

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1961.

8 NOVEMBER 1961.

WETSVOORSTEL

betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid
van de Overheidsmacht.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De aansprakelijkheid van de Overheidsmacht doet in het Belgisch recht twee geheel verschillende problemen rijzen. Het eerste betreft de bevoegdheid: welke rechter zal de betwisting moeten beslechten? Het tweede houdt verband met het wettelijk criterium: zal de aansprakelijkheid van de Overheidsmacht naar publiekrechtelijk of naar privaatrecht beoordeeld worden?

* * *

Door zijn arrest van 5 november 1920 heeft het Hof van Cassatie een definitieve oplossing aan het probleem van de bevoegdheid gegeven. Na bijna een eeuw van besluitloosheid heeft het Hof geoordeeld dat de Rechterlijke macht door artikels 92 en 93 van de Grondwet is aangewezen om over de rechten van het individu te waken. Het arrest Flandria leert dat het antwoord op de vraag welke rechter bevoegd is, bepaald wordt door de aard van het recht dat op het spel staat en niet door de hoedanigheid van de in het geding betrokken partijen. Voor 1920 was dit het geval inzake de contractuele aansprakelijkheid van de Overheid en sedert 1920 is dit ook de regel voor de extra-contractuele aansprakelijkheid. In het Belgisch recht is dit een uitgemaakte zaak, die trouwens volkomen in overeenstemming is met de tekst van de grondwet en waarvan het behoud gevegd wordt door de rechtsvrede.

Naar welk criterium moet de extra-contractuele aansprakelijkheid van de Overheidsmacht beoordeeld worden? Nadat hun bevoegdheid bevestigd was, dienden de hoven en rechtbanken uit te maken welke rechtsregel zij ten gronde zouden toepassen. Zo konden zij, overeenkomstig de thesis van wijlen stafhouder Marcq, een norm van publiekrecht aannemen, bijvoorbeeld de juiste verhouding bij de verdeling van de verplichtingen opgelegd door de Overheid en het daaruit voortspruitend herstel van de buitengewone schade indien zij er de voorkeur aan gaven zich te houden aan het meer traditioneel criterium van de fout,

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1961.

8 NOVEMBRE 1961.

PROPOSITION DE LOI

relative à la responsabilité civile
de la Puissance publique.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La responsabilité de la Puissance publique soulève en droit belge deux problèmes bien distincts. Le premier est relatif à la compétence: quel est le juge qui sera appelé à trancher la contestation? Le second a trait au critère légal: suivant quelle règle de droit, public ou privé, s'appréciera la responsabilité de la Puissance publique?

* * *

Par son arrêt du 5 novembre 1920 la Cour de Cassation a résolu définitivement le problème de la compétence. Après des hésitations durant près d'un siècle, elle a estimé que les articles 92 et 93 de la Constitution instituaient le Pouvoir judiciaire comme gardien des droits individuels. C'est la nature du droit en cause, selon la doctrine de l'arrêt Flandria, et non la qualité des parties contendantes qui déterminent la compétence du juge. C'était, avant 1920, le cas en matière de responsabilité contractuelle du Prince; c'est, depuis 1920, la règle également pour la responsabilité extra-contractuelle. L'acquisition est définitive en droit public belge, elle est conforme aux textes constitutionnels et la paix judiciaire commande de ne point la remettre en question.

Suivant quel critère faut-il juger la responsabilité extra-contractuelle de la Puissance publique? Ayant affirmé leur compétence, les cours et tribunaux devaient choisir la règle de droit au fond. Ils pouvaient adopter une norme de droit public, par exemple l'équilibre devant les charges publiques avec la réparation du préjudice spécial, qui en découle, suivant la thèse de feu le bâtonnier Marcq. S'ils préféraient s'en tenir au critère plus traditionnel de la faute, le choix leur était ouvert entre la faute de service due à la mauvaise organisation ou au fonctionnement defectueux de l'Administration (conception française) ou la faute de l'agent

