



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.092/2
du 29 octobre 2024

advies 77.092/2
van 29 oktober 2024

sur

over

une proposition de loi
'modifiant le Code judiciaire
afin d'habiliter les
associations de protection
animale à agir en justice'

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het Gerechtelijk Wetboek
teneinde de
dierenbeschermingsverenigingen
de bevoegdheid toe te kennen
om in rechte op te treden'

Le 27 septembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code judiciaire afin d'habiliter les associations de protection animale à agir en justice', déposée par Mme Meyrem ALMACI et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0226/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 28 octobre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2024.

*

Op 27 september 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de dierenbeschermingsverenigingen de bevoegdheid toe te kennen om in rechte op te treden', ingediend door mevrouw Meyrem ALMACI c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024, nr. 56-0226/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 28 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

1. L'article 17 du Code judiciaire dispose :

« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :

1^o l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

2^o la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;

3^o la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;

4^o seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».

La proposition examinée vise à ajouter à l'article 17 du Code judiciaire un troisième alinéa rédigé comme suit :

« L'action d'une personne morale visant à protéger le bien-être animal est également recevable aux conditions prévues à l'alinéa 2, 1^o à 4^o ».

Les développements qui sous-tendent la proposition exposent que, par son arrêt du 11 juin 2024, RG P.23.1538.N, la Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence en vertu de laquelle l'article 17 du Code judiciaire n'ouvre pas, aux associations dont le but est de protéger le bien-être animal, le droit d'agir dans un intérêt collectif devant le juge judiciaire¹.

Or, d'après les auteurs de la proposition, « il est incompréhensible, dans le contexte social actuel, de priver les associations de protection animale du droit de s'adresser à la justice. En effet, ces dernières années, l'importance que la société accorde au bien-être animal n'a cessé de croître. Cette prise de conscience de plus en plus grande s'est traduite par l'adoption, aux différents niveaux de pouvoir de notre pays, de nombreuses lois visant à reconnaître les animaux comme des êtres sensibles ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir J.-F. VAN DROOGHENBROECK et A. HOC, *Droit judiciaire*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 127-128. Voir également e.a., F. DOSSCHE, « 8 - Répression de la maltraitance animale. État des lieux et perspectives » in F. DOSSCHE (dir.), *Le droit des animaux*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 231-283, sp. pp. 279-280 ; P. GOFFIOUL, « La place de l'animal en droit belge : utopie théorique ? », *L.L.R.*, 2022/2, pp. 241-258, sp. pp. 248-252.

Une telle préoccupation est en effet exprimée dans les législations relatives au bien-être animal adoptées par les trois régions² ainsi que par le législateur fédéral dans les articles 3.38 et 3.39 du Code civil depuis la loi du 4 février 2020.

Les développements de la proposition examinée font également état de l'insertion dans la Constitution, le 24 mai 2024, d'un article 7bis lequel, en son deuxième alinéa, dispose comme suit :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles ».

2. Appelée à se prononcer sur le caractère éventuellement discriminatoire des articles 17 et 18 du Code judiciaire dans l'interprétation selon laquelle l'intérêt à agir qu'ils exigent ne comprend, pour les personnes morales, que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, faisant ainsi obstacle, devant les juridictions judiciaires, à l'introduction par une association d'une action correspondant à un de ses buts statutaires et visant à faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme³, la Cour constitutionnelle a jugé comme suit dans son arrêt n° 133/2013, du 10 octobre 2013 :

« B.3.1. Tant les articles 17 et 18 du Code judiciaire, en cause, que l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent, comme condition de recevabilité, la démonstration d'un intérêt à agir. Cette exigence résulte, tant devant les juridictions judiciaires que devant la Cour, du souci de ne pas permettre l'action populaire.

C'est aux juridictions judiciaires, d'une part, et à la Cour constitutionnelle, d'autre part, que le législateur a confié le soin de déterminer, dans leurs sphères de compétences respectives, le contenu de cette exigence d'intérêt.

B.3.2.1. Les dispositions en cause posent le principe selon lequel l'exigence d'un intérêt à agir s'impose, en tant que droit commun de la procédure judiciaire, tant aux personnes physiques qu'aux associations et autres personnes morales, sans préjudice de lois que le législateur adopterait pour confier à des associations ou à d'autres personnes morales un droit d'action spécifique.

