

Rolnummer 5500
Arrest nr. 133/2013 van 10 oktober 2013

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij beschikking van 4 oktober 2012 in zake de vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) » tegen de Belgische Staat en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 oktober 2012, heeft de kamer zitting houdende in kort geding van de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« a) Schenden de artikelen 17 en 18 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, in die interpretatie dat het daarin vereiste belang om in rechte op te treden, voor de rechtspersonen, alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij, voor de gewone rechtscolleges, beletten dat een vereniging een vordering instelt die overeenstemt 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, terwijl artikel 2, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof niet belet dat een vereniging voor het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging instelt dat dezelfde doelen of zelfs enkel een statutair doel nastreeft ?

b) Schenden de artikelen 17 en 18 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, in die interpretatie dat het daarin vereiste belang om in rechte op te treden, voor de rechtspersonen, alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gecombineerd met of gelezen in het licht van de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij, enerzijds, de verenigingen die 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 en, anderzijds, die welke in rechte optreden om alleen de belangen van hun leden te verdedigen of een vordering instellen met betrekking tot een niet-statutair doel, of nog, tot een algemeen belang van minder fundamentele aard of zonder hetzelfde niveau van internationale bescherming, op dezelfde manier behandelen, terwijl zij zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Kiekenmarkt 30;

- de Ministerraad.

Bij beschikking van 8 mei 2013 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 juni 2013 na de partijen te hebben uitgenodigd, in een uiterlijk op 12 juni 2013 in te dienen aanvullende memorie waarvan ze binnen dezelfde termijn een afschrift uitwisselen, te antwoorden op de hiernavolgende vraag :

« Dient, om de prejudiciële vragen te beantwoorden, rekening te worden gehouden met de talrijke wetten die in bepaalde gevallen een collectief vorderingsrecht aan bepaalde verenigingen toekennen ? ».

De vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) » en de Ministerraad hebben aanvullende memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. P.-Y. Materne *loco* Mr. J. Fierens, advocaten bij de balie te Brussel, voor de vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) »;

. Me M. Pilcer *loco* Mr. P. Schaffner, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) » (hierna : de vzw « D.E.I. ») heeft de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie en door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, en het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (hierna : FEDASIL) voor de verwijzende rechter gedagvaard teneinde hen met name ertoe te horen veroordelen :

- iedere niet-begeleide minderjarige vreemdeling in de zin van de wet van 12 januari 2007 op te vangen die zich vertoont op het kabinet van de minister van Justitie of op de zetel van FEDASIL met een gewone kopie van de te wijzen beslissing;

- hem onder voorwaarden die voldoen aan de menselijke waardigheid, te huisvesten in een observatie- en oriëntatiecentrum;

- hem een gepaste begeleiding te verzekeren door speciaal daartoe opgeleide personen;

- hem psychologische begeleiding en een geïndividualiseerde en permanente maatschappelijke begeleiding door een maatschappelijk werker te verzekeren;

- zijn daadwerkelijke scholing te verzekeren, met inbegrip van de tenlasteneming van alle daarmee verband houdende kosten, op eenvoudige voorlegging van een kostenstaat opgesteld door de bezochte onderwijsinstelling;

- hem een daadwerkelijke toegang tot de juridische eerstelijns- en tweedelijnsbijstand te verzekeren;

- hem een materiële hulp en een dagelijkse uitkering te verzekeren die volstaan om de uitgaven te dekken teneinde een menswaardig leven te kunnen leiden, die samen minstens, in contanten of *in natura*, het leefloon tegen het tarief voor samenwonenden bedragen.

De verweerders betwisten de ontvankelijkheid van de vordering om reden dat de eiseres het bij artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste rechtstreekse en persoonlijke belang niet kan aanvoeren : haar vordering beoogt niet de verdediging van haar vermogensgoederen of van haar morele rechten, maar de verdediging van collectieve belangen, hetgeen door het Hof van Cassatie alleen wordt aanvaard in aanwezigheid van een wetsbepaling die dat toestaat; bij ontstentenis daarvan kan zij niet in rechte treden om de belangen van haar leden of het doel ter verdediging waarvan zij is opgericht, te verdedigen. Zij zijn van mening dat artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet volstaat om de toepassing van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek te weren, aangezien dat artikel 3 geen rechtstreekse werking heeft en de minderjarigen voortaan zelf de mogelijkheid hebben een zaak bij het gerecht aanhangig te maken.