konden zij kiezen tussen de dienstfout, te wijten aan een slechte organisatie of een gebrekkige werking van het Bestuur (Franse opvatting), of de fout van het personeelslid die de schadeberokkende handeling heeft verricht. De rechters hebben deze laatste oplossing aanvaard. Hun houding kan wellicht in die zin uitgelegd worden dat zij de scheiding der machten wensten te eerbiedigen door te vermijden het Bestuur als zodanig te oordelen, dat zij zich op een veiliger terrein wensten te bewegen door de oordelen over de beleidsfout van een persoon, hetgeen dichter stond bij de andere aan hen voorgelegde aansprakelijkheidsgevallen. Bovendien vond deze opvatting steun in artikel 24 van de Grondwet.

De rechters die dienden te oordelen over het gedrag van ambtenaren, hebben uiteraard de regelen van het burgerlijk recht, meer bepaald de artikelen 1382 en 1384 van het Burgerlijk Wetboek, toegepast. Maar hoe kon de Overheidsmacht, een rechtspersoon, verantwoordelijk zijn? Zij handelde niet rechtstreeks. Zij kwam slechts tussenbeide, langs haar talrijke ambtenaren om. De rechtspraak heeft de orgaanleer, die zij reeds toepaste op de aansprakelijkheid van de privaatrechtelijke personen, overgeplaatst naar dit gebied. Op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek het orgaan, door zijn fout, rechtstreeks de rechtspersoon. De aangestelde daarentegen veroorzaakt de onrechtstreekse aansprakelijkheid bij toepassing van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek. Het is weliswaar vrij gemakkelijk in het privaatrecht te bepalen wat een orgaan is en wat het onderscheid van een aangestelde, doch de ingewikkeldheid van het Bestuur heeft de scherpzinnigheid van de rechters zo geducht op proef gesteld dat men niet kan zeggen dat zij er zich met goed gevolg doorheen geworsteld hebben. Men denke bijvoorbeeld aan de talrijke *stilzwijgende* bevoegdheidsverdrachten, die in het Bestuur voorkomen en die een aangestelde kunnen verheffen tot de rang van orgaan... zelfs indien hij contractueel aangeworven is.

Het onderscheid tussen organen en aangestelden brengt belangrijke praktische gevolgen mede. De strafrechtelijke schuld maakt het de benadeelde partij niet mogelijk de Overheid als burgerlijk aansprakelijk te dagvaarden (Rechtbank Brussel, 31 maart 1943), terwijl de strafrechtelijke schuld van de aangestelde deze aansprakelijkheid met zich brengt (Hof van Beroep, Gent, 22 maart 1944). De ernstige tekortkoming van de aangestelde zet, krachtens artikel 1384, de aansprakelijkheid van de aansteller, hij weze de Overheid, op het spel (Franse Hof van Cassatie, Criminele kamer, arrest Motsch, 20 november 1931, D. P. 1932, I, 16), doch de ernstige tekortkoming van het orgaan bindt alleen dit laatste en ontslaat de Overheidsmacht van iedere aansprakelijkheid (Belgisch Hof van Cassatie, arrest Heremans, 31 maart 1943, P. 1943, I, 117) omdat men ervan uitgaat dat het orgaan, *proprio motu*, heeft gehandeld, dat het los staat van de Overheidsmacht, dat het zijn eigen persoonlijkheid opnieuw heeft aangenomen en dat, bijgevolg, de gevolgen van zijn persoonlijke handelingen te zijnen laste moeten blijven. Men kan zich inbeelden welke de toestand is van het slachtoffer dat geen billijk herstel bekommt, omdat degenen die het nadeel berokkent heeft, praktisch insolvent is. Alle handboeken van bestuursrecht maken een vergelijking tussen twee vonnissen, die betrekking hebben op gelijkaardige gevallen: de schade veroorzaakt door een autoongeval te wijten aan een ernstige tekortkoming van de chauffeur. In het eerste geval heeft het slachtoffer het geluk te doen te hebben met een contractueel aangeworven chauffeur (aangestelde) en zal het vergoed worden. In het tweede wordt de chauffeur beschouwd als een orgaan (statutaire dienstnemer); hij heeft zich schuldig gemaakt aan een ernstige tekortkoming en bijgevolg is de Staat niet verplicht schadevergoeding te betalen. Dit voorbeeld bewijst welke de waarde is van een

auteur de l'acte générateur du dommage. C'est à cette dernière solution que les juges se sont ralliés. Leur attitude s'explique peut-être par le désir de respecter la séparation des pouvoirs en évitant de juger l'Administration comme telle et par le sentiment de se mouvoir sur un terrain plus sûr en jugeant l'erreur de conduite d'un homme, ce qui était plus proche des autres cas de responsabilité portés devant eux. En outre l'article 24 de la Constitution favorisait cette entreprise.

Tout naturellement les juges appelés à apprécier le comportement de fonctionnaires ont-ils appliqué les règles du droit civil, plus précisément les articles 1382 et 1384 du code civil. Mais comment la Puissance publique, être moral, était-elle responsable? Elle n'agissait pas directement. Elle n'intervenait que par le truchement de ses nombreux fonctionnaires. La jurisprudence a transporté dans ce domaine la théorie de l'organe qu'elle appliquait déjà à la responsabilité des personnes morales de droit privé. L'organe engage directement par sa faute la personne morale sur base de l'article 1382 du Code civil. Le préposé au contraire entraîne la responsabilité indirecte par application de l'article 1384 du Code civil. Mais s'il est relativement aisé de déterminer en droit privé ce qu'est un organe et ce qui le sépare d'un préposé, la complexité du monde administratif allait soumettre la sagacité des juges à une redoutable épreuve dont on ne peut affirmer qu'ils soient sortis avec bonheur. Que l'on songe, par exemple, aux innombrables délégations de pouvoirs *tacites* qui existent au sein de l'Administration et qui sont de nature à élever un préposé au rang d'organe... même s'il est engagé contractuellement.

Des conséquences pratiques importantes sont attachées à la distinction entre organes et préposés. La faute pénale de l'organe ne permet pas à la partie lésée de citer le Prince comme civilement responsable (Trib. Bruxelles, 31 mars 1943) alors que la faute pénale du préposé entraîne cette responsabilité (Cour d'appel, Gand, 22 mars 1944). Si la faute lourde du préposé engage, en vertu de l'article 1384, la responsabilité de son commettant, fût-il le Prince (Cassation française, ch. crim., arrêt Motsch, 20 novembre 1931, D. P. 1932, I, 16), la faute lourde de l'organe lui reste imputable personnellement et exonère la Puissance publique de toute responsabilité (Cassation belge, arrêt Heremans, 31 mars 1943, P. 1943, I, 117), parce qu'on considère que l'organe a agi *proprio motu*, qu'il s'est détaché de la Puissance publique, qu'il a repris son individualité propre et que, dès lors, les conséquences de son action personnelle doivent demeurer à sa charge. On devine la situation dans laquelle se trouve placée la victime qui n'obtient pas la réparation adéquate parce que l'auteur du préjudice est pratiquement insolvable. Tous les manuels de droit administratif mettent en parallèle deux jugements, qui concernent des cas identiques, celui d'un dommage causé par un accident d'auto dû à la faute lourde du chauffeur. Dans le premier, la victime a la chance de se trouver devant un chauffeur engagé contractuellement (préposé), elle sera indemnisée; dans le second, le chauffeur est considéré comme un organe (engagé statutaire), il a commis une faute lourde et, par conséquent, l'Etat n'est pas tenu aux dommages-intérêts. Cet exemple montre la valeur d'un système qui ne trouve pas d'appui dans la loi, mais qui est le fruit d'une construction jurisprudentielle trop élaborée. Enfin la distinction entre organes et préposés entraîne un risque pour les plaideurs, celui de se voir débouter parce que l'action a été mal fondée en droit à l'estime du tribunal;

stelsel dat niet wortelt in de wet, doch de vrucht is van een te ingewikkelde rechtsconstructie. Ten slotte houdt het onderscheid tussen organen en aangestelden voor de pleiter het gevaar in dat zijn vordering hem ontzegd wordt omdat zij, naar het oordeel van de rechtbank, op een slechte rechtsgrond steunt; het onderscheid nu tussen organen en aangestelden is vaag; het ondergaat daarenboven wijzigingen in de tijd en van de ene rechtbank tot de andere.

De gevolgtrekking ligt dan ook voor de hand: het huidige stelsel van de aansprakelijkheid van de Overheidsmacht schenkt geen bevrediging uit het oogpunt van het criterium dat de grond van de zaak regelt. Een wijziging is noodzakelijk. Dit is het doel van dit voorstel.

* * *

De indiener van dit voorstel heeft niet de bedoeling doctrinaalwerk te leveren; hij wil enkel een praktische oplossing geven aan het probleem van de aansprakelijkheid van de Overheidsmacht. Dit werk lijkt des te meer geboden omdat, sedert de oorlog 1914-1918, de evolutie in de ideeën en de gewoonten, de tussenkomst van het Bestuur op alle gebieden heeft vergroot en, als gevolg hiervan, het aantal wrijvingspunten tussen de overheid en de onderhorigen heeft doen toenemen. De instelling van de Raad van State en van de beroepen wegens machtsoverschrijding is een uitstekende maatregel voor de oplossing van de moeilijkheden geweest; hetzelfde kan gezegd worden van de inrichting der gespecialiseerde rechtsmachten. Een betere regeling van de geschillen in verband met de vergoeding zal de waarborgen van de burger aanvullen.

Het voorstel voert inzake de bevoegdheid van de Rechterlijke macht geen nieuwheid in. De doctrine van het arrest van 5 november 1920 is definitief en ligt trouwens in de lijn van de grondwet. Het schijnt voorbarig de bevoegdheden van de Raad van State op dat gebied uit te breiden; men dient de Raad veeleer in te stellen als volledig rechter van beroep in betwiste zaken.

De tekortkoming blijft de basis van de aansprakelijkheid. De rechter zal er *in concreto* moeten over oordelen. De tekortkoming zal voortvloeien, hetzij uit een feit zoals in een verkeers- of politieongeval (Hof van Cassatie, 31 maart 1943, P. 1943 I, 117), hetzij uit het niet verhelpen van de gebreken van een kunstwerk, waardoor het vertrouwen van de gebruiker misleid werd (Hof van beroep te Gent, 18 februari 1927), hetzij uit de onwettelijkheid van de administratieve handeling die de schade veroorzaakt, bijv. een tuchtmaatregel getroffen in strijd met het statuut (Hof van beroep van Brussel, 28 februari 1948). Het is te hopen dat de gewone rechtbanken zich, dank zij de rechtspraak van de Raad van State, zullen bevrijden van de schroom die zij ten opzichte van de Uitvoerende macht aan de dag leggen en een ruimer en grondiger toezicht zullen houden op de inwendige wettelijkheid van de administratieve handelingen en op het gezagsmisbruik. Ook spreken wij de verwachting uit dat dezelfde rechtbanken meer vorm zullen geven aan de inhoud van de subjectieve rechten waarvan de beknotting aanleiding kan geven tot schadevergoeding. Het Hof van beroep te Brussel heeft een stap in die richting gezet toen zij een vergoeding heeft toegekend aan de ambtenaar die het slachtoffer was van een onregelmatige tuchtprocedure (arrest Eschweiler van 28 februari 1948, noot van professor Lespès in het *Recueil de jurisprudence et de droit administratif*, 1948, blz. 33) of aan het personeelslid die bij een promotie opzij geschoven wordt zonder dat de voorschriften van het statuut nageleefd worden (arrest Thibaut van 23 november 1953). Het is wenselijk dat deze rechtspraak zou uitgebreid worden, onder meer tot de inschrijver die bij een openbare aanbesteding uitgeschakeld wordt in weerwil van de wetten en de organieke reglementen. In dit verband kan men

or, la distinction entre organes et préposés est floue, elle est au surplus variable dans le temps et d'un prétoire à l'autre.

La conclusion s'impose dès lors: le système actuel de la responsabilité de la Puissance publique n'est pas satisfaisant au point de vue du critère régissant le fond. Un aménagement est nécessaire. C'est l'objet de la présente proposition.

* * *

L'auteur de la présente proposition n'entend pas faire une œuvre doctrinale; il veut apporter une solution pratique au problème de la responsabilité de la Puissance publique. Cette œuvre paraît d'autant plus indiquée que, depuis la guerre de 1914-1918, l'évolution des idées et des mœurs a provoquée dans tous les domaines un interventionnisme administratif croissant, partant a multiplié les points de frictions entre l'autorité et les administrés. L'institution du Conseil d'Etat et des recours pour excès de pouvoir a été une excellente mesure pour procurer la solution des difficultés; il en va de même pour l'organisation des juridictions spécialisées. Un meilleur règlement du contentieux de l'indemnité complètera les garanties du citoyen.

La proposition n'innove pas en ce qui regarde la compétence du Pouvoir judiciaire. La doctrine de l'arrêt du 5 novembre 1920 est définitive et d'ailleurs conforme aux prescrits constitutionnels. Il semble prématuré d'étendre les attributions du Conseil d'Etat dans ce domaine; c'est plutôt dans son institution comme juge d'appel au plein contentieux qu'il faudrait s'engager.

La responsabilité demeure à base de faute. Le juge devra l'apprécier *in concreto*. Tantôt la faute naîtra d'un fait comme dans un accident de roulage ou de police (Cassation 31 mars 1943, P. 1943 I, 117), tantôt elle résultera de l'abstention de pourvoir aux déficiences d'un ouvrage d'art, abstention qui a trompé la confiance de l'usager (Cour d'appel de Gand, 18 février 1927), tantôt elle consistera dans l'illégalité de l'acte administratif générateur du dommage, par exemple une mesure disciplinaire prise en violation du statut. (Cour d'appel de Bruxelles, 28 février 1948). Il faut souhaiter que, grâce à la jurisprudence du Conseil d'Etat, les tribunaux ordinaires se dégagent de la timidité qu'ils manifestent vis-à-vis de l'Exécutif et assurent un contrôle plus étendu et plus pénétrant de la légalité interne des actes administratifs et du détournement de pouvoir. On espère de même que ces mêmes tribunaux enrichiront hardiment le contenu des droits subjectifs dont la lésion peut provoquer des dommages-intérêts. La Cour d'appel de Bruxelles s'est engagée dans cette voie lorsqu'elle accorde une indemnité au fonctionnaire victime d'une procédure disciplinaire irrégulière (arrêt Eschweiler du 28 février 1948, note du professeur Lespès au *Recueil de jurisprudence et de droit administratif*, 1948, p. 33) ou à l'agent qui est écarté d'une promotion sans que soient respectées les règles du statut (arrêt Thibaut du 23 novembre 1953). Cette jurisprudence mériterait d'être étendue, notamment au soumissionnaire évincé dans une adjudication publique au mépris des lois et des règlements organiques. On peut déplorer, dans cet ordre d'idées, le jugement du tribunal de Bruxelles du 22 novembre 1956 (*J.f.* 1957, p. 317 et l'excellente note du professeur Flamme).

het vonnis van de rechtbank van Brussel van 22 november 1956 betreuren (*J. I.*, 1957, blz. 317 en de uitstekende noot van professor Flamme).

Dit voorstel wil in geen enkel opzicht beperkend optreden voor de rechtsconstructies inzake aansprakelijkheid zonder tekortkoming die in de gewone rechtspraak werden uitgewerkt. Volgens het arrest van het Hof van Cassatie van 6 april 1960 is de Staat vergoeding verschuldigd voor de abnormale hinder, die een eigendom heeft ondervonden ingevolge de verbredingswerken van een kanaal, *zonder dat de Staat enige tekortkoming kan ten laste gelegd worden* (*Revue critique de jurisprudence*, 1960, blz. 257, met noot van professor Dabin).

* * *

Door de theorie van het orgaan had de rechtspraak de aansprakelijkheid van de Overheidsmacht beperkt. Het orgaan nam de aansprakelijkheid van de rechtspersoon slechts op zich indien de handeling verricht werd tijdens de uitoefening van zijn functies, hetgeen vanzelfsprekend was, doch daarbij kwam nog dat het diende te gaan om een handeling die het orgaan kon en mocht uitvoeren (Hof van Cassatie, 15 januari 1946, P. 1946 I. 25; 13 november 1946, P. I. 409). Zoniet bond de handeling enkel de dader ervan, zelfs indien zij het gevolg van een beoordelingsfout van de dader was. Een ander arrest — van 27 oktober 1947 (P. I. 437) — besliste dat de schuldige handeling hierin bestaat dat het personeelslid de opdracht waarmee hij belast was, verkeerd uitvoert. Ten slotte aanvaardt het arrest van 29 mei 1947 (P. I. 216) de aansprakelijkheid van de Staat, wanneer het orgaan niet heeft gehandeld in zijn functies of in overeenstemming ermee, op voorwaarde dat het orgaan door ieder redelijk en voorzichtig persoon moet gehouden zijn als handelend binnen de perken van zijn functies. Deze, door de rechtspraak gehuldigde regeling, die ongetwijfeld te veel vastgeankerd is in bijzondere gevallen, is evenwel dubbelzinnig. Zoals professor Vauthier heeft geschreven « zijn de toepassingen van de theorie van het « orgaan » ontgoochelend geweest voor de derde slachtoffers... de beoordeling van de rechtbanken verschilt zonder dat het mogelijk is uit de beslissingen een welbepaalde gedragslijn af te leiden ». En de eminente auteur van de « Précis de Droit Administratif » besluit: « Sommige auteurs hebben zich dan ook terecht afgevraagd, of het principe van de uit de daden van hun organen voortvloeiende aansprakelijkheid van de overheidsbesturen niet zou moeten herzien worden, desnoods door een tussenkomst van de wetgever, om het verschil, moeilijk te vatten in rechte en in feite, te doen verdwijnen tussen de vergoeding verschuldigd, enerzijds aan de slachtoffers van de tekortkoming van een aangestelde, en anderzijds aan de slachtoffers van de tekortkoming van een personeelslid dat de hoedanigheid van orgaan heeft » (n° 509).

De tekst van ons enig artikel voert de onrechtstreekse aansprakelijkheid van de overheidsbesturen in. Deze laatste treden nooit rechtstreeks op. Zij werken door bemiddeling van hun ambtenaren, wier tekortkomingen en onwettelijke handelingen aan de overheidsbesturen moeten toegeschreven worden. De bedoeling van dit voorstel is niet de betwisting over de werkelijkheid van de rechtspersoon te beslechten. Wij wensen enkel een billijke vergoeding toe te kennen aan de personen die, door het toedoen van de ambtenaren van de overheidsbesturen, schade hebben geleden. Deze billijke vergoeding zal enkel worden toegerekend indien de Overheidsmacht aansprakelijk gesteld wordt voor de tekortkoming van haar ambtenaren, ongeacht of zij organen of aangestelden zijn.

* * *

La présente proposition ne veut en aucune manière restreindre les constructions jurisprudentielles relatives à la responsabilité sans faute, qui ont été élaborées par la jurisprudence judiciaire. Selon l'arrêt de la cour de cassation du 6 avril 1960, l'Etat doit réparation pour les inconvénients anormaux subis par une propriété par suite des travaux de mise en grande section d'un canal *sans qu'il y ait une faute à retenir contre lui* (*Revue critique de jurisprudence*, 1960, p. 257 avec note du professeur Dabin).

* * *

Par la théorie de l'organe, la jurisprudence avait apporté une restriction à la responsabilité de la Puissance publique. L'organe n'engageait la responsabilité de la personne morale que si l'acte était accompli dans l'exercice de ses fonctions, ce qui allait de soi, mais encore fallait-il qu'il s'agisse d'un acte que l'organe avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir (Cassation, 15 janvier 1946 P. 1946 I. 25; 13 novembre 1946 P. I. 409). Sinon l'acte n'engageait que son auteur, même s'il était le résultat d'une erreur d'appréciation de l'auteur. Un autre arrêt — du 27 novembre 1947 (P. I. 437) — décide que l'acte culpeux consiste dans l'exécution fautive par l'agent de la mission dont il était chargé. Enfin l'arrêt du 29 mai 1947 (P. I. 216) admet la responsabilité de l'Etat, lorsque l'organe n'a pas agi dans ses fonctions ou conformément à celles-ci, à condition que l'organe doive être tenu comme agissant dans les limites de ses fonctions par tout homme raisonnable et prudent. Ce système jurisprudentiel, trop attaché sans doute à des cas particuliers, ne laisse pas d'être ambigu. Comme l'écrit le professeur Vauthier « les applications de la théorie de « l'organe » ont été décevantes pour les tiers victimes... les appréciations des tribunaux ont varié sans qu'il soit possible de dégager des décisions une ligne de conduite bien définie ». Et l'éminent auteur du « Précis de Droit Administratif » de conclure « Aussi certains auteurs se demandent-ils avec raison, si le principe de la responsabilité des pouvoirs publics, résultant du fait de leurs organes, ne devrait pas être revu, au besoin par une intervention législative, afin de faire disparaître la différence, difficile à saisir en droit et en fait, entre la réparation due, d'une part aux victimes de la faute d'un préposé et d'autre part aux victimes de la faute d'un agent, qui a la qualité d'organe ». (n° 509).

C'est la responsabilité indirecte des pouvoirs publics qu'instaure le texte de notre article unique. Les pouvoirs publics n'agissent jamais directement. Ils opèrent par le truchement de leurs fonctionnaires dont les fautes et les actes illicites doivent être imputables aux Pouvoirs publics. Il ne s'agit pas, dans le cadre de la présente proposition, de trancher la controverse sur la réalité de la personne morale. Il s'agit de procurer une réparation adéquate aux personnes qui ont subi un dommage par le fait des agents des Pouvoirs publics. Cette réparation adéquate ne sera donnée que si la Puissance publique est rendue responsable de la faute commise par ses agents, qu'ils soient organes ou préposés.

* * *

De woorden « Overheidsbesturen » en « Overheidsmacht » zijn genomen in hun ruimste betekenis. Zij omvatten de Staat, met inbegrip van de Rechterlijke macht, de Provincies, de Gemeenten, de Polders, de Wateringen, de Regies, de openbare instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen. Professor Buttgenbach heeft een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën van publiekrechtelijke personen; de indiener van dit voorstel verwijst naar de werken van de eminente Luikse auteur.

* * *

Hoe moet de aansprakelijkheid van de ambtenaren ten opzichte van het Bestuur geregeld worden? Moet men eenvoudig het gemeen recht toepassen? Dient men te zoeken naar een oorspronkelijke oplossing? Artikel 96 van het statuut van het Rijkspersoneel van 2 oktober 1937 bevatte een oorspronkelijke oplossing, die wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag niet kon toegepast worden. Het voorstel voorziet in deze wettelijke grondslag.

De aansprakelijkheid van gemeen recht heeft geen ingang gevonden omdat de schadevergoeding dan buiten verhouding zou zijn met de aan de ambtenaren toegekende bezoldigingen. Anderzijds is het voor een rechtbank bijzonder kies om te beoordelen in hoeverre een ambtenaar persoonlijk aansprakelijk kan gesteld worden in de werking van een overheidsdienst. Doch het is even nefast de ambtenaren praktisch van iedere aansprakelijkheid te ontheffen. Het stelsel van de « tussenkomstdelen » bij het Bestuur der Posterijen schijnt dan ook gezond: het personeelslid draagt een gedeelte van de schade die hij veroorzaakt heeft; dit gedeelte wordt naar billijkheid vastgesteld.

Het is beter dat aan de Koning de zorg gelaten wordt de voorwaarden en de perken van de geldelijke aansprakelijkheid der ambtenaren vast te stellen. De Bestuursverheid, uitspraak doende zoals in tuchtzaken, zal het bedrag van de « straf » bepalen. De ambtenaren dient evenwel de mogelijkheid gelaten te worden beroep in volle rechtsmacht in te stellen bij de Raad van State, die, in navolging van de rol door het Rekenhof gespeeld ten opzichte van de rekenplichtigen en de ondergeschikte ordonnanceerders, de beslissing kan herzien in het licht van de verschillende omstandigheden en het betaalvermogen van de ambtenaar en zijn oordeel over het gedeelte van de aansprakelijkheid en van de opgelegde schadevergoeding in de plaats kan stellen van die van de tuchtverheid.

Les mots « Pouvoirs publics », « Puissance publique » sont pris dans leur plus grande extension. Ils comprennent l'Etat, en ce inclus le Pouvoir judiciaire, les Provinces, les Communes, les Polders, les Wateringues, les Régies, les établissements publics et les associations de droit public. Le professeur Buttgenbach a clairement distingué les diverses catégories de personnes de droit public; l'auteur de la présente proposition se réfère aux travaux de l'éminent publiciste de Liège.

* * *

Comment régler la responsabilité des agents vis-à-vis de l'Administration? Faut-il purement et simplement appliquer le droit commun? Faut-il imaginer une solution originale? L'article 96 du statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937 présentait une solution originale dont le manque de fondement légal a empêché la mise en application. C'est ce fondement légal que la proposition apporte.

La responsabilité de droit commun n'est pas entrée dans les usages parce que les dommages-intérêts seraient hors de proportion avec les traitements alloués aux agents. Il est d'autre part délicat pour un tribunal judiciaire d'apprécier la part de responsabilité personnelle d'un agent dans le fonctionnement d'un service public. Mais il est tout aussi néfaste d'exonérer pratiquement les agents de toute responsabilité. Aussi le système des « parts d'intervention » existant à l'Administration des Postes semble-t-il judicieux: l'agent supporte une partie du dommage dont il est l'auteur; cette part est fixée en équité.

Il vaut mieux laisser au Roi le soin de déterminer les conditions et les limites de la responsabilité pécuniaire des agents. L'autorité administrative, statuant comme en matière disciplinaire, fixera le montant de la « peine ». Il convient toutefois d'accorder aux agents un recours en pleine juridiction devant le Conseil d'Etat qui à l'instar du rôle joué par la Cour des Comptes vis-à-vis des comptables et des ordonnateurs secondaires, compte tenu de l'ensemble des circonstances et de la capacité de paiement de l'agent, pourra réformer la décision et substituer son appréciation de la part de responsabilité et du quantum de la réparation mis à charge à celle de l'autorité disciplinaire.

J. DE STAERCKE.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

De publiekrechtelijke personen zijn verantwoordelijk voor de schade veroorzaakt door de fout van hun organen of aangestelden.

De Koning bepaalt de voorwaarden van de aansprakelijkheid der ambtenaren ten opzichte van het Bestuur. Hij stelt de procedure vast; de beslissingen zijn vatbaar voor beroep bij de Raad van State.

28 juni 1961.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Les personnes de droit public sont responsables des dommages causés par la faute de leurs organes et préposés.

Le Roi détermine les conditions de la responsabilité des agents vis-à-vis de l'administration. Il fixe la procédure; les décisions sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat.

28 juin 1961.

J. DE STAERCKE.