Ainsi le rapport du Commissaire royal à la réforme judiciaire indiquait-il :

‘Fallait-il, à cette occasion, reconnaître ou dénier à des associations le pouvoir d'ester en justice pour la défense d'intérêts collectifs ? Certains exemples pris dans le droit comparé peuvent sans doute être retenus. C'est ainsi qu'aux États-Unis comme en Grande-Bretagne, des associations instituées dans un intérêt de sauvegarde et de défense, tel celui des enfants, ont pu faire admettre leur droit à agir. En France, en revanche, une proposition avait été déposée, il y a trente ans, qui tendait à faire reconnaître aux associations reconnues d'utilité publique un droit de citation : elle avait été repoussée. Mais avant même qu'il y fût pourvu par des lois, décrets ou ordonnances, l'on a admis que les personnes morales, les ordres et compagnies professionnels peuvent ester en justice pour la

² Article D.1^{er} du Code wallon du Bien-être des animaux, institué par le décret du 4 octobre 2018 ; article 1^{er} de la loi du 14 août 1986 ‘relative à la protection et au bien-être des animaux’, tel que modifié par l'ordonnance du 6 décembre 2018 ; article 4 du Code flamand du Bien-être des animaux, institué par le décret du 17 mai 2024.

³ Cette situation était comparée à celle résultant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle s'agissant de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 au terme de laquelle il n'est pas fait obstacle à l'introduction par une association d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle poursuivant les mêmes fins, voire ne poursuivant qu'un simple but statutaire.

sauvegarde de leurs intérêts collectifs. Que cette jurisprudence puisse s'étendre à la recevabilité des demandes formées par des associations de défense ou des groupements professionnels privés, pose un problème aux aspects multiples et qui dépasse les règles procédurales. Il existe, dans notre jurisprudence, maintes applications de la reconnaissance du droit des associations à agir, soit pour la défense de leurs intérêts propres, ce qui va sans dire, soit pour la défense collective des intérêts de leurs membres lorsque ceux-ci ont été individuellement lésés. Le Code judiciaire le leur permet, comme hier, si leur intérêt est justifié. Mais pour l'appréciation de celui-ci, c'est au jugement des tribunaux qu'il faut se confier : leur contrôle permet d'éviter l'écueil consistant en ce que 'des associations aux objets les plus divers peuvent se constituer librement, sans garanties sérieuses' et se présenter comme titulaires de droits' (*Doc. parl.*, Sénat, 1963-1964, n° 60, pp. 23 et 24).

B.3.2.2. Les juridictions judiciaires ont fait du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu un usage qui est fonction du contentieux dont elles sont appelées à connaître, tel qu'il est défini par les articles 144 et 145 de la Constitution.

[...]

B.3.3. La Cour constitutionnelle a quant à elle admis, comme condition de recevabilité d'un recours en annulation, que l'exigence d'un intérêt inscrite à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, n'empêchait pas une association ou un groupement d'agir pour la défense d'un but statutaire ou pour la défense des intérêts de ses membres; elle exige que leur objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de leurs membres, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter l'objet social et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.3.4. La différence de traitement en cause, qui résulte de l'interprétation autonome des conditions de recevabilité par des juridictions agissant dans leurs sphères de compétences propres, est justifiée par la circonstance que les parties dans un litige soumis aux juridictions judiciaires se trouvent dans une situation essentiellement différente de celle des parties devant la Cour : alors que les premières agissent pour faire cesser la violation d'un droit dont elles prétendent être titulaires (contentieux subjectif), les secondes contestent la validité d'une norme législative (contentieux objectif) ; les premières ne peuvent obtenir qu'une décision juridictionnelle aux effets limités *inter partes* (article 6 du Code judiciaire), tandis que les secondes peuvent obtenir, si la Cour estime le recours fondé, une décision aux effets *erga omnes* (article 9, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

Dès lors que l'action introduite par les premières suppose l'existence d'un lien direct entre elles et le droit qu'elles invoquent ainsi que la décision qu'elles postulent, les articles 17 et 18 du Code judiciaire ne sont pas discriminatoires s'ils sont interprétés comme commandant l'irrecevabilité de l'action lorsque ce lien direct n'est pas établi. La mesure en cause n'est pas disproportionnée puisque la violation de ce droit peut être contestée par le justiciable dans le chef duquel il est violé.