De substituut-arbeidsauditeur stelt voor aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen : de eiseres voldoet niet aan de voorwaarden bepaald in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat het ontzeggen van opvang aan niet-begeleide minderjarige vreemdelingen wier bestaan door de Staat is gekend, in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens; een mogelijkheid van beroep ingesteld door de vzw « D.E.I. » in plaats van door de minderjarigen zelf zou een meerwaarde in hun voordeel vormen en het is paradoxaal dat een dergelijk beroep niet mogelijk is voor de gewone rechtscolleges, terwijl een beroep tot vernietiging van een wet betreffende de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen ontvankelijk zou zijn voor het Grondwettelijk Hof.

De verwijzende rechter herinnert aan de traditionele rechtspraak in verband met het belang van de rechtspersonen in het subjectieve contentieux en in het objectieve contentieux en stelt vast dat de wet, in de huidige stand van zaken, de collectieve vorderingen of vorderingen van collectief belang niet toestaat. Hij is van oordeel dat artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek niet toelaat de artikelen 17 en 18 van hetzelfde Wetboek buiten toepassing te laten en dat, hoewel het juist is dat de weigering van opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen strijdig is geacht met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zulks geldt ten aanzien van de in het geding zijnde minderjarigen en niet van een vereniging die tot doel heeft de rechten van de kinderen te beschermen.

Hij is evenwel van mening dat de voorwaarde van het belang dat vereist is om in rechte te treden, teneinde een schending van het voormelde artikel 3 op te heffen, verschillend wordt beoordeeld in het objectieve contentieux en in het subjectieve contentieux; daarnaast merkt hij in verband met de toegang tot de rechter zoals gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens op dat de verenigingen die een vordering inzake een algemeen belang instellen dat overeenstemt met een van hun statutaire doelen, teneinde onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te beëindigen, op dezelfde manier worden behandeld als die welke optreden om alleen de belangen van hun leden te verdedigen of een vordering instellen met betrekking tot een algemeen belang dat ofwel niet statutair is, ofwel van minder fundamentele orde is of niet hetzelfde niveau van bescherming vertoont : voor beiden geldt de vereiste van een eigen belang, terwijl zij zich in duidelijk verschillende situaties bevinden.

Hij stelt bijgevolg aan het Hof de twee hiervoor weergegeven vragen.

De arbeidsauditeur heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis waarbij de vragen aan het Hof zijn gesteld.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

A.1.1. De vzw « Défense des Enfants – International – Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) » (hierna : de vzw « D.E.I. ») omschrijft de situatie van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die zich op het Belgische grondgebied bevinden, en wijst erop dat de buitenlandse jongens ouder dan veertien jaar die geen asiel aanvragen, niet ten laste worden genomen door FEDASIL met toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen. De weigering van de verwerende partijen voor de verwijzende rechter om die minderjarigen ten laste te nemen overeenkomstig de wet, heeft tot gevolg dat zij hun recht op toegang tot een rechtbank niet kunnen uitoefenen. Het aantal voogden die vallen onder de dienst Voogdij die is opgericht bij de programmawet (I) van 24 december 2002 is onvoldoende, bij gebrek aan kandidaten, zodat ter zake niet wordt gewaakt over de naleving van de rechten van de minderjarigen. De betwistingen die de Staat formuleert ten aanzien van hun leeftijd leiden bovendien ertoe de invoering van die bescherming uit te stellen. De mogelijkheid voor die minderjarigen om alleen in rechte op te treden voor de rechtbanken is klaarblijkelijk theoretisch en lost niet alle andere problemen op. Zelfs wanneer een voogd uiteindelijk wordt aangewezen, nemen de Staat en FEDASIL de voormelde wet van 12 januari 2007 alleen in acht wanneer een rechter hen daartoe veroordeelt; zij gokken klaarblijkelijk op de verzadiging van de rechtscolleges door de juridische bijstand te weigeren waarin de wet voor de betrokkenen voorziet.

