

Rolnummer 5347
Arrest nr. 44/2013 van 28 maart 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 218.297 van 1 maart 2012 in zake de vzw « L'Erablière » tegen het Waalse Gewest, tussenkomen partij : de cvba « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 maart 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« - Is het in overeenstemming met de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 1 en 10*bis* van de richtlijn 85/337, dat de mogelijkheid om bepaalde nalatigheden ten aanzien van de aan de vzw's opgelegde openbaarmakingsformaliteiten op retroactieve wijze te regulariseren, waarbij gebruik wordt gemaakt van artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, geldt voor het houden van het register van de leden of voor de neerlegging van de rekeningen van die vzw's, maar is uitgesloten voor andere aan die vzw's opgelegde openbaarmakingsformaliteiten, terwijl de artikelen 1 en 10*bis* van de richtlijn 85/337 voorzien in een ruime toegang tot het milieucontentieux voor de niet-gouvernementele organisaties inzake milieubescherming, alsook in eerlijke, billijke, snelle en niet buitensporig kostbare procedures, en terwijl artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden een recht op de toegang tot het gerecht en een eerlijke procedure waarborgt ?

- Is artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 in overeenstemming met de voormelde grondwetsbepalingen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « L'Erablière », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 6951 Bande, rue Au-delà de l'Eau 3;

- de cvba « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », woonplaats kiezend te 1170 Brussel, Terhulpssteenweg 177/6;

- de Waalse Regering;

- de Ministerraad.

De Waalse Regering en de Ministerraad hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 februari 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, voor de vzw « L'Erablière »;

. Mr. E. Marie *loco* Mr. D. Jans, advocaten bij de balie te Brussel, voor de cvba « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg »;

. Mr. P. Goffaux, tevens *loco* Mr. F. Maussion, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. M. Thomas *loco* Mr. B. Lombaert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en E. Derycke 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*

Op 13 oktober 2009 heeft A.-M. Wiot, voorzitter van de vzw « L'Erablière », Mr. A. Lebrun de opdracht gegeven een enkel verzoekschrift in te dienen met een vordering tot schorsing en een beroep tot vernietiging tegen « het besluit van de minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit van 25 augustus 2009 tot bekrachtiging en amendering van het besluit van 27 maart 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Luxemburg tot machtiging van de coöperatieve vennootschap IDELUX om een centrum voor technische ingraving van klasse 2 en klasse 3 te vestigen en te exploiteren in Tenneville, op de plaats ' Al Pisserotte ' ».

Er is evenwel gebleken dat de beslissing van 20 juni 2007, waarmee de raad van bestuur van de vzw « L'Erablière » A.-M. Wiot tot voorzitter heeft benoemd, pas op 13 april 2010 ter griffie van de Rechtbank van Koophandel te Marche-en-Famenne is neergelegd en pas op 23 april 2010 in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt. Die onregelmatigheid is als exceptie van niet-ontvankelijkheid aangevoerd door de tussenkomen partij, de cvba « Association Intercommunale pour le développement économique durable de la Province de Luxembourg » (in het kort : IDELUX). Artikel 26*novies*, § 3, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen bepaalt dat de akten, de stukken en de beslissingen bedoeld in paragraaf 1 ervan aan derden slechts kunnen worden tegengeworpen vanaf de dag van neerlegging ervan of, indien zij ook moeten worden bekendgemaakt, vanaf de dag van bekendmaking ervan in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad*.

Aangezien de diensten van de griffie het verzoek op de rol hebben ingeschreven, zonder aan de verzoekster een schrijven te richten met de vraag haar verzoekschrift te regulariseren, heeft de Raad van State de debatten moeten heropenen teneinde de verzoekster in staat te stellen haar situatie te regulariseren binnen vijftien dagen na de kennisgeving van het arrest. De verzoekster gaat hierop in maar kan niet aantonen dat de vereiste bekendmakingen hadden plaatsgehad vóór 3 december 2009.

De Raad van State stelt vervolgens vast « dat de naleving van de termijn van vijftien dagen waarover de verzoekster beschikt om de ontbrekende stukken neer te leggen die bij het verzoekschrift tot vernietiging moesten worden gevoegd bij de indiening ervan, niet automatisch tot gevolg heeft de procedure te regulariseren door het verzoekschrift ontvankelijk te maken; dat de beslissing tot aanstelling van de voorzitter van de raad van bestuur van de vzw immers vóór de indiening van het verzoekschrift had moeten worden bekendgemaakt, waardoor zij een vaste datum krijgt, hetgeen niet is gebeurd; dat de aan de verzoekster toegekende termijn alleen tot doel had een procedurefout recht te zetten, daar het verzoekschrift op de rol is ingeschreven met schending van de voorschriften van artikel 3*bis* van de algemene procedureregeling; dat dat arrest haar dus alleen verzocht

het bewijs van de aanstelling van de voorzitter te leveren, alsook van de bekendmaking ervan vóór de indiening van het verzoekschrift; dat het bewijs van een bekendmaking na de indiening van het verzoekschrift dat laatste niet ontvankelijk kan maken » (p. 6 van het verwijzingsarrest).

De Raad van State, die aldus ertoe is gebracht zich opnieuw uit te spreken over de ontvankelijkheid van dat beroep, heeft, op verzoek van de verzoekster, de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Het Waalse Gewest is in zijn twee memories van mening dat de twee prejudiciële vragen ontkennend moeten worden beantwoord. De formaliteiten bedoeld in het in het geding zijnde artikel 26 van de voormelde wet van 27 juni 1921, grondig hervormd bij de wet van 2 mei 2002, moeten immers voorkomen dat de rechtspersoonlijkheid onduidelijkheid schept voor derden die met die verenigingen een juridische relatie aangaan.

Hoewel het juist is dat drie van de in artikel 26 bepaalde formaliteiten kunnen worden geregulariseerd in geval van nalatigheid, zijn twee daarvan minder belangrijk ten aanzien van het beoogde doel : het houden, op de zetel van de vereniging, van het register van de leden van de vereniging en de neerlegging ter griffie van de rechtbank van koophandel van de jaarrekeningen van de vereniging. Wat de derde formaliteit betreft, de neerlegging ter griffie van de rechtbank van koophandel van elke rechterlijke beslissing of beslissing van de algemene vergadering of de vereffenaars betreffende de ontbinding of de nietigheid van de vereniging, zou het, hoe belangrijk die informatie ook is, weinig nut hebben te voorzien in een sanctie van niet-tegenstelbaarheid zonder mogelijkheid tot regularisatie in geval van niet-naleving.

Ten slotte, hoewel het juist is dat de richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij de richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003, aan de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die de bescherming van het leefmilieu nastreven, een recht van beroep bij een rechterlijke instantie toekent, is dat recht niet onvoorwaardelijk en dient het, luidens artikel 10*bis*, te worden geregeld « in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel ». De draagwijdte van die bepaling is in die zin bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 15 oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*.

A.2. De Ministerraad is in zijn twee memories eveneens de mening toegedaan dat de twee prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord. Het door de verzoekster voor de Raad van State aangevoerde verschil in behandeling tussen de formaliteiten die kunnen worden geregulariseerd en die welke dat niet kunnen, beoogt situaties die niet vergelijkbaar zijn, is bovendien redelijk verantwoord en heeft geen onevenredige gevolgen. De Ministerraad is immers van mening dat artikel 26 van de wet van 27 juni 1921, wanneer het de regularisatie van bepaalde nalatigheden mogelijk maakt tijdens het geding, geen afbreuk doet aan de rechten van derden, aangezien de nagelaten verplichtingen betrekking hebben op de oprichting, de interne werking of de vereffening van de vereniging. De « regularisatie » van de niet-bekendmaking van de benoeming van de personen die ertoe gemachtigd zijn de vereniging te vertegenwoordigen, toestaan tijdens het geding, zou daarentegen in werkelijkheid ertoe leiden derden de waarborg te ontzeggen dat de tegen hen ingediende vordering wordt ingesteld door een persoon die ertoe gemachtigd is de vereniging te vertegenwoordigen op het ogenblik dat de vordering wordt ingesteld.

Ten aanzien van de schending die aan de in het geding zijnde bepaling wordt toegeschreven, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan het recht van toegang tot een rechter aan voorwaarden inzake ontvankelijkheid worden onderworpen. Temeer daar dat recht van toegang dient te worden gelezen in samenhang met het aan de partijen gewaarborgde recht om een eerlijk proces te genieten.

A.3. De cvba « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », tussenkomen partij voor de Raad van State, voert aan dat het Hof moet antwoorden zoals de Raad van State dat heeft gedaan in zijn arrest nr. 205.742 van 24 juni 2010, waarmee het beroep is verworpen dat de verzoekende vereniging heeft ingesteld in het kader van de schorsingsprocedure.

Voor het overige verwijt de verzoekende vzw de in het geding zijnde bepaling in werkelijkheid dat zij geen termijn toekent waarbinnen zij de benoeming van haar voorzitter zou kunnen bekendmaken. Hiermee zou zij willen dat het Hof vaststelt dat de wet een lacune bevat. Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat de gestelde vragen niet nuttig zijn voor het hangende contentieux voor het verwijzingsgerecht. Zelfs in de veronderstelling dat de vragen bevestigend worden beantwoord, is het immers artikel 3 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State, en niet de in het geding zijnde bepaling, dat van de vastgestelde nalatigheid een voorwaarde van de onontvankelijkheid van het verzoekschrift maakt.

A.4. De verzoekende vzw « L'Erablière » bekritiseert de rechtspraak van de Raad van State die volgens haar indruist tegen de ideeën van openheid die tot de oprichting van het rechtscollege hebben geleid.

Vervolgens voert zij aan dat er « geen voldoende, evenredige en te verantwoorden reden is om een andere regel aan te nemen » voor, enerzijds, de gevallen waarin niet is voldaan aan de « formaliteiten inzake het houden van het register van de leden of de neerlegging van haar rekeningen » en, anderzijds, het geval van de nalatigheid ten aanzien van de « formaliteiten met betrekking tot de bekendmaking van haar andere organen » en dat « een te formalistische interpretatie van de aangevoerde bepalingen zou indruisen tegen het begrip van eerlijk proces en tegelijk zou ingaan tegen de doeltreffendheid van het milieurecht die het Verdrag van Aarhus nastreefde en waarvan artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG slechts één van de toepassingen is ».

- B -

B.1. De twee prejudiciële vragen, die in werkelijkheid één enkele vraag vormen, hebben betrekking op de openbaarmakingsverplichtingen waaraan verenigingen zonder winstoogmerk zijn onderworpen, meer bepaald op de gevolgen in geval van niet-naleving van die verplichtingen.

B.2. De in het geding zijnde bepaling, artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen (hierna : VZW-Wet), bepaalt :

« Elke vordering ingesteld door een vereniging die de formaliteiten omschreven in de artikelen 10, 23 en 26*novies*, § 1, tweede lid, 5°, niet in acht heeft genomen, wordt opgeschort. De rechter bepaalt een termijn waarbinnen de vereniging moet voldoen aan deze verplichtingen. Indien de vereniging niet binnen die termijn aan haar verplichtingen voldoet, is de vordering niet ontvankelijk ».

De in artikel 10 omschreven formaliteit is de verplichting voor de raad van bestuur om op de zetel van de vereniging een register van de leden te houden en aan die leden de mogelijkheid te bieden om dat register, alsook alle notulen, beslissingen en boekhoudkundige stukken van de vereniging, te raadplegen.

De in artikel 23 omschreven formaliteiten zijn de neerlegging op de griffie van de rechtbank van koophandel van alle beslissingen met betrekking tot de ontbinding van de vereniging en de vermelding van de status van « vzw in vereffening » in alle daarop betrekking hebbende documenten.

De in artikel 26*novies*, § 1, tweede lid, 5°, omschreven formaliteit is de neerlegging op de griffie van de rechtbank van koophandel van de jaarrekeningen van de vereniging.

B.3. In het verenigingsdossier dat op de griffie van de rechtbank van koophandel wordt bijgehouden, dienen niet alleen de reeds vermelde stukken en beslissingen te worden neergelegd. Krachtens artikel 26*novies*, § 1, tweede lid, van de VZW-Wet bevat het dossier :

« 1° de statuten van de vereniging;

2° de akten betreffende de benoeming of de ambtsbeëindiging van de bestuurders, van de personen aan wie het dagelijks bestuur is opgedragen, van de personen gemachtigd om de vereniging te vertegenwoordigen en van de commissarissen;

3° [...]

4° de beslissingen betreffende de nietigheid of de ontbinding van de vereniging, de vereffening ervan en de benoeming en de ambtsbeëindiging van de vereffenaars, bedoeld in artikel 23, eerste lid; de rechterlijke beslissingen moeten slechts bij het dossier worden gevoegd als zij in kracht van gewijsde zijn gegaan of uitvoerbaar zijn bij voorraad;

5° de jaarrekening van de vereniging, opgemaakt overeenkomstig artikel 17;

6° de wijzigingen in de in 1°, 2°, 4° en 5°, bedoelde akten, stukken en beslissingen;

7° de gecoördineerde tekst van de statuten na de wijzigingen ervan ».

De in het 1°, 2° en 4° bedoelde akten, stukken en beslissingen, alsook de wijzigingen ervan, dienen, op kosten van de betrokkenen, bij uittreksel in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* te worden bekendgemaakt (artikel 26*novies*, § 2, eerste lid, van de VZW-Wet).

B.4. De Raad van State ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 1 en 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, doordat de erin

vervatte sanctie van opschorting en mogelijkheid tot regularisatie binnen een door de rechter bepaalde termijn, alvorens de vordering onontvankelijk kan worden verklaard, slechts geldt wanneer een van de in B.2 vermelde formaliteiten niet werd nageleefd.

B.5. Het niet-naleven van de overige openbaarmakingsformaliteiten kan niet de opschorting van een door de vereniging ingestelde vordering tot gevolg hebben. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat die sanctie, en de daaraan verbonden mogelijkheid tot regularisatie, met name wordt uitgesloten in geval van niet-neerlegging in het verenigingsdossier en niet-bekendmaking in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* van de akten betreffende de benoeming van de personen gemachtigd om de vereniging te vertegenwoordigen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.6. Het niet-naleven van de verplichting om de benoemingsakten van de vertegenwoordigingsbevoegde personen neer te leggen en bekend te maken, kan niet de opschorting van een door de vereniging ingestelde vordering tot gevolg hebben. Het verzuim van openbaarmaking leidt echter niet automatisch tot de niet-ontvankelijkheid van de vordering.

Artikel 26*novies*, § 3, eerste zin, van de VZW-Wet bepaalt :

« De akten, de stukken en de beslissingen die krachtens deze titel moeten worden neergelegd, kunnen aan derden slechts worden tegengeworpen vanaf de dag van neerlegging ervan of, indien zij naar luid van deze titel ook moeten worden bekendgemaakt, vanaf de dag van bekendmaking ervan in de bijlagen tot het *Belgisch Staatsblad*, behalve indien de vereniging aantoont dat die derden reeds kennis ervan hadden ».

Wanneer de vereniging aantoont, nadat een exceptie van niet-tegenwerpelijheid van de benoemingsakte is opgeworpen, dat de benoeming daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, met name door het voorleggen van de betrokken akte of van de notulen van de vereniging, zodat de in de vordering beoogde derden reeds vóór de openbaarmaking ervan op de hoogte zijn, dient de exceptie te worden verworpen. In dat geval is immers aan het doel van de openbaarmakingsverplichting voldaan, die ertoe strekt de deelnemers aan het rechtsverkeer de

zekerheid te bieden dat de vordering tegen hen is ingesteld door het orgaan dat bevoegd is de vereniging extern te vertegenwoordigen.

B.7. Het door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op toegang tot de rechter kan aan ontvankelijkheidsvoorwaarden worden onderworpen (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 11 oktober 2001, *Rodriguez Valin t. Spanje*, § 22; 10 januari 2006, *Teltronic CATV t. Polen*, § 47), voor zover ze voorspelbaar zijn en ze er niet toe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast en de rechtsonderhorige wordt verhinderd gebruik te maken van een beschikbaar rechtsmiddel (EHRM, 12 november 2002, *Zvolský en Zvolská t. Tsjechische Republiek*, § 47).

De regels inzake de ontvankelijkheid van een verzoekschrift zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid. De Raad van State dient evenwel erover te waken die regels niet op een overdreven formalistische wijze toe te passen (zie in die zin : EHRM, 20 april 2004, *Bulena t. Tsjechische Republiek*, §§ 28, 30 en 35; 24 februari 2009, *L'Erablière A.S.B.L. t. België*, § 38; 5 november 2009, *Nunes Guerreiro t. Luxemburg*, § 38; 22 december 2009, *Sergey Smirnov t. Rusland*, §§ 29-32).

B.8. Indien artikel 26*novies*, § 3, eerste zin, van de VZW-Wet aldus wordt uitgelegd dat de exceptie van niet-tegenwerpelijke automatisch wordt ingewilligd wanneer de verplichting om de benoemingsakten van de vertegenwoordigingsbevoegde personen neer te leggen en bekend te maken niet werd nageleefd, is artikel 26 van diezelfde wet niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Indien artikel 26*novies*, § 3, eerste zin, van de VZW-Wet echter aldus wordt uitgelegd dat de exceptie van niet-tegenwerpelijke wordt verworpen wanneer de vereniging aantoont dat de benoeming van de vertegenwoordigingsbevoegde persoon daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, zodat de in de vordering beoogde derden reeds kennis ervan hebben gehad, is artikel 26 van diezelfde wet bestaanbaar met de voormelde artikelen.

B.9. Een toetsing aan artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 1 en 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG betreffende de

milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, leidt niet tot een andere conclusie.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien artikel 26*novies*, § 3, eerste zin, van dezelfde wet aldus wordt uitgelegd dat de exceptie van niet-tegenwerpelijheid automatisch wordt ingewilligd wanneer de verplichting om de benoemingsakten van de vertegenwoordigingsbevoegde personen neer te leggen en bekend te maken niet werd nageleefd.

- Artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien artikel 26*novies*, § 3, eerste zin, van dezelfde wet aldus wordt uitgelegd dat de exceptie van niet-tegenwerpelijheid wordt verworpen wanneer de vereniging aantoonst dat de benoeming van de vertegenwoordigingsbevoegde persoon daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, zodat de in de vordering beoogde derden reeds kennis ervan hebben gehad.

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 28 maart 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse