

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

25 FÉVRIER 2014

**Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif**

**Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif**

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR ET  
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR  
**MMES PEHLIVAN ET MATZ**

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2013-2014

25 FEBRUARI 2014

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

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

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
**DE DAMES PEHLIVAN EN MATZ**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Philippe Moureaux.

### Membres/Leden :

N-VA	Hub Broers, Bart De Nijn, Inge Faes, Wilfried Vandaele.
PS	Mohamed Daif, Willy Demeyer, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Fatma Pehlivan.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	Vanessa Matz.

### Suppléants/Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Elke Sleurs, Sabine Vermeulen.
Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel.
Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Leona Detiège, Jan Roegiers.
Martine Taelman, Yoeri Vastersavendts.
Filip Dewinter, Bart Laeremans.
Benoit Hellings, Zakia Khattabi.
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

Voir:

#### Documents du Sénat :

5-1264 - 2011/2012 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Sannen.

5-1264 - 2013/2014 :

N° 2 : Amendements.

Voir aussi:

#### Documents du Sénat :

5-1330 - 2011/2012 :

N° 1 : Proposition de loi de Mmes Khattabi et Piryns.

5-1330 - 2013/2014 :

N° 2 : Rapport.

Zie:

#### Stukken van de Senaat :

5-1264 - 2011/2012 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Sannen.

5-1264 - 2013/2014 :

Nr. 2 : Amendementen.

Zie ook:

#### Stukken van de Senaat :

5-1330 - 2011/2012 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de dames Khattabi en Piryns.

5-1330 - 2013/2014 :

Nr. 2 : Verslag.

## I. INTRODUCTION

La proposition de loi n° 5-1264 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif relève de la procédure bicamérale obligatoire et a été déposée au Sénat par M. Ludo Sannen le 12 octobre 2011.

La proposition de loi n° 5-1330 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif relève également de la procédure bicamérale obligatoire et a été déposée au Sénat par Mmes Zakia Khattabi et Freya Piryns le 6 novembre 2011.

La commission a examiné les propositions de loi au cours de ses réunions du 10 décembre 2013, 14 et 28 janvier 2014 et 11 et 18 février 2014.

Lors de sa réunion du 10 décembre 2013, la Commission a décidé de procéder à l'audition des représentants du Conseil d'Etat.

Le 14 janvier 2014 ont dès lors été entendus :

- Monsieur Roger Stevens, président du Conseil d'Etat;
- Monsieur Marc Lefever, auditeur général près du Conseil d'Etat.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF PAR LES AUTEURS DES PROPOSITIONS DE LOI

### 1. Exposé introductif par Mme Fauzaya Talhoui sur la proposition de loi n° 5-1264

Mme Talhaoui rappelle que la proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte du projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif (doc. Chambre, n° 52-1939/001). Elle rappelle que ce texte s'inspire d'une proposition de loi qu'elle avait déjà déposée au Sénat le 22 décembre 2006, qui avait été adoptée en séance plénière du Sénat le 15 mars 2007 et ensuite transmise à la Chambre des représentants (doc. Sénat, n° 3-1953/1 à 6).

Le texte de la proposition a été adapté à l'avis circonstancié rendu par le Conseil d'Etat (doc. Chambre, n° 52-1939/002) sur le projet de loi transmis par le Sénat.

La loi organique sur le Conseil d'Etat ne définit pas la notion d'intérêt, laissant à la section du contentieux

## I. INLEIDING

Het wetsvoorstel nr. 5-1264 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen, valt onder de verplicht bicamerale procedure en werd op 12 oktober 2011 door de heer Ludo Sannen in de Senaat ingediend.

Wetsvoorstel nr. 5-1330 tot wijziging van de ge-coördineerde wetten op de Raad van State teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen, valt eveneens onder de verplicht bicamerale procedure en werd op 6 november 2011 door de dames Zakia Khattabi en Freya Piryns in de Senaat ingediend.

De commissie heeft de wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 10 december 2013, 14 en 28 januari 2014 en 11 en 18 februari 2014.

Tijdens haar vergadering van 10 december 2013 heeft de commissie besloten een hoorzitting te houden met vertegenwoordigers van de Raad van State.

Werden daarom op 14 januari 2014 gehoord :

- de heer Roger Stevens, voorzitter van de Raad van State;
- de heer Marc Lefever, auditeur-generaal bij de Raad van State.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE INDIENERS VAN HET WETSVOORSTEL

### 1. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Fauzaya Talhoui over wetsvoorstel nr. 5-1264

Mevrouw Talhaoui herinnert er aan dat het wetsvoorstel, in aangepaste vorm, de tekst overneemt van het wetsontwerp tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen (Stuk Kamer, nr. 52-1939/001). Zij herinnert er aan dat dit wetsvoorstel voortvloeit uit een wetsvoorstel dat door haar reeds op 22 december 2006 was ingediend in de Senaat, dat in plenaire vergadering van de Senaat is aangenomen op 15 maart 2007 en vervolgens naar de Kamer van volksvertegenwoordigers is gezonden (Stuk Senaat, nr. 3-1953/1 tot 6).

De tekst van het voorstel werd aangepast aan het omstandig advies van de Raad van State (Stuk Kamer, nr. 52-1939/002) over het door de Senaat overgezonden wetsontwerp.

De organieke wet op de Raad van State bevat geen definitie van het begrip belang, waardoor aan de

administratif le soin d'en préciser le contenu, tout en tenant compte, à cet égard, des exigences résultant de normes de droit supérieures, notamment les règles de droit international qui sont d'effet direct.

La proposition à l'examen entend déterminer dans quelles conditions une partie pourra dorénavant se prévaloir d'un intérêt collectif à l'appui d'un recours devant le Conseil d'État. Comme le suggère ce dernier, une distinction est opérée à cet égard entre un droit d'action en matière de protection de l'environnement et un droit d'action des personnes morales de droit privé visant à défendre un intérêt collectif.

Mme Talhaoui souligne que cette proposition de loi permet de répondre aux obligations internationales belges qui découlent de la Convention d'Aarhus, laquelle accorde un droit d'action aux associations de défense de l'environnement et aux groupes ayant pour objet la défense d'intérêts collectifs. Il faut par ailleurs également citer les directives européennes mettant en œuvre les dispositions de la Convention d'Aarhus, et la directive 2004/35/CE, qui doivent être transposées en droit belge.

C'est pourquoi il est inséré, dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, un nouvel alinéa 2, qui confirme la présomption d'**« intérêt suffisant »** pour ces organisations.

Le renvoi général aux « processus de prise de décision » et aux « règles » arrêtés par les différents législateurs se justifie par la circonstance que ces éléments relèvent de la compétence de chacun des législateurs concernés.

Conformément aux dispositions de droit international applicables en la matière, la présomption d'intérêt « réputé suffisant » est une présomption irréfragable.

La notion de « droit international » auquel il est fait référence doit être comprise dans son sens commun, à savoir comme visant également le droit de l'Union européenne.

Toute autre personne morale de droit privé agissant en vue de défendre un intérêt collectif est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'un préjudice ou d'un intérêt lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

1° jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an;

2° exercer de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social;

afdeling Bestuursrechtspraak de zorg wordt overgelaten om de inhoud ervan nader te bepalen. Daarbij dient ze evenwel rekening te houden met de vereisten die uit hogere rechtsregels voortvloeien, inzonderheid met de regels van internationaal recht die rechtstreeks toepasselijk zijn.

Dit voorstel wil de voorwaarden bepalen onder welke een partij zich voortaan kan beroepen op een collectief belang tot staving van een beroep bij de Raad van State. Er wordt hierbij, zoals de Raad van State voorstelt, een onderscheid gemaakt tussen een vorderingsrecht ter verdediging van milieubelangen en een vorderingsrecht voor privaatrechtelijk rechterspersonen ter verdediging van een collectief belang.

Mevrouw Talhaoui wijst er op dat met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de Belgische internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus waarbij aan milieuverenigingen en aan groepen die collectieve belangen willen beschermen een vorderingsrecht wordt toegekend. Daarnaast zijn er ook EU-richtlijnen die uitvoering geven aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2004/35/ EG die in Belgisch recht moeten worden omgezet.

Derhalve wordt voorgesteld in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een nieuw tweede lid in te voegen dat het vermoeden van « voldoende belang » voor die organisaties bevestigt.

De algemene verwijzing naar de « besluitvormingsprocessen » en naar de « regels » vastgesteld door de onderscheiden wetgevers, is verantwoord doordat die zaken ressorteren onder de bevoegdheid van elk van de betrokken wetgevers.

Het vermoeden van « voldoende geacht » belang is, overeenkomstig de bepalingen van internationaal recht die ter zake gelden, onweerlegbaar.

De verwijzing naar het begrip « internationaal recht » moet begrepen worden in de gebruikelijke betekenis, namelijk dat daarmee eveneens naar het recht van de Europese Unie wordt verwezen.

Voor de andere privaatrechtelijke rechterspersonen geldt, tot bewijs van het tegendeel, het vermoeden van een benadeling of een belang, indien zij optreden ter verdediging van een collectief belang indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen :

1° de rechterspersoon beschikt sedert minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid;

2° hij vervult op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze activiteiten die verband houden met zijn maatschappelijk doel;

3° et ester en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet.

Ces personnes morales bénéficient donc d'un renversement de la charge de la preuve, tout en laissant à la section du contentieux administratif une certaine marge d'appréciation en cas de contestation de cet intérêt par la partie adverse : la personne morale requérante, qui établit, à l'appui de sa requête, qu'elle répond aux trois conditions ainsi fixées, est réputée avoir un intérêt suffisant, et c'est donc à la partie défenderesse ou intervenante qu'il incombe d'établir concrètement cette absence d'intérêt; dès lors qu'il est établi que les trois conditions sont remplies, le défaut d'intérêt « suffisant » dans le chef d'une telle personne morale ne sera par ailleurs plus examiné d'office par la section du contentieux administratif, comme c'est encore le cas actuellement.

Cette solution présente l'avantage qu'une personne morale qui ne peut se prévaloir d'aucune des deux présomptions ainsi créées peut cependant toujours se fonder sur l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 19 des lois coordonnées afin d'établir qu'elle justifie, elle aussi, d'un intérêt « suffisant » à agir en justice pour la défense d'un intérêt collectif, conformément aux critères de la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif. La présomption ainsi créée ne modifie en rien les conditions spécifiques imposées par des lois particulières en matière de défense en justice d'un intérêt collectif.

Enfin, Mme Talhaoui épingle un arrêt récent de la Cour constitutionnelle qui recommande d'accorder un droit d'action aux associations de défense de l'environnement.

## **2. Exposé introductif par Madame Cécile Thibaut sur la proposition de loi n° 5-1330**

Madame Thibaut déclare dans un premier temps que sa proposition de loi a le même objet que la proposition de loi n° 5-1264. Elle rappelle que la modification proposée avait fait un consensus lors de la précédente législature et que le Sénat l'avait adoptée. Les élections anticipées ont malheureusement interrompu son processus législatif. Elle rappelle également que la Belgique a ratifié la Convention d'Aarhus, signée par la Communauté européenne et ses États membres en juin 1998.

Les associations jouent un rôle important dans une démocratie. Les associations qui défendent un intérêt général ou collectif représentent un pan important de notre système social. Elles assurent une participation accrue de la population à toutes sortes d'évolutions de

3° en hij treedt op in rechte, in het kader van zijn maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een collectief belang dat verband houdt met dat doel.

Dit betekent dat voor deze rechtspersonen de bewijslast wordt omgekeerd, waarbij de afdeling Bestuursrechtspraak niettemin enige beoordelingsvrijheid wordt gelaten indien dat belang door de verwerende partij wordt betwist: de verzoekende rechtspersoon die tot staving van zijn verzoekschrift aantoont dat hij aan de drie aldus gestelde voorwaarden voldoet, is geacht voldoende belang erbij te hebben, zodat het aan de verwerende of de tussenkomende partij toekomt om deze ontstentenis van een belang concreet aan te tonen. Zodra vaststaat dat aan de drie voorwaarden is voldaan, zal de afdeling Bestuursrechtspraak niet meer ambtshalve onderzoeken of de rechtspersoon een « voldoende » belang heeft, zoals thans nog wel het geval is.

Deze oplossing biedt het voordeel dat een rechtspersoon die zich op geen van beide vermoedens die aldus in het leven worden geroepen kan beroepen, zich niettemin kan baseren op het eerste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten om aan te tonen dat ook hij doet blijken van een « voldoende » belang om in rechte op te treden ter verdediging van een collectief belang, overeenkomstig de criteria die thans worden gehanteerd in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak. Het aldus in het leven geroepen vermoeden laat de specifieke voorwaarden die bijzondere wetten stellen met betrekking tot het in rechte verdedigen van een collectief belang onverlet.

Ten slotte verwijst ten slotte mevrouw Talhaoui naar een recent arrest van het grondwettelijk Hof waarin wordt aangespoord om dat vorderingsrecht toe te kennen aan milieuverenigingen.

## **2. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Cécile Thibaut over wetsvoorstel nr. 5-1330**

Mevrouw Thibaut verklaart om te beginnen dat haar wetsvoorstel hetzelfde beoogt als wetsvoorstel nr. 5-1264. Zij herinnert eraan dat er tijdens de vorige zittingsperiode een overeenkomst was bereikt over de voorgestelde wijziging en dat de Senaat het voorstel had aangenomen. De vervroegde verkiezingen hebben de parlementaire behandeling helaas onderbroken. Zij herinnert er tevens aan dat België het Verdrag van Aarhus heeft bekraftigd, dat in juni 1998 door de Europese Commissie en haar lidstaten werd ondertekend.

Verenigingen spelen een belangrijke rol in een democratie. Verenigingen die opkomen voor een algemeen of collectief belang vormen een belangrijk onderdeel van ons maatschappelijk bestel. Zij zorgen voor een grotere betrokkenheid van de bevolking bij

société ainsi qu'un soutien plus large, au sein de la population, en faveur de toute une série d'objectifs pertinents pour la société, comme la lutte contre le racisme, l'amélioration de l'environnement, la lutte contre l'exclusion sociale de groupes défavorisés, ... La démocratie tire bénéfice de ce que les citoyens puissent assumer des responsabilités par le biais d'associations, en permettant à celles-ci d'ester en justice pour défendre des intérêts qui dépassent l'intérêt individuel.

La présente proposition de loi entend mettre fin au traitement différencié de différents groupes au sein de notre société et de rendre aisément l'accès aux tribunaux pour toutes les associations. Actuellement, il y a un besoin d'un règlementation uniforme à laquelle les associations puissent faire appel, pour autant qu'elles répondent à un certain nombre de conditions (*cf. infra*). L'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit pour cela être adapté.

Lors des travaux relatifs à la réforme du Conseil d'État et du vote du projet de loi n° 5-2273, la ministre de l'Intérieur avait marqué son accord de principe mais elle estimait que les conditions devaient être sérieuses et non-contestables.

La proposition de loi énumère dès lors une série de critères qui, combinés, offrent la garantie que l'intérêt général ne sera pas vidé de sa substance et que des actions malhonnêtes ou déraisonnables ne pourront être intentées.

Ces critères sont les suivants :

*a)* Les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent disposer de la personnalité juridique. La personnalité juridique reste, en effet, le gage d'un certain degré d'organisation et de stabilité. En outre, normalement, seuls des groupements ou des associations dotés de la personnalité juridique peuvent ester en justice. Une association de fait ne dispose pas de la qualité requise pour ester en justice. Si elle souhaite le faire, chaque membre doit agir séparément et justifier de son intérêt (l'association de fait n'étant pas considérée comme partie à la cause).

*b)* La personne morale doit être dotée de la personnalité juridique depuis plusieurs années au moment de l'introduction de l'action. La présente proposition propose trois ans.

*c)* La personne morale ne peut ester en justice que si son action s'inscrit véritablement dans la réalisation de son objet statutaire. L'objet statutaire de la personne morale ne peut être l'unique critère pour apprécier si une personne morale peut défendre un intérêt en justice. Ses activités réelles devront donner corps à la définition de l'objet statutaire de la personne morale.

allerhande maatschappelijke ontwikkelingen en voor een breder draagvlak binnen de samenleving voor allerlei maatschappelijk relevante doelstellingen, zoals de strijd tegen racisme, het verbeteren van het milieu, de strijd tegen de maatschappelijke uitsluiting van achtergestelde groepen, ... Voor de democratie is het gunstig dat burgers collectieve verantwoordelijkheid kunnen opnemen via verenigingen door deze toe te laten in rechte op te komen voor belangen die het individueel belang overstijgen.

Dit wetsvoorstel wil een einde maken aan de verschillende behandeling van groepen in onze samenleving en de toegang tot de rechtbank voor alle verenigingen laagdrempelig maken. Vandaag is er een eenduidige regeling nodig voor alle verenigingen mits zij beantwoorden aan een aantal voorwaarden (*cf. infra*). Daartoe dient artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te worden aangepast.

Tijdens de werkzaamheden betreffende de hervorming van de Raad van State en de goedkeuring van wetsontwerp nr. 5-2273 had de minister van Binnenlandse Zaken haar principiële instemming verleend, maar er zij op gewezen dat de voorwaarden ernstig en onbetwistbaar moeten zijn.

Het wetsvoorstel ontwikkelt dus een aantal criteria die samen voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het vereiste belang tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen te beletten.

Deze criteria zijn de volgende :

*a)* Verenigingen die wensen op te treden voor een collectief belang, dienen over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Rechtspersoonlijkheid geldt immers nog steeds als een waarborg voor een bepaalde mate van organisatie en stabiliteit. Bovendien kunnen normaliter enkel groeperingen of verenigingen met rechtspersoonlijkheid in rechte optreden. Een feitelijke vereniging beschikt niet over de vereiste hoedanigheid om in rechte op te treden. Indien zij dit wél zou wensen, moet elk lid afzonderlijk optreden en zijn belang aantonen (waarbij de feitelijke vereniging niet als partij geldt).

*b)* De rechtspersoon dient op het ogenblik van de inleiding van de eis sedert een aantal jaren rechtspersoonlijkheid te hebben. Dit wetsvoorstel stelt drie jaar voor.

*c)* De rechtspersoon kan alleen in rechte optreden wanneer zijn optreden werkelijk gericht is op de verwezenlijking van zijn statutair doel. Het statutaire doel van de rechtspersoon kan niet de enige maatstaf zijn om te beoordelen of een rechtspersoon een bepaald belang in rechte kan verdedigen. De feitelijke werkzaamheden zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van de rechtspersoon.

*d) L'objet statutaire de la personne morale doit être autorisé.*

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

L'intervenant termine son exposé en exprimant le regret que cette disposition n'ait pas pu être intégrée dans la réforme globale du Conseil d'État, votée voici peu au Sénat.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Claes déclare que son groupe voit la proposition d'un bon oeil, même si plusieurs points du texte appellent encore une réflexion plus approfondie.

L'intervenant aimerait tout d'abord savoir quelle est l'attitude actuelle du Conseil d'État en la matière. Ne privilégie-t-on pas déjà, actuellement, une large interprétation de la notion d'« intérêt » ? Cela signifierait en tout cas qu'il n'y a vraisemblablement pas de problème d'accès au Conseil d'État.

Il serait sans doute préférable de régler de manière uniforme pour les personnes morales la question de l'accès, non seulement au Conseil d'État, mais aussi aux juridictions ordinaires et à la Cour constitutionnelle, afin d'éviter tout risque d'approche morcelée.

L'environnement est aussi une compétence régionale. Ne faut-il pas se concerter avec les régions dans les matières qui relèvent de leur compétence ?

L'intervenant attire l'attention sur le fait que des propositions similaires sont aussi examinées à la Chambre. Ne faudrait-il pas harmoniser les travaux des deux Assemblées ?

Il est évident que la réglementation belge doit être adaptée aux conventions internationales auxquelles notre pays est partie. M. Claes suggère d'entendre les explications de la ministre de la Justice sur la manière dont l'accès à l'ensemble des cours et tribunaux sera réglé.

M. De Nijn souscrit aux observations de M. Claes. Mme Talhaoui part visiblement du principe selon lequel les associations de défense de l'environnement défendent automatiquement l'intérêt général. Il se demande, pour sa part, si les choses sont aussi évidentes.

*d) Het statutaire doel van de rechtspersoon moet geoorloofd zijn.*

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

Om te besluiten betreurt spreekster dat deze bepaling geen deel heeft kunnen uitmaken van de algemene hervorming van de Raad van State die onlangs in de Senaat werd aangenomen.

### III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Claes verklaart dat zijn fractie positief staat tegenover het voorstel. Wel zijn er een aantal punten waarover nog moet worden nagedacht.

In de eerste plaats zou hij willen weten wat de huidige praktijk is van de Raad van State. Wordt er immers op dit ogenblik al geen ruime invulling gegeven aan het begrip «belang» ? Dit zou betekenen dat de toegang tot de Raad van State voor rechtspersonen misschien wel enkel probleem oplevert.

Wellicht wordt er best een uniforme toegang geregeld, echter niet alleen voor de Raad van State maar ook voor de gewone rechtbanken en het Grondwettelijk Hof. Zoniet dreigt er een versnipperde aanpak.

Milieu is ook een gewestbevoegdheid. Moet er met de gewesten niet overlegd worden voor de aangelegenheiten waarvoor zij bevoegd zijn ?

Tevens wijst hij er op dat gelijkaardige voorstellen eveneens in de Kamer worden onderzocht. Misschien moeten de werkzaamheden op elkaar afgestemd worden ?

Uiteraard moet onze regelgeving worden aangepast aan de internationale verdragen waar België zich bij heeft aangesloten. Hij stelt voor dat de minister van Justitie wordt gehoord over de vraag hoe de toegang tot alle hoven en rechtbanken zal geregeld worden.

De heer De Nijn sluit aan bij de opmerkingen van de heer Claes. Mevr. Talhaoui gaat er blijkbaar van uit dat milieuverenigingen automatisch het algemeen belang verdedigen. Hij weet niet of dat zo vanzelf-sprekend is.

Il souhaiterait, lui aussi, soumettre la proposition de loi pour avis au Conseil d'État.

M. Moureaux constate que la matière est en effet largement transférée vers les Régions. La Flandre a d'ailleurs créé un tribunal administratif, le « *Raad voor vergunningsbetwistingen* ». Il ne connaît pas les règles applicables pour les actions d'intérêt collectif en Région flamande mais il serait intéressant de les connaître afin d'éviter d'éventuelles contradictions. Quant à la suggestion d'étendre le droit d'action collectif à l'ensemble des juridictions, il est d'avis que cela devra faire l'objet d'une proposition de loi séparée.

M. Deprez soutient la suggestion d'entendre le premier président du Conseil d'Etat sur le principe des propositions de loi. Il rejoint la préoccupation de M. Moureaux quant à la généralisation du principe à l'ensemble des tribunaux. Si, *a priori*, il n'y est pas opposé, il partage l'idée selon laquelle cela devra se faire par une proposition de loi séparée.

Sur le plan du dispositif des propositions de loi à l'examen, il aimeraient une précision : on permettrait aux associations d'intérêt collectif de contester la décision d'une autorité administrative sans qu'il y ait le moindre lien avec les intérêts des citoyens qui sont directement concernés par cette décision administrative. Si, par exemple, les citoyens concernés n'éprouvent pas le besoin d'intenter un recours contre une décision administrative mais qu'une association estime qu'elle doit le faire, que se passe-t-il ? N'est-il pas trop facile de présumer de manière irréfragable d'un intérêt général ? Cela pourrait se produire dans le cadre d'un parc éolien, notamment. Il pourrait y avoir une contradiction entre les intérêts d'une association d'intérêt collectif et ceux des particuliers. Ne faut-il pas prévoir une meilleure articulation entre ces différents acteurs ?

M. Daïf déclare qu'il est important que certaines associations d'intérêt collectif puissent intenter un recours devant le tribunal administratif. Il lui semble toutefois essentiel de bien cibler la définition de l'intérêt général pour éviter la contradiction avec les intérêts locaux ou individuels.

Ne risque-t-on pas de créer des associations avec personnalité juridique dans le seul but de contester une décision administrative ? Les propositions de loi disposent certes que ces associations doivent disposer de la personnalité juridique depuis un an au moins, mais ce délai est selon lui trop court. Il n'offre pas la garantie que cette association disposera de l'expérience nécessaire pour défendre l'intérêt collectif.

Graag had hij ook het advies van de Raad van State ingewonnen over dit wetsvoorstel.

De heer Moureaux stelt vast dat deze materie inderdaad grotendeels wordt overgedragen aan de gewesten. Vlaanderen heeft overigens een administratieve rechtbank opgericht, de « *Raad voor vergunningsbetwistingen* ». Hij weet niet welke regels van toepassing zijn in het Vlaamse Gewest voor vorderingen ter verdediging van collectieve belangen, maar het zou interessant zijn om dat te weten, om eventuele tegenstrijdigheden te vermijden. Wat het voorstel betreft om het collectief vorderingsrecht uit te breiden tot alle rechtbanken, meent hij dat daarover een afzonderlijk wetsvoorstel moet worden ingediend.

De heer Deprez steunt het voorstel om de eerste voorzitter van de Raad van State te horen over de wetsvoorstellen. Hij deelt de bezorgdheid van de heer Moureaux wat de uitbreiding betreft van het principe tot alle rechtbanken. *A priori* is hij daar niet tegen, maar ook hij meent dat dit via een afzonderlijk wetsvoorstel moet geschieden.

Wat het dispositief betreft van de voorliggende wetsvoorstellen, zou hij graag iets verduidelijken : de verenigingen ter verdediging van collectieve belangen zullen de beslissing van een administratieve overheid mogen betwisten zonder dat er enig verband bestaat met de belangen van de burgers die rechtstreeks getroffen worden door die administratieve beslissing. Wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer de betrokken burgers er geen behoefte aan hebben om een vordering in te stellen tegen een administratieve beslissing, maar een vereniging meent dat wel te doen ? Wordt een collectief belang niet al te makkelijk als onweerlegbaar ingeschat ? Dat zou, bijvoorbeeld, het geval kunnen zijn bij een windmolenpark. De belangen van een vereniging ter verdediging van collectieve belangen en de belangen van de privépersonen kunnen tegenstrijdig zijn. Moeten die verschillende partijen niet beter op elkaar worden afgestemd ?

De heer Daïf verklaart dat het belangrijk is dat sommige verenigingen ter verdediging van collectieve belangen een vordering kunnen instellen bij de administratieve rechtbank. Het lijkt hem evenwel noodzakelijk om het begrip « collectief belang » nauwgezet te omschrijven, om tegenstrijdigheden met lokale of individuele belangen te voorkomen.

Loopt men niet het risico dat verenigingen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht, enkel en alleen om een administratieve beslissing te betwisten ? De wetsvoorstellen bepalen weliswaar dat die verenigingen reeds minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken maar die termijn is volgens hem te kort : hij waarborgt niet dat die vereniging zal beschikken over de noodzakelijke ervaring om het collectieve belang te verdedigen.

Enfin, il plaide également pour que les représentants du Conseil d'État soient invités à s'exprimer sur les propositions de loi.

M. Moureaux suppose que les propositions de loi ont prévu un existence d'au moins un an dans le chef d'une association d'intérêt collectif afin d'éviter qu'une telle association soit spécialement créée pour intenter un recours. Il partage l'avis selon lequel ce délai est trop court.

Mme Talhaoui indique que la proposition de loi à l'examen vise à transposer en droit belge des obligations internationales de notre pays. Il s'agit de la Convention d'Aarhus et des directives européennes que nous devons impérativement transposer dans notre droit.

Cette obligation implique qu'un droit d'action est accordé aux associations de défense de l'environnement et aux associations qui défendent un intérêt collectif. Pour les infractions environnementales, c'est généralement le Conseil d'État qui sera compétent. Pour d'autres actions, des cours ou des tribunaux pourront aussi être saisis.

Comment font les associations de défense de l'environnement à l'heure actuelle, dès lors qu'il n'y a pas encore de présomption irréfragable d'intérêt? Elles s'efforcent de réunir un certain nombre de citoyens afin d'introduire une action collective devant le Conseil d'État. L'objectif de la Convention d'Aarhus est précisément d'éviter aux associations de devoir demander à des citoyens d'introduire eux-mêmes une action.

L'intervenante renvoie également à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 octobre 2013 (*Moniteur belge* du 5 décembre 2013), par lequel celle-ci constate que le législateur a déjà accordé un droit d'action à des associations qui défendent un intérêt collectif, notamment pour vérifier si nous respectons nos obligations internationales.

En outre, l'intervenante indique que les personnes morales doivent exister depuis au moins un an. Il ne s'agira donc pas d'une personne morale qui a été créée dans le seul but d'introduire une action collective dans un cas concret. C'est précisément ce contrôle marginal que le Conseil d'État opère déjà actuellement.

Enfin, elle rappelle que le Conseil d'État a déjà émis un avis sur la proposition de loi à l'examen.

Mme Thibaut invite les membres de la commission à relire le rapport 5-2277/3 relatif à la réforme du Conseil d'État. Le Conseil d'État avait été entendu lors de l'examen de ce projet de loi et la question relative au droit d'ester en justice des associations avait été posée lors de ces auditions. Il lui semble donc inutile de procéder à une nouvelle audition.

Ten slotte pleit hij er eveneens voor dat de vertegenwoordigers van de Raad van State worden uitgenodigd om hun mening te geven over de wetsvoorstel.

De heer Moureaux veronderstelt dat de wetsvoorstel bepalen dat een vereniging ter verdediging van collectieve belangen reeds minstens een jaar moet bestaan, teneinde te voorkomen dat een dergelijke vereniging speciaal wordt opgericht om een vordering in te stellen. Ook volgens hem is die termijn te kort.

Mevrouw Talhaoui wijst er op dat dit wetsvoorstel beoogt om internationale verplichtingen van ons land in Belgisch recht om te zetten. Het gaat om het Verdrag van Aarhus en de EU-richtlijnen die we verplicht moeten omzetten in Belgisch recht.

Die verplichting houdt in dat een vorderingsrecht wordt gegeven aan milieuverenigingen en verenigingen die opkomen voor het collectief belang. Voor milieu-inbreuken zal dat meestal de Raad van State zijn. Voor andere vorderingen kunnen dat ook andere hoven of rechtbanken zijn.

Wat doen milieuverenigingen op dit ogenblik, nu er nog geen onweerlegbaar vermoeden is van een «belang»? Zij zoeken een aantal bewoners om samen een vordering in te dienen bij de Raad van State. De bedoeling van Arhuus is precies om niet al die burgers te vragen om zelf te gaan procederen.

Zij verwijst tevens naar een arrest van het Grondwettelijk Hof van 10 oktober 2013 (*Belgisch Staatsblad* van 5 december 2013) waarbij het vaststelt dat de wetgever reeds een vorderingsrecht heeft toegekend aan verenigingen die een collectief belang nastreven, onder meer om na te gaan of wij onze internationale verplichtingen nakomen.

Bovendien wijst ze er op dat de rechtspersonen minstens een jaar moeten bestaan. Het zal dus niet gaan om een rechtspersoon die enkel is opgericht om een collectieve vordering in te dienen in een concreet geval. Het is precies die marginale toetsing die de Raad van State nu al doet.

Zij herinnert er ten slotte aan dat de Raad van State reeds een advies heeft verstrekt over dit wetsvoorstel.

Mevrouw Thibaut nodigt de leden van de commissie uit om verslag nr. 5-2277/3 betreffende de hervorming van de Raad van State opnieuw te lezen. De Raad van State werd gehoord tijdens de besprekking van dit wetsontwerp, en de vraag over het recht van de verenigingen om in rechte op te treden werd gesteld tijdens deze hoorzittingen. Het lijkt haar dus niet nodig om een nieuwe hoorzitting te houden.

La Commission décide cependant procéder à l'audition des représentants du Conseil d'État.

#### IV. AUDITIONS

##### **1. Audition de MM. Roger Stevens, président du Conseil d'État, et Marc Lefever, auditeur général au Conseil d'État**

M. Stevens, président du Conseil d'État, déclare ne pas être habilité à rendre ici un avis technico-juridique, d'autant qu'un avis a déjà été rendu sur un projet de loi antérieur concernant la même problématique (avis 46 643 de l'assemblée générale du 9 mars 2010, doc. Chambre n° 52-1939/2).

Pour ce qui est de l'opportunité des propositions de loi, le Conseil d'État n'entend naturellement pas s'approprier les compétences du Parlement.

L'intervenant souhaite émettre quelques considérations d'ordre général et répondre, dans la mesure du possible, aux questions éventuelles.

En sa qualité de président de la section du contentieux du Conseil d'État, il déclare que les deux propositions concernées n'appellent pas d'objections d'opportunité.

En première instance, il déclare n'avoir aucune objection de principe à l'encontre du premier alinéa formulé dans les deux propositions, qui concerne spécifiquement les associations de protection de l'environnement. Les dispositions en question, qui instaurent une présomption irréfragable d'intérêt dans le chef de certaines des associations en question, s'inspirent de propositions de texte de l'assemblée générale de la section de législation et visent à mettre notre législation en concordance avec la législation supranationale en la matière (principalement la Convention d'Aarhus, ratifiée par la Belgique et l'Union européenne).

Le Conseil d'État n'y voit évidemment aucune objection.

Le deuxième alinéa des propositions, concernant l'intérêt collectif dans le chef des autres personnes morales de droit privé, y compris donc celles qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement, n'appelle pas davantage d'objections majeures.

Ce texte reprend d'ailleurs, lui aussi, une proposition de texte de la section de législation.

Un certain flou existe néanmoins quant à la durée minimale depuis laquelle l'association doit être dotée de la personnalité juridique.

De commissie besluit evenwel de vertegenwoordigers van de Raad van State te horen.

#### IV. HOORZITTINGEN

##### **1. Hoorzitting met de heren Roger Stevens, voorzitter van de Raad van State en Marc Lefever, auditeur-generaal bij de Raad van State**

De heer Stevens, voorzitter van de Raad van State, verklaart dat het niet binnen zijn bevoegdheid valt om over deze wetsvoorstellen een technisch-juridisch advies te verlenen. Er is trouwens reeds een advies uitgebracht over een eerder wetsontwerp in verband met deze problematiek (advies 46 643 van de algemene vergadering dd. 9 maart 2010, Stuk Kamer nr. 52-1939/2).

Wat de opportunité van de wetsvoorstellingen betreft wil de Raad van State zich natuurlijk niet de bevoegdheden van het Parlement toemeten.

Spreker wenst enkele algemene beschouwingen te formuleren en in de mate van het mogelijke te antwoorden op eventuele vragen.

In zijn hoedanigheid van voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, verklaart hij dat de twee betrokken voorstellen geen aanleiding geven tot opportunitetsbezwaren.

In eerste instantie heeft hij geen principiële bezwaren tegen het in beide voorstellen ontworpen eerste lid, dat specifiek betrekking heeft op milieuverenigingen. Deze bepalingen, die een onweerlegbaar vermoeden van belang instellen in hoofde van bepaalde van die verenigingen, zijn geïnspireerd op tekstvoorstellen van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving zelf en beogen onze wetgeving in overeenstemming te brengen met de supranationale wetgeving (vnl. de zogenaamde Conventie van Aarhus door België en de Europese Unie geratificeerd).

Uiteraard kan de Raad van State hier geen bezwaren tegen hebben.

Het tweede lid van de voorstellen, betreffende het collectieve belang ten aanzien van de andere privaat-rechtelijke rechtspersonen, met inbegrip dus van de rechtspersonen die ijveren voor de bescherming van het milieu, geven evenmin aanleiding tot belangrijke bezwaren.

Ook deze tekst herneemt trouwens een tekstvoorstel van de afdeling wetgeving.

Wel bestaat enige onduidelijkheid over de vereiste minimale duur van de rechtspersoonlijkheid.

Dans les développements de la proposition de loi de Mmes Khattabi et Piryns (doc. Sénat, n° 5-1330/1), il est question de trois ans, alors que le dispositif proprement dit prévoit que la personne morale doit jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an.

Actuellement, la jurisprudence en la matière est assez disparate entre, d'un côté, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État et, de l'autre, la Cour de cassation.

En outre, force est de constater que la jurisprudence des dix chambres de la section du contentieux du Conseil d'État, n'est pas tout à fait uniforme.

D'une manière générale, l'intervenant peut dire qu'on observe un glissement dans le sens de la doctrine également défendue aujourd'hui par la Cour constitutionnelle. L'assemblée générale de la section du contentieux administratif a ainsi affirmé ce qui suit, dans l'arrêt *Coomans et consorts*, n° 187998, du 17 novembre 2008 : «28.2.3.2. (...) il convient de rappeler que lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant le Conseil d'État, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.»

Comme on peut le constater, cette jurisprudence n'oblige nullement l'association à être dotée de la personnalité juridique depuis une durée minimale. Pour le reste, les propositions de loi à l'examen ne semblent pas s'écartez fondamentalement de cette jurisprudence.

Toutefois, l'intérêt collectif et l'objet social poursuivi par les associations visées ne peuvent inclure une action populaire.

Dès lors que la proposition ne s'écarte pas fondamentalement de la jurisprudence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif et que rien n'indique que cette jurisprudence aurait entraîné une augmentation du nombre de recours de personnes morales agissant en vue de la défense d'intérêts collectifs, le président du Conseil d'État ne s'attend pas non plus à ce que les propositions à l'examen donnent lieu à un accroissement substantiel du nombre de recours.

Au demeurant, une multiplication de ce type de recours devrait aussi entraîner logiquement une diminution comparable du nombre de recours intentés par des personnes physiques.

In de toelichting bij het wetsvoorstel van de dames Khattabi en Piryns (St. Senaat nr. 5-1330/1) wordt immers gewag gemaakt van drie jaar terwijl in het voorstel zelf één jaar wordt voorgesteld.

Op dit ogenblik is de rechtspraak vrij uiteenlopend, zeker tussen, het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, enerzijds en het Hof van Cassatie, anderzijds.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de rechtspraak van de tien kamers van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet helemaal eenvormig is.

Algemeen kan spreker wel stellen dat er een verschuiving is in de richting van de leer die thans ook door het Grondwettelijk Hof wordt gehanteerd. Aldus heeft de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak in het arrest *Coomans c.s.*, nr. 187998 van 17 november 2008 het volgende gesteld : «28.2.3.2. (...) dient eraan herinnerd te worden dat wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, vereist is dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.»

Er kan worden vastgesteld dat deze rechtspraak geen minimale duur van de rechtspersoonlijkheid oplegt. Voor het overige lijken de hier besproken wetsvoorstellingen niet fundamenteel van deze rechtspraak af te wijken.

Het collectief belang en het maatschappelijk doel dat de bedoelde verenigingen nastreven mogen evenwel geen actio popularis inhouden.

Vermits het voorstel dan ook niet grondig afwijkt van de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, en er geen enkele aanwijzing bestaat dat deze jurisprudentie tot een toename van het aantal beroepen van rechtspersonen opkomende voor collectieve belangen heeft geleid, verwacht de voorzitter van de Raad van State ook geen grote toename van het aantal beroepen ten gevolge van deze voorstellen.

Overigens zou een toename van dit soort beroepen logischerwijze ook moeten leiden tot een vergelijkbare afname van het aantal beroepen ingeleid door natuurlijke, fysieke personen.

## **2. Échange de vue avec les membres de la commission**

M. Moureaux rappelle qu'un problème évoqué lors des précédentes discussions sur les propositions de loi concerne la durée d'existence des associations. La jurisprudence se montre manifestement très souple à cet égard. Les membres de la commission ont toutefois formulé la crainte que des associations se créent uniquement pour un seul cas qui ne serait pas forcément d'intérêt général, mais dans l'intérêt d'un nombre très restreint de personnes. Le Conseil d'État dispose certes déjà d'outils pour contrecarrer ce genre d'initiatives, mais cela reste un point délicat.

M. Depadt conclut de l'exposé du président du Conseil d'État qu'aucune modification de la loi n'est à vrai dire nécessaire. La jurisprudence actuelle du Conseil d'État offre manifestement des garanties suffisantes pour que de telles actions collectives soient considérées comme recevables.

Compte tenu de larrêt cité du 17 novembre 2008, on peut dès lors se demander si le travail législatif proposé n'est pas superflu. À moins que le Conseil d'État n'estime préférable d'ancrer dans la loi les principes du droit d'action collective ?

L'intervenant se dit inquiet du fait qu'il existe des différences entre la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, d'une part, et celle de la Cour de cassation, d'autre part. Si l'on inscrit le principe de l'intérêt collectif dans la loi sur le Conseil d'État, ne risque-t-on pas de rendre cette différence plus visible, au détriment du justiciable ? L'intervenant estime qu'afin de prévenir ce risque, il convient d'uniformiser l'accès aux différentes instances judiciaires.

Dans quelle mesure des actions similaires, en dérogation du principe général, ont-elles été rejetées par le passé ?

Mme Douifi se réjouit de savoir que le président du Conseil d'État ne s'attend pas à une inflation de recours de la part d'associations en cas d'adoption des propositions de loi. C'était une source d'inquiétude pour différents groupes.

L'intervenante est convaincue que les associations feront preuve d'un grand sens des responsabilités à cet égard et qu'elles n'intenteront certainement pas de tels recours à la légère. La faculté, pour une association, d'intenter une action auprès du Conseil d'État constitue, à ses yeux, un droit démocratique fondamental.

Comme certains membres craignent que des associations ne soient créées dans l'unique but de pouvoir intenter un recours collectif sur un problème spécifique, le groupe de l'intervenante est disposé à adopter

## **2. Gedachtewisseling met de leden van de commissie**

De heer Moureaux herinnert eraan dat het probleem van de bestaansduur van de verenigingen al werd aangekaart tijdens eerdere debatten over de wetsvoorstellingen. De rechtspraak blijkt erg flexibel te zijn in dit opzicht. De leden van de commissie hebben desalniettemin aangegeven te vrezen voor verenigingen die voor één enkel geval zouden worden opgericht, dat niet noodzakelijkerwijs met het collectief belang strookt, maar met een belang van een erg klein aantal personen. De Raad van State beschikt weliswaar al over instrumenten om dat soort initiatieven tegen te werken maar het blijft een zwak punt.

De heer Depadt concludeert uit de uiteenzetting van de voorzitter van de Raad van State dat er eigenlijk geen wetswijziging nodig is. De huidige rechtspraak van de Raad van State biedt blijkbaar voldoende waarborgen om dergelijke collectieve vorderingen als ontvankelijk te beschouwen.

Gelet op het geciteerde arrest van 17 november 2008 kan men zich derhalve afvragen of het voorgestelde wetgevend werk niet overbodig is. Of acht de Raad van State dat de beginselen van collectief actierecht beter in een wet zouden worden verankerd ?

Hij is verontrust door het feit dat er verschillen bestaan tussen de rechtspraak van de Raad van State, die van het Grondwettelijk Hof en die van het Hof van Cassatie. Indien men het principe van het collectief belang in de wet op de Raad van State inschrijft, loopt men dan niet het risico dat dit verschil zichtbaarder zou worden en creëert dit geen nadeel voor de rechtsonderhorigen ? Hij meent dat de toegang tot de verschillende rechtsinstanties uniform moet worden gemaakt om dit te vermijden.

In welke mate werden gelijkaardige vorderingen, in afwijking van het algemeen principe, in het verleden afgewezen ?

Mevrouw Douifi spreekt haar tevredenheid uit over het feit dat de voorzitter van de Raad van State geen inflatie van beroepen verwacht door verenigingen indien de wetsvoorstellingen worden goedgekeurd. Dit was een bekommernis voor verschillende fracties.

Zij is ervan overtuigd dat de verenigingen zeer verantwoord zullen omgaan met het instellen van dergelijke beroepen en dit zeker niet op een lichtzinnige manier zullen doen. Het is volgens haar een essentieel democratisch recht om verenigingen de mogelijkheid te bieden een actie aan te spannen bij de Raad van State.

Aangezien sommige leden vrezen dat er verenigingen zullen worden opgericht enkel en alleen om voor een specifiek probleem een collectief beroep te kunnen indienen, is haar fractie bereid om een amendement te

un amendement portant la durée d'existence minimale de l'association d'un à trois ans. Il ne faut pas y voir un signe de méfiance à l'égard des associations. À l'heure actuelle, on fait déjà appel à des particuliers pour introduire un recours auprès du Conseil d'État. Il y a toujours bien une personne prête à introduire un recours. Si le fait d'imposer dans la loi une plus longue durée d'existence minimale permet d'accroître la confiance envers les associations, le groupe de l'intervenante est disposée à adopter un amendement en ce sens. Cela permettrait aussi par la même occasion d'éviter une inflation de recours introduits par des particuliers.

M. Deprez déclare souscrire au dispositif des propositions de loi. Notre pays, compte tenu de ses engagements dans la Convention d'Aarhus, n'a de toute façon pas d'autre choix que de prévoir ce droit d'action collectif dans son arsenal législatif.

Il rejoint ceux qui souhaitent que les associations puissent démontrer une durée d'existence suffisante, afin d'éviter que des associations soient créées *ad hoc* à l'occasion d'un événement déterminé. C'est pourquoi le délai d'un an lui semble trop court.

Les propositions de loi offriront un avantage réel quand des personnes auront un intérêt réel à l'action en justice parce qu'ils sont directement touchés par une décision administrative.

En revanche, imaginons l'hypothèse d'une zone Natura 2000 bordée de fermes qui fait l'objet de certains aménagements à la demande légitime des fermiers. Si une association d'intérêt collectif extérieure refuse ces aménagements et introduit un recours, se pose la question de savoir qui a intérêt à la cause. Existe-t-il une hiérarchie des intérêts légitimes entre ceux directement concernés par une décision et une association extérieure ? N'existe-t-il pas une notion explicite ou implicite d'un intérêt supérieur aux autres et comment les arbitrer ?

Mme Thibaut revient sur la notion de l'intérêt collectif. Le président du Conseil d'État a déclaré qu'il ne fallait en donner une définition trop large.

Les propositions de loi sont-elles suffisantes à cet égard ou faut-il aller plus loin ?

Concernant la condition supplémentaire impliquant de devoir faire partie de l'association, la jurisprudence a-t-elle déjà statué à cet égard ?

La commission s'est également interrogée sur le transfert des compétences vers les régions et sur le fait que la région flamande dispose déjà d'un tribunal administratif propre. Comment s'articule le droit de recours des associations d'intérêt collectif devant le «Raad voor Vergunningsbewistingen» ?

aanvaarden waarbij de vereiste levensduur van de vereniging van één op drie jaar wordt gebracht. Dit is geen uiting van wantrouwen tegen de verenigingen. Op dit ogenblik worden al particulieren ingezet om een beroep bij de Raad van State in te dienen. Er wordt altijd wel iemand bereid gevonden om een beroep in te dienen. Als het vertrouwen in de verenigingen kan worden verhoogd door een langere levensduur op te leggen in de wet dan is haar fractie bereid een amendement in die zin te aanvaarden. Op die manier wordt trouwens ook een inflatie van beroepen vermeden die door particulieren worden ingediend.

De heer Deprez steunt de maatregelen in de wetsontwerpen. Sinds de ondertekening van het Verdrag van Aarhus heeft ons land trouwens geen andere keuze dan dit collectief vorderingsrecht bij wet te regelen.

Hij is het er mee eens dat verenigingen moeten kunnen aantonen dat ze lang genoeg bestaan, om te vermijden dat verenigingen *ad hoc*, ter gelegenheid van een bepaald evenement, worden opgericht. Daarom lijkt een termijn van één jaar hem te kort.

De wetsvoorstellingen zullen een daadwerkelijk voordeel opleveren wanneer personen echt belang hebben bij een rechtsvordering omdat zij rechtstreeks getroffen zijn door een administratieve beslissing.

Laten we echter het voorbeeld nemen van een door boerderijen omringde Natura 2000-zone, waar op legitieme vraag van de boeren enkele aanpassingen zijn gepland. Als een collectieve belangenvereniging zich verzet tegen deze aanpassingen en een vordering instelt, rijst de vraag wie er belang heeft bij de zaak. Bestaat er een hiërarchie van legitieme belangen tussen hen die rechtstreeks betrokken zijn bij een beslissing en een externe vereniging ? Bestaat er geen expliciet of implicit begrip van een belang dat hoger is dan een ander en een manier om dit af te wegen ?

Mevrouw Thibaut komt terug op het begrip collectief belang. De voorzitter van de Raad van State heeft verklaard dat de definitie ervan niet te ruim mocht zijn.

Voldoen de wetsvoorstellingen op dit punt of moet men verder gaan ?

Heeft de rechtspraak zich reeds uitgesproken over de bijkomende voorwaarde dat men lid moet zijn van de vereniging ?

De commissie had ook vragen over de overdracht van deze bevoegdheden naar de gemeenschappen en over het feit dat de Vlaamse Gemeenschap reeds beschikt over een eigen administratieve rechtbank. Hoe wordt het vorderingsrecht van verenigingen van collectief belang uitgeoefend voor de Raad voor Vergunningsbewistingen ?

M. Claes aimerait savoir si des problèmes se posent encore dans la pratique, compte tenu de la définition plus large donnée à la notion d'« intérêt général » tant par le Conseil d'État que par les autres juridictions.

Du fait de la définition plus large donnée à la notion d'« intérêt général », le statut juridique d'une partie défenderesse (une autorité ou le demandeur d'une autorisation) ne risque-t-il pas de pâtir d'associations pouvant systématiquement introduire des recours en annulation ? Jusqu'où pourra-t-on aller à cet égard ? Quelle est la vision des représentants du Conseil d'État à ce sujet ?

Comment la définition plus large donnée à la notion d'« intérêt général » s'articule-t-elle avec l'enquête publique administrative qui est généralement menée avant la prise d'une décision ? L'introduction d'une objection pendant l'enquête publique a-t-elle une influence sur la définition donnée à la notion d'« intérêt général » au cours de la procédure juridique susceptible d'être ensuite menée ?

M. Daïf partage la crainte que des associations ne soient créées dans le seul but d'intenter une action devant le Conseil d'État.

Il souhaite un éclaircissement sur un avis émis par la section de législation du Conseil d'État de 2006, selon lequel le délai d'existence d'un an n'est même pas nécessaire.

La question de l'intérêt collectif lors d'une enquête publique constitue à elle seule un vaste débat. On peut voir des quartiers divisés par un projet, certains le soutenant, d'autres le rejetant. Comment distinguer l'intérêt collectif dans ce cas ? Dans la majorité des cas, des associations ont plusieurs objectifs sociaux. Comment le Conseil d'État peut-il faire la part des choses ?

Enfin, il se réjouit d'entendre que le Conseil d'État ne craint pas une augmentation excessive du volume de travail si les propositions de loi sont adoptées.

M. Lefever répond que la durée d'existence des associations — que ce soit un an ou trois ans — n'a aucune importance pour le Conseil d'État.

Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a clairement affirmé que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, aucune durée n'est exigée dans le chef des associations, que l'acceptation de l'intérêt est interprétée de manière très large et que l'instauration d'une exigence d'une certaine pérennité constitue *de facto* une restriction par rapport à la pratique actuelle. Il s'agit donc d'une question d'opportunité et l'intervenant ne voit aucun argument incitant à choisir entre un an et trois ans.

Concernant l'accès uniforme des associations aux différents ordres juridiques, M. Lefever fait remarquer

De heer Claes wenst te vernemen of er, gelet op de ruimere invulling van het begrip « algemeen belang », zowel door de Raad van State als door de andere rechtbanken, in de praktijk nog problemen zijn.

Zal de rechtspositie van een verwerende partij (een overheid of een aanvrager van een vergunning) geen nadeel ondervinden bij de ruimere invulling van het begrip « algemeen belang » door verenigingen die systematisch vernietigingsberoepen kunnen indienen ? Hoever zal dit gaan ? Wat is de visie van de vertegenwoordigers van de Raad van State op deze problematiek ?

Hoe verhoudt de ruimere invulling van het begrip « algemeen belang » zich ten opzichte van het administratief openbaar onderzoek dat meestal voorafgaat aan een beslissing ? Heeft het indienen van een bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek invloed op de invulling van het begrip « algemeen belang » in de juridische procedure die nadien kan volgen ?

De heer Daïf vreest ook dat verenigingen zullen worden opgericht met als enig doel het instellen van een vordering voor de Raad van State.

Hij vraagt nadere uitleg over een advies uit 2006 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat stelt dat de bestaansduur van één jaar niet eens nodig is.

Het collectief belang onderscheiden bij een openbaar onderzoek is op zich al een heikle kwestie. Buurten kunnen verdeeld zijn over een project, met voor- en tegenstanders. Hoe bepaalt men in dit geval wat het collectief belang is ? De meeste verenigingen streven verschillende sociale doeleinden na. Hoe maakt de Raad van State de afweging ?

Ten slotte verheugt hij zich erover dat de Raad van State geen buitensporige stijging van het werkvolume verwacht als de wetsvoorstellingen in werking treden.

De heer Lefever antwoordt dat de bestaansduur van de verenigingen — of het nu gaat om een jaar of drie jaar — voor de Raad van State geen enkel verschil uitmaakt.

In zijn advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State duidelijk gesteld dat volgens de rechtspraak van de Raad van State, er helemaal geen duur wordt vereist in hoofde van de verenigingen, dat het aanvaarden van het belang zeer breed wordt geïnterpreteerd en dat het invoeren van een vereiste van een bepaalde duur *de facto* een beperking is ten opzichte van de huidige praktijk. Het betreft dus een opportunitetskwestie en spreker ziet geen argumenten om voor één of drie jaar te kiezen.

Betreffende de uniforme toegang van de verenigingen bij de verschillende rechtsordes, merkt de heer

que cette question a déjà été posée lors de l'examen de la proposition de loi n° 3-1953, adoptée au Sénat le 15 mars 2007.

L'intention était alors de modifier le Code Judiciaire en ces sens, mais il ignore si cela a été réalisé.

Bien entendu, les propositions de loi à l'examen n'offrent une solution que pour le Conseil d'État, et pas pour d'éventuelles autres juridictions.

M. Stevens revient à son tour sur la problématique de la durée d'existence des associations. Il ne faut pas oublier que les propositions de loi introduisent un système de présomption irréfragable d'intérêt dans le chef des associations, pour peu qu'elles répondent, entre autres, à la condition d'une durée d'existence suffisante.

Cette condition de durée est à son sens assez stricte. On pourrait parfaitement s'imaginer qu'une association qui ne répondrait pas aux critères de durée puisse malgré tout démontrer un intérêt suffisant en se fondant sur les dispositions générales de procédure des lois coordonnées sur le Conseil d'État et plus spécifiquement l'article 19 qui stipule : « Les (demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation) visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 (, 1 à 6,) peuvent être portés devant la (section du contentieux administratif) par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi. »

Si cette association ne bénéficie plus de la présomption elle peut retomber sur la jurisprudence générale du Conseil d'État. Il rappelle à cet égard que le Conseil d'État n'a jamais rejeté un recours au motif qu'une association avait été spécialement créée pour intenter ce recours.

Il rappelle également qu'il n'existe pas de hiérarchie des intérêts. En cas de recours, le Conseil d'État examine chacune des actions. Si une association introduit une requête, le magistrat vérifiera si cette dernière a un intérêt à agir et répond à l'ensemble des critères, peu importe l'avis ou l'attitude des particuliers directement concernés par la mesure contestée. Si ces derniers ne souhaitent pas agir, cela ne doit pas empêcher une association d'agir dans l'intérêt collectif.

Concernant les discordances dans la jurisprudence, il est d'avis qu'une initiative législative permettrait d'harmoniser la matière. Il existe encore une divergence de vues entre certaines chambres sur le fait qu'une association qui aurait un objet social large en matière environnementale, par exemple, dispose bien

Lefever op dat deze vraag reeds werd gesteld bij het onderzoek van het wetsvoorstel nr. 3-1953, aangenomen in de Senaat op 15 maart 2007.

Het was toen de bedoeling om het Gerechtelijk Wetboek in dezelfde zin te wijzigen, maar hij weet niet of dit gebeurd is.

De voorliggende wetsvoorstellen bieden uiteraard enkel een oplossing voor de Raad van State en niet voor eventuele andere rechtscolleges.

De heer Stevens komt op zijn beurt terug op de bestaansduur van de verenigingen. Men mag niet vergeten dat de wetsvoorstellen een onweerlegbaar vermoeden van belang in hoofde van de verenigingen instellen, in zoverre zij onder meer voldoen aan de voorwaarde dat zij lang genoeg bestaan.

Deze voorwaarde is volgens hem vrij strikt. Men kan zich heel goed inbeelden dat een vereniging die niet de vereiste bestaansduur heeft toch een voldoende belang kan aantonen op grond van de algemene rechtsplegingsbepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in het bijzonder artikel 19, dat het volgende bepaalt : « De (aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen) bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16 (, 1 tot 8],) kunnen voor de (afdeling bestuursrechtspraak) worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadering of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald. »

Wanneer het vermoeden niet langer van toepassing is op een vereniging kan deze terugvallen op de algemene rechtspleging van de Raad van State. Hij wijst erop dat de Raad van State nog nooit een beroep heeft verworpen omwille van het feit dat een vereniging speciaal werd opgericht om dat beroep in te stellen.

Hij herinnert er ook aan dat er geen hiërarchie van belangen bestaat. In geval van beroep onderzoekt de Raad van State elke vordering. Wanneer een vereniging een vordering instelt, zal de rechter nagaan of zij een belang heeft in de vordering en aan alle criteria beantwoordt, ongeacht de mening of de houding van de particulieren die rechtstreeks betrokken zijn bij de betwiste maatregel. Indien deze particulieren niet wensen op te treden, kan dat een vereniging niet beletten om in naam van het collectief belang op te treden.

Wat de discordanties in de rechtspraak betreft, meent hij dat een wetgevend initiatief dit kan verhelpen. Er bestaat nog onenigheid tussen sommige kamers van de Raad van State over de vraag of een vereniging die een breed maatschappelijk doel heeft in, bijvoorbeeld, milieuzaken, wel over voldoende

d'un intérêt suffisant pour introduire un recours sur un problème local et spécifique.

Certaines chambres estiment qu'il doit y avoir un lien de proportionnalité entre l'objet social de l'association et la décision attaquée. D'autres chambres ne partagent pas cet avis et trouvent suffisant que la matière corresponde à l'objet social de l'association, même s'il n'y a pas de lien de proportionnalité. Il est clair qu'une initiative législative permettra de clarifier les choses, car la thèse des uns n'a pas nécessairement davantage de pertinence juridique que la thèse des autres.

L'introduction d'une réclamation au cours de l'enquête publique n'a pas forcément de conséquences pour la notion « d'intérêt général » dans le cadre de l'introduction d'une demande d'annulation de la décision. Il est vrai que les associations qui interviennent lors de l'enquête publique sont souvent celles qui sont visées par l'alinéa 1<sup>er</sup> des propositions de loi et par la Convention d'Aarhus. Ces associations disposent donc de plein droit d'une présomption d'intérêt. L'on ne peut pas dire en termes généraux que la non-formulation d'une réclamation dans le cadre d'une enquête publique doit peser d'une quelconque manière sur la question de savoir si une association peut par la suite introduire un recours devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État dispose d'une compétence de cassation sur les arrêts rendus par le *Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen* (Conseil flamand pour les contestations des autorisations). À ce jour, cette matière n'a débouché sur aucun litige, si bien qu'il n'existe pas encore de jurisprudence en la matière.

M. Deprez souhaite préciser davantage sa question. Lorsque les intérêts des particuliers directement concernés par une décision et une association pour l'environnement sont opposés, comment se fait l'arbitrage entre un intérêt réel (celui des particuliers) et un intérêt général (celui de l'association) ?

Mme Talhaoui constate que le Conseil d'État ne considère pas la durée d'existence des associations comme une condition insurmontable. Depuis 1946, il part d'ailleurs du principe que l'association doit pouvoir justifier d'un intérêt suffisant et qu'il n'en faut pas plus. Le Conseil d'État a d'ailleurs développé une jurisprudence très importante sur la question de « l'intérêt suffisant » des associations.

L'intervenante indique que son groupe n'a dès lors aucune objection contre un délai d'un an, voire de trois ans. Elle relève toutefois qu'à l'étranger, aucune condition n'est imposée aux associations en termes de durée d'existence. La Convention d'Aarhus n'impose elle non plus, rien dans ce sens.

belang beschikt om beroep in te stellen voor een lokaal en specifiek probleem.

Sommige kamers menen dat een band van evenredigheid moet bestaan tussen het maatschappelijk doel van de vereniging en de beslissing die wordt aangevochten. Andere kamers delen deze mening niet en menen dat het volstaat dat de materie past in het maatschappelijk doel van de vereniging, ook al is er geen band van evenredigheid. Het is duidelijk dat een wetgevend initiatief daarin orde kan brengen want de ene stelling is niet noodzakelijk juridisch beter dan de andere.

Het indienen van een bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek heeft niet noodzakelijk gevolgen voor het begrip « algemeen belang » bij de indiening van een vordering tot vernietiging van de beslissing. Het is wel zo dat het vaak de verenigingen zijn die tussenkomst tijdens het openbaar onderzoek, die bedoeld worden in het eerste lid van de wetsvoorstellen en die in het Aarhus-Verdrag zijn bedoeld. Deze verenigingen beschikken dus van rechtswege over een vermoeden van belang. Men kan niet in algemene bewoordingen stellen dat het niet formuleren van een bezwaarschrift in het kader van een openbaar onderzoek een of ander gevolg moet hebben voor de vraag of een vereniging naderhand een beroep kan instellen bij de Raad van State.

De Raad van State heeft een cassatiebevoegdheid over de arresten van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. Tot op heden zijn er over deze problematiek geen betwistingen ontstaan en bestaat er bijgevolg nog geen rechtspraak.

De heer Deprez wil zijn vraag nauwkeuriger formuleren. Wanneer de belangen van particulieren die bij een beslissing rechtstreeks betrokken zijn en die van een milieuvereniging tegengesteld zijn, hoe komt men dan tot een arbitrage tussen een reëel belang (dat van de particulieren) en een algemeen belang (dat van de vereniging) ?

Mevrouw Talhaoui stelt vast dat de bestaansduur van de verenigingen niet als een onoverkomelijke voorwaarde wordt beschouwd door de Raad van State. Sinds 1946 oordeelt de Raad van State dat de vereniging een voldoende belang moet kunnen aantonen en dat dit volstaat. De Raad van State heeft trouwens een zeer belangrijke rechtspraak ontwikkeld over het « voldoende belang » van verenigingen.

Haar fractie heeft bijgevolg geen bezwaar tegen een termijn van één, dan wel van drie jaar. Wel stelt ze vast dat er in het buitenland geen bestaansduur wordt opgelegd aan de verenigingen. Het Aarhus-Verdrag legt dit evenmin op.

L'intervenante constate que certains membres de la commission craignent qu'il n'y ait une opposition, voire une incompatibilité entre intérêts privés et intérêts collectifs.

Elle peut comprendre la crainte qu'il soit fait obstruction systématique à certains travaux publics par des associations d'intérêt collectif. Elle rappelle toutefois que le Conseil d'État, dans sa grande sagesse, a la possibilité de décider qu'une autorité publique peut poursuivre ses travaux malgré des recours. Ceci fut le cas pour la ligne de tram à Anvers, alors que des riverains s'y opposaient avec ferveur.

En conclusion, elle constate que les représentants du Conseil d'État ne formulent pas d'objection majeure à la proposition de loi.

M. Stevens revient à l'exemple donné par M. Deprez. Si une association forme un recours contre une décision administrative, le Conseil d'État commence par examiner si elle justifie d'un intérêt suffisant. Si les particuliers directement concernés le souhaitent, ils peuvent intervenir dans la procédure et contester le recours au fond. Dans la pratique, les choses se dérouleront comme suit: une fois que l'existence d'un intérêt suffisant de l'association aura été démontrée, le recours sera déclaré recevable. Les particuliers concernés pourront alors avancer leurs arguments au fond afin de prouver la légalité de la décision administrative. Le magistrat statuera au fond sur la légalité de l'acte. Le fait que les particuliers directement concernés ne veuillent pas introduire un recours contre une décision ou un acte ne signifie toutefois pas qu'une association ne peut pas faire valoir un intérêt à former un tel recours.

Le Conseil d'État a pour mission d'examiner la légalité des actes. En ceci, il diffère des juridictions ordinaires qui examinent des conflits d'intérêts entre deux ou plusieurs personnes. Pour exercer son contrôle, le Conseil d'État vérifie si un requérant a un intérêt suffisant pour attaquer un acte dont il prétend qu'il est illégal. Si le Conseil d'État arrive à la conclusion que l'acte attaqué est légal, la requête sera rejetée. Le problème de l'arbitrage ne se pose pas, ceci ne fait pas partie des prérogatives du Conseil d'État.

## V. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article est adopté par 10 voix et 1 abstention.

Spreekster stelt vast dat sommige leden van de commissie vrezen voor een tegenstelling, zelfs een onverenigbaarheid tussen privé-belangen en collectieve belangen.

Ze kan de vrees begrijpen dat verenigingen met een collectief belang tegen bepaalde openbare werken systematisch obstructie voeren. Ze herinnert er evenwel aan dat de Raad van State in zijn grote wijsheid de mogelijkheid heeft te beslissen dat een overheid haar werkzaamheden kan voortzetten in weerwil van beroepsprocedures. Dat was het geval met de tramlijn in Antwerpen, waar enkele buurtbewoners zich fel tegen hebben gekant.

Ze besluit met de vaststelling dat de vertegenwoordigers van de Raad van State geen belangrijke bezwaren tegen het wetsvoorstel uiten.

De heer Stevens komt terug op het voorbeeld gegeven door senator Deprez. Als een vereniging een beroep aantekent tegen een administratieve beslissing, onderzoekt de Raad van State vooreerst of de vereniging een voldoende belang heeft. Als de rechtstreeks betrokken particulieren dit wensen kunnen zij in de procedure tussenkomsten en het beroep ten gronde aanvechten. In de praktijk zal het volgende gebeuren: eens het belang is aangetoond in hoofde van de vereniging wordt het beroep ontvankelijk verklaard. De particuliere burgers kunnen vervolgens ten gronde hun argumenten aanvoeren om de legaliteit van de administratieve beslissing aan te tonen. De magistraat zal ten gronde oordelen over de wettelijkheid van de akte. Het feit dat de direct betrokken particulieren geen beroep willen instellen tegen een beslissing of een akte, betekent echter niet dat een vereniging geen belang zou kunnen laten gelden om een beroep aan te tekenen tegen de beslissing.

De Raad van State heeft als opdracht de wettigheid van de akten te onderzoeken. Hierin verschilt hij van de gewone rechtscolleges die belangengeschilten tussen twee of meer personen onderzoeken. Om zijn controle uit te oefenen, gaat de Raad van State na of een verzoeker een voldoende belang heeft om een akte te betwisten waarvan hij beweert dat ze onwettig is. Indien de Raad van State tot de conclusie komt dat de betwiste akte wettig is, zal het verzoekschrift worden verworpen. Het probleem van de arbitrage is onbestaande, dat behoort niet tot de prerogatieven van de Raad van State.

## V. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

### Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

## Article 2

### *Amendement n° 1*

Mme Matz dépose à cet article un premier amendement visant à préciser la définition, donnée aux points 1° et 2°, des personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 5-1264/2).

L'amendement n° 1 est retiré en faveur des amendements n°s 3 et 4.

### *Amendement n° 2*

M. De Padt dépose à cet article un amendement visant à porter d'un à trois ans la durée minimale d'existence de la personnalité juridique (amendement n° 2, doc. Sénat, n° 5-1264/2).

### *Amendement n° 3*

Mme Matz dépose un amendement visant à préciser la définition, donnée au 1° de cet article, des personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement (amendement n° 3, doc. Sénat, n° 5-1264/2).

### *Amendement n° 4*

Mme Matz dépose un amendement visant à remplacer, dans l'alinéa 2 proposé, la notion d'« intérêt collectif » par la notion de « protection de l'environnement » (amendement n° 4, doc. Sénat, n° 5-1264/2). Dans la justification de cet amendement, elle donne une définition très large de ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion d'« environnement ».

Certains membres craignaient en effet que l'adoption de cet amendement ne restreigne trop le champ d'application de la proposition de loi, en excluant de celui-ci les personnes morales qui défendent un autre intérêt collectif. Afin d'apaiser cette inquiétude, il est donné dans la justification de l'amendement une interprétation très large de la notion d'« environnement ». Cette notion doit en effet être comprise à la lumière non seulement de la Convention d'Aarhus mais aussi des différentes directives européennes. L'intervenante insiste sur le fait qu'en l'occurrence, la notion d'« environnement » ne doit donc pas être comprise au sens strict de défense de la nature, mais dans une acceptation large incluant les biens ayant une valeur culturelle, la santé et la sécurité, et même « l'urbanisme » si l'on tient compte des directives européennes.

## Artikel 2

### *Amendement nr. 1*

Op dit artikel wordt een eerste amendement ingediend door mevr. Matz teneinde de omschrijving in het 1° en het 2° van de rechtspersonen die zich inzetten voor milieubescherming te verduidelijken (amendement nr. 1, Stuk Senaat nr. 5-1264/2).

Amendement nr. 1 wordt ingetrokken ten voordele van de amendementen 3 en 4.

### *Amendement nr. 2*

De heer De Padt dient op dit artikel een amendement in teneinde de duur van de rechtspersoonlijkheid van één op drie jaar te brengen (amendement nr. 2, Stuk Senaat nr. 5-1264/2).

### *Amendement nr. 3*

Mevrouw Matz dient een amendement teneinde de omschrijving de omschrijving van de rechtspersonen die zich inzetten voor milieubescherming te preciseren in het 1°, (amendement nr. 3, Stuk Senaat nr. 5-1264/2).

### *Amendement nr. 4*

Mevrouw Matz dient een amendement teneinde in het voorgestelde tweede lid het begrip « collectief belang » te vervangen door het begrip « milieubescherming » (amendement nr. 4, Stuk Senaat nr. 5-1264/2). In de verantwoording bij dit amendement geeft zij een zeer ruime omschrijving van wat onder het begrip « milieu » moet worden begrepen.

Sommige leden vreesden immers dat door de stemming van dit amendement het toepassingsgebied al te zeer zou beperkt worden omdat ingevolge het amendement rechtspersonen die een ander collectief belang nastreven van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel worden uitgesloten. Om deze ongerustheid te bedaren wordt in de verantwoording bij het amendement een zeer ruime interpretatie gegeven van het begrip milieu. Dit begrip moet immers niet alleen begrepen worden zoals het voortvloeit uit het Aarhus maar ook uit de verschillende Europese richtlijnen. Zij benadrukt dat met milieu dus zeker niet enkel de verdediging van de natuur bedoeld wordt in de strikte betekenis van het woord maar dat « milieu » ook betrekking kan hebben op goederen met culturele waarde, de gezondheid en de veiligheid. Zelfs « urbanisme » valt onder het begrip « milieu » als men rekening houdt met Europese richtlijnen.

Elle espère qu'une interprétation aussi large permettra de trouver un consensus sur la proposition de loi.

Le président insiste sur l'importance de cette justification, car celle-ci trouve un équilibre entre, d'une part, le simple établissement d'une présomption légale en faveur d'associations de protection de l'environnement au sens strict du terme et, d'autre part, l'extension d'une présomption légale à toutes les personnes morales qui défendent « un » intérêt collectif.

Mme Thibaut constate que l'amendement donne effectivement à la notion d'«environnement» une interprétation très large, mais regrette que d'autres associations qui défendent un intérêt collectif (en faveur de la lutte contre la pauvreté, par exemple) soient exclues. C'est la raison pour laquelle elle n'approuvera pas l'amendement, mais bien le texte dans son ensemble.

M. Claes estime qu'un certain nombre de questions demeurent. Outre les associations environnementales, il existe d'autres organisations qui défendent des intérêts collectifs. Celles-ci ne pourront toutefois pas bénéficier de la présomption créée par la proposition de loi à l'examen. Les syndicats et les instances publiques ne jouissent pas de la personnalité juridique et devront donc justifier de leur intérêt à agir devant le Conseil d'État, tandis que les associations environnementales n'auront pas à le faire.

Il n'y a pas eu de concertation avec les régions, alors que la reconnaissance des associations environnementales visées au 1° leur incombe. Par ailleurs, ce sont les régions qui sont compétentes pour la législation environnementale et donc pour les règles devant être appliquées par le Conseil d'État.

Le *Raad voor vergunningsbetwistingen* (Conseil flamand pour les contestations des autorisations) est compétent en Région flamande pour le traitement en première instance de toutes les contestations d'autorisations. Une meilleure coordination devrait quand même être assurée avec le Conseil d'État, qui n'a à connaître de ces contestations qu'en tant que juge de cassation.

Par ailleurs, il se pose un problème en termes d'accès uniforme aux différentes instances judiciaires. L'accès à la justice proposé vaut pour le Conseil d'État, qui pose jusqu'à présent le moins de problèmes en la matière. Pour la sécurité juridique, il est primordial que l'accès aux différentes instances judiciaires soit le plus uniformisé possible, en d'autres termes que l'accès à la justice soit identique pour la Cour constitutionnelle et les cours et tribunaux ordinaires, la Cour de cassation et les autres juridictions administratives. La notion d'« intérêt » est adaptée dans la proposition de loi à l'examen, mais aucune modification n'est apportée au Code judiciaire ou aux lois spéciales.

Zij hoopt dat een dergelijke ruime interpretatie een consensus mogelijk maakt over het wetsvoorstel.

De voorzitter benadrukt het belang van deze verantwoording omdat zij een evenwicht vindt tussen het enkel instellen van een wettelijk vermoeden ten voordele van milieuverenigingen in de enge betekenis van het woord en het uitbreiden van een wettelijk vermoeden tot alle rechtspersonen die «een» collectief belang nastreven.

Mevr. Thibaut stelt vast dat het amendement een zeer ruime interpretatie geeft aan het begrip milieu maar tegelijk betreurt zij dat andere verenigingen die een collectief belang nastreven (bijvoorbeeld, voor de bestrijding van de armoede) worden uitgesloten. Zij zal om die reden het amendement niet stemmen maar wel het geheel van de tekst.

De heer Claes meent dat er toch nog een aantal vragen overblijven. Naast de milieuverenigingen zijn er nog andere organisaties die collectieve belangen nastreven. Deze zullen echter niet kunnen genieten van het vermoeden dat door dit wetsvoorstel wordt in het leven geroepen. Vakbonden en overheidsinstanties hebben geen rechtspersoonlijkheid en zouden dus wel hun belang moeten bewijzen voor de Raad van State terwijl milieuverenigingen dat niet moeten doen.

Er is geen overleg geweest met de gewesten terwijl zij toch instaan voor de erkenning van de milieuverenigingen die in het 1° bedoeld worden. Bovendien zijn het de gewesten die bevoegd zijn voor de milieuwetgeving en dus voor de regels die door de Raad van State moeten worden toegepast.

De Raad voor vergunningsbetwistingen is in het Vlaams Gewest bevoegd voor de behandeling in eerste aanleg van alle vergunningsbetwistingen. Er zou toch een betere afstemming moeten gebeuren met de Raad van State die in deze betwistingen slechts als cassatie-rechter optreedt.

Daarnaast rijst er een probleem op het vlak van uniforme rechtstoegang tot de verschillende rechtsinstanties. De voorgestelde rechtstoegang geldt voor de Raad van State, waar tot nog toe de minste problemen rijzen op het vlak van rechtstoegang. Voor de rechtszekerheid is het van groot belang dat de rechtstoegang tot de verschillende juridische instanties zo uniform mogelijk verloopt: dus eenzelfde rechtstoegang bij het Grondwettelijk Hof, de gewone hoven en rechtkamers, het Hof van Cassatie en andere administratieve rechtscolleges. In dit wetsvoorstel wordt het begrip «belang» aangepast maar het gerechtelijk wetboek of de bijzondere wetten worden

M. Claes met donc en garde contre un risque de morcellement juridique en la matière.

Par ailleurs, la modification de la loi du 6 janvier 2014 sur le Conseil d'État permet d'obtenir une indemnisation auprès du Conseil d'État. Cela ne pose-t-il pas problème que des associations puissent obtenir une indemnisation devant le Conseil d'État, mais pas devant les juridictions civiles, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation ?

L'intervenant souhaite recueillir l'avis de la ministre de la Justice à ce sujet.

Mme Talhaoui peut se rallier au compromis proposé dans l'amendement à l'examen. Les organisations qui œuvreront véritablement pour la protection de l'environnement pourront aller devant le Conseil d'État sur la base d'une présomption irréfragable.

Il ressort de l'audition des représentants du Conseil d'État que le fait qu'une organisation ait ou non une présomption réfragable d'intérêt n'a aucune importance. Le Conseil d'État vérifiera toujours si une organisation poursuit un intérêt général et a un certain sérieux.

M. Broers maintient que la notion d'« intérêt collectif de protection de l'environnement » est si vague qu'elle peut difficilement être définie. Il suffit, le cas échéant, d'adapter les statuts.

#### *Amendement n° 5*

Mme Matz dépose un amendement visant à adapter les références internes aux différents alinéas de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État aux modifications proposées (amendement n° 5, doc. Sénat n° 5-1264/2).

#### *Amendement n° 7*

M. Claes dépose un amendement (amendement n° 7, doc. Sénat n° 5-1264/2) tendant :

1° à transformer en présomption réfragable la présomption irréfragable qui est instaurée à l'égard des associations pour la protection de l'environnement;

2° à exclure du champ d'application de la proposition de loi les personnes morales qui défendent un intérêt collectif;

3° à adapter les références internes de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État aux modifications découlant de la proposition de loi.

niet aangepast. De heer Claes waarschuwt dus voor juridische versnippering.

Door de wijzigingen van de wet van 6 januari 2014 op de Raad van State kan men ook een schadevergoeding krijgen bij de Raad van State. Is er geen probleem als verenigingen voor de Raad van State wel een schadevergoeding kunnen krijgen en dat niet het geval is voor de burgerlijke rechtbanken, volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie ?

Hij wenst dat hierover een advies wordt ingewonnen bij de minister van Justitie.

Mevr. Talhaoui aanvaardt het compromis dat wordt voorgesteld in dit amendement. Organisaties die echt met het milieu bezig zijn zullen zich op grond van een onweerlegbaar vermoeden tot de Raad van State kunnen wenden.

Uit de hoorzittingen met de vertegenwoordigers van de Raad van State is gebleken dat het geen rol speelt of een organisatie een al dan niet weerlegbaar vermoeden van belang heeft. De Raad van State zal altijd nagaan of een organisatie een algemeen belang nastreeft en enige serieus heeft.

De heer Broers blijft er bij dat het begrip « collectief milieubelang » zo vaag is dat men het moeilijk kan afbakenen. Het volstaat om desnoods de statuten aan te passen.

#### *Amendement nr. 5*

Mevrouw Matz dient een amendement teneinde de interne verwijzingen naar de verschillende leden van het artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te passen aan de voorgestelde wijzigingen (amendement nr. 5, Stuk Senaat nr. 5-1264/2).

#### *Amendement nr. 7*

De heer Claes dient een amendement in (amendement nr. 7, Stuk Senaat nr. 5-1264/2) dat er toe strekt om :

1° het onweerlegbaar vermoeden dat wordt ingevoerd ten aanzien van verenigingen voor milieubescherming te wijzigen in een weerlegbaar vermoeden;

2° de rechtspersonen die een collectief belang verdedigen van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel uit te sluiten;

3° de interne verwijzingen van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te passen aan de wijzigingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel.

Mme Talhaoui ressent une réticence à transposer la Convention d'Aarhus dans notre ordre juridique interne. La Convention d'Aarhus est reprise dans la proposition de loi et elle suppose que les organisations qui défendent un intérêt général lié à l'environnement bénéficient d'un accès souple au Conseil d'État. Cet amendement emporte que les associations environnementales, même si elles défendent l'environnement depuis des décennies, devront encore toujours justifier d'un intérêt. Cet amendement vide la Convention d'Aarhus de sa substance alors que tant cette convention que plusieurs directives européennes donnent un droit quasiamatique à saisir le Conseil d'État d'atteintes à l'environnement.

M. Moureaux déclare qu'il était d'accord avec l'amendement n° 2 compte tenu du fait que la proposition de loi instaurait initialement une présomption d'intérêt dans le chef de toutes les personnes morales qui défendaient un intérêt collectif. Consécutivement au consensus atteint en commission sur la limitation de la présomption aux associations environnementales, il pense que la condition de prolongation de la durée de vie n'est plus nécessaire.

L'amendement n° 2 est rejeté par 7 voix contre 4.

L'amendement n° 3 est adopté par 10 voix et 1 abstention.

L'amendement n° 4 est adopté par 6 voix contre 3 et 2 abstentions.

L'amendement n° 5 est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

L'amendement n° 7 est rejeté par 7 voix contre 3 et une abstention.

### Article 3 (nouveau)

#### *Amendement n° 6*

Mme Matz dépose un amendement visant à adapter les références internes de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État aux modifications découlant des lois des 6 et 20 janvier 2014 (amendement n° 6, doc. Sénat, n° 5-1264/2).

L'amendement n° 6 est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

L'ensemble de la proposition de loi ainsi amendée est adopté par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

À la suite du présent vote, la proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire

Mevrouw Talhaoui heeft het gevoel dat er weerstand bestaat tegen het omzetten van het Verdrag van Aarhus in de Belgische rechtsorde. Het Verdrag van Aarhus is opgenomen in het wetsvoorstel en vraagt dat organisaties die een algemeen milieubelang verdedigen op een soepele wijze toegang krijgen tot de Raad van State. Door dit amendement zullen milieuverenigingen, zelfs als zij al decennia lang het milieu verdedigen, nog steeds hun belang moeten aantonen. Dit amendement impliceert een uitholling van het Verdrag van Aarhus terwijl zowel Aarhus als de Europese richtlijnen milieuverenigingen een quasi-automatisch recht geven om milieuschendingen aan te kaarten voor de Raad van State.

De heer Moureaux verklaart dat hij het met amendement nr. 2 eens was, rekening houdende met het feit dat het wetsvoorstel oorspronkelijk een vermoeden van belang instelde voor alle rechtspersonen die een collectief belang verdedigden. Ingevolge de binnen de commissie bereikte consensus over de beperking van een vermoeden tot milieuverenigingen meent hij dat de voorwaarde voor een verlenging van de levensduur niet meer nodig is.

Amendement nr. 2 wordt verworpen met 7 tegen 4 stemmen.

Amendement nr. 3 wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

Amendement nr. 4 wordt aangenomen met 6 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 5 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 7 wordt verworpen met 7 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

### Artikel 3 (nieuw)

#### *Amendement nr. 6*

Mevrouw Matz dient een amendement teneinde de interne verwijzingen in artikel 30 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te passen aan de wijzigingen die voortvloeien uit de wetten van 6 en 20 januari 2014 (amendement nr. 6, Stuk Senaat nr. 5-1264/2).

Amendement nr. 6 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

Het geheel van het aldus gemaakte wetsvoorstel wordt aangenomen met 7 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

Ingevolge deze stemming vervalt het wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde de verenigingen een vorde-

une action d'intérêt collectif de Mmes Khattabi et Piryns (doc. Sénat, n° 5-1330/1) devient sans objet.

L'intitulé de la proposition de loi est adapté de manière à tenir compte des amendements.

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

*Les rapporteurs,*

Vanessa MATZ.

Fatma PEHLIVAN.

*Le président,*

Philippe MOUREAUX.

ringsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen van de dames Khattabi en Piryns (Stuk Senaat nr. 5-1330/1).

Het opschrift van het wetsvoorstel word aangepast aan de amendering.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*

Vanessa MATZ.

Fatma PEHLIVAN.

*De voorzitter,*

Philippe MOUREAUX.