

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2013-2014

---

19 NOVEMBRE 2013

---

**Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État**

---

## AMENDEMENTS

---

N° 1 DE MME **MATZ** ET CONSORTS

Art. 2

**Compléter cet article par un 4<sup>o</sup> rédigé comme suit :**

*« 4<sup>o</sup> à l'alinéa 3, les mots « aux actes et règlements visés au 2<sup>o</sup> » sont remplacés par les mots « aux actes et règlements visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> ». »*

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 2 DE MME **MATZ** ET CONSORTS

Art. 6

**Dans l'article 17 proposé, apporter les modifications suivantes :**

**A) dans la version française du § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, supprimer les mots « dans la requête en annulation »;**

---

*Voir :*

Documents du Sénat :

5-2277 - 2012/2013 :

No 1 : Projet de loi.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2013-2014

---

19 NOVEMBER 2013

---

**Wetsontwerp houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State**

---

## AMENDEMENTEN

---

Nr. 1 VAN MEVROUW **MATZ** C.S.

Art. 2

**Dit artikel aanvullen met een 4<sup>o</sup>, luidende :**

*« 4<sup>o</sup> in het derde lid worden de woorden « de in 2<sup>o</sup> bedoelde akten » vervangen door de woorden « de in het eerste lid, 2<sup>o</sup>, bedoelde akten ». »*

Verantwoording

Zie nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 2 VAN MEVROUW **MATZ** C.S.

Art. 6

**In het voorgestelde artikel 17, de volgende wijzigingen aanbrengen :**

**A) in de Franse tekst van § 1, tweede lid, 2<sup>o</sup>, de woorden « dans la requête en annulation » weglaten;**

---

*Zie :*

Stukken van de Senaat :

5-2277 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

**B) au § 1<sup>er</sup>, remplacer l'alinéa 3 par ce qui suit :**

« Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, la suspension ou des mesures provisoires ne peuvent être demandées après le dépôt du rapport visé à l'article 24. Toutefois, toute partie qui y a un intérêt peut dans ce cas adresser au président de la chambre saisie de la requête une demande motivée en vue d'obtenir la fixation de l'affaire en urgence. La demande de suspension ou de mesures provisoires introduite entre le dépôt du rapport et sa notification est assimilée à la demande motivée. Le président se prononce par ordonnance sur cette demande. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance et au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande, et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires. »;

**C) compléter le § 4, alinéa 2, par les mots « ou des mesures provisoires »;**

**D) au § 6, supprimer les mots « dont la suspension est demandée », et remplacer les mots « ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire » par les mots « ordonne la suspension ou des mesures provisoires ou confirme la suspension provisoire ou les mesures provisoires »;**

**E) au § 7, insérer les mots « ou la demande de mesures provisoires » avant les mots « ayant été rejetée ».**

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 3 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 7

**Dans l'article 7, apporter les modifications suivantes :**

**A) modifier l'« article 7, 3<sup>o</sup> », en un « article 7, 4<sup>o</sup> », et l' « article 7, 2<sup>o</sup> », en un « article 7, 3<sup>o</sup> »;**

**B) après l'article 7, 1<sup>o</sup>, insérer un article 7, 2<sup>o</sup>, rédigé comme suit :**

« 2<sup>o</sup> à l'alinéa 2, les mots « a pris connaissance de l'acte ou de la décision de portée individuelle » sont remplacés par les mots « s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle »;

**B) in § 1, het derde lid vervangen als volgt :**

« In afwijking van het eerste en tweede lid, mogen de schorsing of de voorlopige maatregelen niet worden gevorderd na de neerlegging van het verslag bedoeld bij artikel 24. Elke partij die hierbij enig belang heeft mag evenwel in dit geval aan de voorzitter van de kamer waarbij het verzoek ahangig werd gemaakt een met redenen omkleed verzoek richten om met spoed een terechtzitting te bepalen. De vordering tot schorsing of tot voorlopige maatregelen ingediend tussen de neerlegging van het verslag en de kennisgeving ervan wordt gelijkgesteld met het gemotiveerd verzoek. De voorzitter spreekt zich over dit verzoek bij beschikking uit. Indien de spoedeisendheid gerechtvaardigd lijkt, stelt hij de zaak vast op korte termijn en ten laatste binnen de twee maanden na de ontvangst van het verzoek, en mag hij de termijnen voor de neerlegging van de laatste memories aanpassen. »;

**C) § 4, tweede lid, aanvullen met de woorden « of de voorlopige maatregelen »;**

**D) in § 6, de woorden « waarvan de schorsing wordt gevorderd » weglaten, en de woorden « waarbij de schorsing wordt bevestigd » vervangen door de woorden « waarbij de schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevolen of waarbij de voorlopige schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevestigd »;**

**E) in § 7, de woorden « of de vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen » invoegen vóór de woorden « afgewezen is ».**

Verantwoording

Zie nota van de Dienst wetevaluatie.

Nr. 3 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 7

**In artikel 7, de volgende wijzigingen aanbren-**  
**gen :**

**A) « artikel 7, 3<sup>o</sup> » wijzigen in « artikel 7, 4<sup>o</sup> » en « artikel 7, 2<sup>o</sup> » in « artikel 7, 3<sup>o</sup> »;**

**B) na artikel 7, 1<sup>o</sup>, een artikel 7, 2<sup>o</sup>, invoegen, luidende :**

« 2<sup>o</sup> in het tweede lid worden de woorden « nadat de betrokken in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking » vervangen door de woorden « nadat aan de betrokkene de akte of de beslissing met individuele strekking ter kennis werd gebracht »;

**C) dans la version française de l'alinéa inséré par le 2<sup>o</sup> de cet article, insérer les mots « ou un règlement » après le mot « acte » et, dans la version néerlandaise de ce même alinéa, remplacer les mots « een handeling » par les mots « een akte of een reglement »;**

**D) insérer un point 3<sup>o</sup>/1 rédigé comme suit :**

« 3<sup>o</sup>/1 à l'alinéa 4, qui devient l'alinéa 5, les mots « alinéa 3 » sont remplacés par les mots « alinéa 4 »; ».

Justification

Les amendements sous A) et B) visent à réintégrer dans le projet de loi une disposition qui figurait à l'article 7 de l'avant-projet de loi approuvé en première lecture et qui n'a donné lieu à aucune observations de la part de la section de législation du Conseil d'État. Cette disposition a disparu sans motif entre les deux lectures. L'exposé des motifs du projet de loi y fait d'ailleurs expressément référence.

Pour les deux autres amendements, voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N<sup>o</sup> 4 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 8

**À l'alinéa 7 de l'article 21 proposé, remplacer les mots « alinéa 2 » par les mots « alinéa 3 » et les mots « bij de betekening van het verslag van de auditeur of bij de kennisgeving van het feit » par les mots « met de kennisgeving van het verslag van de auditeur of van de mededeling ».**

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N<sup>o</sup> 5 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 10

**Modifier cet article comme suit :**

**A) au 2<sup>o</sup>, remplacer les mots « alinéa 2 » par « alinéa 3 » et, dans l'alinéa inséré par ce point, remplacer les mots « Le Roi » par les mots « L'arrêté royal visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> »;**

**C) in de Franse tekst van het lid dat ingevoegd wordt door artikel 7, 2<sup>o</sup>, de woorden « ou un règlement » invoegen na het woord « acte » en in de Nederlandse tekst van datzelfde lid de woorden « een handeling » vervangen door de woorden « een akte of een reglement »;**

**D) een punt 3<sup>o</sup>/1 invoegen, luidende :**

« 3<sup>o</sup>/1 in het vierde lid, dat het vijfde lid wordt, worden de woorden « derde lid » vervangen door de woorden « vierde lid »; ».

Verantwoording

De amendementen onder A) en B) strekken ertoe in het wetsontwerp een bepaling in te voegen, die opgenomen was in artikel 7 van het voorontwerp van wet dat bij de eerste lezing goedgekeurd werd en waarvoor de Afdeling Wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen formuleerde. Deze bepaling is zonder reden verdwenen tussen de twee lezingen. De memorie van toelichting van het wetsontwerp verwijst er uitdrukkelijk naar.

Voor de twee andere amendementen, zie nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 4 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 8

**In het zevende lid van het voorgestelde artikel 21, de woorden « tweede lid » vervangen door de woorden « derde lid » en in de Nederlandse tekst van dit lid, de woorden « bij de betekening van het verslag van de auditeur of bij de kennisgeving van het feit » vervangen door de woorden « met de kennisgeving van het verslag van de auditeur of van de mededeling ».**

Verantwoording

Zie nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 5 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 10

**Dit artikel wijzigen als volgt :**

**A) in het 2<sup>o</sup>, de woorden « tweede lid » vervangen door « derde lid » en, in het lid dat door dit punt wordt ingevoegd, de woorden « De Koning » vervangen door de woorden « Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid »;**

**B) au 3<sup>o</sup> de cet article, supprimer les mots « devenu alinéa 3 » et, dans l'alinéa visé par ce point, remplacer les mots « du *pro deo* » par les mots « de l'aide juridique de deuxième ligne »;**

**C) au 5<sup>o</sup> de cet article, insérer les mots « ou d'un règlement » après les mots « d'un acte »;**

**D) insérer un point 5<sup>o</sup>/1 rédigé comme suit :**

« 5<sup>o</sup>/1 au paragraphe 3, remplacer les mots « de l'article 17, § 4, » par les mots « du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 »; ».

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N<sup>o</sup> 6 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 11

**À l'article 30/1 proposé, apporter les modifications suivantes :**

**A) au § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, remplacer les mots « de l'indemnité de procédure » par les mots « de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige »;**

**B) dans la version néerlandaise des alinéas 2 et 3 du § 2, remplacer les mots « de verliezende partij » et « de verliezende partijen » respectivement par les mots « de in het ongelijk gestelde partij » et « in het ongelijk gestelde partijen ».**

Justification

L'amendement sous A) tend à expliciter la base légale sur laquelle le Roi devra se fonder pour adopter le projet d'arrêté royal visé par cette disposition. Comme le reste de l'article, il s'inspire directement de l'article 1022 du Code judiciaire, en tenant compte des particularités du contentieux objectif devant le Conseil d'État.

Pour l'autre amendement, voir la note du Service d'évaluation de la législation.

**B) in het 3<sup>o</sup> van dit artikel, de woorden « dat het derde lid geworden is, » weglaten en in het lid bedoeld in dit punt, de woorden « van het *pro deo* » vervangen door de woorden « van de juridische tweedelijnsbijstand »;**

**C) in het 5<sup>o</sup> van dit artikel, de woorden « of van een reglement » na de woorden « van een akte » invoegen;**

**D) een punt 5<sup>o</sup>/1 invoegen, luidende :**

« 5<sup>o</sup>/1 in paragraaf 3, de woorden « van artikel 17, § 4, » vervangen door de woorden « van paragraaf 1, derde lid »; ».

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 6 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 11

**In het voorgestelde artikel 30/1, de volgende wijzigingen aanbrengen :**

**A) in § 1, tweede lid, de woorden « van de rechtsplegingsvergoeding » vervangen door de woorden « van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil »;**

**B) in de Nederlandse tekst van het tweede en derde lid van § 2, de woorden « de verliezende partij » en « verliezende partijen » respectievelijk vervangen door de woorden « de in het ongelijk gestelde partij » en « in het ongelijk gestelde partijen ».**

Verantwoording

Het amendement onder A) is bedoeld om de rechtsgrond aan te geven waarop de Koning zal moeten steunen bij de goedkeuring van het ontwerp van koninklijk besluit waarvan sprake is in deze bepaling. Zoals de rest van het artikel bouwt het rechtstreeks voort op artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, met aandacht voor de bijzonderheden van de objectieve geschillenberechting voor de Raad van State.

Voor het andere amendement, zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

## N° 7 DE MME MATZ ET CONSORTS

## Art. 12

**Insérer, dans le § 3 de l'article 36 proposé, un alinéa qui devient l'alinéa 1<sup>er</sup>, rédigé comme suit :**

*« § 3. La chambre qui a prononcé l'astreinte, peut, à la requête de l'autorité condamnée, annuler l'astreinte, en suspendre l'échéance pendant un délai à fixer par elle ou diminuer l'astreinte en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Pour autant que l'astreinte soit encourue avant cette impossibilité la chambre ne peut ni l'annuler ni la diminuer. »*

## Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

## N° 8 DE MME MATZ ET CONSORTS

## Art. 13

**À l'article 38 proposé, apporter les modifications suivantes :**

**A) au § 1<sup>er</sup>, insérer les mots suivants :**

— **dans la version française de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les mots «ou le règlement» après les mots «l'acte»;**

— **à l'alinéa 3, les mots «ou un nouveau règlement» et «ou ce règlement», respectivement après les mots «nouvel acte» et «cet acte»;**

**B) remplacer :**

— **dans la version néerlandaise du § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les mots «in het bestreden besluit» par les mots «in de bestreden akte of het bestreden reglement»;**

— **dans le § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, les mots «de la décision» par les mots «de l'acte ou du règlement»;**

— **dans le § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, les mots «l'acte attaqué» par les mots «l'acte ou le règlement attaqué»;**

— **l'alinéa 2 du § 4, par l'alinéa qui suit :**

*«Les autres parties peuvent, dans un délai de quinze jours à compter du moment où la section du contentieux administratif leur notifie la manière dont*

## Nr. 7 VAN MEVROUW MATZ C.S.

## Art. 12

**In § 3 van het voorgestelde artikel 36, een lid invoegen dat het eerste lid wordt en dat luidt als volgt :**

*« § 3. De kamer die de dwangsom heeft uitgesproken kan, op verzoek van de veroordeelde overheid, de dwangsom opheffen, de looptijd ervan opschorten gedurende een door haar vast te stellen termijn of de dwangsom verminderen in geval van blijvende, tijdelijke of gedeeltelijke onmogelijkheid voor die overheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen. Voor zover de dwangsom opgelegd is voordat er sprake was van deze onmogelijkheid, kan de kamer de dwangsom niet opheffen, noch verminderen. »*

## Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

## Nr. 8 VAN MEVROUW MATZ C.S.

## Art. 13

**In het voorgestelde artikel 38, de volgende wijzigingen aanbrengen :**

**A) in § 1, de volgende woorden invoegen :**

— **in de Franse tekst van het eerste lid, de woorden «ou le règlement» na de woorden «l'acte»;**

— **in het derde lid, de woorden «of een nieuw reglement» en «of dit reglement» respectievelijk na de woorden «een nieuwe akte» en «deze akte»;**

**B) vervangen :**

— **in de Nederlandse tekst van § 1, eerste lid, de woorden «in het bestreden besluit» door de woorden «in de bestreden akte of het bestreden reglement»;**

— **in § 1, vierde lid, de woorden «van de beslissing» door de woorden «van de akte of het reglement».**

— **in § 4, eerste lid, de woorden «het bestreden besluit» door de woorden «de bestreden akte of het bestreden reglement»;**

— **het tweede lid van § 4 als volgt :**

*«De andere partijen kunnen, binnen een termijn van vijftien dagen vanaf het ogenblik waarop de afdeling Bestuursrechtspraak hen in kennis stelt van*

*le vice a été corrigé, faire valoir leurs observations sur ce point. »;*

— **dans le § 4, alinéa 3, les mots** « si la correction est entachée de nouveaux vices, l'acte attaqué ou, le cas échéant, l'acte refait, » **par les mots** « *que la correction est entachée de nouveaux vices, l'acte ou le règlement corrigé ou, le cas échéant, refait* ».

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 9 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 14

**Remplacer le 6<sup>o</sup>, inséré par le point 3<sup>o</sup> de cet article, par ce qui suit :**

*« 6<sup>o</sup> avoir pendant vingt ans au moins exercé la profession d'avocat à titre d'activité professionnelle principale ou avoir exercé pendant vingt ans au moins une fonction dont l'exercice nécessite une bonne connaissance du droit, dont quinze ans au moins en qualité d'avocat. »*

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 10 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 15

**Dans l'alinéa 1<sup>er</sup> proposé, remplacer les mots** « Les membres du Conseil d'État » **par les mots** « Cette dernière personne et les membres du Conseil d'État » **et, dans la version néerlandaise de cet alinéa, remplacer le mot** « examencommissie » **par le mot** « jury ».

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 11 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 33

**Remplacer cet article par ce qui suit :**

*« Art. 33. Dans les mêmes lois, l'intitulé du titre IX, « Mesures en vue de résorber l'arriéré juridictionnel », inséré par la loi du 15 septembre 2006, est complété*

*de manier waarop het gebrek werd rechtgezet, hun opmerkingen daaromtrent doen gelden. »;*

— **in § 4, derde lid, de woorden** « het bestreden besluit of in voorkomend geval het herstelde besluit » **door de woorden** « *de herstelde akte of het herstelde reglement of in voorkomend geval de nieuwe akte of het nieuwe reglement* ».

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 9 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 14

**Het 6<sup>o</sup>, ingevoegd bij het 3<sup>o</sup> van dit artikel, vervangen als volgt :**

*« 6<sup>o</sup> gedurende minstens twintig jaar als voornaamste beroepsactiviteit het beroep van advocaat uitgeoefend hebben of gedurende minstens twintig jaar een functie hebben uitgeoefend waarvan de uitoefening een goede kennis van het recht vereist, waaronder minstens vijftien jaar als advocaat. »*

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 10 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 15

**In het voorgestelde eerste lid, de woorden** « De leden van de Raad van State » **vervangen door de woorden** « *De laatstgenoemde persoon en de leden van de Raad van State* » **en, in de Nederlandse tekst van dit lid, de woorden** « examencommissie » **vervangen door het woord** « *jury* ».

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 11 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 33

**Dit artikel vervangen als volgt :**

*« Art. 33. In dezelfde wetten wordt het opschrift van titel IX « Maatregelen tot het wegwerken van de gerechtelijke achterstand », ingevoegd bij de wet van*

*par les mots « et de faire face à l'augmentation du nombre de demandes d'avis ». »*

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

N° 12 DE MME MATZ ET CONSORTS

Art. 39

**Remplacer cet article par ce qui suit :**

*« Art. 39. La présente loi entre en vigueur à la date de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 3, 6, 8, 9, 10, 6<sup>o</sup>, 12, 13 et 38, premier tiret, qui entreront en vigueur à une date fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2014. Ces articles s'appliqueront à tout recours ou demande introduit à compter de cette date. »*

Justification

Voir la note du Service d'évaluation de la législation.

En outre, il est précisé que l'entrée en vigueur de certaines dispositions de procédure sera fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2014, de manière à laisser le temps d'exécuter ces dispositions et d'éviter une insécurité juridique liée à une application immédiate de la loi. À cet effet, celle-ci s'appliquera aussi à tout recours ou demande introduit après l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Vanessa MATZ.  
Dirk CLAES.  
Mohamed DAIF.  
Guido DE PADT.  
Gérard DEPREZ.

N° 13 DE MME FAES

Article 1<sup>er</sup>/1 (nouveau)

**Insérer un article 1/1 rédigé comme suit :**

*« Il est inséré, dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un article 5bis rédigé comme suit :*

*« Art. 5bis. La section de législation assure sans délai, par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public, la publication des avis qu'elle donne et qui sont mentionnés au présent titre.*

*15 september 2006, aangevuld met de woorden « en tot het verwerken van de verhoging van het aantal adviesaanvragen ». »*

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Nr. 13 VAN MEVROUW MATZ C.S.

Art. 39

**Dit artikel vervangen als volgt :**

*« Art. 39. Deze wet treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikelen 3, 6, 8, 9, 10, 6<sup>o</sup>, 12, 13 en 38, eerste streepje, die in werking zullen treden op een datum bepaald door een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en minstens op 1 maart 2014. Die artikelen zullen van toepassing zijn op ieder beroep of vordering ingediend na deze datum. »*

Verantwoording

Zie de nota van de Dienst wetsevaluatie.

Bovendien wordt bepaald dat de inwerkingtreding van bepaalde procedurevoorschriften zullen worden vastgelegd per koninklijk besluit besproken op de Ministerraad, uiterlijk op 1 maart 2014, teneinde de tijd te laten om deze voorschriften uit te voeren en om een rechtsonzekerheid te vermijden door de onmiddellijke toepassing van de wet. Met het oog hierop zal deze wet eveneens van toepassing zijn op elk beroep of elke vordering ingediend na de inwerkingtreding ervan.

Nr. 13 VAN MEVROUW FAES

Artikel 1/1 (nieuw artikel)

**Invoeren van een artikel 1/1 luidende als volgt :**

*In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt een artikel 5bis ingevoegd, luidende :*

*« Art. 5bis. De afdeling wetgeving publiceert onverwijld de adviezen die zij uitbrengt en die in deze titel worden vermeld, via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek.*

*Elle y joint les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent.*

*Si l'avis se rapporte à un avant-projet, la publication n'intervient qu'au dépôt du projet.*

*S'il se rapporte à un projet d'arrêté réglementaire, elle n'intervient que si celui-ci est publié au Moniteur belge.*

*Le Roi fixe, par arrêté, pris après avis conjoint du premier président et de l'auditeur général du Conseil d'État, les modalités concrètes de conception et d'établissement de ce réseau d'information électronique. Si aucun avis n'a été formulé six mois après la demande d'avis dont question au présent article, le Roi peut édicter l'arrêté sans recueillir l'avis concerné. » »*

#### Justification

Le présent amendement reprend en partie le texte de la proposition de loi du 19 janvier 2004 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue de la publication des avis de la section de législation et de la modification des modalités de la répartition des demandes d'avis adressées à cette section (doc. Chambre, n° 51-0708/001).

La proposition de loi précitée visait à apporter deux modifications aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État. Le présent amendement se limite à la première modification.

D'une part, à l'instar de F. Delperée, nous proposons que, chaque année, les avis du Conseil d'État soient rassemblés et publiés dans un bulletin des avis du Conseil d'État.

Cette proposition trouve sa justification dans le fait que la section de législation doit, en règle générale, être obligatoirement consultée pour tous les projets de loi, de décret et d'ordonnance et, sauf en cas d'urgence, pour tous les projets d'arrêté royal, alors que cette consultation est facultative lorsqu'il s'agit de propositions de loi. Les avis du Conseil d'État ne sont pas publiés de façon systématique.

Doivent seuls être publiés, les avis portant sur des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance et des projets d'arrêté réglementaire qui font également l'objet d'un rapport au Roi ou à un gouvernement de Région ou de Communauté. Certains auteurs éminents déplorent que les avis du Conseil d'État ne soient pas publiés systématiquement (1). Cette lacune empêche leur étude systématique. Or, il est important de pouvoir procéder à pareille étude, étant donné que de nombreux principes du droit constitutionnel ont été édictés par le Conseil d'État. Ou, pour reprendre les mots du professeur Velaers :

« Pour ceux qui en douteraient, cette étude montrera que la publication des avis du Conseil d'État, qui renferment une « mine

(1) Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State, vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van het Arbitragehof*, Maklu, p. 10, n° 4 et les auteurs qui y sont cités.

*Zij voegt daarbij de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop die adviezen betrekking hebben.*

*Als het advies betrekking heeft op een voorontwerp, vindt de publicatie slechts plaats wanneer het ontwerp wordt ingediend.*

*Als het advies betrekking heeft op een ontwerp van regelgevend besluit, vindt de publicatie slechts plaats indien dat ontwerp in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.*

*Nadat de Koning het gezamenlijke advies van de eerste voorzitter en de auditeur-generaal van de Raad van State heeft ingewonnen, bepaalt Hij, bij besluit, de nadere regels in verband met het ontwerp en de uitbouw van dat elektronisch informatienetwerk. In geval binnen zes maanden na de in dit artikel bedoelde adviesaanvraag geen advies wordt uitgebracht, kan de Koning het besluit uitvaardigen zonder dat dit advies werd ingewonnen. » »*

#### Verantwoording

Dit amendement neemt gedeeltelijk de tekst over van het wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving en de wijziging van de wijze van verdeling van de verzoeken om advies aan de afdeling wetgeving (St. Kamer, nr. 51-0708/001).

Dit wetsvoorstel strekte ertoe twee wijzigingen aan te brengen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973. Dit amendement beperkt zich tot het eerste.

Enerzijds stellen we in navolging van F. Delperée, voor om de adviezen van de Raad van State jaarlijks te bundelen en te publiceren in een bulletin van de adviezen van de Raad van State.

Dit wordt verantwoord door het feit dat het advies van de afdeling wetgeving in de regel verplicht is over alle ontwerpen van wetten, decreten en ordonnances en, behalve in geval van hoogdringendheid, over alle ontwerpen van koninklijke besluiten, terwijl dat advies facultatief is voorwetsvoorstellen. De adviezen van de Raad van State worden niet systematisch gepubliceerd.

Alleen adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie en ontwerpen van reglementair besluit waarbij een verslag aan de Koning of aan een gemeenschaps- of gewestregering wordt gepubliceerd, moeten verplicht worden bekendgemaakt. Volgens eminente auteurs is het jammer dat de adviezen van de Raad van State niet systematisch gepubliceerd worden (1). Dit verhindert een systematische studie van de adviezen van de Raad van State. Dergelijke studie is belangrijk omdat vele leerstukken uit het grondwettelijk recht door de Raad van State geschreven zijn. Of om het met de woorden van professor Velaers te stellen :

« Voor wie er mocht aan twijfelen, zal dit onderzoek duidelijk maken, dat het voor de ontwikkeling van het constitutionele

(1) Velaers J., *De Grondwet en de Raad van State, vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van het Arbitragehof*, Maklu, blz. 10, nr. 4 en de daar geciteerde auteurs.



d'or constitutionnelle», serait une bénédiction pour le développement de la pensée constitutionnelle de ce pays. De nombreux principes du droit constitutionnel ont en effet été édictés par le Conseil d'État. Lorsque surgissent des questions qui n'ont pas encore reçu de réponse, c'est le Conseil d'État qui trace de plus en plus souvent la voie à suivre, procédant par essais et erreurs et définissant peu à peu des directives précises pour l'ancrage constitutionnel de nouvelles tendances juridiques, politiques et sociales.» (1) (traduction)

Concrètement, nous proposons d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État un article *5bis*, instaurant la publication annuelle de l'ensemble des avis de la section de législation du Conseil d'État. Le greffier en chef notifierait chacun de ces avis aux parlements et aux gouvernements.

## N° 14 DE MME THIBAUT

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

**Insérer un nouvel article 5/1 dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, rédigé comme suit :**

*« La section de législation assure sans délai, par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public, la publication des avis qu'elle donne et qui sont mentionnés au présent titre.*

*Elle y joint les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent.*

*Si l'avis se rapporte à un avant-projet, la publication n'intervient qu'au dépôt du projet.*

*S'il se rapporte à un projet d'arrêté réglementaire, elle n'intervient que si celui-ci est publié au Moniteur belge.*

*Le Roi fixe, par arrêté, pris après avis conjoint du premier président et de l'auditeur général du Conseil d'État, les modalités concrètes de conception et d'établissement de ce réseau d'information électronique. Si aucun avis n'a été formulé six mois après la demande d'avis dont question au présent article, le Roi peut édicter l'arrêté sans recueillir l'avis concerné.»*

### Justification

Le présent amendement reprend le texte d'une proposition qui a déjà été adoptée par le Sénat le 27 novembre 2008 (doc. Sénat n° 4-247/5), moyennant les adaptations requises. Ce texte a été adapté dans la proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. Sénat, 5-1835/1).

(1) Velaers, J., o.c., p. 13, n° 10.

denken van dit land een zegen zou zijn, indien de « constitutionele goudmijn » die in de adviezen van de Raad van State besloten ligt, meer bekendheid zou krijgen. Vele leerstukken uit het grondwettelijk recht zijn immers door de Raad van State geschreven. Wanneer onbeantwoorde vragen opduiken, baant de Raad steeds meer de weg. Soms aarzelend. Een proces van « *trial en error* », met geleidelijk duidelijke richtlijnen voor de constitutionele inbedding van nieuwe juridische, politieke en maatschappelijke tendensen.» (1)

*In concreto* stellen we voor een artikel *5bis* in te voegen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin de jaarlijkse publicatie van alle adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State geïntroduceerd wordt. Van elk van deze adviezen wordt door de hoofdgriffier kennis gegeven aan de parlements en de regeringen.

Inge FAES.

## Nr. 14 VAN MEVROUW THIBAUT

### Artikel 1/1

**In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, een nieuw artikel 5/1 invoegen, luidende :**

*« De afdeling wetgeving publiceert onverwijld de adviezen die zij uitbrengt en die in deze titel worden vermeld, via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek.*

*Zij voegt daarbij de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop die adviezen betrekking hebben.*

*Als het advies betrekking heeft op een voorontwerp, vindt de publicatie slechts plaats wanneer het ontwerp wordt ingediend.*

*Als het advies betrekking heeft op een ontwerp van regelgevend besluit, vindt de publicatie slechts plaats indien dat ontwerp in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.*

*Nadat de Koning het gezamenlijke advies van de eerste voorzitter en de auditeur-generaal van de Raad van State heeft ingewonnen, bepaalt Hij, bij besluit, de nadere regels in verband met het ontwerp en de uitbouw van dat elektronisch informatienetwerk. In geval binnen zes maanden na de in dit artikel bedoelde adviesaanvraag geen advies wordt uitgebracht, kan de Koning het besluit uitvaardigen zonder dat dit advies werd ingewonnen.»*

### Verantwoording

Dit amendement neemt, met de vereiste wijzigingen, de tekst over van een voorstel dat op 27 november 2008 al door de Senaat werd aangenomen (St. Senaat, nr. 4-247/5). De tekst is aangepast in het wetsvoorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving (St. Senaat, 5-1835/1).

(1) Velaers, J., o.c., blz. 13, nr. 10.

L'article 28, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que le Conseil d'État assure la publication des arrêts de la section d'administration dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal. Cette disposition, qui a été insérée par la loi du 4 août 1996, a été mise à exécution par l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, lequel dispose que cette publication doit se faire entre autres « via un réseau d'information accessible au public », c'est-à-dire en pratique le site web du Conseil d'État (<http://www.raadvst-consetat.be>).

En ce qui concerne les avis de la section de législation du Conseil d'État, que le professeur J. Velaers (*De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Maklu, 1999, p. 13) qualifie de « mine d'or constitutionnelle », la loi ne prévoit pas d'obligation générale de publication. Le Conseil d'État considère que ces avis sont confidentiels dans les cas où leur publication n'est pas imposée par la loi (arrêt Noel, n° 38 279, 9 décembre 1991). Le professeur docteur M. Van Damme, président de chambre au Conseil d'État, souligne que la confidentialité des avis est la règle et la publication l'exception (*Raad van State, afdeling wetgeving*, Die Keure, 1998, p. 67).

Les avis doivent cependant être rendus publics dans certains cas (Velaers, p. 9). L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, dispose que les avis doivent être annexés à l'exposé des motifs des avant-projets de lois, de décrets ou d'ordonnances, de manière à être publiés dans les documents de l'assemblée législative concernée. La même disposition prévoit que, lorsqu'un rapport au Roi ou à un gouvernement de communauté ou de région sur un arrêté réglementaire est publié au *Moniteur belge*, l'avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet d'arrêté doit être annexé au rapport, si bien que l'avis doit lui aussi être publié au *Moniteur belge*. En pratique, les avis demandés par les présidents des assemblées législatives sont également publiés dans les documents parlementaires.

Depuis l'insertion dans la Constitution d'une disposition accordant à chacun le droit de consulter tout document administratif (article 32 de la Constitution, inséré en 1993) et l'adoption entre autres de la loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, il est possible de demander, par cette voie compliquée, à consulter les avis de la section de législation du Conseil d'État qui sont détenus par une autorité administrative. La Commission d'accès aux documents administratifs et l'assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration (arrêt Jordan, n° 72 863, 31 mars 1998), ont déjà jugé que le principe de la publicité est applicable également aux avis du Conseil d'État, si bien que le détenteur de l'avis ne peut en refuser la publicité qu'en application d'une des dérogations qui ont été énumérées explicitement (Velaers, p. 10).

Par ailleurs, le Conseil d'État, section d'administration, a jugé, dans l'arrêt Gerfa (n° 63 464, 9 décembre 1996) qu'un avis de la section de législation est un élément obligatoire de la procédure d'élaboration d'un arrêté réglementaire et qu'il devait dès lors être intégré dans le dossier administratif qui est présenté par l'autorité dans le cas où cet arrêté fait l'objet d'une demande en annulation devant le Conseil d'État.

Le professeur M. Van Damme a écrit ce qui suit dans le livre qu'il a publié en 1998 : « Le principe de la confidentialité des avis ne peut en tout cas plus être considéré comme allant de soi. Il n'empêche qu'en attendant une modification explicite de la loi sur ce point, le Conseil d'État même et certains auteurs continuent à être confrontés aux difficultés pratiques résultant de l'absence d'une obligation générale de publicité des avis de la section de législation » (Van Damme, p. 72) (Traduction).

Artikel 28, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt dat de Raad van State de arresten van de afdeling administratie publiceert in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij Koninklijk Besluit. Aan die bepaling, die is ingevoegd door de wet van 4 augustus 1996, is uitvoering gegeven door het Koninklijk Besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State, waarin wordt bepaald dat die publicatie onder meer dient te gebeuren « via een informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek »; dat is in de praktijk op de website van de Raad van State (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Wat de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State betreft, die professor J. Velaers (*De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Maklu, 1999, blz. 13) een « constitutionele goudmijn » noemt, bevat de wet geen algemene verplichting tot publicatie. Zij worden door de Raad van State als confidentieel beschouwd in de gevallen waarin de publicatie door de wet niet wordt opgelegd (arrest Noel, nr. 38 279, 9 december 1991). Professor doctor M. Van Damme, kamervoorzitter in de Raad van State, wijst erop dat de vertrouwelijkheid van de adviezen de regel is, de publicatie de uitzondering (*Raad van State, afdeling wetgeving*, Die Keure, 1998, blz. 67).

In een aantal gevallen moeten die adviezen wel publiek worden gemaakt (Velaers, blz. 9). Zo bepaalt artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, dat de adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie aan de memorie van toelichting moeten worden gehecht, zodat ze mee worden gepubliceerd in de stukken van de betrokken wetgevende vergadering. Dezelfde bepaling schrijft voor dat wanneer er bij een reglementair besluit in het *Belgisch Staatsblad* een verslag aan de Koning of aan een gemeenschaps- of gewestregering wordt gepubliceerd, dan ook het advies van de Raad van State over het voorontwerp van besluit aan het verslag dient te worden gehecht, zodat het mee moet worden gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. En in de praktijk worden ook de adviezen die door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen worden gevraagd, gepubliceerd in de parlementaire stukken.

Sinds de opname in de Grondwet van het recht voor eenieder om elk bestuursdocument te raadplegen (artikel 32 van de Grondwet, ingevoegd in 1993) en het aannemen van, onder meer, de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, kan via die — omslachtige — weg inzage worden gevraagd in de adviezen van afdeling wetgeving van de Raad van State die in handen zijn van een administratieve overheid. Zowel de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten als de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie (arrest-Jordan, nr. 72 863, 31 maart 1998), hebben reeds geoordeeld dat de principiële openbaarheid ook geldt voor de adviezen van de Raad van State, zodat de houder van het advies slechts kan weigeren het openbaar te maken op grond van één van de uitdrukkelijk opgesomde uitzonderingen (Velaers, blz. 10).

Anderzijds heeft de Raad van State, afdeling administratie, in het arrest Gerfa (nr. 63 464, 9 december 1996) geoordeeld dat een advies van de afdeling wetgeving een verplicht onderdeel is van de procedure van totstandkoming van een reglementair besluit en dus dient deel uit te maken van het administratief dossier dat wordt voorgelegd door de overheid ingeval dat besluit het voorwerp vormt van een verzoek tot nietigverklaring voor de Raad van State.

Professor doctor M. Van Damme schrijft in zijn boek uit 1998 : « Het principe van de vertrouwelijkheid van de adviezen kan hoe dan ook niet meer als vanzelfsprekend worden beschouwd. Dat neemt evenwel niet weg dat, in afwachting van een expliciete wetswijziging ter zake, de Raad van State zelf en sommige auteurs geconfronteerd blijven met de praktische moeilijkheden welke voortvloeien uit het ontbreken van een veralgemeende publicatieverplichting van de adviezen van de afdeling wetgeving » (Van Damme, blz. 72) (vertaling).

Comme l'écrit le professeur J. Velaers, le législateur devrait imposer lui-même une obligation de publication pour garantir une réelle publicité des avis: «Ce serait l'expression d'une nouvelle culture politique. L'État de droit y trouverait son compte!» (Velaers, p. 10) (Traduction).

Voilà la raison du dépôt du présent amendement qui, en instaurant l'obligation de publicité des avis, vise à rendre la législation plus transparente et à stimuler la science juridique. Les objections classiques du monde politique suivant lesquelles les avis peuvent contenir des données politiques sensibles ne paraissent pas vraiment pertinentes à l'auteur de l'amendement: en pratique, les projets de loi sont élaborés au niveau du gouvernement et ils ne sont envoyés au Conseil d'État que lorsqu'ils ont reçu une forme plus ou moins définitive. Le texte proposé vise bien entendu aussi à ce que le Conseil d'État publie à terme, sur Internet, tous les avis qu'il a rendus à ce jour, c'est-à-dire plus de trente mille.

Le présent amendement insère un nouvel article 5/1. La publication obligatoire ne vaut que pour les textes législatifs ou les arrêtés réglementaires ayant été adoptés par l'assemblée compétente. C'est pourquoi, l'article prévoit que les avis ne sont publiés qu'à dater de la publication des textes législatifs ou réglementaires concernés.

Afin que les arrêtés d'exécution soient en phase avec les réalités du terrain, il est prévu une procédure d'avis de la part des instances concernées du Conseil d'État.

De plus, l'entrée en vigueur de la loi doit, en outre, être concomitante à celle de l'arrêté royal visé au dernier alinéa de ce nouvel article 5/1.

## N° 15 DE MME THIBAUT

### Art. 7

**Dans cet article, insérer un point 1<sup>o</sup>/1 rédigé comme suit :**

« Dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par les lois des 6 mai 1982, 24 mars 1994, 25 mai 1999, 17 février 2005 et 15 septembre 2006, l'alinéa suivant est inséré entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa 2 :

« Sont réputés de plein droit avoir un intérêt suffisant, au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> :

1<sup>o</sup>) les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et auxquelles, pour satisfaire aux obligations résultant du droit international, les législateurs compétents ont reconnu des droits de participation spécifiques dans le cadre du processus décisionnel en matière environnementale;

2<sup>o</sup>) les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui, en exécution de règles internationales, sont autorisées par les législateurs compétents à solliciter l'adoption de mesures en cas de dommage environnemental réalisé ou imminent;

Zoals professor doctor J. Velaers schrijft zou, om een werkelijke openbaarheid van de adviezen te waarborgen, de wetgever zelf een verplichting tot publicatie moeten opleggen: «Het zou een blijk zijn van een nieuwe politieke cultuur. De rechtsstaat zou er wel bij varen.» (Velaers, blz. 10) (vertaling).

Vandaar dit amendement, dat door het instellen van de openbaarheidsplicht voor adviezen, meer transparantie in de wetgeving wil bewerkstelligen en de juridische wetenschap wil stimuleren. De klassieke tegenwerping vanuit het beleid dat de adviezen soms gevoelige beleidsinformatie kunnen bevatten, lijkt indiener van het amendement niet echt relevant: in de praktijk worden ontwerpen op regeringsniveau voorbereid en pas naar de Raad van State gestuurd als ze een meer definitieve vorm hebben gekregen. Uiteraard beoogt de voorgestelde tekst eveneens dat de Raad van State op termijn ook alle tot nu toe verstrekte adviezen — reeds meer dan dertigduizend — op het internet zou publiceren.

Dit amendement voegt een nieuw artikel 5/1 in. De verplichte publicatie heeft alleen betrekking op de door de bevoegde assemblee aangenomen wetteksten en regelgevende besluiten. Om die reden bepaalt dit artikel dat de adviezen pas worden gepubliceerd na de bekendmaking van de betrokken wetteksten en regelgevende besluiten.

Om te voorkomen dat de uitvoeringsbesluiten haaks staan op de realiteit in het veld, wordt een procedure ingesteld om bij de betrokken instanties van de Raad van State advies in te winnen.

De inwerkingtreding van de wet dient te sporen met die van het nieuwe artikel 5/1, laatste lid, bedoelde koninklijk besluit.

## Nr. 15 VAN MEVROUW THIBAUT

### Art. 7

**In dit artikel een punt 1<sup>o</sup>/1 invoegen, luidende :**

« In artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, gewijzigd bij de wetten van 6 mei 1982, 24 maart 1994, 25 mei 1999, 17 februari 2005 en 15 september 2006, wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd :

« Worden van rechtswege geacht een voldoende belang te hebben in de zin van het eerste lid :

1<sup>o</sup>) de rechtspersonen die zich inzetten voor milieu-bescherming en aan wie, ter naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht, door de bevoegde regelgevers bijzondere inspraakrechten zijn toegekend bij de besluitvorming in milieu-aangelegenheden;

2<sup>o</sup>) de rechtspersonen die zich inzetten voor milieu-bescherming en waaraan, ter uitvoering van internationale regels, door de bevoegde regelgevers wordt toegestaan om maatregelen te verzoeken in geval van geleden of dreigende milieuschade;

3°) *sous réserve des alinéas 1<sup>er</sup> et 2, ainsi que de dispositions particulières relatives à la défense en justice d'un intérêt collectif, une personne morale de droit privé est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'une lésion ou d'un intérêt au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> lorsqu'elle agit en vue de la défense d'un intérêt collectif et qu'elle établit, à l'appui de son recours, qu'elle remplit les conditions suivantes :*

a) *elle jouit de la personnalité juridique depuis au moins un an*

b) *elle poursuit de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social;*

c) *et elle agit en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet. »*

#### Justification

Le présent amendement reprend le texte de la 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 (5-1330/1)

#### 1. La notion d'« intérêt » : problématique et principe

En vertu de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « Les demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ... ».

Bien que, dans sa jurisprudence, le Conseil d'État adopte une interprétation plus large de la notion d'intérêt que la Cour de cassation, les critères utilisés par le Conseil d'État pour définir cette notion sont ambigus et divergents (1). Les associations qui intentent une action en défense d'un intérêt collectif défini dans leurs statuts, sont incapables de prévoir si le Conseil d'État déclarera l'action recevable ou non. La jurisprudence, parfois casuistique, est source d'une grande insécurité juridique pour le justiciable.

L'évolution de la technique, entre autres, entraîne une remise en cause du modèle de procédure « un contre un ». Aujourd'hui, de plus en plus d'actes peuvent, en effet, avoir une incidence sur un (plus) grand groupe de personnes. Leur effet ne se limite plus à un ou à quelques individus, contrairement à ce qui était le cas il y a un demi-siècle. La complexité de la société moderne et de l'économie engendre des situations dans lesquelles certains actes peuvent porter préjudice à un grand groupe de personnes. Ce préjudice peut être si restreint, pour chaque individu pris séparément, qu'il ne se justifie pas raisonnablement d'intenter une action. Parfois même, aucun individu ne dispose dans ce cas de l'intérêt requis pour ester en justice (2). Alors, une association pourrait agir pour la collectivité.

(1) Larssen, C., « Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht — deel 2 », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 509-510.

(2) Lemmens, P., « Het optreden van verenigingen in rechte *ter* verdediging van collectieve belangen », *RW*, 1984, 2002-2026.

3°) *onder voorbehoud van het eerste en het tweede lid, alsook van bijzondere bepalingen betreffende het in rechte optreden ter verdediging van een collectief belang, geldt tot bewijs van het tegendeel het vermoeden dat een privaatrechtelijke rechtspersoon doet blijken van een benadeling of een belang in de zin van het eerste lid, indien hij optreedt ter verdediging van een collectief belang en tot staving van zijn beroep aantoot dat hij aan de volgende voorwaarden voldoet :*

a) *hij beschikt sinds ten minste een jaar over rechtspersoonlijkheid;*

b) *hij vervult op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze activiteiten die verband houden met zijn maatschappelijk doel;*

c) *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. »*

#### Verantwoording

Dit amendement neemt de tekst over van het wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen (5-1330/1)

#### 1. Het begrip « belang » : probleemstelling en uitgangspunt

Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt: « De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1<sup>o</sup> tot 6<sup>o</sup>, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang ... ».

Hoewel de Raad van State in zijn rechtspraak het begrip belang ruimer interpreteert dan het Hof van Cassatie, zijn de criteria die de Raad van State hanteert om het begrip belang te definiëren dubbelzinnig en uiteenlopend (1). Het is voor verenigingen die een vordering tot verdediging van een statutair vastgelegd collectief belang instellen, onvoorspelbaar of de Raad van State de vordering al dan niet ontvankelijk zal verklaren. De soms casuïstische rechtspraak zorgt voor een grote rechtsonzekerheid bij de rechtzoekende.

Mede door de evolutie van de techniek komt het « één-tegen-één » proceduremodel onder druk te staan. Vandaag kunnen immers steeds meer handelingen een weerslag hebben op een grote (re) groep mensen. Hun effect beperkt zich niet meer tot één of enkele individuen, in tegenstelling tot wat een halve eeuw geleden het geval was. De complexiteit van de moderne samenleving en van de economie doet situaties ontstaan waarbij bepaalde handelingen schade kunnen toebrengen aan een grote groep mensen. De schade kan voor elk individu afzonderlijk beschouwd, zo gering zijn dat het niet redelijk verantwoord is een vordering in te stellen of dat zelfs geen enkel individu over het vereiste belang beschikt om in rechte op te treden (2). In dergelijk geval zou een vereniging voor de collectiviteit kunnen optreden.

(1) Larssen, C., « Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in Belgisch recht — deel 2 », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 509-510.

(2) Lemmens, P., « Het optreden van verenigingen in rechte *ter* verdediging van collectieve belangen », *RW*, 1984, 2002-2006.

Pour certains groupes sociaux, l'accès à la justice est très malaisé aujourd'hui. L'accès à la justice est souvent refusé aux groupes qui vivent en marge de notre société, ce qui leur fait courir le risque d'être encore plus marginalisés. Ce sont précisément les personnes qui ont le plus besoin de justice qui rencontrent le plus d'obstacles pour y accéder (1). Les groupes marginalisés ne disposent pas de possibilités et de moyens financiers suffisants pour faire pression et revendiquer l'accès à la justice.

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 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, .. (2). 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 (3).

L'amélioration de l'accès aux instances juridictionnelles (administratives) pour les organisations défendant un intérêt collectif relevant de leurs statuts aura une autre conséquence importante, à savoir qu'il y aura incontestablement un certain nombre d'effets démocratiques positifs non négligeables. Ainsi, la qualité des décisions prises par des autorités publiques peut s'améliorer, lorsque celles-ci ont conscience du fait que leur décision pourra être soumise à un contrôle légal renforcé des cours et tribunaux administratifs. Les possibilités accrues d'intenter une action sur la base d'un intérêt collectif (statutaire) font, apparemment, en sorte que l'administration se montre plus respectueuse de certaines lois et règles. La vigilance publique s'en trouve améliorée (4).

Le présent amendement entend mettre fin au traitement différencié de différents groupes au sein de notre société et de rendre aisé l'accès aux tribunaux pour toutes les associations. Actuellement, il y a un besoin d'un réglementation 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 (5).

Le présent amendement ne veut pas limiter le droit d'action collectif à certaines associations, telles que des groupements écologiques, par exemple. Les associations écologiques constituent l'un des groupes les plus actifs dans le débat sur l'accès à la justice pour les associations. À plusieurs reprises, elles ont lancé un appel pour que l'on s'attelle à la transposition, en droit interne, de la Convention d'Aarhus, qui a été signée par la Communauté européenne et ses États membres en juin 1998, et que la Belgique a ratifiée. En signant la Convention d'Aarhus, la Communauté européenne s'engage, dans son ensemble, à améliorer l'efficacité de sa politique environnementale. Pour atteindre cet objectif, il

(1) Moreau, T., « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, 1994, 493.

(2) Texte de la plate-forme « Recht op recht », appel lancé en faveur d'un meilleur accès à la justice pour les ONG, août 2000.

(3) Tavernier, J., ancien ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement dans le rapport de synthèse du colloque consacré à l'accès à la justice en matière d'environnement et au bilan de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, dix ans après son entrée en vigueur, colloque organisé par l'Association belge pour le droit de l'environnement et le ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement (de l'époque), Gand, octobre 2003.

(4) De Sadeleer, N., Roller, G., Dross, M., (2002) *Access to justice in Environmental Matters, Final Report*, (WWW) Commission européenne, Oko-instituut, p. 33-34, (<http://www.eko.de/elni/PDF-Files/Access%20to%20Justice%20-%20final%20report.pdf>) (25/01/06).

(5) La proposition de loi est basée sur l'article de Wagner, K., « Collectieve acties in het Belgisch recht », *Tijdschrift voor Procesrecht en Bewijsrecht*, 2001-4, 150-182. Ses développements reprennent également plusieurs éléments de cet article.

Voor bepaalde bevolkingsgroepen in onze samenleving is het zeer moeilijk om vandaag toegang tot de rechter te verkrijgen. Zo wordt rechtstoegang vaak geweigerd aan groepen die aan de rand van onze maatschappij leven, waardoor zij riskeren om nog meer gemarginaliseerd te worden. Het zijn net degenen die de grootste nood hebben aan gerechtigheid voor wie de drempel tot rechtstoegang het hoogst is (1). Gemarginaliseerde groepen beschikken nu eenmaal niet over voldoende financiële middelen en mogelijkheden tot lobbyen om toegang tot de rechter te kunnen afdwingen.

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 allerhande maatschappelijke ontwikkelingen en voor een breder draagvlak binnen de samenleving voor allerlei maatschappij relevante doelstellingen, zoals het tegengaan van racisme, het verbeteren van het milieu, het tegengaan van maatschappelijke uitsluiting van achtergestelde groepen (2). 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 (3).

Een ander belangrijk effect van een brede(re) toegang voor organisaties met een tot hun statuten behorend collectief belang tot (administratieve) rechtsprekende instanties is dat er ontegensprekelijk een aantal positieve democratische effecten zullen spelen die niet te onderschatten zijn. Zo kan de kwaliteit van beslissingen van publieke overheden verbeteren wanneer zij er zich van bewust zijn dat de beslissing onderworpen kan worden aan een ruimer wettelijk toezicht door administratieve hoven en rechtbanken. De ruimere mogelijkheden om op basis van een (statutair bepaald) collectief belang een vordering in te leiden, zorgen er blijkbaar voor dat de administratie bepaalde wetten en regels beter naleeft. Hierdoor verhoogt de publieke waakzaamheid (4).

Met dit amendement wil men een einde stellen aan de verschillende behandeling van groepen in onze samenleving en de toegang tot de rechtbank voor alle verenigingen laagdrempelig maken. Vandaag is er nood aan een eenduidige regeling waarop alle verenigingen een beroep kunnen doen, 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 (5).

Dit amendement wil het collectief vorderingsrecht niet beperken tot bepaalde verenigingen, zoals bijvoorbeeld milieugroeperingen. Milieuverenigingen zijn één van de meest ondernemende groepen in het debat over de rechtstoegang voor verenigingen. Zij deden meermaals een oproep om werk te maken van de omzetting in intern recht van het Verdrag van Aarhus, dat door de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten werd ondertekend in juni 1998 en door België werd geratificeerd. Door de ondertekening van het Verdrag van Aarhus engageerde de hele Europese Gemeenschap zich tot het verbeteren van de effectiviteit van haar milieubeleid. Om dit doel te bereiken, moeten ook voorwaarden gecreëerd

(1) Moreau, T., « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, 1994, 493.

(2) Platformtekst « Recht op recht », oproep voor een betere rechtstoegang voor NGO's, augustus 2000.

(3) Tavernier, J., gewezen minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu in het Syntheseverlag « Toegang tot de rechter in milieuzaken : een balans 10 jaar na de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu », georganiseerd door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en de (toenmalige) minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Gent, oktober 2003.

(4) De Sadeleer, N., Roller, G., Dross, M., (2002) *Access to justice in Environmental Matters, Final Report*, (WWW) Europese Commissie, Oko-instituut, blz. 33-34 (<http://www.eko.de/elni/PDF-Files/Access%20to%20Justice%20-%20final%20report.pdf>) (25/01/06).

(5) Het amendement is gebaseerd op het artikel Wagner, K., « Collectieve acties in het Belgisch recht », *Tijdschrift voor Procesrecht en Bewijsrecht*, 2001-4, 150-182. Ook deze verantwoording bevat enkele elementen uit dit artikel.

faut également que l'on crée les conditions pour assurer que l'acquis communautaire soit appliqué effectivement en matière environnementale. À cet effet, il convient de mieux faire respecter le droit environnemental et de donner à des groupes représentatifs qui militent pour la protection de l'environnement un meilleur accès à la justice en matière d'environnement (1).

Le 3 janvier 2005, le *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* a introduit une communication (2) au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, en lui demandant si la législation et la jurisprudence belges étaient conformes aux conditions de la Convention d'Aarhus. Dans ses draft findings and recommendations du 26 avril 2006, le Comité déclare : « ... *the Committee is not convinced that Belgium fails to comply with the Convention.* »

Les recommandations formulées par le Comité sont toutefois importantes :

« *Therefore, the Committee, pursuant to paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7, recommends the Party concerned to :*

*a) undertake practical and legislative measures to overcome the previous shortcomings reflected in the jurisprudence of the Council of State in providing environmental organizations with access to justice in cases concerning town planning permits as well as in cases concerning area plans; and*

*b) promote the awareness of the Convention, and in particular the provisions concerning access to justice, in the Belgian judiciary.* »

L'auteur de l'amendement veut donner suite aux recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

## 2. La notion d'« intérêt » : une jurisprudence disparate

Le droit actuel se caractérise par une jurisprudence disparate, à laquelle le législateur a réagi de manière peu cohérente et peu uniformisante (*cf. infra*). La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage (actuellement Cour constitutionnelle) est généralement moins stricte que celle de la Cour de cassation. Cela tient à l'exigence d'un intérêt « né et actuel », imposée par l'article 18 du Code judiciaire et applicable aux actions introduites devant les cours ordinaires et les tribunaux. La législation applicable au Conseil d'État (3) et à la Cour constitutionnelle (4) ne fait pas mention d'un tel intérêt.

À partir de 1982, la Cour de cassation a commencé à se démarquer de plus en plus de la jurisprudence des tribunaux inférieurs, qui accordaient plus souvent l'accès à la justice à des associations souhaitant défendre des intérêts collectifs. À cet égard, la Cour a adopté un point de vue clair, qui peut être qualifié de strict et d'atomistique. C'est ainsi que, dans l'arrêt Eikendael, la Cour a refusé d'accorder l'accès à la justice à une personne morale, *in casu* une association qui œuvrait pour la protection de l'environnement, si elle poursuivait un objectif purement statutaire ou un intérêt général (tel que la protection de l'environnement). La Cour a exigé que l'association démontre l'existence d'un intérêt personnel et direct — c'est à dire un intérêt « propre ». Selon la Cour, l'intérêt propre d'une personne morale « ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens

worden om te verzekeren dat het acquis communautaire op milieugebied ook daadwerkelijk wordt toegepast. Daartoe moet het milieurecht beter gehandhaafd worden en moeten representatieve groepen die voor milieubescherming opkomen, een betere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden krijgen (1).

De Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen diende op 3 januari 2005 een mededeling (2) in bij het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag met de vraag of de Belgische wetgeving en rechtspraak in overeenstemming is met de eisen van het Verdrag van Aarhus. In de draft findings and recommendations van 26 april 2006 stelt het Comité : « ... *the Committee is not convinced that Belgium fails to comply with the Convention.* »

Van belang zijn wel de aanbevelingen die het Comité formuleert :

« *Therefore, the Committee, pursuant to paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7, recommends the Party concerned to :*

*a) undertake practical and legislative measures to overcome the previous shortcomings reflected in the jurisprudence of the Council of State in providing environmental organizations with access to justice in cases concerning town planning permits as well as in cases concerning area plans; and*

*b) promote the awareness of the Convention, and in particular the provisions concerning access to justice, in the Belgian judiciary.* »

De indienster van het amendement wil gevolg geven aan de aanbevelingen van het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag.

## 2. Het begrip « belang » : disparate rechtspraak

Het huidige recht wordt gekenmerkt door disparate rechtspraak, waarop de wetgever op een weinig samenhangende en eenheidsbevorderende manier reageerde (*cf. infra*). De rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof (nu Grondwettelijk Hof) is over het algemeen minder streng dan die van het Hof van Cassatie. Dit is te wijten aan de vereiste van een « dadelijk en reeds verkregen » belang die door artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek wordt opgelegd en van toepassing is op rechtsvorderingen ingeleid voor gewone hoven en rechtbanken. De wetgeving die van toepassing is op de Raad van State (3) en het Grondwettelijk Hof (4) maakt geen melding van dergelijk belang.

Vanaf 1982 begon het Hof van Cassatie zich steeds meer af te zetten tegen de rechtspraak van lagere rechtbanken, die vaker rechtstoegang verleenden aan verenigingen die collectieve belangen wensten te verdedigen. Het Hof nam hierbij een duidelijk standpunt in, dat als strikt en atomistisch bestempeld kan worden. Zo weigerde het Hof in het zogenaamde Eikendaelarrest om rechtstoegang te verlenen aan een rechtspersoon, *in casu* een vereniging die ijverde voor de bescherming van het milieu, indien zij louter een statutair doel of een algemeen belang nastreefde (zoals de bescherming van het milieu). Het Hof eiste dat de vereniging het bestaan van een persoonlijk en rechtstreeks — dit wil zeggen « eigen » — belang zou aantonen. Volgens het Hof is het eigen belang van een rechtspersoon « alleen datgene (...) wat zijn bestaan of zijn materiële of morele goederen raakt, inzonder-

(1) Voir les développements de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, déposée par la Commission le 24 octobre 2003, COM(2003) 624 final, 2003/0246 (COD).

(2) Communication du *Bond Beter Leefmilieu* ACCC/C/2005/11.

(3) Article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi sur le Conseil d'État.

(4) Article 142, alinéa 3, de la Constitution, et article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(1) Zie de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, door de Commissie ingediend op 24 oktober 2003, COM(2003) 624 definitief, 2003/0246 (COD).

(2) Mededeling van de *Bond Beter Leefmilieu*, ACCC/C/2005/11.

(3) Artikel 19, eerste lid, R.v.St-wet.

(4) Artikel 142, derde lid, Grondwet, en artikel 2, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

patrimoniaux, et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation (1)». En 1985, dans l'arrêt Neerpede, la Cour a confirmé sa jurisprudence contestée à plusieurs reprises par la doctrine (2). Le législateur a tenu compte de la jurisprudence de la Cour en adoptant la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

Cette même association, qui, en 1982, devant la Cour de cassation, œuvrait pour la protection de l'environnement, avait introduit, en 1981, un recours en annulation auprès du Conseil d'État. Cette action a été déclarée recevable. Le Conseil d'État a estimé que la reconnaissance d'intérêts collectifs, qui sont distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, entraîne la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente. Des associations qui œuvrent pour la protection de l'environnement, et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres, peuvent agir pour l'intérêt général, *in casu* le souci de l'environnement (3).

Dans son arrêt du 7 juin 2000, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'existence d'un intérêt suffisant, mais a jugé que l'exposé des parties requérantes ne comportait pas suffisamment de données précises et concrètes pouvant indiquer que l'exécution immédiate de la décision attaquée pouvait leur causer un préjudice difficilement réparable dans le cadre de la réalisation de leur objet social. C'est pourquoi la demande a été rejetée (4).

La notion d'«intérêt» est malgré tout également limitée par le Conseil d'État. Ainsi, celui-ci déclare que les ASBL doivent «démontrer un intérêt personnel, direct, actuel et licite ainsi que la qualité requise». Selon le Conseil d'État, l'objectif que poursuit une ASBL ne peut coïncider avec «la défense de l'intérêt général même, pas plus qu'avec l'intérêt personnel des membres d'une association». Sur la base de cette jurisprudence, différentes actions du mouvement écologique ont déjà été déclarées irrecevables (5). Par contre, si l'action est intentée, par exemple, par un comité d'action local dont le champ d'action est clairement défini, le Conseil d'État estime qu'il y a bien un intérêt suffisant (6). Toutefois, dans de nombreux arrêts du Conseil d'État, bien qu'il soit question d'un intérêt local, l'action en suspension est déclarée irrecevable (7).

(1) Cass. 19 novembre 1982, *Arr. Cass.*, 1982-83, concl. E. Krings, *Pas.*, 1983, I, 338 et *RW*, 1983-84, 2029, note J. Laenens.

(2) Cass., 25 octobre 1985, *RW* 1985-86, concl. E. Krings.

(3) Conseil d'État, 11 septembre 1981, *VZW Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat*, *RW*, 1981-1982, 1876, note W. Lambrechts. Le Conseil d'État déclara que «la reconnaissance d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, a entraîné la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs, notamment devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente, si du moins cette organisation a agi dans la procédure de la manière qui convient à sa nature juridique; qu'en présence d'une association déterminée capable d'estimer en justice, le seul problème à résoudre consiste dès lors à vérifier si cette association a effectivement qualité pour agir en vue des intérêts collectifs qu'elle défend, en d'autres mots, si elle peut être considérée effectivement comme une organisation représentative du groupe dont elle veut défendre les intérêts».

(4) Conseil d'État, 7 juin 2000, n° 87 879, affaire A. 80.375/X-8447.

(5) Notamment les actions de *Natuurreservaten VZW, De Wielewaal, VZW Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde*. Conseil d'État, 22 avril 1998, n° 73 182; Conseil d'État, 13 octobre 1994, no 49 646; Conseil d'État 29 juin 1998, n° 74 720.

(6) Conseil d'État 4 mars 1998, n° 72 213; voir également le texte du programme d'action *Recht op recht; oproep voor een betere toegang tot het gerecht voor NGO's*.

(7) Conseil d'État 13 juin 2003, n° 120 608, affaire A. 128.282/X-11 160. Dans cette affaire entre l'ASBL *Natuurpunt — Wase Linkerscheldeoever* et la commune de Beveren, la Région flamande et une SA, le Conseil d'État a estimé que les objectifs de l'ASBL «... en raison de la portée absolue de ces objectifs ... À première vue, équivaut à l'*actio popularis* ... qu'il s'agit en la matière de travaux bien définis et d'actions en un lieu bien déterminé ...». Selon le Conseil d'État, un intérêt local suffisamment délimité ne constitue pas, en l'occurrence, un motif suffisant pour déclarer l'action recevable.

heid zijn vermogen, eer en goede naam» (1)». In 1985 bevestigde het Hof in het zogenaamde Neerpede-arrest zijn rechtspraak die door de rechtsleer herhaaldelijk betwist werd (2). De wetgever kwam de rechtspraak van het Hof tegemoet door de invoering van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Diezelfde vereniging die in 1982 ijverde voor de bescherming van het milieu voor het Hof van Cassatie, stelde in 1981 een annulatieberoep in bij de Raad van State. Deze vordering werd wél ontvankelijk verklaard. De Raad van State oordeelde dat de erkenning van het bestaan van collectieve belangen die worden onderscheiden van individualiseerbare belangen van de leden van een groep, leidt tot het erkennen van het recht van die groep om via een organisatie die hem vertegenwoordigt, collectieve belangen voor de rechter te verdedigen. Verenigingen die zich voor de bescherming van het milieu inzetten en die gemotiveerd zijn door ideële, collectieve belangen eerder dan door eigen belangen, kunnen optreden voor het algemeen belang, *in casu* de zorg voor het leefmilieu (3).

Bij arrest van 7 juni 2000 sprak de Raad van State zich niet uit over het bestaan van een voldoende belang, maar oordeelde hij dat de verzoekende partijen onvoldoende duidelijke en concrete gegevens uiteenzetten waaruit kon blijken dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, de eisers in de realisatie van hun maatschappelijk doel een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kon berokkenen. De vordering werd zodoende afgewezen (4).

Toch wordt het begrip «belang» ook door de Raad van State ingeperkt. Zo stelt de Raad dat VZW's moeten «doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang alsmede van vereiste hoedanigheid». De doelstelling van een VZW mag volgens de Raad niet samenvallen «met de behartiging van het algemeen belang zelf en evenmin met het persoonlijk belang van de leden van een vereniging». Op basis van deze rechtspraak werden reeds verschillende vorderingen van de milieubeweging onontvankelijk verklaard (5). Als de vordering daarentegen bijvoorbeeld door een lokaal actiecomité met een duidelijk omschreven werkingsgebied wordt ingesteld, oordeelt de Raad van State dat er wel een voldoende belang (6). aanwezig is. Toch zijn er tal van arresten van de Raad van State waarbij er toch sprake is van een lokaal belang maar die de vordering tot schorsing onontvankelijk verklaren (7).

(1) Cass. 19 november 1982, *Arr. Cass.*, 1982-83, concl. E. Krings, *Pas.*, 1983, I, 338 en *RW*, 1983-84, 2029, noot J. Laenens.

(2) Cass. 25 oktober 1985, *RW* 1985-86, 2429, concl. E. Krings.

(3) Raad van State 11 september 1981, *VZW Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat*, *RW* 1981-82, 1876, noot W. Lambrechts. De Raad van State stelde dat «de erkenning van het bestaan van collectieve belangen die moeten worden onderscheiden van de individualiseerbare belangen van de leden van een groep, de erkenning heeft medegebracht van het recht dat die groep heeft om, door middel van een organisatie die hem vertegenwoordigt, voor zijn collectieve belangen op te komen, meer bepaald ook voor de rechter, indien althans de vertegenwoordigende organisatie op de bij haar juridische natuur passende wijze in het proces is opgetreden; dat, gegeven een bepaalde procesbevoegde vereniging, het enige op te lossen vraagstuk er dan nog in bestaat uit te maken of die vereniging wel degelijk kwaliteit heeft om voor de door haar verdedigde collectieve belangen op te komen, met andere woorden of zij effectief kan worden beschouwd als een organisatie die representatief is voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen».

(4) Raad van State 7 juni 2000, nr. 87 879, zaak A. 80.375/X-8447.

(5) Onder meer de vorderingen van *Natuurreservaten VZW, De Wielewaal, VZW Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde*. Raad van State 22 april 1998, nr. 73 182; Raad van State, 13 oktober 1994, nr. 49 646; Raad van State 29 juni 1998, nr. 74 720.

(6) Raad van State 4 maart 1998, nr. 72 213 en zie ook Platformtekst *Recht op recht; oproep voor een betere toegang tot het gerecht voor NGO's*.

(7) Raad van State 13 juni 2003, nr. 120 608, zaak A. 128.282/X-11 160. In dit geding, tussen de VZW *Natuurpunt — Wase Linkerscheldeoever* en de gemeente Beveren, het Vlaamse Gewest en een nv, oordeelde de Raad van State dat de doelstellingen van de VZW «...wegens de absoluut algemene draagwijdte van deze doelstellingen ... Op het eerste gezicht gelijk staat met de *actio popularis* ...dat het terzake gaat om welbepaalde werken en handelingen op een welbepaalde plaats ...». Volgens de Raad is hier een voldoende afgelijnd lokaal belang geen voldoende grond om de vordering ontvankelijk te verklaren.

Le 28 mars 2003, le Conseil d'État a jugé qu'une fédération d'associations qui, en vertu de ses statuts, est constituée d'associations du secteur non-marchand, d'institutions dotées de la personnalité juridique et de personnes physiques représentant une association de fait dont les objectifs sont conformes à l'objet de la fédération, ne peut défendre les intérêts spécifiques de l'une des associations faisant partie de la fédération. Le Conseil a également estimé que, à première vue, les décisions attaquées portaient uniquement atteinte à des intérêts locaux et ne pouvaient être attaquées de manière recevable par une association faitière d'associations de protection de la nature et de l'environnement (1).

Dans son arrêt du 18 février 1993, la Cour d'arbitrage (actuellement, Cour constitutionnelle) a énuméré les conditions que doit remplir une association sans but lucratif pour pouvoir défendre un intérêt collectif devant le juge: l'objet social de l'association doit être d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, l'intérêt collectif ne doit pas être limité aux intérêts individuels de ses membres, la norme entreprise doit être susceptible d'affecter cet objet, cet objet social doit être réellement poursuivi (ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association), et l'association doit faire preuve d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent. En l'espèce, la demande a été jugée recevable (2).

Le 4 mars 1996, la Cour d'arbitrage a jugé que l'ASBL «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie», l'ASBL «Ligue des droits de l'homme» et l'ASBL «Syndicat des avocats pour la démocratie» poursuivaient un objectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de ses membres. La Cour d'arbitrage a déclaré la demande d'annulation recevable, étant donné que l'objet social des associations était réellement poursuivi (3).

En 2001, la Cour d'arbitrage a considéré que la preuve de l'existence d'un «lien suffisant entre l'objet social prédéfini et les dispositions attaquées pour justifier son intérêt au maintien de ces dispositions» suffisait pour justifier la recevabilité de l'action (4).

Il ressort de ces exemples empruntés à la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage que la jurisprudence des juridictions supérieures manque de cohérence. C'est également le cas en ce qui concerne les juridictions inférieures (5).

Des jurisprudences contradictoires portent atteinte à la spécificité des associations et, partant, aux principes démocratiques si chers à notre État de droit. Les associations sont nées du besoin des hommes de s'unir pour défendre des intérêts communs. Grâce aux contacts étroits qu'elles entretiennent avec leurs membres, elles sont constamment au fait de ce qui se passe dans la société et peuvent réagir rapidement aux tendances qui s'y dessinent. Vis-à-vis de leurs membres, elles ont le devoir démocratique de dénoncer les situations injustes. Le rôle démocratique fragile qu'elles jouent dans notre société ne peut rester lettre morte. Il est

Op 28 maart 2003 oordeelde de Raad van State dat een federatie van verenigingen die volgens haar statuten is samengesteld uit not-for-profit-verenigingen, instellingen met rechtspersoonlijkheid en natuurlijke personen die een feitelijke vereniging vertegenwoordigen waarvan hun doelstellingen stroken met het verenigingsdoel van de federatie, niet kan optreden voor de belangen die specifiek zijn voor één van de bij de federatie aangesloten verenigingen. Ze oordeelde voorts dat de bestreden beslissingen op het eerste gezicht louter plaatselijke belangen raakten die niet door een overkoepelende vereniging van natuur- en milieuverenigingen op ontvankelijke wijze kunnen worden bestreden (1).

In zijn arrest van 18 februari 1993 somde het Arbitragehof (nu Grondwettelijk Hof) de vereisten op waaraan een vereniging zonder winstoogmerk moet voldoen om voor de rechter een collectief belang te verdedigen: het maatschappelijk doel van de vereniging moet van bijzondere aard zijn en te onderscheiden zijn van het algemeen belang, het collectief belang mag zich niet beperken tot de individuele belangen van haar leden, het maatschappelijk doel moet door de bestreden norm geraakt kunnen worden, dit maatschappelijk doel moet werkelijk worden nagestreefd (wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging), en de vereniging moet zowel in het heden als in het verleden een duurzame werking hebben. *In casu* werd de vordering ontvankelijk verklaard (2).

Op 4 maart 1996 oordeelde het Arbitragehof dat de VZW «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie», de VZW «Ligue des droits de l'homme» en de VZW «Syndicat des avocats pour la démocratie» een doelstelling nastreefden die noch met het individuele belang van hun leden, noch met het algemeen belang samenvat. Het Arbitragehof verklaarde de vordering tot vernietiging ontvankelijk, aangezien het maatschappelijk doel van de verenigingen werkelijk werd nageleefd (3).

In 2001 oordeelde het Arbitragehof dat het bewijs van «een voldoende band tussen dat maatschappelijk doel en de aangevochten bepalingen om haar belang bij het behoud van die bepalingen aannemelijk te maken», kon volstaan voor de ontvankelijkheid van de vordering (4).

Uit de voorbeelden die hierboven werden aangehaald uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de Raad van State en het Arbitragehof blijkt dat coherentie in de rechtspraak van hogere rechtbanken zoek is. Ook voor lagere rechtbanken is dit het geval (5).

Tegengestelde rechtspraak raakt verenigingen in hun eigenheid en dus ook de democratische principes die onze rechtstaat zo hoog in het vaandel draagt. Verenigingen zijn ontstaan uit de behoefte van de mens om zich samen met anderen in te zetten voor de verdediging van gemeenschappelijke belangen. Door het nauwe contact met hun leden blijven zij op de hoogte van wat leeft in de maatschappij en kunnen zij snel inspelen op maatschappelijke tendensen. Ten aanzien van hun achterban hebben zij de democratische plicht om onrechtvaardige toestanden aan te kaarten. De broze democratische rol die zij spelen in onze

(1) Conseil d'État, 28 mars 2003, n° 117 681, affaire A. 125.960/X-11 094.

(2) Cour d'arbitrage, 18 février 1993, *Moniteur belge*, 3 mars 1993.

(3) Cour d'arbitrage, 4 mars 1993, *Moniteur belge*, 25 mars 1993.

(4) Cour d'arbitrage, 7 février 2001, ASBL *Vlaamse Concentratie*, n° 10/2001, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> mars 2001.

(5) Le 17 février 2005, le tribunal d'Anvers statua sur l'action introduite par *De Ploeg*, une association réunissant sept comités de quartier, conjointement avec *Staten-Generaal*, contre les travaux de construction effectués à la Kievitplein à Anvers. Les demandeurs firent valoir qu'ils n'avaient pas eu voix au chapitre pour ce qui est des travaux entrepris à la Kievitplein et que le projet de bureaux en cours empêchait toute saine combinaison d'habitat et d'espaces professionnels. Il n'a toutefois pas été statué sur le fond de l'affaire. Le juge déclara l'action des comités d'habitants irrecevable faute d'intérêt suffisant. Le jugement n'a pas encore été publié.

(1) Raad van State 28 maart 2003, nr. 117 681, zaak A. 125.960/X-11 094.

(2) Arbitragehof, 18 februari 1993, *Belgisch Staatsblad*, 3 maart 1993.

(3) Arbitragehof, 4 maart 1993, *Belgisch Staatsblad*, 25 maart 1993.

(4) Arbitragehof, 7 februari 2001, VZW *Vlaamse Concentratie*, nr. 10/2001, *Belgisch Staatsblad*, 1 maart 2001.

(5) Op 17 februari 2005 sprak de rechtbank van Antwerpen zich uit over de zaak die was ingeleid door *De Ploeg*, een samenwerkingsverband van zeven buurtcomités, samen met *Staten-Generaal*, tegen de bouwwerken op het Kievitplein in Antwerpen. De eisers wierpen op dat zij bij de bouwwerken op het Kievitplein geen inspraak hadden gekregen en dat het kantoorproject waaraan gewerkt werd een gezonde mix van wonen en werken onmogelijk maakte. Tot een oordeel over de grond van de zaak kwam het echter niet. De rechter verklaarde de vordering van de bewonerscomités onontvankelijk bij gebrek aan voldoende belang. Het vonnis werd nog niet gepubliceerd.



inacceptable qu'une association ne puisse pas faire valoir devant un tribunal son droit de défendre l'intérêt collectif qu'elle poursuit.

D'où vient cette méfiance du juge? D'une part, une jurisprudence négative témoigne de la crainte que l'octroi d'un droit d'action aux associations génère un afflux d'actions de mauvaise foi. Au vu de l'expérience française, tel ne s'avère cependant pas être le cas. Le nombre d'actions intentées par des associations de défense de l'environnement y est resté limité. D'autre part, on craint que le rôle du ministère public ne soit vidé de sa substance. L'objectif n'est toutefois pas de reprendre le rôle du ministère public par le biais d'actions collectives, dès lors que les associations ne poursuivent pas l'intérêt général, mais un intérêt touchant à la fois des intérêts privés et des intérêts généraux. En outre, à l'inverse du ministère public, les associations sont plus aptes à défendre de manière dynamique les intérêts de groupements, étant donné qu'elles sont souvent plus au fait de ce qui se passe dans la société (1).

### 3. Le droit d'action collectif : une législation morcelée

La législation se caractérise aussi par un manque de cohérence. Pour répondre à la demande, formulée par certains groupes de la société, d'instaurer un droit d'action collectif, toute une série de lois *ad hoc* ont vu le jour, dont la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, qui permet aux associations, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et se proposant de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination, de réclamer devant le juge le respect de la loi; la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, qui accorde un droit d'action collectif aux associations de commerçants, en vue de faire cesser des actes contraires à la loi précitée; la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, qui introduit un droit d'action collectif au profit des associations de consommateurs, qui peuvent ainsi également demander au juge de faire cesser des actes contraires à la loi précitée; et la loi du 12 janvier 1993, qui accorde un droit d'action en cessation similaire aux associations de protection de l'environnement.

Chaque loi fixe elle-même les critères auxquels les associations doivent satisfaire pour accéder à la justice. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, dans le droit belge, de réglementation globale et uniforme en matière de droit d'action des associations. L'instauration de lois particulières réglant les droits d'action collectifs entraîne un morcellement du droit et porte, par conséquent, préjudice à son unité et sa clarté. Le présent amendement vise à mettre le holà à cette évolution, par une modification du droit judiciaire commun.

### 4. Le droit pour les associations d'intenter une action devant le Conseil d'État dans le but de défendre des intérêts collectifs

Pour les motifs exposés ci-dessus, concernant la sécurité juridique et la garantie des principes démocratiques de notre État de droit, le présent amendement vise à établir un droit pour les associations d'intenter une action devant le Conseil d'État, dans le but de défendre des intérêts collectifs. Un intérêt collectif est un intérêt qui dépasse l'intérêt personnel des membres de l'association.

maatschappij, mag geen dode letter blijven. Het is onaanvaardbaar dat het recht van een vereniging om op te komen voor een collectief belang dat zij nastreeft, niet kan worden hardgemaakt voor de rechtbank.

Waar komt die argwaan van de rechter vandaan? Enerzijds getuigt weigerachtige rechtspraak van de vrees voor een stroom aan malafide vorderingen ten gevolge van het toekennen van een vorderingsrecht aan verenigingen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, zo bewijst onder andere de Franse ervaring. Het aantal vorderingen door milieuverenigingen is er beperkt gebleven. Anderzijds vreest men dat de rol van het openbaar ministerie uitgehold zou worden. Het is echter niet de bedoeling om via collectieve vorderingen de rol van het openbaar ministerie over te nemen, aangezien verenigingen geen algemeen belang willen nastreven, maar wel een belang dat raakpunten heeft met privé- en algemene belangen. Bovendien zijn verenigingen, in tegenstelling tot het openbaar ministerie, meer geschikt om op een dynamische manier belangen van groeperingen te verdedigen, aangezien zij niet zelden meer vertrouwd zijn met wat leeft in de maatschappij (1).

### 3. Het collectief vorderingsrecht : versnipperde wetgeving

Ook de wetgeving wordt gekenmerkt door een gebrek aan samenhang. Om een antwoord te bieden op de vraag van bepaalde groepen uit de samenleving naar een collectief vorderingsrecht, zag een resem aan *ad hoc* wetten het licht, waaronder de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, die verenigingen die tenminste vijf jaar rechtspersoonlijkheid hebben en de verdediging van de mensenrechten of het bestrijden van discriminatie als doelstelling hebben de mogelijkheid geeft om voor de rechter de naleving van de wet af te dwingen; de Wet Handelspraktijken van 14 juli 1991 die aan verenigingen van handelaars een vorderingsrecht toekent tot staking van handelingen die strijdig zijn met de voornoemde wet; de Wet Consumentenkrediet van 12 juni 1991 die een collectief actierecht invoert ten voordele van consumentenverenigingen waarbij zij eveneens aan de rechter kunnen vragen om met voornoemde wet strijdige handelingen te staken en de wet van 12 januari 1993 die een gelijkaardige stakingsvordering toekende aan milieuorganisaties.

Elke wet bepaalt zelf de criteria waaraan verenigingen moeten voldoen om rechtstoegang te verkrijgen. Een allesomvattende en eenduidige regeling met betrekking tot het vorderingsrecht van verenigingen is in het huidige Belgische recht onbestaande. De invoering van bijzondere wetten die collectief vorderingsrechten regelen, leidt tot de versnippering van het recht en doet bijgevolg afbreuk aan de eenheid en de overzichtelijkheid ervan. Dit amendement wil door het administratief recht aan te passen, deze evolutie een halt toeroepen.

### 4. Het vorderingsrecht voor verenigingen ter verdediging van collectieve belangen voor de Raad van State

Omwille van de hierboven aangehaalde argumenten met betrekking tot rechtszekerheid en vrijwaring van democratische principes van onze rechtstaat, willen de indieners met dit amendement werk maken van een vorderingsrecht voor verenigingen voor de Raad van State ter verdediging van collectieve belangen. Een collectief belang is een belang dat het persoonlijke belang van de leden van de vereniging overstijgt.

(1) Moreau, T., « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT* 1994, 490.

(1) Moreau, T., « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT* 1994, 490.

Le présent amendement développe une série de critères qui, lorsqu'ils sont combinés, offrent suffisamment de garanties permettant d'empêcher que la condition de l'intérêt soit vidée de sa substance et que des actions malhonnêtes ou déraisonnables soient intentées. De plus, l'on met fin aux actions en justice des associations créées peu de temps avant le début de la procédure sans avoir pour objet, d'un point de vue structurel, de défendre des intérêts.

Les 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.

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.

En outre, l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, de la Convention d'Aarhus, prévoit une présomption (irréfragable) d'intérêt suffisant à agir en justice pour les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises à cette fin en droit interne. Les juridictions belges sont, en conséquence, obligées d'appliquer cette disposition de la Convention.

L'un des critères repris dans l'amendement, à savoir la condition de jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an, peut, dans certains cas, rendre impossible le respect par la Belgique de ses obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne. En effet, il se peut que les Régions n'imposent pas cette condition dans le cadre des procédures administratives en matière d'environnement. Dans ce cas, les organisations non gouvernementales concernées doivent, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et sur le fondement des directives européennes mettant en œuvre les dispositions de cette Convention, ainsi que sur la base de la directive 2004/35/CE, bénéficier de la présomption d'intérêt suffisant.

C'est pourquoi, l'amendement fait une distinction entre, d'une part, les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et, d'autre part, les autres personnes morales.

L'amendement vise à compléter l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui est actuellement libellé comme suit :

Dit amendement ontwikkelt een aantal criteria die in combinatie met elkaar voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het belangvereiste tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen te beletten. Bovendien wordt een halt toegevoerd aan het in rechte optreden van verenigingen die kort voor de aanvang van de procedure worden opgericht zonder dat zij structureel een belangenbehartiging voor ogen hebben.

De criteria zijn de volgende :

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);

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

De rechtspersoon die in rechte optreedt, kan hiertoe slechts overgaan wanneer zijn optreden een werkelijke nastreving van zijn statutair doel oplevert. 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.

Het statutaire doel van de rechtspersoon moet geoorloofd zijn.

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 activiteitsverslagen, notulen van vergaderingen, brieven aan leden, publicaties, informatie- en contactbladen, persknipsels, ... De voorwaarde van daadwerkelijke bedrijvigheid moet ruim en soepel worden opgevat.

Bovendien stelt artikel 9, tweede paragraaf, tweede lid, tweede volzin, van het Verdrag van Aarhus voor niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de voorwaarden die het nationaal recht kan opleggen, een (onweerlegbaar) vermoeden van voldoende belang in om in rechte te kunnen optreden. De rechterlijke instanties in België zijn er bijgevolg toe gehouden toepassing te maken van die verdragsbepaling.

Eén van de in het amendement voorgestelde criteria, nl. de voorwaarde sinds ten minste één jaar over rechtspersoonlijkheid te beschikken, spoot in sommige gevallen inderdaad niet met de uit het internationaal recht en het recht van de Europese Unie voor België voortvloeiende verplichtingen. Het is immers mogelijk dat de gewesten die vereiste niet stellen in het kader van de administratieve procedures in milieuaangelegenheden. In dat geval dienen de betrokken niet-gouvernementele organisaties, krachtens artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en op grond van de EU-richtlijnen die uitvoering geven aan de bepalingen van dat Verdrag, alsook op grond van richtlijn 2004/35/EG, het (onweerlegbaar) vermoeden van een voldoende belang te genieten.

Daarom wordt in het amendement een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de rechtspersonen die zich voor milieubescherming inzetten en, anderzijds, de andere rechtspersonen.

Het amendement beoogt om artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen, dat thans luidt als volgt :

« Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 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. »

Le présent amendement prévoit un certain nombre de critères qui, combinés les uns aux autres, doivent offrir des garanties suffisantes pour éviter que l'exigence d'un intérêt soit vidée de sa substance et pour exclure les actions malhonnêtes ou insensées.

Ainsi, une association ne peut ester en justice que si son action poursuit la réalisation de son objet statutaire. Ses activités réelles doivent donner corps à la définition de l'objet statutaire d'une association. Les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent être dotées de la personnalité juridique. Elles doivent avoir la personnalité juridique depuis trois ans au moment de l'introduction de l'action, avoir un objet statutaire autorisé et leurs activités réelles doivent être conformes à l'objet statutaire.

#### N° 16 DE MME THIBAUT

##### Art. 10

**Au point 5°, compléter l'alinéa proposé comme suit :**

*« et que la correction de l'acte vicié ne pourra porter atteinte à un tiers. »*

##### Justification

À l'instar de la procédure de la boucle administrative aux Pays-Bas, l'auteur du présent amendement propose que la condition suivante soit reprise dans la procédure de la boucle administrative prévue dans le présent projet de loi : la correction de l'acte vicié ne pourra porter atteinte à un tiers.

#### N° 17 DE MME THIBAUT

##### Art. 13

**Compléter le § 2 de l'article 38 proposé par un 5°, rédigé comme suit :**

*« 5° la correction de l'acte vicié ne pourra porter atteinte à un tiers. »*

##### Justification

Cfr. Justification de l'amendement sur l'article 10

« De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 6°, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald. »

Dit amendement ontwikkelt een aantal criteria die in combinatie met elkaar voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het belangvereiste tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen uit te sluiten.

Zo kan een vereniging die in rechte optreedt hiertoe slechts overgaan wanneer haar optreden een werkelijke nastreving van haar statutair doel oplevert. De feitelijke werkzaamheden zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van een vereniging. Verenigingen die wensen op te treden voor een collectief belang dienen over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Zij dienen op het ogenblik van de inleiding van de eis sedert drie jaar rechtspersoonlijkheid te hebben, een geoorloofd statutair doel te hebben en blijkt te geven van een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met het statutair doel.

#### Nr. 16 VAN MEVROUW THIBAUT

##### Art. 10

**In punt 5°, het laatste lid aanvullen als volgt :**

*« en indien het herstel van de gebrekkige akte geen nadeel berokkent aan een derde. »*

##### Verantwoording

In navolging van de procedure van de bestuurlijke lus in Nederland, stelt de indiener van dit amendement voor de volgende voorwaarde op te nemen in de in dit wetsontwerp vastgestelde procedure van de bestuurlijke lus : het herstel van de gebrekkige akte mag geen nadeel berokkenen aan een derde.

#### Nr. 17 VAN MEVROUW THIBAUT

##### Art. 13

**§ 2 van het voorgestelde artikel 38 aanvullen met een 5°, luidende :**

*« 5° het herstel van de gebrekkige akte mag geen nadeel berokkenen aan een derde. »*

##### Verantwoording

Zie de verantwoording bij het amendement op artikel 10.

## N° 18 DE MME THIBAUT

## Art. 13

**Compléter l'article 38 proposé par un § 5 rédigé comme suit :**

« § 5 Lorsque la boucle administrative a été appliquée, les frais et dépens sont à charge de l'auteur de l'acte vicié et corrigé. »

## Justification

Lorsque le requérant obtient actuellement l'annulation d'un acte illégal, les frais et dépens sont à charge de l'autorité publique. Pour l'auteur de l'amendement, la nouvelle procédure de la boucle administrative, qui reconnaît l'illégalité d'un acte tout en donnant la possibilité à l'auteur de cet acte de le corriger, ne devrait pas instaurer une discrimination entre les recours en annulation sans boucle administrative (les frais et dépens sont à charge de l'autorité publique) et ceux avec boucle administrative. C'est pourquoi, le présent amendement prévoit que les frais et dépens sont à charge de l'autorité publique.

## N° 19 DE MME THIBAUT

## Art. 38/1

**Insérer un article 38/1 rédigé comme suit :**

« Art. 38/1. L'arrêt examine le fondement de chacun des moyens soulevés par le requérant, ainsi que de tout moyen que le Conseil estime devoir soulever d'office, même si certains d'entre eux ne pourraient mener à une annulation plus complète qu'un moyen déjà déclaré fondé. »

*Par dérogation à l'alinéa 1, le Conseil peut se dispenser d'examiner un moyen qui requiert que soit posée une question préjudicielle. »*

## Justification

Une partie significative des difficultés de réfection des actes annulés par le Conseil d'État provient de ce que la Haute Juridiction ne tranche pas forcément tous les moyens qui lui sont soumis dans les recours. Selon une formule classique, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu à statuer sur des moyens qui ne peuvent pas entraîner une annulation plus large que celle à laquelle conduit le moyen qu'il reconnaît fondé.

En conséquence, l'autorité administrative ne sait pas précisément quelles corrections il convient d'apporter à l'acte pour qu'il soit purgé de tous vices.

Une solution à ce problème est d'imposer au Conseil d'État de trancher tous les moyens du recours. Ainsi, si l'acte est annulé, la juridiction aperçoit s'il est possible, ou non, de refaire l'acte annulé

## Nr. 18 VAN MEVROUW THIBAUT

## Art. 13

**Het voorgestelde artikel 38 aanvullen met een § 5, luidende :**

« § 5 Wanneer de bestuurlijke lus is toegepast, komen de kosten en uitgaven ten laste van de persoon die verantwoordelijk is voor de gebrekkige en herstelde akte. »

## Verantwoording

Zoals de wet nu luidt komen, wanneer een verzoeker de nietigverklaring van een onwettelijke akte verkrijgt, de kosten en uitgaven ter zake ten laste van de overheid. De indiënster van het amendement vindt dat de nieuwe procedure van de bestuurlijke lus, die de onwettelijkheid van een akte erkent en tegelijkertijd de persoon die voor die akte verantwoordelijk is de kans geeft dit te herstellen, geen discriminatie mag scheppen tussen de beroepen tot nietigverklaring zonder bestuurlijke lus (waarbij kosten en uitgaven voor de overheid zijn) en de beroepen met bestuurlijke lus. Dit amendement wil er voor zorgen dat ook bij die laatste procedure de kosten en uitgaven ten laste van de overheid zijn.

## Nr. 19 VAN MEVROUW THIBAUT

## Art. 38/1

**Een artikel 38/1 invoegen, luidende :**

« Art. 38/1. Het arrest onderzoekt de gegrondheid van alle middelen die door de verzoeker zijn opgeworpen, alsook van elk middel dat de Raad meent ambtshalve te moeten opwerpen, ook wanneer daar middelen bij zijn die niet tot een ruimere nietigverklaring kunnen leiden dan een reeds gegrond verklaard middel. »

*In afwijking van het eerste lid, kan de Raad afzien van het onderzoek van een middel dat het stellen van een prejudiciële vraag vereist. »*

## Verantwoording

Een groot deel van de problemen bij het opnieuw opstellen van de door de Raad van State nietig verklaarde akten wordt veroorzaakt door het feit dat het Hoog Rechtscollege niet altijd oordeelt over alle middelen die bij het beroep worden ingezet. Er is een klassieke formule bij de Raad van State die zegt dat er geen uitspraak hoeft te worden gedaan over middelen die geen ruimere nietigverklaring kunnen meebrengen dan die welke volgt uit een reeds als gegrond erkend middel.

De administratieve overheid weet dus niet precies welke correcties er in de akte moeten worden aangebracht om alle gebreken recht te zetten.

Een oplossing hiervoor is de Raad van State te verplichten om over alle middelen van het beroep te oordelen. Wanneer de akte nietig verklaard is, kan de rechtbank dan zien of deze akte al dan

et dans l'affirmative, à quelle condition la réfection est possible. L'autorité est d'autant mieux éclairée si le Conseil d'État fait usage de son pouvoir d'indication ou de son pouvoir d'injonction.

Il convient cependant de laisser au Conseil d'État la possibilité de ne pas trancher des moyens qui nécessitent une longue instruction parce qu'ils requièrent que soit posée une question préjudicielle à une autre juridiction.

Cécile THIBAUT.

niet opnieuw kan worden opgesteld en indien ja, welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Voor de overheid is de zaak nog duidelijker wanneer de Raad van State gebruik maakt van zijn aanwijzingsrecht of zijn injunctierecht.

Men dient de Raad van State wel de mogelijkheid te laten om niet te oordelen over middelen die een uitgebreid onderzoek vragen omdat daarover een prejudiciële vraag moet worden gesteld aan een ander gerecht.