La partie demanderesse devant le juge *a quo*, cherchant à défendre l'action d'intérêt collectif qu'elle a introduite devant lui, fait certes valoir qu'en l'espèce, ceux dans le chef desquels le droit est violé ne seraient pas en mesure de contester cette violation. Les éléments qu'elle invoque pour défendre cette position font cependant apparaître qu'ils ont trait à des dispositions qui ne font pas l'objet de la question préjudicielle.

B.3.5. Le législateur aurait certes pu, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, adopter des dispositions permettant aux personnes morales d'exercer devant les juridictions judiciaires des actions telles que celle décrite en B.2. Toutefois, la

circonstance qu'il ne l'ait pas fait ne conduit pas à considérer que la différence de traitement en cause serait discriminatoire ».

3. Dans le même arrêt, appelée à se prononcer sur une seconde question préjudicielle relative, cette fois, à l'identité de traitement existante entre les personnes morales exerçant une action correspondant à un de leurs buts statutaires en vue de faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et les personnes morales dont le but statutaire défend un intérêt général d'ordre moins fondamental ou non revêtu du même niveau de protection internationale, en ce que ces deux catégories ne peuvent ester en justice en dehors d'une atteinte à l'existence de la personne morale, de ses biens patrimoniaux et de ses droits moraux, la Cour constitutionnelle a répondu comme suit :

« B.8. La partie demanderesse devant le juge *a quo* voit son accès aux juridictions judiciaires limité par les dispositions en cause interprétées comme il est indiqué en B.5. Cette limitation poursuit un but légitime, à savoir assurer une bonne administration de la justice en écartant les actions populaires et faire respecter le principe traduit par l'adage 'nul ne plaide par procureur'.

B.9. Le législateur a adopté plusieurs lois par lesquelles il attribue un droit d'action à certaines associations qui invoquent un intérêt collectif, notamment afin d'assurer la conformité de la législation belge aux dispositions de droit international qui lient la Belgique. Il peut à cet égard être admis que les articles 10 et 11 de la Constitution ne contraignent pas le législateur à étendre cette possibilité à toutes les associations.

B.10. Certaines lois ont permis qu'une action soit intentée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour des associations invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. Il en va ainsi de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (article 32), de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale (article 4), de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (article 30) et de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les hommes et les femmes (article 35).

B.11. Les personnes morales qui, comme en l'espèce, exercent une action qui correspond à un de leurs buts statutaires afin de faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui est jugée irrecevable parce qu'elle ne porte pas sur l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux se trouvent dès lors discriminées par rapport aux associations visées en B.10 : les unes et les autres invoquent en effet un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales.

C'est toutefois au législateur qu'il appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie.

Il s'ensuit que dans l'attente d'une intervention du législateur en ce sens, les articles 17 et 18 du Code judiciaire, tels que les interprète le juge *a quo*, ne sont pas discriminatoires.

B.12. La combinaison des articles 10 et 11 de la Constitution avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ne conduit pas à une autre conclusion ».

4. Comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le fait d'exiger la démonstration d'un intérêt à agir comme condition de recevabilité d'une action, qu'elle soit portée devant les juridictions judiciaires ou devant la Cour constitutionnelle, répond au souci de ne pas permettre l'action populaire en général.

Il peut cependant se concevoir que le législateur entende en particulier adopter une loi qui confie à des associations ou d'autres personnes morales un droit d'action spécifique devant les juridictions judiciaires ⁴. Il lui appartient alors de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire, ceci à la condition toutefois que les catégories d'associations ou de personnes morales qui se trouvent dans des situations comparables soient traitées de manière identique, compte tenu des intérêts qu'elles entendent défendre.

5. En l'espèce, les auteurs de la proposition font valoir que l'objectif est d'habiliter explicitement les associations dont le but est de protéger le bien-être animal à agir en justice, « au même titre que les associations environnementales et les personnes morales ayant pour but la protection des droits fondamentaux ».

Dès lors que la proposition examinée entend accorder un droit d'action à toutes les personnes morales visant à protéger le bien-être animal, lequel fait désormais l'objet d'une protection particulière dans l'article 7bis de la Constitution, et cela lorsque les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire sont remplies, elle s'inscrit dans le respect des principes qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et ne pose dès lors pas de difficulté.

La proposition examinée n'appelle pour le surplus pas d'observation si ce n'est qu'à l'article 2, il se recommande de remplacer les mots « bien-être animal » par les mots « bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles » compte tenu de ce que l'objectif est de prendre en compte les dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur visant à reconnaître les animaux « comme des êtres sensibles ».

*

⁴ Voir les exemples de législations spécifiques modifiées dans le titre 9 de la loi du 21 décembre 2018 'portant des dispositions diverses en matière de justice' ainsi que J. ENGLEBERT et X. TATON (dir.), *Droit du procès civil*, volume 3, Limal, Anthémis, 2022, p. 369.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt:

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

De rechtsvordering van een rechtspersoon, die de bescherming beoogt van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden, is eveneens ontvankelijk onder de volgende voorwaarden:

1° het maatschappelijk doel van de rechtspersoon is van bijzondere aard, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang;

2° de rechtspersoon streeft op duurzame en effectieve wijze dit maatschappelijk doel na;

3° de rechtspersoon treedt op in rechte in het kader van dat maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel;

4° de rechtspersoon streeft met zijn rechtsvordering louter een collectief belang na.”

Het voorliggende voorstel strekt ertoe aan artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek een derde lid toe te voegen, dat als volgt luidt:

“De rechtsvordering van een rechtspersoon, die de bescherming van het dierenwelzijn beoogt, is eveneens ontvankelijk onder de in het tweede lid, 1° tot 4°, bepaalde voorwaarden.”

In de toelichting bij het voorstel staat dat het Hof van Cassatie bij arrest AR P.23.1538.N van 11 juni 2024 zijn rechtspraak bevestigd heeft volgens welke artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek de verenigingen die de bescherming van het dierenwelzijn tot doel hebben, niet het recht geeft om in het collectief belang in rechte te treden voor de gewone rechter.¹

De indieners van het voorstel stellen in dat verband evenwel dat “[i]n de huidige maatschappelijk context (...) het gebrek aan toegang tot de rechter voor dierenbeschermingsverenigingen inderdaad onbegrijpelijk [is]. Het voorbijge decennium is het belang dat door de samenleving aan dierenwelzijn wordt gehecht, immers alleen maar toegenomen.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie J.-F. VAN DROOGHENBROECK en A. HOC, *Droit judiciaire*, Brussel, Larcier-Intersentia, 2024, 127-128. Zie o.m. ook F. DOSSCHE, “8 - Répression de la maltraitance animale. État des lieux et perspectives” in F. DOSSCHE (ed.), *Le droit des animaux*, Brussel, Larcier, 2019, 231-283, inz. 279-280; P. GOFFIOUL, “La place de l’animal en droit belge: utopie théorique?”, *Louvain Law Review* 2022/2, 241-258, inz. 248-252.

Dat toegenomen bewustzijn wordt gereflecteerd in een hele rits wetten die op de verschillende bestuursniveaus van ons land werden aangenomen, en die dieren erkennen als wezens met gevoel.”

Een dergelijke bezorgdheid wordt inderdaad geuit in de wetgevingen inzake dierenwelzijn, aangenomen door de drie gewesten² alsook, sedert de wet van 4 februari 2020, door de federale wetgever in de artikelen 3.38 en 3.39 van het Burgerlijk Wetboek.

In de toelichting bij het voorliggende voorstel wordt eveneens vermeld dat op 24 mei 2024 een artikel 7bis in de Grondwet is ingevoegd waarvan het tweede lid als volgt luidt:

“Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten naar bescherming van en zorg voor dieren als wezens met gevoel.”

2. Het Grondwettelijk Hof heeft zich moeten uitspreken over het mogelijk discriminatoire karakter van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, zo geïnterpreteerd dat het belang om in rechte op te treden dat die artikelen voorschrijven, voor rechtspersonen alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, zijn vermogensgoederen en zijn morele rechten, hetgeen dus verhindert dat een vereniging een rechtsvordering bij gewone rechtscolleges instelt die in overeenstemming is met een van haar statutaire doelen en ertoe strekt een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.³ Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 133/2013 van 10 oktober 2013 het volgende geoordeeld:

“B.3.1. Zowel de in het geding zijnde artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek als artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof leggen als voorwaarde voor ontvankelijkheid op dat een belang om in rechte te treden wordt aangetoond. Die vereiste is, zowel voor de gewone rechtscolleges als voor het Hof, het gevolg van de zorg om de *actio popularis* niet toe te laten.

Het is aan de gewone rechtscolleges, enerzijds, en aan het Grondwettelijk Hof, anderzijds, dat de wetgever de zorg heeft toevertrouwd om, in hun respectievelijke bevoegdheidsdomeinen, de inhoud van die belangvereiste te bepalen.

B.3.2.1. De in het geding zijnde bepalingen stellen het beginsel vast volgens hetwelk de vereiste van een belang om in rechte te treden, als gemeen recht van de gerechtelijke procedure, zowel aan de natuurlijke personen als aan de verenigingen en andere rechtspersonen wordt opgelegd, onverminderd de wetten die de wetgever zou aannemen om aan verenigingen of aan andere rechtspersonen een specifiek vorderingsrecht toe te vertrouwen.

Zo staat in het verslag van de Koninklijk Commissaris voor de Gerechtelijke Hervorming vermeld:

‘Moest te dezer gelegenheid aan verenigingen al of niet de machtiging worden toegekend om in rechte op te treden tot vrijwaring van collectieve belangen? Sommige

² Artikel D.1 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, ingevoerd bij het decreet van 4 oktober 2018; artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 6 december 2018; artikel 4 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, ingevoerd bij het decreet van 17 mei 2024.

³ Die situatie werd vergeleken met de situatie voortvloeiend uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, volgens welke rechtspraak niets eraan in de weg staat dat een vereniging met hetzelfde doel of enkel met een statutair doel een beroep tot vernietiging instelt bij het Grondwettelijk Hof.

voorbeelden uit het vergelijkend recht kunnen ongetwijfeld worden aangehaald. Zo hebben in de Verenigde Staten, evenals in Groot-Brittannië verenigingen, die opgericht zijn tot bescherming of verdediging, zoals van kinderen, hun recht tot optreden kunnen doen erkennen. In Frankrijk werd daarentegen voor dertig jaar een voorstel neergelegd dat ertoe strekte aan verenigingen met erkend openbaar nut een recht tot dagvaarding te doen toekennen: het werd afgewezen. Maar, voordat daarin werd voorzien door wetten, decreten of verordeningen, heeft men aangenomen dat, de rechtspersonen, de beroepsorden en -verenigingen in rechte kunnen optreden voor de vrijwaring van hun collectieve belangen. Of deze rechtspraak kan uitgebreid worden tot de ontvankelijkheid van vorderingen van verdedigingsverenigingen of van private beroepsgroeperingen, stelt een probleem met veel aspecten dat de regels van de rechtspleging te buiten gaat. In onze rechtspraak bestaan talrijke toepassingen van de erkenning van het recht tot optreden van verenigingen, ofwel ter verdediging van hun eigen belangen, wat vanzelf spreekt, ofwel voor de collectieve verdediging van de belangen van hun leden, zo deze laatsten individueel geschaad werden. Het Gerechtelijk Wetboek staat hun dit evenals gisteren toe, zo hun belang gerechtvaardigd is. Maar voor de beoordeling daarvan moet men zich bij het oordeel van de rechtbanken neerleggen. Hun toezicht geeft de mogelijkheid de klip te omzeilen die erin bestaat dat 'verenigingen met de meest verscheiden oogmerken vrij en zonder ernstige waarborgen kunnen opgericht worden' en zich als titularis van de rechten voordoen' (*Parl. St.*, Senaat, 1963-1964, nr. 60, pp. 23 en 24).

B.3.2.2. De gewone rechtscolleges hebben van de beoordelingsbevoegdheid die hun is toegekend een gebruik gemaakt dat afhankelijk is van het contentieux waarvan zij kennis dienen te nemen, zoals is bepaald in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet.

(...)

B.3.3. Het Grondwettelijk Hof heeft, zijnerzijds, als voorwaarde van ontvankelijkheid van een beroep tot vernietiging aanvaard dat de vereiste van een belang die is opgenomen in artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, overeenkomstig artikel 142, derde lid, van de Grondwet, een vereniging of een groepering niet belet om in rechte op te treden voor de verdediging van een statutair doel of voor de verdediging van de belangen van haar leden; het vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang, dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van haar leden is beperkt, dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt en dat niet blijkt dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.3.4. Het in het geding zijnde verschil in behandeling, dat voortvloeit uit de autonome interpretatie van de ontvankelijkheidsvoorwaarden door rechtscolleges die in hun eigen bevoegdheidssfeer optreden, wordt verantwoord door de omstandigheid dat de partijen in een geschil dat aan de gewone rechtscolleges is voorgelegd zich in een situatie bevinden die wezenlijk verschillend is van die van de partijen voor het Hof: terwijl de eersten in rechte optreden om een einde te maken aan de schending van een recht waarvan zij beweren houder te zijn (subjectief contentieux), betwisten de tweeden de geldigheid van een wetskrachtige norm (objectief contentieux); de eersten kunnen slechts een gerechtelijke beslissing verkrijgen met beperkte gevolgen *inter partes* (artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek), terwijl de tweeden, indien het Hof het beroep gegrond acht, een beslissing met gevolgen *erga omnes* kunnen verkrijgen (artikel 9, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989).

Aangezien de vordering die door de eersten wordt ingesteld het bestaan veronderstelt van een rechtstreeks verband tussen hen en het recht dat zij aanvoeren alsmede de beslissing die zij vorderen, zijn de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek niet discriminerend indien zij in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de onontvankelijkheid van de vordering opleggen wanneer dat rechtstreeks verband niet is aangetoond. De in het geding zijnde maatregel is niet onevenredig vermits de schending van dat recht kan worden aangevochten door de rechtzoekende ten aanzien van wie het is geschonden.

De eisende partij voor de verwijzende rechter, die de vordering van collectief belang die zij voor hem heeft ingesteld tracht te verdedigen, doet weliswaar gelden dat te dezen diegenen ten aanzien van wie het recht is geschonden, niet in staat zouden zijn die schending aan te vechten. Uit de elementen die zij aanvoert om dat standpunt te verdedigen blijkt echter dat zij betrekking hebben op bepalingen die niet het voorwerp zijn van de prejudiciële vraag.

B.3.5. De wetgever zou weliswaar, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, bepalingen kunnen aannemen die de rechtspersonen de mogelijkheid bieden bij de gewone rechtscolleges rechtsvorderingen in te stellen zoals die welke is beschreven in B.2. De omstandigheid dat hij dat niet heeft gedaan, leidt evenwel niet ertoe ervan uit te gaan dat het in het geding zijnde verschil in behandeling discriminerend zou zijn.”

3. Het Grondwettelijk Hof heeft zich ook moeten uitspreken over een tweede prejudiciële vraag, ditmaal met betrekking tot de gelijke behandeling die bestaat tussen enerzijds rechtspersonen die een rechtsvordering instellen die overeenstemt met een van hun statutaire doelen om een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en anderzijds rechtspersonen waarvan het statutair doel bestaat in het verdedigen van een algemeen belang van minder fundamentele aard of dat niet hetzelfde niveau van internationale bescherming geniet, in zoverre dat die twee categorieën van rechtspersonen niet in rechte kunnen treden zonder dat afbreuk gedaan wordt aan het bestaan van de rechtspersoon, zijn vermogensgoederen en zijn morele rechten. In hetzelfde arrest heeft het Grondwettelijk Hof als volgt geantwoord:

“B.8. De eisende partij voor de verwijzende rechter ziet haar toegang tot de gewone rechtscolleges beperkt door de in het geding zijnde bepalingen, geïnterpreteerd zoals in B.5 is aangegeven. Die beperking streeft een wettig doel na, namelijk een goede rechtsbedeling verzekeren door de *actio popularis* te weigeren en het beginsel in acht te doen nemen dat is uitgedrukt in het adagium ‘*nul ne plaide par procureur*’.

B.9. De wetgever heeft verscheidene wetten aangenomen waarbij hij aan bepaalde verenigingen die een collectief belang nastreven een vorderingsrecht toekent, onder meer om de verenigbaarheid van de Belgische wetgeving met de bepalingen van internationaal recht die België binden, te verzekeren. In dat opzicht kan worden aangenomen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de wetgever niet ertoe dwingen die mogelijkheid uit te breiden tot alle verenigingen.

B.10. Bepaalde wetten hebben het mogelijk gemaakt bij de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde een vorderingsrecht toe te kennen aan verenigingen die een collectief belang aanvoeren dat verband houdt met de bescherming van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is. Dat geldt voor de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden (artikel 32), de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime

is gepleegd (artikel 4), de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (artikel 30) en de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (artikel 35).

B.11. De rechtspersonen die, zoals te dezen, een vordering instellen die overeenstemt met een van hun statutaire doelen, om een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, die onontvankelijk wordt verklaard omdat zij geen betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen of de morele rechten ervan, worden derhalve gediscrimineerd ten opzichte van de verenigingen bedoeld in B.10: beiden voeren immers een collectief belang aan dat verband houdt met de bescherming van de fundamentele vrijheden.

Het komt echter aan de wetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden een vorderingsrecht kan worden toegekend aan de rechtspersonen die een vordering wensen in te stellen die overeenstemt met hun statutair doel en de bescherming beoogt van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is.

Daaruit volgt dat, in afwachting van een optreden van de wetgever in die zin, de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals de verwijzende rechter ze interpreteert, niet discriminerend zijn.

B.12. De combinatie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens leidt niet tot een andere conclusie.”

4. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, komt het feit dat een rechtsvordering, ongeacht of ze bij een gewoon rechtscollège dan wel bij het Grondwettelijk Hof ingesteld wordt, pas ontvankelijk is indien het belang om in rechte te treden wordt aangetoond, tegemoet aan de zorg om de *actio popularis* in het algemeen niet toe te laten.

Het is nochtans denkbaar dat de wetgever met name een wet wil aannemen die aan verenigingen of andere rechtspersonen een specifiek recht toekent om een vordering bij gewone rechtscollèges in te stellen.⁴ Het staat in dat geval aan de wetgever om te verduidelijken onder welke voorwaarden een vorderingsrecht toegekend kan worden aan rechtspersonen die een rechtsvordering willen instellen die overeenstemt met hun statutair doel, evenwel op voorwaarde dat de categorieën van verenigingen of rechtspersonen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, op dezelfde wijze behandeld worden, met inachtneming van de belangen die ze willen verdedigen.

5. *In casu* voeren de indieners van het voorstel aan dat het de bedoeling is de verenigingen die de bescherming van het dierenwelzijn als doel hebben, “net als milieuverenigingen, en als rechtspersonen die de bescherming van de fundamentele rechten tot doel hebben”, expliciet de bevoegdheid toe te kennen om in rechte op te treden.

Aangezien het voorliggende voorstel ertoe strekt een vorderingsrecht toe te kennen aan alle rechtspersonen die streven naar de bescherming van het dierenwelzijn, dat thans overeenkomstig artikel 7bis van de Grondwet een bijzondere bescherming geniet, en dit wanneer

⁴ Zie de voorbeelden van specifieke wetgevingen die zijn gewijzigd in titel 9 van de wet van 21 december 2018 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’, alsook J. ENGLEBERT en X. TATON (eds.), *Droit du procès civil*, boek 3, Limal, Anthémis, 2022, 369.

voldaan is aan de voorwaarden van artikel 17, tweede lid, 1° tot 4°, van het Gerechtelijk Wetboek, neemt het de beginselen in acht die blijken uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en doet het bijgevolg geen problemen rijzen.

Het voorliggende voorstel geeft voor het overige geen aanleiding tot opmerkingen, behalve dan dat het aanbeveling verdient om in artikel 2 het woord “dierenwelzijn” te vervangen door de woorden “welzijn van de dieren als wezens met gevoel”, gelet op het feit dat het de bedoeling is rekening te houden met de van kracht zijnde grondwettelijke en wettelijke bepalingen die ertoe strekken dieren te erkennen als “wezens met gevoel”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX