

# Rechtspraak : De Actio Popularis

## I. HOF VAN CASSATIE

1e KAMER - 19 NOVEMBER 1982

Voorzitter : de heer Janssens.

Raadsheer-rapporteur : de heer Soetaert.

Eerste Advocaat-generaal : de heer Krings.

Advocaten : Mr. De Gryse en mr. Van Ommeslaghe.

### Vereniging - vordering in kort geding - belang

*Een rechtsvordering kan niet worden toegelaten indien de eiser geen persoonlijk en rechtstreeks belang heeft, dit wil zeggen een eigen belang. Het algemeen belang is geen "eigen belang" in die zin. Het eigen belang van een rechtspersoon is datgene wat zijn bestaan of zijn materiële en morele goederen, inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, raakt.*

*Het enkele feit dat een rechtspersoon of een natuurlijk persoon een doel nastreeft, zij het een statutair doel, heeft niet tot gevolg dat hij een eigen belang heeft tot stand gebracht, nu toch een ieder gelijk welk doel kan opvatten.*

*De enkele omstandigheid dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon ontvankelijk is verklaard in een nietigheidsvordering voor een gerecht waar een ander belang dan het hiervoor omschrevene voor de toelaatbaarheid van de vordering voldoende wordt geacht, heeft niet tot gevolg dat die persoon enig belang verkrijgt om een rechtsvordering, zij het in kort geding, in te stellen voor de gerechten van de rechterlijke macht.*

N.V. S. t/ V.Z.W. W.

### Arrest (uittreksels)

*Gelet op het bestreden arrest, op 12 maart 1981 door het Hof van Beroep te Antwerpen gewezen ;*

*(...)*

*Over het middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 17, 584 van het Gerechtelijk Wetboek en 97 van de Grondwet,*

*doordat het arrest de vordering van verweerster ontvankelijk, toelaatbaar en gegrond verklaart en de schorsing beveelt van de rooi- en bouwwerkzaamheden in het Domein Eikendael gedurende zes maanden, tenzij de Raad van State voordien zal beslist hebben over verweer-*

sters verzoek tot nietigverklaring van het gewestplan vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, op grond: "(1) dat (verweerster) ingevolge haar statutair doel zich tot taak heeft gesteld het leefmilieu te Brasschaat te vrijwaren; dat niet wordt betwist dat het domein Eikendael ecologisch een zeer waardevol domein is; dat hieruit een voldoende belang spruit", "(2) dat volgens thans algemeen aanvaarde rechtsleer en rechtspraak de rechter kan ingrijpen bij onrechtmatige overheidsdaden, ten einde door dringende en voorlopige maatregelen onherroepelijke daden te vermijden; dat (verweerster) de rechtmatigheid van een overheidsdaad aanvecht, namelijk de regelmatigheid van het koninklijk besluit houdende vaststelling van het gewestplan Antwerpen; dat een annulatieberoep door verweerster werd ingediend bij de Raad van State (...), procedure die hangend is; dat de rechter in kort geding niet heeft te oordelen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de procedure hangende voor de Raad van State, doch dat hij moet onderzoeken of het ingestelde verhaal (...) geen rechtsmisbruik is of willekeurig en van alle grond ontbloomt"; "(3) dat ten deze het verhaal voor de Raad van State ontvankelijk lijkt en op het eerste gezicht niet willekeurig en van alle grond ontbloomt; (4) dat de hoogdringendheid en de voorlopige gegrondheid van de gevorderde maatregelen wordt bewezen door de geplande werken, en het hof hier verwijst naar de motivering van de eerste rechter, en deze tot de zijne maakt; (5) dat de schorsing van de werken voorlopig te bepalen is op zes maanden vanaf heden, tenzij de Raad van State voordien in zake zou beslissen";

*terwijl, eerste onderdeel, krachtens artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek de rechtsvordering niet kan worden toegelaten indien de eiser geen belang heeft om ze in te dienen; de omstandigheid dat verweerster een vereniging zonder winstoogmerk is die zich statutair tot doel heeft gesteld het leefmilieu te Brasschaat te vrijwaren en dat de vordering betrekking heeft op een volgens het arrest ecologisch zeer waardevol gebied, niet van die aard is dat zij enig belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek voor verweerster kan verantwoorden; het belang bedoeld in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek een rechtstreeks en persoonlijk belang voor de eisende partij moet zijn, en het vrijwaren van het leefmilieu geen direkt noch persoonlijk belang voor de vereniging zonder winstoogmerk uitmaakt; zodat het arrest, door alleen op grond van het maatschappelijk doel van verweerster en de overweging dat het domein Eikendael ecologisch zeer waardevol is, te beslissen dat een "voldoende belang" aanwezig is, schending inhoudt van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek; (tweede, derde en vierde onderdeel niet opgenomen)*

Wat het eerste onderdeel betreft:

Overwegende dat de rechtsvordering, naar luid van artikel 17 van

het Gerechtelijk Wetboek, niet kan worden toegelaten, indien de eiser geen belang heeft om ze in te dienen ; dat, tenzij de wet anders bepaalt, de rechtsvordering ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon niet kan worden toegelaten, indien de eiser geen persoonlijk en rechtstreeks belang heeft, dit wil zeggen een eigen belang ; dat het algemeen belang geen "eigen belang" is in die zin ;

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

Dat het enkele feit dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon een doel nastreeft, zij het een statutair doel, niet tot gevolg heeft dat hij een eigen belang tot stand heeft gebracht, nu toch een ieder gelijk welk doel kan opvatten ;

Overwegende dat de enkele omstandigheid dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon ontvankelijk is verklaard in een nietigheidsvordering voor een gerecht waar een ander belang dan het hiervoren omschrevene voor de toelaatbaarheid van de vordering voldoende wordt geacht, niet tot gevolg heeft dat die persoon enig belang verkrijgt om een rechtsvordering, zij het in kort geding, in te stellen voor de gerechten van de rechterlijke macht ;

Overwegende dat uit het vorenstaande volgt dat het arrest door de enkele vaststelling dat verweerster zich "ingevolge haar statutair doel tot taak heeft gesteld het leefmilieu te Brasschaat te vrijwaren (en) dat niet wordt betwist dat het domein Eikendael ecologisch een zeer waardevol domein is", de beslissing dat verweerster bij de vordering tot voorlopige schorsing van het werk "een voldoende belang" had, niet wettelijk verantwoordt ;

Dat het onderdeel gegrond is ;

#### OM DIE REDENEN,

Vernietigt het bestreden arrest, doch enkel in zoverre het rechtdoende op het hoger beroep van eiseres, uitspraak doet over de vordering van verweerster,

## II. RAAD VAN STATE(\*)

*4e KAMER - 11 SEPTEMBER 1981*

Voorzitter : de h. Vermeulen

Staatsraden : de hh. Vander Stichele en Suetens (verslaggever)

Auditeur : mevr. M. Vrints

Advocaat : mr. Naeyaert

(\*) Overgenomen uit het *R.W.*, 1981-1982, 1876 e.v.

## Vereniging — Annulatieberoep — Ontvankelijkheid

*Verenigingen kunnen optreden ter bescherming van het algemeen belang.*

*Het door de Grondwet gewaarborgde beginsel van de vrijheid van vereniging verzet zich ertegen dat de overheid zou bepalen wie ter verdediging van welke belangen tot groepsvorming zou mogen of moeten overgaan en op welk niveau zulks zou moeten gebeuren.*

*Het stelsel van vrije verenigingsvorming brengt mee dat particulieren gerechtigd worden zichzelf, maar dan enkel in vereniging, de investituur te geven om zich met de verdediging van collectieve belangen van een bepaalde groep te belasten. Het wezen zelf van de idee van de vertegenwoordiging brengt mee dat de vereniging als "representatief" moet kunnen worden beschouwd voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen.*

(...)

V.Z.W. W. t/ Vlaams Gewest  
Arrest nr. 21.384

(...)

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

2. Overwegende dat verwerende partij de ontvankelijkheid van de vordering betwist in de volgende termen :

"De Raad zal dienen uit te maken of een v.z.w., waarvan het doel discretionair door de oprichters wordt bepaald, van het persoonlijk, direct en voldoende belang doet blijken vereist om dit verzoekschrift in te dienen.

"Zo uw Raad dit belang aanwezig acht, dient erop te worden gewezen dat aldus de deur openstaat voor de zogenoemde 'action populaire', en dat onverschillig welke bestuurlijke beslissing door welke persoon of groep personen ook aangevochten kan worden via een daartoe geëigende v.z.w."

2.1. Overwegende dat wordt aangenomen dat verenigingen kunnen optreden ter bescherming van het algemeen belang ; dat de zorg voor het fysieke leefmilieu — d.i. de organisatie van de menselijke activiteiten op een wijze die erop gericht is alle mensen betere kansen te bieden op materieel en geestelijk welzijn, door een oordeelkundige ordening van de menselijke inrichtingen en het verwezenlijken van het onontbeerlijke evenwicht met het natuurlijk milieu — een zaak van algemeen belang is ; dat voor dit belang kan worden opgetreden door de verenigingen die zich voor de bescherming van het milieu inzetten, en die gemotiveerd zijn door ideële, collectieve belangen, eerder dan door eigen belangen ;

2.2. Overwegende 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 meegebracht 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, m.a.w. of zij effectief kan worden beschouwd als een organisatie die representatief is voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen;

2.3. Overwegende dat het door de Grondwet gewaarborgde beginsel van de vrijheid van vereniging zich ertegen verzet dat de overheid zou bepalen wie ter verdediging van welke belangen tot groepsvorming zou mogen of moeten overgaan en op welk niveau zulks zou moeten gebeuren; dat die fundamentele vrijheid tot gevolg heeft dat de vraag of bepaalde collectieve belangen effectief door enige vereniging zullen worden verdedigd, door wie en in welke vorm, een antwoord krijgt dat afhangt van het onzeker initiatief van de betrokkenen zelf, meer bepaald van het feit of zij oordelen gelijklopende belangen te hebben die door hun gemeenschappelijke situatie bepaald worden, en bovendien of zij er werkelijk toe zijn kunnen komen om als een vertegenwoordigende vereniging op te treden en die in stand te houden; dat zulks betekent dat de particulieren derhalve zelf door het vaststellen van de statuten van een door hen opgerichte vereniging de grenzen van hun solidariteit bepalen en daardoor ook aan de vereniging een engere of ruimere vertegenwoordigende functie opdragen;

2.4. Overwegende dat het stelsel van vrije verenigingsvorming weliswaar meebrengt dat particulieren gerechtigd worden zichzelf, maar dan enkel in vereniging, de investituur te geven om zich met de verdediging van collectieve belangen van een bepaalde groep te belasten, maar dat het wezen zelf van de idee van de vertegenwoordiging meebrengt dat de vereniging, om werkelijk als "representatief" te kunnen worden beschouwd voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen, een zodanige aanhang bij de leden van die groep heeft dat er redelijkerwijze kan worden vermoed dat de door de vereniging ingenomen standpunten met die van de belanghebbenden zelf samenvallen, terwijl die aanhang tevens verschijnt als de door de belanghebbenden gegeven bevestiging van de opdracht die de vereniging zichzelf gegeven heeft; dat het bewijs van die representativiteit meestal enkel zal bestaan in door feiten min of meer gestaafde vermoedens, in de eerste plaats het feit zelf dat de vereniging zich effectief manifesteert, zodat het in werkelijkheid aan verwerende partij toekomt door aanvoering van feiten

dit eerste vermoeden tegen te spreken en aan te tonen dat de uit de statuten en het optreden van de vereniging blijkende aanspraak op representativiteit niet met de werkelijkheid overeenstemt en te kwader trouw werd staande gehouden ;

2.5. Overwegende dat verzoekende partij, de v.z.w. W., rechtspersoonlijkheid heeft verworven door de bekendmaking in de bijlage tot het Belgisch Staatsblad van 29 augustus 1974 van haar statuten en van haar eerste raad van beheer ; dat zij, naar luid van artikel 3, eerste lid, van de statuten, tot doel heeft een "adviesgroep te zijn op het gebied van het leefmilieu, de landschapszorg en de menselijke verhoudingen, verhinderen en bekendmaken van beleidsfouten zowel van de overheid als van privé-instellingen of personen ; informatie verstrekken aan de bevolking en betrekken van zo groot mogelijke bevolkingsgroepen bij acties en plannen ; opstellen van adviezen, rapporten en enquêtes voor de overheid en de privé-sector ; contact en samenwerking met andere groepen die in gelijksoortige sectoren werkzaam zijn of die in deze sectoren acties willen voeren" ; dat zij bestaat uit personen die in Brasschaat hun woonplaats hebben ; dat het aanvechten van een bestemmingsvoorschrift van het gewestplan dat precies in Brasschaat toepassing vindt, kennelijk binnen de statutaire doelstellingen van verzoekende partij valt ; dat haar raad van beheer, die krachtens artikel 13 van de wet van 27 juni 1921, waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend, en krachtens artikel 14 van de statuten, bevoegd is om namens de vereniging in rechte te treden, op 20 december 1979 — uiteraard binnen de termijn van annulatieberoep — beslist heeft tot het instellen van de vordering tot nietigverklaring "van dat onderdeel van het gewestplan waarin het domein Eikendael te Brasschaat, Bredabaan, ingekleurd en bestemd werd als service-residentiegebied" ; dat verwerende partij geen gegevens aanvoert die aantonen dat de uit de statuten en het optreden van de vereniging blijkende aanspraak op representativiteit niet met de werkelijkheid zou overeenstemmen en te kwader trouw staande wordt gehouden ; dat derhalve de door verwerende partij aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid niet kan worden aangenomen.

### **III. NOOT - Belang in art. 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State anders dan in art. 17 Ger. W.**

Waar het voor de Raad van State intussen vaste rechtspraak (1) is geworden dat een representatieve V.Z.W. uit haar statuten het recht

(1) Zie : R.v.St., Bond Beter Leefmilieu, nr. 20.882, 20 januari 1981 ; R.v.St., Comité Beter Leefmilieu Malle, nr. 21.021, 10 maart 1981 ; R.v.St., Werkgroep voor Milieubeheer Bras-

kan opeisen om in rechte op te treden, heeft het Hof van Cassatie daarentegen in bovenstaand arrest een dergelijke vordering als een "actio popularis" afgewezen. Dat het Hof daarmee de klok opnieuw heeft achteruit gezet in vergelijking met recente rechtspraak van de lagere rechtbanken, voornamelijk uit het Antwerpse (2), hoeft geen betoog. Dat daardoor ook een einde komt aan de "wisselwerking kort geding en Raad van State" (3) is duidelijk: de voorzitter in kort geding zal de vordering onontvankelijk moeten verklaren. Bovendien wordt het ook problematisch voor de vereniging die bij de Raad van State gelijk heeft gekregen, dit vernietigingsarrest te doen afdwingen: de gerechten van de rechterlijke macht zullen immers hun medewerking niet kunnen verlenen.

*Dirk De Greef*

schaat, nr. 21.384, 11 september 1981, *R.W.*, 1981-82, 1876 met noot W. Lambrechts en bovenstaand uittreksel.

(2) Vz. Rb. Antwerpen, 29 september 1976, *R.W.*, 1976-77, 559; Vz. Rb. Antwerpen, 20 oktober 1980, *R.W.*, 1980-81, 2253; het door bovenstaand cassatiearrest bestreden arrest van het Hof van Beroep van Antwerpen van 12 maart 1981.

(3) LAMBRECHTS, W., noot onder R.v.St., Werkgroep voor Milieubeheer Brasschaat, nr. 21.384, 11 september 1981, *R.W.*, 1981-82, 1876.