A.1.2. Na te hebben herinnerd aan de feiten van het geding, merkt de Ministerraad op dat, aangezien de Koninklijk Commissaris voor de Gerechtelijke Hervorming zich naar de wijsheid van de rechters ter zake heeft gedragen, men zich moet wenden tot de rechtspraak om het begrip « belang » af te bakenen in het licht van het vorderingsrecht van de verenigingen. Hij wijst erop dat, onder de diverse vorderingen die door hen kunnen worden ingesteld, de *actio popularis* unaniem wordt verworpen in het Belgisch recht, terwijl de vordering uit eigen belang, waarmee de vereniging haar vermogensrechtelijke of niet-vermogensrechtelijke belangen wil verdedigen, geen enkele moeilijkheid in verband met de ontvankelijkheid ervan vertoont. De vordering tot verdediging van de belangen van de leden en de vordering van collectief belang, ingesteld om het doel van de oprichting van de vereniging te beschermen, worden op identieke wijze behandeld door het Hof van Cassatie, dat beslist dat louter het feit dat een rechtspersoon of natuurlijke persoon een doel nastreeft, geen eigen belang doet ontstaan; dit gezegd zijnde, kunnen bijzondere wetten een vorderingsrecht toekennen om een collectief belang of een veelheid aan individuele belangen te verdedigen, maar die wetten worden op restrictieve wijze geïnterpreteerd. Dat is het geval voor artikel 32, 1°, van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, dat de daarin beoogde vorderingen openstelt, niet voor alle rechtspersonen, maar alleen voor de instellingen van openbaar nut en de verenigingen die beschikken over rechtspersoonlijkheid en over een zekere stabiliteit in de tijd en een statutair doel nastreven dat past in het bij de wet nagestreefde doel. Die vereisten geven de zorg weer om de *actio popularis* niet te aanvaarden, maar zijn niet in overweging genomen bij bepaalde beslissingen ten gronde die de vorderingen ontvankelijk hebben verklaard tot verdediging van de individuele belangen of de vorderingen van collectief belang door artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek buiten toepassing te laten, wanneer het niet toeliet een tekortkoming ten aanzien van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan te klagen. Toch is het zo dat de vereniging in kwestie niet zou kunnen aanvoeren dat zij zelf een schending van die bepaling ondergaat.

A.1.3. De Ministerraad wijst ook erop dat de vordering van collectief belang verschillend wordt geïnterpreteerd in het objectieve contentieux, waarbij het Grondwettelijk Hof ter zake heeft gekozen voor een relatief ruime interpretatie die over het algemeen ook die is welke de Raad van State volgt.

#### *Ten aanzien van de prejudiciële vragen*

A.2.1. De vzw « D.E.I. » voert in hoofdorde aan dat de prejudiciële vragen niet relevant zijn omdat de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing zijn : immers, krachtens artikel 2 van hetzelfde Wetboek dienen zij buiten toepassing te worden gelaten omdat zij niet verenigbaar zijn met rechtsbeginselen waarvan de toepassing zelf niet verenigbaar is met die van de bepalingen van het Wetboek; de

inachtneming van het recht en van de menselijke waardigheid van de kinderen, de vrijwaring van laatstgenoemden tegen onmenselijke of vernederende behandelingen en het recht van daadwerkelijke toegang tot een rechtbank vormen dergelijke beginselen. Zij voert aan dat artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek eveneens buiten toepassing moet worden gelaten, omdat het in strijd is met het internationaal recht dat dezelfde waarborgen biedt. Dat is met name vastgesteld door het Internationaal Comité voor de Rechten van het Kind en door de Arbeidsrechtbank te Brussel. Het argument van de Belgische Staat volgens hetwelk een arrest van 4 november 1999 van het Hof van Cassatie heeft besloten dat artikel 3, leden 1 en 2, van het Verdrag inzake de rechten van het kind geen rechtstreekse werking had, is niet doorslaggevend, omdat die rechtspraak alleen betrekking heeft op de leden 2 en 3 van artikel 3 (terwijl andere bepalingen preciezer zijn en de artikelen 19, 20, 24, 27, 28 en 37 van hetzelfde Verdrag ook worden aangevoerd), omdat het Verdrag is bekrachtigd en dus verplichtingen met zich meebrengt voor de Staat en omdat de feitenrechtters niet gebonden zijn door de lering van de arresten van het Hof van Cassatie en artikel 3 kunnen combineren met andere bepalingen van het Verdrag; het Hof van Cassatie en Frankrijk erkent daarnaast de rechtstreekse werking van dat artikel 3 en zelfs los van dat artikel 3 moeten het beginsel van het hoger belang van het kind en artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden nageleefd. Met toepassing van die beginselen heeft de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel in een beschikking van 17 november 2003 artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek buiten toepassing gelaten om de vordering van collectief belang te aanvaarden, aangezien de kwetsbare situatie waarin de minderjarigen zich bevonden, hun niet toeliet de bescherming van het gerecht aan te vragen. De meest gezaghebbende rechtsleer gaat in dezelfde zin en de tegenargumenten afgeleid uit het beginsel van de scheiding der machten of de mogelijkheid, voor de wetgever, aan een vereniging de bevoegdheid te verlenen om de in het geding zijnde minderjarigen te vertegenwoordigen, overtuigen niet. Ten slotte belet het bestaan van voorgedragen geenszins de schending van het internationaal recht, aangezien talrijke kinderen geen voogd toegewezen krijgen en, wanneer een voogd wordt toegewezen, beroepen moeten worden ingesteld om de inachtneming van de wet te verkrijgen.

A.2.2. De vzw « D.E.I. » is van mening dat het door de arbeidsauditeur tegen de verwijzingsbeslissing ingestelde hoger beroep geen gevolgen heeft voor de voor het Hof ingestelde procedure.

A.2.3. De Ministerraad wijst erop dat de prejudiciële vragen met betrekking tot de vorderingen van collectief belang zijn ingesteld door een vereniging die geen aanspraak kan maken op een bijzondere wetgevende machtiging. Uit de elementen van het voor de verwijzende rechter hangende geschil kan worden afgeleid dat de vraag betrekking heeft op de verenigingen zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen.

A.2.4. In zijn memorie van antwoord is de Ministerraad van mening dat de argumentatie van de vzw « D.E.I. » niet ontvankelijk is, omdat die de grenzen van de prejudiciële vragen overschrijdt: de verwijzende rechter heeft de kwestie van de toepassing, te dezen, van de vereiste van een belang om in rechte te treden, zoals die voortvloeit uit de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, immers reeds op bevestigende wijze beslecht; bij die beoordeling werd rekening gehouden met artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek en de prejudiciële vragen betreffen niet de toetsing van de artikelen 17 en 18 in het licht van die bepaling of van artikel 27 van de Grondwet.

A.2.5. In haar memorie van antwoord wijst de vzw « D.E.I. » erop dat het middel van een wetgevende machtiging, die wordt verleend aan sommige verenigingen en niet aan andere, waarnaar wordt verwezen in A.2.3, het mogelijk maakt vast te stellen dat de toepassing van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek discriminerend is.

A.2.6. In de aanvullende memorie waarmee hij antwoordt op een vraag die door het Hof is gesteld, maar die betrekking heeft op een ander onderwerp, wijst de Ministerraad erop dat het hoger beroep dat tegen het verwijzingsvonnis is ingesteld door de arbeidsauditeur bij de Arbeidsrechtbank te Brussel, door het Arbeidshof te Brussel is onderzocht tijdens een terechtzitting van 16 mei 2013 in de loop waarvan het openbaar ministerie gevorderd heeft het hoger beroep ontvankelijk te verklaren en erop heeft gewezen dat indien het Arbeidshof beslist dat de hoven en rechtbanken niet bevoegd zijn om kennis te nemen van de oorspronkelijke vordering, de prejudiciële vraag nietig zal zijn aangezien zij is gesteld in een vernietigde beslissing. De zaak is in voortzetting gesteld op de terechtzitting van 5 september 2013. Aangezien het lot van het hoger beroep, volgens de Ministerraad, een directe weerslag heeft op de afloop van de prejudiciële procedure vermits er geen reden meer zou zijn om uitspraak te doen indien het hoger beroep gegrond zou worden geacht en de beschikking zou worden tenietgedaan, verzoekt de Ministerraad het Hof zijn uitspraak uit te stellen in afwachting van de beslissing van het Arbeidshof.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.3.1. Na te hebben herinnerd aan haar maatschappelijk doel en aan de rechtspraak van het Hof, dat heeft beslist dat haar statutaire doelen daadwerkelijk werden nagestreefd, voert de vzw « D.E.I. » in ondergeschikte orde aan dat het verschil in behandeling berust op de oorsprong van de onmenselijke of vernederende behandeling, namelijk de toepassing van de wet of de schending ervan : wanneer de toepassing van de wet leidt tot een onmenselijke of vernederende behandeling, kan de vereniging in rechte optreden voor het Grondwettelijk Hof, terwijl zij, wanneer die behandeling voortvloeit uit de weigering om de wet na te leven, niet in rechte kan optreden voor de gewone rechtscolleges omdat de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek zich daartegen verzetten. Dat verschil is in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat, hoewel de twee categorieën van verenigingen vergelijkbaar zijn, zij zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden. Het verschil in behandeling heeft te maken met de totaal verschillende aard van het objectieve contentieux en van het subjectieve contentieux. Terwijl het in het eerste geval gaat om de betwisting van de wettigheid van een handeling waarvan de regelmatigheid in het geding wordt gebracht, betreft het in het tweede geval de bescherming van een subjectief recht waarvan de eiser meent houder te zijn en waaraan afbreuk zou zijn gedaan. In dat tweede geval is het begrip « belang » geen louter feitelijke aangelegenheid; het gaat om de schending van een recht dat kan worden hersteld door middel van een aansprakelijkheidsvordering. De wezenlijk verschillende aard van twee contentieux verklaart dat er geen tegenstrijdigheid is tussen de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek zoals die worden geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie en het begrip « belang » zoals het op autonome wijze wordt geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, noch bijgevolg een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het is in die zin dat het Hof in zijn arrest nr. 27/97 van 6 mei 1997 heeft geredeneerd. Voor het overige verandert het gegeven dat de door de vzw ingestelde vordering zou overeenstemmen met een van haar statutaire doelen en steunen op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, daaraan niets, vermits het de aard van de contentieux is die die vereniging in wezenlijk verschillende situaties plaatst.

Ten slotte dient men zich hier niet te bekommeren om de rechtstreekse werking van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien die bepaling niet wordt beoogd onder de toetsingsnormen waaraan de prejudiciële vraag refereert en er niet moet worden nagegaan of de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek al dan niet in overeenstemming zijn met die bepaling.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.4.1. De vzw « D.E.I. » voert eveneens in ondergeschikte orde aan dat het strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de verenigingen waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de verdediging van de fundamentele rechten van bepaalde categorieën van de bevolking, zoals de kinderen, ten aanzien van de ontvankelijkheid van hun vorderingen voor de rechtbanken van de rechterlijke orde, op dezelfde manier worden behandeld als de verenigingen waarvan de statutaire doelen los staan van de verdediging van de rechten van de mens.

A.4.2. De Ministerraad verwijst naar het advies van de substituut-arbeidsauditeur in de zaak die tot de saisine van het Hof heeft geleid, en voert aan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van het recht op toegang tot een rechtbank geen absoluut recht maakt, daar het zich leent tot impliciete beperkingen en de vraag of het statutair doel van een vereniging haar in staat stelt in rechte op te treden voor de gewone rechtscolleges, onder hen en dus onder het intern recht ressorteert.

Het nastreven van een maatschappelijk doel dat onderscheiden is van het belang van de leden volstaat niet om artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan te voeren en de schending van artikel 3 ervan doet niet automatisch een toegang tot de rechter ontstaan.

De artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek zouden de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dus niet kunnen schenden.

Bovendien bevinden de twee in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van verenigingen zich, ten aanzien van de kwestie van de toegang tot de rechter, niet in een situatie die dermate verschillend is dat de wetgever en de rechtspraak ertoe gehouden zouden zijn in dat opzicht te voorzien in verschillende behandelingen. Die situatie is niet discriminerend en doet geen afbreuk aan het recht van de personen die het voorwerp zouden uitmaken van een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens om een zaak bij een rechtbank aanhangig te maken.

A.4.3. In haar memorie van antwoord voert de vzw « D.E.I. » aan dat de omstandigheid dat de vrijwaring van het belang van de betrokkenen wordt toevertrouwd aan het openbaar ministerie, niet volstaat om het verbod ten aanzien van de vereniging om in rechte te treden voor de gewone rechtscolleges teneinde de bij haar maatschappelijk doel betrokken personen te verdedigen, te verantwoorden : de feitelijke omstandigheden van de zaak tonen immers aan dat een en ander niet volstaat om de onmenselijke en vernederende behandelingen te doen ophouden. Zij wijst in dat opzicht erop dat zij zich, naar aanleiding van de saisine van het Hof, heeft gericht tot de procureur des Konings en de arbeidsauditeur te Brussel om de inbreuk op artikel 417<sup>quater</sup> van het Strafwetboek, die dergelijke behandelingen vormen, aan te klagen; uit het antwoord dat de arbeidsauditeur haar heeft gegeven, vloeit echter voort dat de kinderen geenszins beschermd zijn tegen behandelingen die zijn dienst zelf heeft vastgesteld. Indien hij zijn opdracht, die erin bestaat die te doen ophouden, zou vervullen, zou de vordering van de vzw « D.E.I. » zonder gevolg zijn.

A.4.4. De vzw « D.E.I. » maakt daarnaast gewag van een beschikking van 23 oktober 2012 die het Comité voor de sociale rechten van de Raad van Europa, waarvoor zij een zaak aanhangig heeft gemaakt, heeft gewezen en waarmee het de schending vaststelt, door België, van het Europees Sociaal Handvest door erop te wijzen dat de door de verwijzende rechter gevolgde interpretatie van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek discriminerend is.

*Ten aanzien van de wetsbepalingen die aan sommige verenigingen een collectief vorderingsrecht toekennen*

A.5.1. In antwoord op een door het Hof gestelde vraag, is de vzw « D.E.I. » in een aanvullende memorie van mening dat het antwoord op de prejudiciële vraag veronderstelt dat men rekening houdt met de wetten die aan sommige verenigingen een collectief vorderingsrecht verlenen. Een daadwerkelijke en niet alleen theoretische toegang tot de rechtbanken is immers noodzakelijk om de armste rechtzoekenden de mogelijkheid te bieden over te gaan van het genot tot de uitoefening van het recht om inzonderheid niet te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling. De situatie van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen is dusdanig dat hun een dergelijk recht niet in rechte kan worden toegekend terwijl zij niet de bescherming door het openbaar ministerie genieten en de erkenning van een collectief vorderingsrecht in de rechtsleer vurig wordt verlangd. Dat recht impliceert geenszins dat de vereniging een bevoegdheid kan uitoefenen die gelijkwaardig is met die van het openbaar ministerie maar maakt het mogelijk dat zij zich in de plaats kan stellen van de kinderen teneinde hun particuliere belangen te verdedigen door een recht uit te oefenen dat eigen is aan de groepering, onderscheiden van de individuen waaruit zij bestaat of die zij vertegenwoordigt, maar met betrekking tot het doel dat zij nastreeft. Een dergelijke vordering is gesitueerd tussen het belang van de samenleving in haar geheel, verdedigd door het openbaar ministerie, en de individuele belangen. Of het nu gaat om een vordering van collectief belang of om de wettelijke subrogatie in de verdediging van een particulier, de vordering van de groepering blijft een private vordering, die aan de regels van de private rechtspleging is onderworpen en in voorkomend geval de aansprakelijkheid van de vereniging met zich meebrengt op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, met name in geval van tergend en roekeloos geding.

A.5.2. De vzw « D.E.I. » doet opmerken dat een zeker aantal wetten een echt collectief vorderingsrecht zoals datgene dat thans in het geding is, in het leven roepen, terwijl andere wetten aan bepaalde groeperingen of verenigingen een subrogatiebevoegdheid toekennen voor de verdediging van individuele belangen. Door het bestaan zelf van die wetten wordt de aandacht gevestigd op de door de vzw aangeklaagde discriminatie omdat de machtiging die zij verlenen door de wetgever op discriminerende wijze wordt toegekend op basis van het vermogen van sommige groepen om zich in het maatschappelijke en politieke debat te laten horen. Aangezien de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen niet over een dergelijk vermogen beschikken, dient men geen optreden van de wetgever te verwachten. Geen enkele vereniging kan de vordering instellen die aan de verwijzende rechter is voorgelegd en de wetten van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie beperken de criteria op basis waarvan de verenigingen ertoe zijn gemachtigd zich in de plaats van de slachtoffers te stellen.



A.5.3. In zijn aanvullende memorie betoogt de Ministerraad dat de door het Hof gestelde vraag erop neerkomt de draagwijdte te bepalen van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen. Die heeft het geschil echter in zijn algemeenheid onderzocht en niet door geval per geval het al dan niet bestaan van een wettelijke machtiging ten voordele van bepaalde verenigingen te onderzoeken. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de vordering van collectief belang slechts ontvankelijk zou zijn indien de wet een recht met een dergelijk doel zou hebben ingesteld, maar dat er te dezen voor de vzw « D.E.I. » niets dergelijks bestond. Het gaat hier dus niet erom de situatie te onderzoeken van de in de prejudiciële vragen beoogde verenigingen in zoverre zij zich op bepalingen van bijzondere wetten kunnen baseren om een vordering van collectief belang in te stellen : wat op het spel staat, is de mogelijkheid voor een vereniging om op algemene wijze, dat wil zeggen in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, het recht toegekend te krijgen om voor de gewone rechtscolleges een vordering van collectief belang in te stellen. De verschillende wetten die een collectief vorderingsrecht hebben verleend, zijn dus niet in overweging genomen.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek. Die artikelen bepalen :

« Art. 17. De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen.

Art. 18. Het belang moet een reeds verkregen en dadelijk belang zijn.

De rechtsvordering kan worden toegelaten, indien zij, zelfs tot verkrijging van een verklaring van recht, is ingesteld om schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen ».

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.2. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op het verschil in behandeling dat, volgens de door de verwijzende rechter in aanmerking genomen interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen, zou bestaan onder rechtspersonen naargelang zij bij de gewone rechtscolleges een rechtsvordering instellen die in overeenstemming is met een van hun 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, dan wel zij bij het Hof met hetzelfde doel of enkel met een statutair doel een beroep tot vernietiging instellen : de eersten zouden hun vordering onontvankelijk verklaard zien krachtens de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek in die interpretatie dat hun

belang om in rechte op te treden alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan, terwijl de tweeden hun vordering ontvankelijk verklaard zullen kunnen zien overeenkomstig artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

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 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.

Zo heeft het Hof van Cassatie geoordeeld :

« Overwegende dat het eigen belang van een rechtspersoon alleen datgene omvat wat zijn bestaan, zijn materiële goederen en morele rechten inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, raakt;

Dat het enkele feit dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon een doel, ook al is het statutair, nastreeft, geen eigen belang doet ontstaan » (*Cass.*, 19 september 1996, *Arr. Cass.*, 1996, nr. 319).

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.

B.4. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.5. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de gelijkheid van behandeling die, volgens de door de verwijzende rechter in aanmerking genomen interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen, zou bestaan tussen de rechtspersonen die een vordering instellen die in overeenstemming is 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 de rechtspersonen die in rechte optreden om de belangen van hun leden te verdedigen of een vordering instellen met betrekking tot een niet-statutair doel, of nog, met betrekking tot een algemeen belang van minder fundamentele aard of zonder hetzelfde niveau van internationale bescherming : de enen en de anderen zouden geen vordering in rechte kunnen instellen omdat zij niet doen blijken van een belang overeenkomstig de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek in die interpretatie dat hun belang om in rechte op te treden alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan. Aan het Hof wordt gevraagd te onderzoeken of die gelijke behandeling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.6. De eiseres voor de verwijzende rechter betwist de relevantie van de prejudiciële vraag, waarbij zij doet gelden dat aangezien de toepassing van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek strijdig is met beginselen die te maken hebben met de waardigheid van de personen en met het recht van toegang tot de rechter, zij krachtens artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek buiten toepassing moeten worden gelaten.

B.7. Het is aan de verwijzende rechter dat het toekomt te beslissen over de toepassing van de bepalingen die hij aan de toetsing van het Hof voorlegt, op het geschil dat bij hem aanhangig is gemaakt. Het Hof zou de relevantie van de prejudiciële vraag slechts kunnen betwisten indien de beoordeling van de verwijzende rechter klaarblijkelijk niet verantwoord zou zijn.

Aangezien de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek tot doel hebben het belang te bepalen dat de partijen dienen aan te tonen om te worden toegelaten om voor de verwijzende rechter in rechte op te treden, kan de prejudiciële vraag waarvan zij het voorwerp zijn niet als irrelevant worden beschouwd.

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.

B.13. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- De ontstentenis van een wetsbepaling waarin wordt gepreciseerd 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, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 oktober 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels