

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1964-1965.

16 MAART 1965.

WETSONTWERP tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State.

AMENDEMENTEN
VOORGESTELD DOOR DE HEER DE STAERCKE.

Art. 2.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

Artikel 2, derde lid, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De Ministers onderwerpen aan het beredeneerd advies van de afdeling de tekst van alle voorontwerpen van wetten, de ontwerpen van begrotingswetten uitgezonderd, en van reglementaire besluiten die een algemene draagwijdte hebben.

» De Ministers onderwerpen eveneens aan het advies van de afdeling de reglementen opgemaakt door de openbare of semi-openbare instellingen vóór de goedkeuring ervan door de Koning of de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

» Het advies wordt gehecht aan de Memorie van Toelichting van de wetsontwerpen; het wordt, samen met de besluiten en reglementen, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

» In geval van hoogdringendheid moeten de voorontwerpen niet aan het advies van de afdeling onderworpen worden; deze hoogdringendheid moet met redenen omkleed zijn. In dit geval moeten de wetsontwerpen binnen drie dagen bij een van de Wetgevende Kamers worden ingediend; de besluiten moeten binnen dezelfde termijn in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt worden en de dag van de bekendmaking ervan in werking treden.

Zie :

1004 (1964-1965) :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 : Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1964-1965.

16 MARS 1965.

PROJET DE LOI portant modification des lois relatives au Conseil d'Etat.

AMENDEMENTS
PRESENTES PAR M. DE STAERCKE.

Art. 2.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

L'article 2, alinéa 3 de la même loi, est remplacé par la disposition suivante :

« Les Ministres soumettent à l'avis motivé de la section le texte de tous avant-projets de lois, sauf les projets de lois budgétaires, et arrêtés réglementaires à portée générale.

» Les Ministres soumettent également à l'avis de la section les règlements établis par des organismes publics ou semi-publics avant leur approbation par le Roi ou leur publication au Moniteur belge.

» L'avis est annexé à l'Exposé des Motifs des projets de lois; il est publié au Moniteur belge en même temps que les arrêtés et règlements.

» Les avant-projets ne doivent pas être soumis à l'avis de la section en cas d'extrême urgence; celle-ci est motivée. Dans ce cas, les projets de lois doivent être déposés dans les trois jours devant l'une des Chambres législatives; les arrêtés doivent être publiés au Moniteur belge dans le même délai et entrer en vigueur le jour de leur publication.

Voir :

1004 (1964-1965) :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 : Amendements.

» De Ministers kunnen het beredeneerd advies van de afdeling vragen over alle wetsvoorstellen en over alle amendementen op wetsontwerpen of -voorstellen. »

VERANTWOORDING.

In ons amendement wordt een bepaling overgenomen die reeds in ons wetsvoorstel betreffende de Raad van State voorkwam. Als men het *Staatsblad* inzielt, dan begrijpt men gauw het belang van wat wij « de afgeleide wetgeving » zullen noemen die het werk is van openbare instellingen, als de Bankcommissie of de Dienst voor de wissel, of het werk van de paritaire comités op het gebied van de arbeidsreglementering. Het is geraden deze wetgeving, zowel wegens haar omvang als wegens haar belang op economisch, financieel en sociaal gebied, vooraf aan de controle van een hoog college van ervaren juristen te onderwerpen. Deze reglementen vertonen vaak een meer uitgesproken algemeen karakter dan een traditioneel koninklijk besluit.

Als men het *Staatsblad* leest, bemerkt men voorts dat de administraties misbruik maken van de mogelijkheid om de hoogdringendheid in te roepen. Zo is het statuut van het personeel van de parastatale instellingen — dat nooit in werking is getreden — gewijzigd door middel van reglementen waarvoor de hoogdringendheid was ingeroepen!

Wij verwijzen ook naar de toelichting van ons wetsvoorstel n° 148/1 (B.Z. 1961).

Art. 2bis (nieuw).

Een artikel 2bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« Artikel 3 van dezelfde wet wordt opgeheven. »

VERANTWOORDING.

Artikel 3 van de wet werd nooit toegepast; het is praktisch in onbruik geraakt. Het bepaalde dat de Eerste-Minister de Raad van State kon belasten met het opmaken van de tekst van voorontwerpen van wetten of van besluiten. Men kan zich afvragen of de Raad van State een dergelijke taak zou kunnen vervullen. Daartoe is immers een voorafgaande studie nodig van de politieke, economische, financiële en sociale factoren van het vraagstuk waarop het voorontwerp betrekking heeft. « Bij de uitwerking van elke reglementering dient men met zoveel nuances en subtiliteiten rekening te houden, dat de Uitvoerende Macht steeds verkliest zich die taak voor te behouden liever dan ze over te laten aan een andere instantie. » (Urbain, « *La Fonction et les Services du Premier Ministre en Belgique* »).

Art. 3bis (nieuw).

Een artikel 3bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

In dezelfde wet wordt een artikel 6bis (nieuw) ingevoegd, dat luidt als volgt :

« De Raad voor economische geschillen en de afdeling geschillen van het Hoog Comité van Toezicht worden afgeschaft. Hun bevoegdheden worden uitgeoefend door de afdeling administratie van de Raad van State.

» De afdeling administratie doet, op verzoek van een van beide partijen, bij wege van een beredeneerd advies, uitspraak over de betwistingen betreffende de aannemingen van alle aard, zoals werken, leveringen en andere prestaties voor rekening van de Staat, de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen en de Regie van Telegrafie en Telefoon, of betreffende de akten of overeenkomsten die daarmede verband houden.

» Ook de betwistingen van alle andere aard, die van belang zijn voor de Staat of de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen kunnen, in gemeen overleg tussen de partijen, onder dezelfde voorwaarden voorgelegd worden aan de afdeling administratie.

» De Koning bepaalt het statuut van de assessoren, die beslissende stem hebben, en de regelen volgens welke op hun beroep wordt gedaan.

» De Koning regelt de procedure. De partijen worden gehoord of behoorlijk opgeroepen.

» Les Ministres peuvent demander l'avis motivé de la section sur toutes propositions de loi ainsi que sur tous amendements à des projets ou propositions de loi. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement reprend une disposition qui se trouvait dans notre proposition de loi sur le Conseil d'Etat. Il suffit de parcourir le *Moniteur* pour s'apercevoir de l'importance que revêt ce que nous appellerons la « législation dérivée » qui est l'œuvre des établissements publics comme la Commission bancaire ou l'Office des changes, ou l'œuvre des commissions paritaires dans le domaine de la réglementation du travail. Tant du point de vue du volume de cette réglementation que de son importance au point de vue économique, financier et social, il se recommande de la soumettre au contrôle préalable d'un haut collège de juristes expérimentés. Le caractère de généralité de ces règlements est souvent plus accusé que celui d'un arrêté royal traditionnel.

La lecture du *Moniteur* apprend aussi que les administrations abusent du recours à l'invocation de l'urgence. N'a-t-on pas vu modifier par des règlements pris sous le bénéfice de l'invocation de l'urgence le statut des agents des organismes parastataux qui n'est jamais entré en vigueur ?

Nous renvoyons également aux développements de notre proposition de loi n° 148/1 (S.E. 1961).

Art. 2bis (nouveau).

Insérer un article 2bis (nouveau), libellé comme suit :

« L'article 3 de la même loi est abrogé. »

JUSTIFICATION.

L'article 3 de la loi n'a jamais été appliqué; il est tombé pratiquement en désuétude. Il prévoyait que le Premier Ministre pouvait charger le Conseil d'Etat de rédiger le texte d'avant-projets de lois ou d'arrêtés. On peut se demander si le Conseil d'Etat serait en mesure d'accomplir pareille mission qui suppose une étude préalable des données politiques, économiques, financières et sociales du problème auquel l'avant-projet doit s'appliquer. « L'élaboration de toute réglementation comporte une telle somme de nuances et de subtilités que l'Exécutif préfère toujours se réserver ce soin plutôt que de l'abandonner à une autre autorité » (Urbain, *La Fonction et les Services du Premier Ministre en Belgique*).

Art. 3bis (nouveau).

Insérer un article 3bis (nouveau), libellé comme suit :

Un article 6bis (nouveau) est inséré dans la même loi; il est rédigé comme suit :

« Le Conseil du contentieux économique et la section du contentieux du Comité supérieur de Contrôle sont supprimés. Le Conseil d'Etat, section d'administration, en exerce les attributions.

» La section d'administration se prononce par voie d'avis motivé, à la demande de l'une ou l'autre des parties, sur les contestations relatives aux entreprises de toute nature, tels que travaux, fournitures et autres prestations, pour compte de l'Etat, de la Société nationale des Chemins de fer belges et de la Régie des Télégraphes et des Téléphones, ou relatives à des actes ou conventions qui s'y rattachent.

» Les contestations de toute autre nature qui intéressent l'Etat ou la Société nationale des Chemins de fer belges peuvent également, de l'accord commun des parties, être soumises à la section d'administration dans les mêmes conditions.

» Le Roi fixe le statut des assesseurs, qui ont voix délibérative, et le mode de leur appel.

» Le Roi règle la procédure. Les parties sont entendues ou dûment convoquées.

» Het advies van de afdeling administratie wordt aan de partijen ter kennis gebracht. Wanneer zij afwijken van het advies van de afdeling administratie, moeten de Ministers en de bestuurlijke instanties hun beslissingen met redenen omkleden. »

VERANTWOORDING.

Bij de artikelen 2, 6 en 7 van de wet van 23 december 1946 kreeg de Raad van State de adviserende bevoegdheden toegewezen van verschillende thans afgeschaft instellingen: de Mijnsraad, het Raadgevend Comité voor betwiste zaken en algemeen bestuur, enz. Aldus neemt de Raad van State, dank zij de adviserende functie die hij toegewezen kreeg, deel aan de eigenlijke werking van de actieve Administratie. Dit is een gelukkige oplossing zowel voor de Administratie, die het bevoegde advies krijgt van vooraanstaande juristen, als voor de Raad van State, die aldus in de Administratie doordringt en de ingewikkeldheid van de verplichtingen van een moderne administratie leert kennen. In Frankrijk is dit een traditionele oplossing: tegenover de afdeling voor betwiste zaken van de Raad van State vinden wij daar vier afdelingen administratie die deel hebben aan de activiteiten van de openbare diensten.

Wij stellen voor de adviserende bevoegdheid van de Raad uit te breiden door overheveling van de bevoegdheden van de Raad voor Economische Geschillen en van de afdeling arbitrage van het Hoog Comité van Toezicht.

De Raad voor Economische Geschillen, die ingericht werd bij koninklijk besluit n° 62 van 13 januari 1935, geeft een gemotiveerd advies over de verzoekschriften die bij de Minister van Economische Zaken worden ingediend met het oog op de invoering van een economische reglementering van de produkten en de distributie. De wet van 27 mei 1960 tot bescherming tegen het misbruik van economische machtspositie heeft de Raad ermee belast een gemotiveerd advies uit te brengen over de zaken die hem voorgelegd worden door de commissaris-verslaggever. Het advies wordt slechts gegeven na een quasi-gerechterlijke procedure dat in een tegensprekelijk debat voorziet (koninklijk besluit van 4 oktober 1961 houdende goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Raad, artt. 11 tot 38). De Raad voor Economische Geschillen is samengesteld uit gewezen magistraten van de rechterlijke orde die benoemd worden voor een termijn van vijf jaar. De activiteit van de Raad is relatief gesproken weinig belangrijk: een groot deel van zijn bevoegdheden wordt geleidelijk overgenomen door de organen van de E.E.G.

Het Hoog Comité van Toezicht, dat ingesteld werd door het koninklijk besluit van 30 oktober 1910, omvat een afdeling voor geschillen waarbij de geschillen kunnen aanhangig gemaakt worden die betrekking hebben op de aannemingen van werken en op de overeenkomsten voor leveringen, om de basis te vinden voor een minnelijke schikking, waarvan de Minister in kennis gesteld wordt door het gemotiveerd advies van de afdeling. Het Comité is samengesteld uit gewezen magistraten van het Hof van cassatie en van het Hof van beroep, uit ambtenaren van de verschillende ministeriële departementen en uit vertegenwoordigers van de ondernemers en van de industriëlen.

Ons amendement heeft slechts betrekking op de geschillen die voorgelegd worden aan het Hoog Comité, dat bevoegd zou blijven voor onderzoeks-, studie- en controleopdrachten.

Het Hoog Comité oefent een werkelijke activiteit uit. Wanneer de Raad van State die bevoegdheden overneemt, zal zijn rol er meestal in bestaan te voorkomen dat het tot een proces komt en een minnelijke schikking tussen de in het geding betrokken partijen te bewerkstelligen. De instelling kan later verruimd worden door de bevoegdheid uit te breiden tot de overeenkomsten van de andere openbare gemeenschappen — zoals de gemeenten, b.v. — en door de invoering van een werkelijke arbitrage, zoals professor Flamme aanbeveelt in zijn werk « *Les marchés de l'Administration* » (blz. 655 e.v.).

Het betreft dus een adviserende en voorbehoedende rol: verhinderen dat er betwistingen rijzen in verband met een kiese materie die moeilijk te beoordelen is ingevolge de ingewikkelde toestanden en waarin een proces *a posteriori* doorgaans geen zin heeft ingevolge de gestelde termijnen, vermits, op het ogenblik dat het vonnis wordt uitgesproken, het vaak niet het minste belang meer heeft omdat de toestand verder geëvolueerd en het kwaad geschied is. Dat hadden de oprichters van de Raad voor Economische Geschillen en van het Hoog Comité van Toezicht ingezien toen zij een instantie instelden die, vóór iedere beslissing, een quasi-jurisdictioneel advies (magistraten, tegensprekelijk debat, motivering...) moest uitbrengen.

Wij stellen twee procedurewijzigingen voor. Op grond van de eerste zal de Raad van State zijn adviezen ter kennis brengen aan de partijen die het geschil bij hem aanhangig hebben gemaakt. Ingevolge de tweede zal de Administratie haar beslissing moeten motiveren wanneer deze afwijkt van het advies. Die wijzigingen worden gevraagd door de specialisten van de geschillen inzake openbare overeenkomsten, o.m. de professoren Flamme en Del Marmol.

» L'avis de la section d'administration est notifié aux parties. Les Ministres et les autorités administratives doivent motiver leur décision, lorsqu'ils s'écarterent de l'avis de la section d'administration. »

JUSTIFICATION.

Les articles 2, 6 et 7 de la loi du 23 décembre 1946 ont transféré au Conseil d'Etat les attributions consultatives de divers organismes aujourd'hui supprimés: Conseil des mines, Comité consultatif du contentieux et d'administration générale, etc. Le Conseil d'Etat participe de cette manière au fonctionnement même de l'Administration active grâce à la fonction consultative qui lui est dévolue. Cette solution est heureuse pour l'Administration qui recueille l'avis autorisé de juristes éminents et pour le Conseil d'Etat qui pénètre et éprouve la complexité des devoirs de l'administration moderne. Elle est traditionnelle en France où en face de la section du contentieux du Conseil d'Etat se groupent quatre sections administratives qui participent à l'activité des services publics.

Nous proposons d'étendre la compétence consultative du Conseil en lui transférant les attributions du Conseil du contentieux économique et de la section d'arbitrage du Comité supérieur de contrôle.

Le Conseil du contentieux économique, organisé par l'arrêté royal n° 62 du 13 janvier 1935, donne un avis motivé sur les requêtes introduites auprès du Ministre des Affaires économiques en vue de l'institution d'une réglementation économique de la production et de la distribution. La loi du 27 mai 1960 sur la protection contre l'abus de la puissance économique a chargé ledit Conseil de donner un avis motivé sur les affaires qui lui sont soumises par le commissaire-rapporteur. L'avis n'est donné qu'après procédure quasi-judiciaire assurant un débat contradictoire (arrêté royal du 4 octobre 1961 approuvant le règlement d'ordre intérieur du Conseil, art. 11 à 38). Le Conseil du contentieux économique est composé d'anciens magistrats de l'ordre judiciaire nommés pour des termes de cinq ans. L'activité du Conseil est relativement peu importante: une bonne partie de ses attributions seront reprises petit à petit par les organes de la C.E.E.

Le Comité supérieur de contrôle institué par arrêté royal du 30 octobre 1910 comprend une section du contentieux qui peut être saisie de litiges relatifs aux entreprises de travaux et aux marchés de fournitures pour trouver les bases d'une solution amiable qui sont indiquées au Ministre compétent dans l'avis motivé de la section. Le Comité se compose d'anciens magistrats de la Cour de cassation et de la Cour d'appel, de fonctionnaires de divers départements ministériels et de représentants des entrepreneurs et des industriels.

Notre amendement ne vise que la connaissance des litiges soumis au Comité supérieur; il laisse à la compétence de ce dernier les missions d'enquête, d'études et de surveillance.

L'activité du Comité supérieur est réelle. Le rôle du Conseil d'Etat reprenant ces attributions sera le plus souvent d'éviter les procès et d'arriver à une entente amiable entre les parties en litige. L'institution peut être développée ultérieurement par l'extension de la compétence aux marchés des autres collectivités publiques — les communes, par exemple — et par l'institution d'un véritable arbitrage comme le souhaitait le professeur Flamme dans son ouvrage sur *Les marchés de l'Administration* (pp. 655 et sq.).

Il s'agit donc d'un rôle consultatif et préventif: éviter la survenance de contestations dans des matières délicates et difficiles à juger en raison de la complexité des situations et dans lesquelles un procès *a posteriori* n'a en général pas de sens à cause des délais qu'il requiert, puisque, au moment où l'arrêt est prononcé, tout intérêt est souvent perdu parce que la situation a évolué et que le mal est fait. C'est ce qu'avaient prévu les créateurs du Conseil du contentieux économique et du Comité supérieur de contrôle en organisant, avant toute décision, une instance d'avis quasi juridictionnelle (magistrats, contradiction de débat, motivation...).

Nous proposons deux modifications de procédure. En vertu de la première, le Conseil d'Etat notifiera son avis aux partis qui ont porté le litige devant lui. Selon la seconde, l'Administration devra motiver sa décision lorsqu'elle s'écartera de l'avis. Ces modifications sont demandées par les spécialistes du contentieux des marchés publics comme les professeurs Flamme et Del Marmol.

De Koning zal de procedure regelen — vermits het om een raadgevende bevoegdheid gaat — en het statuut bepalen van de assessoren die de kamers van de afdeling administratie — thans zijn er vijf — bij het onderzoek van die zaken zullen bijstaan. Normaal kan men er zich toe beperken de thans geldende reglementen aan te passen en de Raad zijn werkzaamheden te laten uitoefenen volgens de voorgeschreven vormen, binnen de gestelde termijnen en met de hulp van de technici, de vertegenwoordigers van de Administratie en die van de ondernemers. Het Auditoraat zal verplicht zijn het onderzoek te doen zoals het door de commissarissen-verslaggevers moet worden verricht volgens de wet van 27 mei 1960. De wetgever van 1935 had overwogen de bevoegdheden van de Raad voor Economische Geschillen toe te vertrouwen aan de toen ontworpen Raad van State.

Wij wijzen er ten slotte op dat de door ons amendement bedoelde assessoren evenmin als de assessoren voor mijnzaken zitting moeten hebben in de algemene vergadering van de Raad van State. Het huiselijk reglement kan preciseren in welke gevallen hun aanwezigheid gewenst is.

Art. 4.

A. — In hoofdorde.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

Artikel 7, § 1, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 15 april 1958, wordt vervangen door de volgende, in hoofdstuk II van titel II in te voegen, bepaling :

« De afdeling administratie doet uitspraak, bij wijze van arrest, over de door iedere betrokken persoon ingediende aanvraag tot erkenning van de rechtsgeldigheid van een administratieve handeling. »

B. — In bijkomende orde.

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING.

In het ontwerp wordt de suggestie, die voorkomt in ons wetsvoorstel tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State (Kam., B.Z. 1961, n° 148/1), overgenomen. Die wijziging in de bevoegdheid is hoofdzakelijk ingegeven door het feit dat een rechter geen adviezen hoeft te geven. Dit was het geval met de afdeling administratie, die zich bezighoudt met de geschillen.

Nu wij de zaak nog eens nader hebben bekeken, vragen wij ons af of het niet beter ware die procedure grondiger te wijzigen of zelfs op te heffen. Aan de huidige toestand zijn immers ernstige bezwaren verbonden. Vooreerst is de raadpleging eenzijdig, aangezien alleen de Minister een probleem kan voorleggen aan de Raad; zij is bovendien geheim, want de Minister is er niet toe gehouden het advies van de Raad openbaar te maken en daarvoor zal hij zich wel wachten, wanneer het advies ongunstig uitvalt.

In hoofdorde stellen wij voor, ons hierbij beperkend tot de handelingen van de administratieve overheden, de in het Duitse en in het Engelse recht bestaande vorderingen tot erkenning van rechten over te nemen. De particulieren zouden, net zoals alle administratieve overheden, aan de Raad kunnen vragen om vooraf de juridische waarde van een administratieve handeling te bepalen.

Door middel van de vordering, in het Duits « Feststellungsklage » genaamd, d.i. een beroep tot bevestiging van een administratieve handeling, kan ieder betrokkene de wettelijkheid van een dergelijke handeling door de administratieve rechter vooraf doen controleren. Die vordering heeft tot doel elke betwisting aangaande de wettelijkheid van een handeling te voorkomen, door die wettelijkheid te laten erkennen door de administratieve rechter. Degenen die belang hebben bij een dergelijke onmiddellijke bevestiging kunnen beroep instellen. Zulks veronderstelt natuurlijk dat het beroep wegens machtoverschrijding niet is ingesteld. Eigenlijk is dit verzoek juist het omgekeerde van het verzoek dat het beroep tot nietigverklaring kenmerkt : in plaats van de onwettelijkheid van de handeling staande te houden om ze te doen vernietigen, houdt de eiser de wettelijkheid ervan staande om ze te doen bevestigen.

Het Engelse recht kent een soortgelijke vordering. Door een rechtsvordering kan de particulier van de « High Court » een « declaratory judgment » verkrijgen, waarbij de rechter het goed recht van de eiser bevestigt tegenover de administratieve overheid die zich voorneemt om de bevoorrechte toestand te schenden, die door de eiser als rechtmatig wordt ingeroepen. De vordering, die tegen de administratieve overheid of tegen de Attorney-general gericht is, leidt tot een eenvoudige vaststelling : het goed recht of de gegrondheid van de

Le Roi réglera la procédure puisqu'il s'agit d'une attribution consultative et Il fixera le statut des assesseurs qui assistent les chambres de la section d'administration — il y en a cinq actuellement — dans l'examen de ces affaires. Normalement il suffirait d'adapter les règlements en vigueur et de laisser le Conseil exercer son activité suivant les formes et dans les délais prescrits et avec l'assistance des techniciens, des représentants de l'Administration et de ceux des entrepreneurs. L'Auditorat assumera les devoirs d'instruction prévus par la loi du 27 mai 1960 à charge des commissaires-rapporteurs. Le législateur de 1935 avait songé de confier les attributions du Conseil du contentieux économique au Conseil d'Etat alors en projet.

Enfin, précisons que pas plus que l'assesseur minier, les assesseurs prévus par notre amendement ne doivent siéger à l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Le règlement d'ordre intérieur peut préciser dans quels cas leur présence serait souhaitable.

Art. 4.

A. — En ordre principal.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

L'article 7, § 1^{er}, de la même loi, modifié par la loi du 15 avril 1958, est remplacé par la disposition suivante, qui est insérée dans le chapitre II du titre II :

« La section d'administration statue par voie d'arrêt sur les demandes en reconnaissance de validité d'un acte administratif formées par toute personne intéressée. »

B. — Subsidiarement.

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION.

Le projet reprend une suggestion que nous avions formulée dans notre proposition de loi modifiant les lois relatives au Conseil d'Etat (Ch., S.E. 1961, n° 148/1). Les raisons de cette modification de compétence se trouvaient essentiellement dans le fait qu'un juge ne doit pas être amené à donner des consultations, ce qui était le cas pour la section d'administration qui règle le contentieux.

A la réflexion, nous nous demandons s'il ne vaut pas mieux de transformer plus profondément l'institution ou de la supprimer. La situation actuelle ne laisse pas d'avoir de sérieux inconvénients. La consultation est tout d'abord unilatérale, car seul le Ministre peut saisir le Conseil d'une difficulté; elle est, en outre, secrète car le Ministre n'est pas tenu de faire connaître l'avis du Conseil, ce qu'il ne manquera pas de faire lorsque l'avis lui sera défavorable.

A titre principal, nous proposons de reprendre — en les limitant aux actes des autorités administratives — les actions déclaratoires des droits allemand et anglais. Les particuliers pourraient au même titre que toutes les autorités administratives demander au Conseil de fixer préventivement la valeur juridique d'un acte administratif.

Par l'action appelée « Feststellungsklage » ou recours en confirmation d'un acte administratif, tout intéressé permet le contrôle de la légalité par le juge administratif d'une manière préventive. L'action judiciaire vise à prévenir toute contestation portant sur la légalité d'un acte en faisant reconnaître celle-ci par le juge administratif. Le recours est ouvert à ceux qui ont intérêt à cette confirmation immédiate. Il suppose, bien entendu, que le recours pour excès de pouvoir n'a pas été exercé. Il s'agit, en somme, d'une demande inverse de celle qui caractérise le recours en annulation : au lieu de soutenir l'illégalité de l'acte pour le faire anéantir, le demandeur en soutient la légalité pour le faire confirmer.

Le droit anglais connaît une action analogue. Le particulier peut par une action en justice obtenir de la « High Court » un « declaratory judgment » par lequel le juge proclamera le droit du demandeur à l'encontre de l'autorité administrative qui se dispose à violer la situation privilégiée que le demandeur revendique comme légitime dans son chef. L'action, qui est dirigée contre l'autorité administrative ou contre l'Attorney-general, aboutit à une constatation pure et simple : le bon droit ou le bien-fondé de la situation du demandeur est affirmé sans

toestand van de eiser wordt zonder meer bevestigd. De Administratie moet echter uit dit vonnis alle gevolgtrekkingen afleiden die er logisch uit voortvloeien.

In bijkomende orde stellen wij voor artikel 3 van het ontwerp eenvoudig weg te laten. Aan de geheime en eenzijdige raadpleging zijn te veel bezwaren verbonden; ze bestrijkt hetzelfde gebied als de activiteit van de gewone juridische adviseurs in de Rijksdiensten.

Art. 4bis (nieuw).

Een artikel 4bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

Artikel 8 van dezelfde wet wordt aangevuld met de volgende bepaling :

« De afdeling administratie doet bij wege van arrest uitspraak over beroepen ter voorkoming of opheffing van strijdigheid tussen beslissingen van onder haar ressorterende administratieve rechtscolleges. »

VERANTWOORDING.

Ons amendement neemt de tekst over die door de Raad van State werd voorgesteld in zijn advies betreffende ons voorstel tot hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen.

Een uitvoerige verantwoording daarvan komt voor in het advies van de Raad van State, waarnaar door ons wordt verwezen.

Kort samengevat is het zo dat het huidige artikel 8 van de wet het de Raad van State mogelijk maakt conflicten ter zake van bevoegdheid tussen openbare besturen te regelen, maar hem daarentegen niet de mogelijkheid biedt uitspraak te doen inzake regeling van de administratieve rechtsmacht die van hem afhangt, zoals het Hof van cassatie dit doet voor de gewone rechtsmacht.

Daarom stellen wij voor artikel 8 van de wet aan te vullen door aan de Raad de bevoegdheid te verlenen om uitspraak te doen in de bevoegdheidsgeschillen die rijzen tussen administratieve rechtscolleges (daarvan worden voorbeelden gegeven door de Raad van State) en de eventuele strijdigheid in de vonnissen te regelen.

Art. 5.

1. — A. In hoofdorde.

« In fine » van het tweede lid, weglating van de woorden :

« hetzij bij met redenen omklede beslissing van de in raad vergaderde Ministers. »

B. — In bijkomende orde.

Het gehele tweede lid weglaten.

VERANTWOORDING.

Het ontwerp voert de schorsing van de tenuitvoerlegging in, die wij in ons wetsvoorstel betreffende de Raad van State en in dat betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen hebben voorgesteld. Om onherstelbare schade te vermijden moet men — menen wij — de rechter inzake machtsverschrijding in staat stellen de uitwerking op te schorten van een bestuurlijke handeling welke onder zijn controle valt; daar hij de handeling nietig kan verklaren, d.w.z. vernietigen, moet hij de uitwerking ervan voorlopig lam kunnen leggen krachtens het beginsel « qui peut le plus, peut le moins ».

Ofschoon het vanzelf spreekt dat de schorsing op elk ogenblik door de Raad van State herroepen kan worden, is het geheel abnormaal aan de Raad van Ministers dezelfde macht te geven. Zo worden de waardenormen met elkaar verward! De inmenging van de politieke macht in de aangelegenheden van een rechtsinstantie is bijzonder stuitend en strijdig met alle tot op heden aangenomen beginselen inzake rechtsbedeling. In dezen hoeft men niet voort te gaan op de wetten betreffende 's Rijks comptabiliteit, welke de Raad van Ministers machtigt om geen rekening te houden met de weigering door het Rekenhof van een visum. Het Rekenhof treedt in dezen immers niet op als rechter, maar als een administratief controle-orgaan; bovendien moet het Rekenhof de zaak bij het Parlement aanhangig maken, wanneer het — en niet de Raad van Ministers — verplicht is een uitgave te viseren ingevolge een beslissing van de Raad van Ministers, zodanig dat —

plus. Toutefois, l'Administration a le devoir de tirer de ce jugement toutes les conséquences qui en découlent logiquement.

A titre subsidiaire, nous proposons de supprimer purement et simplement l'article 3 du projet. La consultation secrète et unilatérale entraîne trop d'inconvénients; elle fait double emploi avec l'activité des conseillers juridiques normaux des administrations de l'Etat.

Art. 4bis (nouveau).

Insérer un article 4bis (nouveau), libellé comme suit :

L'article 8 de la même loi est complété par la disposition suivante :

« La section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours tendant à prévenir et à résoudre les contrariétés de décisions entre les juridictions administratives de son ressort. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement reprend un texte qui a été proposé par le Conseil d'Etat dans son avis sur notre proposition de réforme du contentieux administratif.

Une justification détaillée se trouve dans l'avis du Conseil d'Etat auquel nous nous référons.

En substance, l'article 8 actuel de la loi permet au Conseil d'Etat de régler les conflits de compétence qui surgissent entre les administrations publiques, mais ne lui permet pas par contre de statuer en règlement de juges administratifs qui dépendent de lui, comme la Cour de cassation le fait au sein de l'ordre judiciaire.

C'est pourquoi nous proposons de compléter l'article 8 de la loi en donnant au Conseil le pouvoir de statuer sur les conflits de compétence s'élevant entre juges administratifs — l'avis du Conseil d'Etat en donne des exemples — et de résoudre les contrariétés de jugements qui surviendraient.

Art. 5.

1. — A. En ordre principal.

« In fine » du 2^e alinéa, supprimer les mots :

« soit par délibération motivée des Ministres réunis en conseil. »

B. — Subsidiairement.

Supprimer le 2^e alinéa de cet article.

JUSTIFICATION.

Le projet introduit le sursis à exécution que nous avons recommandé dans notre proposition de loi sur le Conseil d'Etat et dans celle relative à la réforme du contentieux administratif. Pour éviter un dommage irréparable, il faut, selon nous, permettre au juge de l'excès de pouvoir de suspendre les effets d'un acte administratif déféré à sa censure; ayant le pouvoir d'annuler l'acte, c'est-à-dire de l'anéantir, il doit pouvoir en paralyser les effets provisoirement en vertu du principe « qui peut le plus, peut le moins ».

S'il va de soi que le sursis peut à tout moment être rapporté par la haute juridiction administrative, il est tout à fait anormal de donner au Conseil des Ministres le même pouvoir. C'est confondre les ordres de valeurs! L'introgression du pouvoir politique dans une instance judiciaire est particulièrement choquante et contraire à tous les principes admis à ce jour en ce qui regarde le déroulement de la justice. Il n'y a pas lieu de se référer à la législation sur la comptabilité de l'Etat qui permet au Conseil des Ministres de passer outre au refus d'un visa de la Cour des Comptes. La Cour, en effet, n'intervient pas en cette matière comme un juge, mais comme un organe administratif de contrôle; en outre, la Cour doit saisir le Parlement lorsqu'elle — et non le Conseil des Ministres — est obligée de viser une dépense à la suite d'une décision du Conseil des Ministres à telle enseigne qu'en droit, à tout le moins, c'est le Parlement qui arbitre le différend.

in rechte althans — het Parlement het geschil beslecht. Zulks is niet het geval met dit ontwerp, dat de Administratie in staat stelt de beslissing van haar eigen rechter te vernietigen...

Men zou tevergeefs het bezwaar aanvoeren van een voorgewend conflict tussen het algemeen en het particulier belang: het algemeen belang eist zonder meer dat de Administratie aan de rechten en belangen van de ingezetenen slechts raakt door middel van juridisch onberispelijke handelingen, vooral wanneer die bemoeiingen quasi onherstelbaar nadeel kunnen berokkenen. Bij de bespreking in de Senaat schijnt men over het hoofd te hebben gezien dat de schorsingen van de tenuitvoerlegging in Frankrijk slechts worden afgeleverd in de gevallen waarin de onregelmatigheid van de bestreden handeling voldoende duidelijk blijkt bij het behandelen van het verzoek om opschorting. Deze verzoeken worden niet gemakkelijk ingewilligd en zij zullen dat vermoedelijk door onze Raad van State evenmin worden, daar deze zich in nieuwe aangelegenheden goeddeels laat leiden door de Franse ondervinding. Daaruit volgt dat deze werkwijze, waarbij de Kabineterraad de zaak onder het toezicht van de Raad van State — die uitspraak doet als rechter — plaatst, in geen geval aanbevelenswaardig is. In ons constitutioneel regime mogen geen « beweegredenen van algemeen beleid » m.b.t. een « gewichtig algemeen belang » tot rechtvaardiging dienen voor de toepassing van een administratieve handeling welke op het eerste gezicht erg onwettelijk schijnt te zijn en een moeilijk te herstellen nadeel kan veroorzaken.

In bijkomende orde stellen wij voor om de opschorting van de tenuitvoerlegging weg te laten. Hoewel aan de Raad van State geen algehele bevoegdheid kan worden gegeven en de beslissingen van de Raad aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd, verdient het volgens ons de voorkeur in onze wetgeving geen regel in te voeren welke zoveel voorbehoud uitlokt en uiteindelijk aan de rechtsonderhorigen slechts een denkbeeldige garantie zou geven.

2. — Dit artikel aanvullen met een nieuw lid, dat luidt als volgt :

« De administratieve rechtscolleges, waar de Raad van State de zaak na een arrest van nietigverklaring naar heeft verwezen, gedragen zich naar het door de Raad van State beslechte rechtspunt. »

VERANTWOORDING.

Het amendement dat wij voorstellen, neemt een tekst over, die door de Raad van State werd opgenomen in een advies over het wetsvoorstel betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen.

Het veralgemeent een nuttige regel, die door de rechtsleer wordt aan-geprezen (Velge, « La loi du 23 décembre 1946 », blz. 189-192), reeds in verschillende bijzondere wetgevingen is opgenomen (politieke gevangenen, oorlogsschade, vergoedingspensioenen...) en moest worden ingevoerd wegens de houding van de rechtscolleges waar de zaken naar verwezen werden en die weigerden zich bij het arrest van de Raad van State neer te leggen.

Art. 5bis (nieuw).

Een artikel 5bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

In dezelfde wet wordt een artikel 9bis (nieuw) ingevoegd, dat luidt als volgt :

« De afdeling administratie doet bij wege van arrest uitspraak over beroepen tot nietigverklaring waarmee de auditeur-generaal kan opkomen tegen de in laatste aanleg gewezen administratieve beslissingen in betwiste zaken die door een van de in artikel 9 bedoelde gebreken zijn aangetast en waartegen partijen geen beroep als in dat artikel bepaald hebben ingesteld binnen de gestelde termijn. Wordt de nietigverklaring uitgesproken, dan kan niemand zich daarop beroepen om de bepalingen van de nietigverklaarde beslissing te ontwijken.

» De auditeur-generaal heeft het recht mededeling te vorderen van de beslissingen, stukken en documenten die nodig zijn om het in het eerste lid bepaalde beroep in te stellen. »

VERANTWOORDING.

Ons amendement neemt de tekst over die door de Raad van State werd voorgesteld in zijn voornoemd advies.

Telle n'est pas la situation que crée le projet qui permet à l'Administration de mettre à néant la décision de son propre juge...

On objecterait vainement d'un prétendu conflit entre l'intérêt général et l'intérêt particulier: l'intérêt général exige plus simplement que l'Administration ne touche aux droits et aux intérêts des citoyens qu'au moyen d'actes qui soient juridiquement irréprochables, surtout lorsque ces interventions sont de nature à causer un dommage quasi irréparable. Il semble avoir été perdu de vue, lors de la discussion au Sénat, que les sursis à exécution ne se délivrent jamais en France que dans les cas où l'irrégularité de l'acte attaqué apparaît assez nettement lors de la demande de sursis. Celles-ci ne sont pas facilement accueillies et ne le seront probablement pas davantage par notre Haut Collège qui, dans les matières nouvelles, s'inspire très largement de l'expérience française. Cela signifie que l'espèce de mise sous tutelle du Conseil d'Etat, statuant comme juge, par le Conseil de Cabinet — ce que le projet tend à réaliser — ne se recommande en aucune manière. Il ne peut, dans notre régime constitutionnel, y avoir « des raisons de politique générale » touchant un « intérêt public important » qui soient de nature à justifier qu'un acte administratif, dont l'illégalité paraît à première vue sérieuse, puisse être appliqué et causer un dommage difficilement réparable.

A titre subsidiaire, nous proposons de supprimer le sursis à exécution. Si la compétence la plus entière ne peut être donnée au Conseil d'Etat et que les décisions de ce dernier doivent être appelables devant le Conseil des Ministres, il est préférable, selon nous, de ne pas introduire dans notre législation une règle qui suscite autant de réserves et qui ne donnerait, en définitive, aux justiciables qu'une garantie illusoire.

2. — Compléter cet article par un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« Les juridictions administratives saisies par renvoi du Conseil d'Etat après un arrêt d'annulation se conforment au point de droit jugé par le Conseil d'Etat. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement reproduit un texte proposé par le Conseil d'Etat dans un avis donné sur la proposition de loi relative à la réforme du contentieux administratif.

Il généralise une règle utile et préconisée par la doctrine (Velge, La loi du 23 décembre 1946, pp. 189-192) qui se trouve inscrite actuellement dans diverses législations particulières (prisonniers politiques, dommages de guerre, pensions de réparation...) et qui a dû être introduite à cause de l'attitude des juridictions de renvoi qui refusaient de s'incliner devant l'avis du Conseil d'Etat.

Art. 5bis (nouveau).

Insérer un article 5bis (nouveau), libellé comme suit :

Un article 9bis (nouveau) libellé comme suit est inséré dans la même loi :

« La section d'administration statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation que peut former l'auditeur général contre les décisions contentieuses administratives rendues en dernier ressort, entachées d'un des vices prévus à l'article 9 et contre lesquelles les parties n'ont pas, dans le délai fixé, exercé le recours constitué par cet article. Si l'annulation est prononcée, nul ne peut s'en prévaloir pour éluder les dispositions de la décision annulée.

» L'auditeur général a le droit de se faire communiquer les décisions, pièces et documents nécessaires à l'exercice du recours prévu à l'alinéa 1^{er}. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis précité.

Het strekt ertoe de auditor-generaal de bevoegdheid te geven om in het belang van de wet op te komen tegen de in laatste aanleg gedane administratieve uitspraken. De procureur-generaal bij het Hof van cassatie geniet hetzelfde voorrecht tegen de vonnissen en arresten die in laatste aanleg door de gerechtelijke hoven en rechtbanken zijn gewezen.

In zijn jongste openingsrede heeft procureur-generaal Hayoit de Termicourt het nut van dit beroep in het licht gesteld. Het blijkt *a fortiori* gewettigd te zijn t.o.v. de administratieve rechtscolleges, die gewoonlijk minder goed georganiseerd zijn dan de gerechtelijke instanties. Het heeft namelijk de verdienste te beletten dat een rechtspraak zou ontstaan die in strijd is met de wet en die door de partijen niet aan de controle van de Raad zou zijn onderworpen.

Art. 5ter (nieuw).

Een artikel 5ter (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

Artikel 10 van dezelfde wet wordt aangevuld met de volgende bepaling :

« 5° het beroep tegen de uitspraken van de bestendige deputatie van de provinciale raad, wanneer deze niet vatbaar zijn voor beroep bij het Hof van beroep. »

VERANTWOORDING.

Hoewel de bestendige deputatie een politiek lichaam en een actief administratief orgaan is, is zij naar Belgisch recht tevens een belangrijke administratieve rechter (krankzinnigenzorg, houtvoorziening, studiebeurzen, rekeningen der plaatselijke ontvangers, mijnschade, enz.). De rechtsleer heeft vaak deze toestand betreurd, waarbij een actief beheerder belast wordt met een rechtsprekende opdracht, die van zeer verschillende aard is. Bovendien genieten de rechtsonderhorigen voor de bestendige deputatie niet dezelfde waarborgen als voor andere rechtscolleges verleend worden : mondelinge debatten, deelneming aan het onderzoek, recht om te verschijnen en zich tegensprekelijk te verantwoorden.

Voor sommige betwiste zaken hebben de partijen het recht beroep in te stellen, hetzij voor het Hof van beroep (fiscaliteit), hetzij voor de Raad van State (gemeenteraadsverkiezingen, openbare onderstand). Dit is een belangrijke waarborg, welke naar luid van ons voorstel zou uitgebreid worden tot alle beslissingen van de bestendige deputatie welke niet vatbaar zijn voor beroep bij een van onze Hoven van beroep. De wetgever had in 1946 reeds een stap in die richting gezet door het beroep bij de Raad van State toe te staan tegen sommige uitspraken van de bestendige deputaties inzake gemeenteraadsverkiezingen en openbare onderstand.

Art. 5quater (nieuw).

Een artikel 5quater (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« Artikel 12 van dezelfde wet wordt opgeheven. »

VERANTWOORDING.

Artikel 12 verleent de Regering het recht om zich door een regerings-commissaris te laten vertegenwoordigen. Er werd weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, welke praktisch opgegeven is. Wanneer de Regering in een bepaalde zaak wil gehoord worden — in de veronderstelling dat zij geen tegenpartij is — kan zij nog gebruik maken van het systeem der vrijwillige tussenkomst.

Art. 7.

Dit artikel aanvullen met een nieuw lid, dat luidt als volgt :

« De administratieve overheden moeten, binnen een termijn van zestig dagen na de betekening door de griffie, aan deze laatste de memories en administratieve dossiers overmaken die zij als antwoord menen te moeten voorleggen. Na het verstrijken van die termijn wordt over de zaak beslist op grond van de stukken die bij de Raad zijn ingediend. »

Il tend à donner à l'Auditeur général le pouvoir d'introduire un pourvoi dans l'intérêt de la loi contre les jugements administratifs de dernier ressort. Le procureur général près la Cour de cassation dispose d'une prérogative identique contre les jugements et arrêts en dernier ressort émanant des cours et tribunaux judiciaires.

La dernière mercuriale de M. le procureur général Hayoit de Termicourt a mis en évidence l'utilité de ce recours. *A fortiori* celui-ci se justifie-t-il vis-à-vis des juridictions administratives généralement moins bien organisées que les instances judiciaires. Il a, notamment, le mérite de prévenir l'établissement d'une jurisprudence qui serait contraire à la loi et que les parties n'auraient pas déferée à la censure du Conseil.

Art. 5ter (nouveau).

Insérer un article 5ter (nouveau), libellé comme suit :

L'article 10 de la même loi est complété par la disposition suivante :

« 5° sur l'appel des jugements de la députation permanente du conseil provincial, lorsqu'ils ne sont pas susceptibles de recours devant la Cour d'appel. »

JUSTIFICATION.

La députation permanente, bien que corps politique et organe d'administration active, est en droit belge un important juge administratif (aliénés, affouage, bourses d'études, comptes des receveurs locaux, dégâts miniers, etc.). La doctrine a souvent déploré cette situation qui charge un administrateur actif d'une mission de juge dont la nature est très différente. En outre, devant la députation permanente, les justiciables se trouvent privés de toutes les garanties qui sont généralement offertes devant les autres juridictions : oralité des débats, participation à l'instruction, faculté de comparaître et de s'expliquer contradictoirement.

Dans certains contentieux les parties disposent d'un appel soit devant la Cour d'appel (fiscalité), soit devant le Conseil d'Etat (élections communales, assistance publique). C'est une précieuse garantie que nous proposons d'étendre à tous les jugements de la députation permanente qui ne sont pas susceptibles d'appel devant une de nos cours d'appel. Le législateur de 1946 s'est engagé dans cette voie en ouvrant l'appel au Conseil d'Etat contre certains jugements des députations permanentes en matière d'élections communales et d'assistance publique.

Art. 5quater (nouveau).

Insérer un article 5quater (nouveau), libellé comme suit :

« L'article 12 de la même loi est abrogé. »

JUSTIFICATION.

L'article 12 donne au Gouvernement la faculté de se faire représenter par un commissaire du Gouvernement. Cette institution, d'une utilité contestable, a été peu employée; elle est pratiquement abandonnée. Si le Gouvernement désirait se faire entendre dans une cause — à supposer qu'il ne soit pas partie adverse — il pourrait utiliser le procédé de l'intervention volontaire.

Art. 7.

Compléter cet article par un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« Les autorités administratives doivent, dans le délai de soixante jours à partir de la notification du greffe, remettre au greffe les mémoires et dossiers administratifs qu'elles jugent devoir produire en réponse. Passé ce délai, l'affaire est jugée sur la base des pièces dont le Conseil est saisi. »

VERANTWOORDING.

Herhaaldelijk — en onlangs nog in een dagblad uit de hoofdstad — werden klachten geuit over de traagheid waarmee de Raad van State uitspraak doet. De Senaat was van oordeel dat die klachten gegrond zijn; hij heeft het ontwerp van de Regering gewijzigd en bepaald dat het verslag over de stand van de zaak moet worden neergelegd binnen de door de Koning vastgestelde termijn, na uitwisseling van de memories in het kader van de voorafgaande onderzoeksmaatregelen. Het doel van die maatregel is een doelmatig en snel verloop van de procedure. Is dit echter wel realistisch en verwezenlijikbaar? Kunnen de leden van het auditoraat de betwiste zaken in weinig tijd onderzoeken, met dien verstande, dat het verslag werkelijk een grondige studie van het geschil moet zijn en niet louter een overzicht over de stand van de procedure in die bepaalde zaak?

De vertraging in de procedure voor de Raad van State is vaak te wijten aan de partijen zelf die herhaaldelijk om verlenging van de termijn voor het neerleggen van dossiers en het indienen van memories verzoeken. Het dient tot niets het auditoraat te verplichten zijn verslag op te stellen binnen een termijn van drie maanden, indien de tegenpartij haar memories en dossiers slechts na een jaar of meer neerlegt. Daarom stellen wij voor artikel 13 van de wet op de Raad van State aan te vullen; wij steunen daarbij op de procedure in belastingzaken voor het Hof van beroep. Het bestuur zal verplicht zijn zijn stukken binnen een relatief korte termijn neer te leggen.

Art. 7bis (nieuw).

Een artikel 7bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« Het derde lid van de eerste paragraaf van artikel 20 van dezelfde wet wordt aangevuld met de woorden « zo nodig », die worden ingevoegd tussen de woorden « de zaak » en « naar ». »

VERANTWOORDING.

Artikel 20 van de wet op de Raad van State is een toepassing van artikel 106 van de Grondwet, krachtens hetwelk het Hof van cassatie rechter is over de bevoegdheidsconflicten die ontstaan tussen de Rechterlijke Macht en de Uitvoerende Macht, waarvan de Raad van State deel uitmaakt.

Wanneer, op grond van de huidige tekst, het Hof een arrest van de Raad van State, uitspraak doende over zijn bevoegdheid, verbreekt — hetzij de Raad die bevoegdheid aanvaardt, hetzij hij die afwijst —, dient het Hof de zaak naar de Raad van State te verwijzen, die zich schikt naar het rechtspunt dat door het Hof werd beslecht.

De verwijzing is volkomen verantwoord wanneer de Raad zich onbevoegd heeft verklaard en het Hof het tegenovergestelde oordeelt. Zij is echter nutteloos en rekt doelloos de procedure wanneer het Hof het arrest van de Raad verbreekt omdat het deze laatste onbevoegd acht.

Ons amendement heeft tot doel die nutteloze verwijzing te vermijden. Het stemt overeen met de rechtspraak van het Hof, zowel ten aanzien van de gewone rechtbanken als van de administratieve rechtscolleges waarover het bevoegdheid heeft (Cassatie, 11 september 1961).

Art. 8.

Dit artikel aanvullen met wat volgt :

Hetzelfde artikel 21 wordt aangevuld met een nieuw lid, dat luidt als volgt :

« Het indienen van een petitie bij de bevoegde administratieve overheid, binnen de termijn van beroep in geschillen, onderbreekt de loop van de termijn van beroep. De betrokken overheid dient zich uit te spreken bij gemotiveerde beslissing, nadat de belanghebbende gehoord of regelmatig opgeroepen werd; de Koning regelt de procedure. »

VERANTWOORDING.

De Belgische rechtspraak is veel minder breed dan de Franse bij het beoordelen van de gevolgen van een bezwaar op het verloop van de verjaringstermijn. De termijn van beroep bedraagt 60 dagen; in tegenstelling tot de Franse regeling wordt door het uitoefenen binnen die termijn van een vrijwillig beroep bij de hoge overheid of bij een beter ingelichte overheid de termijn van beroep in geschillen niet in stand gehouden (arresten Laloux van 22 februari 1952, Haumon, n° 4727,

JUSTIFICATION.

A maintes reprises — et, tout récemment encore dans un quotidien de la capitale — des doléances se sont élevées au sujet de la lenteur avec laquelle le Conseil d'Etat rendait la justice. Estimant que ces plaintes étaient fondées, le Sénat a amendé le projet gouvernemental et a prescrit que le rapport sur l'état de l'affaire devait être déposé dans le délai fixé par le Roi après l'échange des mémoires dans le cadre des mesures préalables d'instruction. Cette mesure se veut efficace en vue d'assurer le prompt déroulement de la procédure. Est-elle toutefois réaliste et réalisable? Les membres de l'auditorat peuvent-ils assurer l'instruction des affaires contentieuses dans un délai assez court, étant entendu que le rapport soit vraiment une étude exhaustive du litige et non une simple vue sur l'état de l'affaire au regard de la procédure?

La lenteur de la procédure devant le Conseil d'Etat est souvent causée par les parties elles-mêmes qui sollicitent de nombreuses prorogations de délai pour le dépôt des dossiers et l'introduction des mémoires. Il ne sert à rien d'imposer à l'auditorat la rédaction du rapport dans un délai de trois mois, si la partie adverse ne dépose mémoires et dossiers qu'après un an ou plus. C'est pourquoi nous proposons de compléter l'article 13 de la loi sur le Conseil d'Etat en nous inspirant de la procédure fiscale devant la Cour d'appel. L'Administration sera tenue de déposer ses pièces dans un délai relativement bref.

Art. 7bis (nouveau).

Insérer un article 7bis (nouveau), libellé comme suit :

« Le 3^e alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 20 de la même loi est complété par les mots « s'il y a lieu » insérés entre les mots « la cause » et les mots « devant la section ». »

JUSTIFICATION.

L'article 20 de la loi sur le Conseil d'Etat est une application de l'article 106 de la Constitution en vertu duquel la Cour de cassation est le juge des conflits de compétence qui s'élèvent entre le Pouvoir judiciaire et le Pouvoir exécutif dont fait partie le Conseil d'Etat.

En vertu du texte actuel, lorsque la Cour passe un arrêt du Conseil d'Etat qui a statué sur sa compétence — soit qu'il l'admette, soit qu'il la décline — elle doit renvoyer la cause au Conseil d'Etat qui se conforme au point de droit jugé par la Cour.

Le renvoi se justifie parfaitement lorsque le Conseil s'est jugé incompétent et que la Cour juge le contraire. Mais il est inutile et prolonge la procédure sans aucun intérêt, lorsque la Cour casse l'arrêt du Conseil, parce qu'elle estime celui-ci incompétent.

Notre amendement veut éviter ce renvoi inutile. Il est conforme à la jurisprudence de la Cour tant à l'égard des tribunaux judiciaires que des juridictions administratives dépendant d'elle (Cassation, 11 septembre 1961).

Art. 8.

Compléter cet article par ce qui suit :

Le même article 21 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit :

« L'introduction auprès de l'autorité administrative compétente dans le délai du recours contentieux d'une pétition interrompt l'écoulement du délai de recours. L'autorité saisie doit se prononcer par décision motivée, l'intéressé entendu ou dûment appelé; le Roi règle la procédure. »

JUSTIFICATION.

La jurisprudence belge se montre beaucoup moins libérale que la jurisprudence française sur l'effet d'une réclamation sur l'écoulement du délai de prescription. Le délai de recours est de 60 jours et contrairement à la solution française, l'exercice d'un recours gracieux dans ce délai auprès de l'autorité supérieure ou auprès de l'autorité mieux informée ne conserve pas le délai de recours contentieux (arrêts Laloux, du 22 février 1952, Haumon, n° 4727, Léonard, n° 6040 et Van Dyck,

Léonard, n° 6040 en Van Dyck, n° 9604). Volgens de rechtspraak wordt de termijn van beroep tot nietigverklaring niet onderbroken door het indienen van een bezwaar bij de hoge overheid, tenzij dit beroep door de wet of de verordening uitdrukkelijk wordt opgesteld.

Deze regeling is zeer strak: het is beter aan een persoon, die mistevreden is over een beslissing, de gelegenheid te geven om zich te wenden tot degene die de bestreden handeling verricht heeft, om de intrekking of wijziging van die handeling te bekomen. Het is ook verkieslijk dat de Administratie zelf de onregelmatigheden verbetert die ze wellicht heeft begaan en waarop zij door de particulieren attent wordt gemaakt.

Dat is het eerste doel van ons amendement: door de termijn van beroep te vrijwaren, wensen wij het voorafgaande indienen van bezwaren bij de Administratie aan te moedigen ten einde deze ertoe aan te zetten zo nodig haar werk te verbeteren. Het bezwaar moet tot de bevoegde overheid gericht worden en natuurlijk binnen de termijn van beroep in geschillen.

Om het de Administratie mogelijk te maken de vooraf gemaakte bezwaren grondig te onderzoeken, stellen wij voor — en dit schijnt ons de meest soepele formule te zijn — dat aan de Koning de macht wordt verleend om de procedure te regelen: vormen, termijnen, dossiers... Indien de overheid niet binnen vier maanden uitspraak doet, wordt dit stilzwijgen zelf vatbaar voor vernietiging, krachtens de artikelen 9 en 21bis die door het ontwerp in de organieke wet op de Raad van State worden ingevoegd.

Wij menen nochtans dat het nodig is dat in de procedureregeling wordt bepaald dat de Administratie verplicht is de betrokkenen te horen en haar beslissing speciaal te motiveren. Zodoende nemen wij het in het Amerikaanse administratieve recht geldende traditionele begrip « due process of law », over. In de eerste plaats betekent dit een waarborg voor de ingezetenen, die op billijke en onpartijdige wijze moeten worden gehoord of opgeroepen vooraleer de beslissing over de voorziening in beroep genomen wordt; de essentiële voorschriften inzake bewijslevering moeten worden nageleefd, want die beslissingen dienen gemotiveerd te zijn in rechte en in feite.

Het zijn ook voorschriften voor een goede administratie. Zij vormen een tegengewicht voor de ongehoorde macht van de openbare diensten en een middel tegen overhaaste, slecht bestudeerde of tergende beslissingen. In de Verenigde Staten zijn zij bij de algemene wet van 1946 — de « Administrative Procedure Act » — opgelegd. Het hoeft wel niet te worden gezegd dat de verplichting om een handeling met redenen te omkleeden, een rem is op de willekeur van de Administratie. De redenen van de handeling moeten worden opgegeven en hierdoor krijgt men zekerheid dat de zaak door de ambtenaar grondig is onderzocht. De motivering is een heilzame maatregel tegen vergissingen en nalatigheden, juist omdat de motieven moeten worden opgezocht. Ten slotte is het een uitstekende zaak dat de overheidsdiensten, hun redenering toetsen aan het strenge onderzoek en aan de kritiek van het publiek, dat kennis zal kunnen nemen van de redenen van de beslissing en niet omeed zal zijn die als « autocratisch » te beschouwen. Voor de Amerikanen is deze menselijke zijde van de administratieve activiteit heel belangrijk: de administratie aarzelt niet de kaarten openhartig op tafel te leggen en zij hult zich niet in een ondoorgroendelijke sluier van geheimzinnigheid.

Art. 14.

1. — A. In hoofddorde.

De eerste paragraaf van artikel 28 weglaten.

B. — In bijkomende orde.

De eerste paragraaf van artikel 28 wijzigen als volgt:

« § 1. De Raad van State is samengesteld uit achttien leden, zijnde: een eerste voorzitter, vijf kamervoorzitters en twaalf staatsraden. »

2. — De n^{rs} 1 en 2 van § 2 van artikel 28 vervangen door wat volgt:

« 1^o een Auditoraat, samengesteld uit een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, acht eerste auditeurs en zesentwintig auditeurs;

» 2^o een coördinatiebureau dat een lid-directeur en zes leden omvat; »

n° 9604). En vertu de la jurisprudence, une réclamation à l'autorité supérieure n'interrompt pas le délai de recours en annulation à moins que le recours ne soit expressément prévu par la loi ou le règlement.

Cette solution est rigoureuse: il vaut mieux permettre au citoyen mécontent d'une décision de s'adresser à l'auteur de l'acte attaqué pour obtenir le retrait de l'acte ou sa modification. Il vaut mieux aussi que l'Administration corrige d'elle-même les irrégularités qu'elle a pu commettre et que les particuliers lui signalent. Enfin, cette rigueur est curieuse dans un pays qui a inscrit dans sa charte constitutionnelle le droit général de pétition (article 21 de la Constitution). Quoi de plus naturel que de favoriser le recours préalable à l'autorité avant de saisir un tribunal!

C'est le premier objet de notre amendement: en « conservant » le délai de recours nous voulons favoriser les réclamations préalables à l'Administration et inciter celle-ci à corriger, au besoin, son œuvre. La réclamation doit être adressée à l'autorité compétente et, il va sans dire, introduite dans le délai de recours contentieux.

Pour assurer l'examen approfondi des réclamations préalables par l'Administration, nous proposons de donner au Roi — ce qui nous apparaît la formule la plus souple — le pouvoir de régler la procédure de ces pétitions aux autorités administratives: formes, délais, dossier... Si l'autorité ne se prononce pas dans un délai de quatre mois, son silence devient lui-même susceptible d'annulation en vertu des articles 9 et 21bis que le projet introduit dans la loi organique du Conseil d'Etat.

Nous croyons cependant nécessaire d'introduire dans la procédure les obligations pour l'Administration d'entendre les intéressés et de motiver spécialement sa décision. Nous reprenons de la sorte la notion traditionnelle du droit administratif américain du « due process of law ». Ce sont d'abord des garanties pour les administrés qui doivent être entendus ou appelés avant la décision sur recours d'une manière équitable et impartiale; les règles essentielles de la production des preuves doivent être respectées car les décisions doivent être motivées en fait et en droit.

Ce sont aussi des règles de très bonne administration. En contrepartie des pouvoirs exorbitants attribués aux services publics, elles sont une assurance contre le risque de décisions hâtives, mal étudiées ou vexatoires. Aux Etats-Unis, elles sont imposées par la loi générale de 1946: l'« Administration Procedure Act ». Faut-il souligner combien la nécessité de motiver un acte freine l'arbitraire du pouvoir administratif? Elle oblige de fournir les raisons de l'acte et donne l'assurance que la cause a été considérée totalement par le fonctionnaire. La formulation des motifs est une discipline salutaire qui provoque le rejet des erreurs et négligences à l'occasion de la recherche des motifs. Enfin, il est excellent pour les services publics d'exposer leur raisonnement à l'examen rigoureux et à la critique du public qui connaîtra les bases de la décision et ne sera pas tenté de la considérer comme « autocratique ». Les américains insistent beaucoup sur cet aspect humain de l'activité administrative qui n'hésite pas à jouer cartes sur table et ne se réfugie pas dans un secret impénétrable.

Art. 14.

1. — A. En ordre principal.

Supprimer le § 1^{er} de l'article 28.

B. — Subsidiairement.

Modifier comme suit le § 1^{er} de l'article 28:

« § 1^{er}. Le Conseil d'Etat est composé de dix-huit membres, étant un premier président, cinq présidents de chambre et douze conseillers d'Etat. »

2. — Remplacer les 1^o et 2^o du § 2 de l'article 28 par ce qui suit:

« 1^o un Auditorat composé d'un auditeur général, d'un auditeur général adjoint, de huit premiers auditeurs et de vingt-six auditeurs;

» 2^o un bureau de coordination comprenant un membre directeur et six membres; »

VERANTWOORDING.

In vergelijking met het Hof van cassatie lijkt het ons niet aangewezen het aantal voorzitters te vermeerderen; het Hof telt twee voorzitters voor 21 raadsheren, terwijl de Raad 6 voorzitters zou hebben voor 12 staatsraden. Hoe dan ook, indien een vernieuwing nodig is, zouden wij de voorkeur geven aan het stelsel dat geldt voor de Hoven van beroep, wat derhalve in bijkomende orde wordt voorgesteld.

Het door ons voorgestelde statuut van het auditoraat houdt rekening met de belangrijke adviserende taak die het vervult. Dit veronderstelt een volstrekte onafhankelijkheid ten opzichte van de Raad, wat overigens door de Regering zelf in een van haar amendementen werd erkend (*Stuk Senaat*, n° 322), toen zij het voorbeeld aanhaalde van de advocaten-generaal bij het Hof van de Europese Gemeenschappen. Dit houdt noodzakelijkerwijze een aanpassing in van de voorwaarden inzake leeftijd en vroegere beroepspraktijk waaraan voldaan moet zijn om benoemd te worden. Wij menen dat aan pas afgestudeerde jongelui de rol niet kan worden toebedeeld van leidsman der rechters, die hun de wettelijkheidsregelen in herinnering dient te brengen. De waardigheid van het ambt zou erdoor in het gedrang worden gebracht. Ons amendement verzekert de onafhankelijkheid, doordat het aan het college van eerste auditoren, voorgezeten door de auditor-generaal, de taak opdraagt om de kandidaten voor te dragen; de eerste auditoren nemen immers deel aan de leiding van het Auditoraat en schijnen aangewezen om die functie waar te nemen.

Hoe nuttig de functie van het coördinatiebureau ook mag zijn, toch kan zij redelijkerwijze niet op gelijke voet worden gesteld met die van het Auditoraat, aangezien het bureau niet medewerkt aan de rechtspreekende arbeid van de Raad. De benoemingsvoorwaarden moeten derhalve niet zo streng zijn. Wij voorzien overigens in de mogelijkheid dat de leden van het bureau hun loopbaan bij het Auditoraat voortzetten.

De bezoldigingen werden eveneens herzien om rekening te houden met het belang van de uitgevoerde opdrachten. Een vlakke geldelijke loopbaan wordt ten gunste van de leden van het Auditoraat ingesteld om hun de nodige onafhankelijkheid te verlenen en hun de demarches te besparen, die vaak met bevorderingen gepaard gaan en niet steeds overeenstemmen met de waardigheid en de rang die eigen zijn aan de auditorenfunctie. Ten slotte zorgt ons stelsel voor een gelijke carrière voor alle leden van het Auditoraat zonder onderscheid, wat in het ontwerp niet het geval is.

Het aantal auditoren werd mede vastgesteld op grond van het feit dat de betwiste zaken van sociale aard naar de Rechterlijke Macht worden overgeheveld en dat de betwistingen die uit de oorlog voortvloeien (schade, pensioenen) over korte tijd een einde zullen nemen.

Art. 16.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

Artikel 31 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 15 april 1958 en bij de wet van 8 februari 1962, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« § 1. Niemand kan tot lid van het coördinatiebureau of tot auditor worden benoemd tenzij hij doctor in de rechten en minstens dertig, resp. vijfendertig jaar oud is en gedurende ten minste drie, resp. vijf jaar aan de balie werkzaam is geweest, een betrekking in een openbaar bestuur of gerechtelijke functies heeft bekleed of in een Belgische faculteit rechten heeft gedoceerd.

» § 2. De auditoren en de leden worden door de Koning benoemd op met redenen omkleed advies van de algemene vergadering van de Raad van State en van de auditor-generaal, uit de substituten-auditor-generaal en de adjunct-referendarissen die ten minste tien jaar hun ambt werkelijk hebben uitgeoefend.

» § 3. De eerste auditoren worden door de Koning onder de auditoren met tien jaar dienst benoemd uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door het college van eerste auditoren onder het voorzitterschap van de auditor-generaal.

» Het lid dat het coördinatiebureau leidt, wordt door de Koning onder de leden van dit bureau benoemd uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door de algemene vergadering van de Raad van State.

» § 4. De auditor-generaal en zijn adjunct worden door de Koning benoemd onder de eerste auditoren.

JUSTIFICATION.

Par comparaison avec la Cour de cassation la multiplication des présidents ne nous paraît pas s'imposer; la Cour compte deux présidents pour 21 conseillers, alors que le Conseil compterait 6 présidents pour 12 conseillers. De toute manière, si l'innovation devait s'imposer, nous préférons le régime en vigueur devant les Cours d'appel, ce que nous proposons à titre subsidiaire.

Le statut de l'Auditorat que nous proposons tient compte de l'importance de la fonction d'avis qu'il remplit. Elle postule l'indépendance parfaite à l'égard du Conseil, ce que le Gouvernement lui-même en évoquant l'exemple des avocats généraux près la Cour des communautés européennes, reconnaissait dans un de ses amendements (*Doc. Sénat*, n° 322). Elle postule nécessairement le relèvement des conditions de nomination en ce qui concerne l'âge et la pratique professionnelle antérieure. Nous estimons que le rôle de guider les juges en rappelant les impératifs de la légalité ne doit pas être confié à des jeunes gens frais émoulus de l'université. La dignité de la fonction en serait compromise. Notre amendement réalise l'indépendance en confiant au collège des premiers auditores présidé par l'auditeur général le soin de présenter les candidats; les premiers auditores assistent, en effet, à la direction de l'Auditorat et nous paraissent indiqués pour assumer cette fonction.

Tout en étant utile, la fonction du bureau de coordination ne peut raisonnablement être mise sur le même pied que celle de l'Auditorat, puisque le bureau ne participe pas à l'œuvre judiciaire du Conseil. Les conditions de nomination ne doivent, dès lors, pas être aussi strictes. Nous prévoyons d'ailleurs la possibilité pour les membres de ce bureau de continuer leur carrière à l'Auditorat.

Les rémunérations ont été également revues en fonction de l'importance des missions exercées. Une carrière plane pécuniaire est établie en faveur des membres de l'Auditorat de manière à assurer leur indépendance et à leur éviter toutes les démarches qui accompagnent souvent les promotions et qui ne se concilient pas toujours avec la dignité et le rang qu'implique la charge de l'Auditorat. Notre système assure enfin une carrière égale à tous les membres de l'Auditorat indistinctement, ce que le projet ne réalise pas.

Le nombre des auditores a été fixé en tenant compte du fait que le contentieux social sera transféré au Pouvoir judiciaire et que le contentieux issu de la guerre (dommages, pensions) est appelé à s'éteindre dans un proche avenir.

Art. 16.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

L'article 31 de la même loi, modifié par la loi du 15 avril 1958 et par la loi du 8 février 1962, est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Nul ne peut être nommé membre du bureau de coordination ou auditor s'il n'est docteur en droit, s'il n'est âgé respectivement d'au moins trente ans ou trente-cinq ans et s'il n'a, respectivement pendant trois ans ou cinq ans au moins, suivi le barreau, occupé des emplois d'administration publique ou des fonctions judiciaires ou enseigné le droit dans une faculté belge.

» § 2. Les auditores et les membres sont nommés par le Roi, sur avis motivé de l'assemblée générale du Conseil d'Etat et de l'auditeur général, parmi les substituts de l'auditeur général et référendaires adjoints qui ont exercé effectivement leurs fonctions pendant dix ans au moins.

» § 3. Les premiers auditores sont nommés par le Roi parmi les auditores qui ont dix ans de service sur une liste de trois candidats présentée par le collège des premiers auditores présidé par l'auditeur général.

» Le membre directeur du bureau de coordination est nommé par le Roi parmi les membres de ce bureau sur une liste de trois candidats présentée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

» § 4. L'auditeur général et son adjoint sont nommés par le Roi parmi les premiers auditores.

» § 5. De auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal, de eerste auditeurs, de auditeurs en de leden kunnen door de Koning ontslagen worden, de Raad van State gehoord.

» § 6. De leden van het coördinatiebureau kunnen, zonder het in § 1 bedoelde vergelijkend examen af te leggen, tot auditeur worden benoemd op gezamenlijk voorstel van de auditeur-generaal en van de algemene vergadering van de Raad van State. »

VERANTWOORDING.

Zie de verantwoording van het amendement op artikel 14.

Art. 19.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

Artikel 34 van dezelfde wet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

« De voorzitters en de raadsheren worden door de Koning voor het leven benoemd uit twee lijsten, elk met twee kandidaten, waarvan een door de Raad van State en een beurtelings door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat wordt voorgedragen.

» De auditeur-generaal zendt aan de Kamer of aan de Senaat, naar gelang van het geval, een afschrift over van de door de Raad van State opgestelde voordrachtlijst en voegt er een met redenen omkleed advies aan toe.

» De betrokken Kamer stelt vervolgens de dubbele lijst op die krachtens dit artikel door haar wordt voorgedragen. Een afschrift daarvan wordt aan de auditeur-generaal van de Raad van State gericht.

» De onderscheiden lijsten worden door de auditeur-generaal en door de betrokken Kamer aan de bevoegde Minister overgezonden. Zij worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. »

VERANTWOORDING.

Ons amendement streeft een dubbel doel na.

Vooreerst de afschaffing van de coöptatie der voorzitters. Er is geen genoegzame reden voorhanden om de benoeming van de voorzitters te onttrekken aan de bemoeiing van de beide wetgevende Kamers die dit recht ontleenen aan de wet van 23 december 1946. De Raad van State is niet alleen een hoog administratief rechtscollege, het is bovendien een adviserend lichaam, dat er mee belast is het Parlement bij te staan; de voorzitters van het Parlement hebben immers het recht de Raad om advies te verzoeken i.v.m. wetsontwerpen en amendementen. Het is dus logisch dat het Parlement zijn prerogatieven bewaart bij het kiezen van degenen die er de hoogste posten bekleden. Het probleem werd duidelijk gesteld tijdens de voorbereidende werkzaamheden i.v.m. de wet van 23 december 1946; het werd beslecht in de zin van een bemoeiing van het Parlement bij de benoeming van de voorzitters. De Raad van State is immers geen orgaan van de Rechterlijke Macht, die traditioneel onafhankelijk staat tegenover de Wetgevende en de Uitvoerende Macht; hij is een onderdeel van het algemeen bestuur van het Land en als dusdanig moeten de verantwoordelijke overheden over de macht beschikken om op te treden bij de aanwijzing van degenen die aan het hoofd van die instelling staan.

Verder stellen wij voor de procedure van de voordracht vast te leggen en steunen daarbij op het bepaalde in het Gerechtelijk Wetboek. Wij voegen daar evenwel het met redenen omklede advies van de auditeur-generaal betreffende de kandidaten aan toe. De wetgevende Kamers hebben er alle belang bij het advies van die hoge magistraat te kennen over de door de Raad voorgedragen kandidaturen. De te begeven betrekkingen moeten immers, krachtens artikel 15 van het ontwerp, naar rata van tweederde worden toegewezen aan medewerkers van de auditeur-generaal. Niemand kan de Kamers beter voorlichten over de verdiensten van de kandidaten dan de auditeur-generaal.

» § 5. L'auditeur général, l'auditeur général adjoint, les premiers auditeurs, les auditeurs et les membres peuvent être révoqués par le Roi, le Conseil d'Etat entendu.

» § 6. Les membres du bureau de coordination peuvent être nommés au grade d'auditeur sans le concours prévu au § 1^{er} sur proposition conjointe de l'auditeur général et de l'assemblée générale du Conseil d'Etat. »

JUSTIFICATION.

Voir justification de l'amendement à l'article 14.

Art. 19.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

L'article 34 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les présidents et les conseillers sont nommés à vie par le Roi sur deux listes comprenant chacune deux candidats et présentées, l'une par le Conseil d'Etat, l'autre alternativement par la Chambre des Représentants et par le Sénat.

« L'auditeur général transmet à la Chambre ou au Sénat, selon le cas, une expédition de la liste de présentation dressée par le Conseil d'Etat et y joint son avis motivé.

» La Chambre saisie procède ensuite à la formation de la liste double dont la présentation lui est attribuée par le présent article. Expédition en est adressée à l'auditeur général du Conseil d'Etat.

» Les listes respectives sont transmises au Ministre compétent par l'auditeur général et la Chambre intéressée. Elles sont publiées au Moniteur belge. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement répond à un double souci.

En premier lieu, il vise à supprimer la cooptation des présidents. Il n'y a pas de motif suffisant pour soustraire la nomination des présidents au droit d'intervention que la loi du 23 décembre 1946 a accordé aux deux Chambres législatives. Le Conseil d'Etat n'est pas qu'une haute juridiction administrative, il est en même temps un collège consultatif destiné à assister le Parlement dont les présidents ont le droit de le saisir d'une demande d'avis sur des projets de lois et d'amendements. Il est donc logique que le Parlement garde ses prerogatives dans le choix des titulaires des fonctions les plus élevées. Le problème avait été clairement posé lors des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946; il avait été tranché en faveur de l'intervention du Parlement dans la nomination des présidents. Le Conseil d'Etat n'est pas, en effet, un organe du Pouvoir judiciaire traditionnellement indépendant du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif; il est un élément de l'administration générale du Royaume et, à ce titre, il convient de laisser aux autorités responsables de celle-ci le pouvoir d'intervenir dans la désignation de ceux qui sont à la tête de l'institution.

En second lieu, nous proposons de fixer la procédure des présentations en nous inspirant des dispositions du Code judiciaire. Nous y joignons toutefois l'avis motivé sur les candidats donné par l'auditeur général. Les Chambres législatives ont tout intérêt à connaître l'avis de ce haut magistrat sur les candidatures qui seront présentées par le Conseil. Les places vacantes, à concurrence des deux tiers, doivent, en effet, être occupées par les collaborateurs de l'auditeur général en vertu de l'article 15 du projet. Nul mieux que l'auditeur général ne peut éclairer les Chambres sur les mérites des candidats.

Art. 21.

1. — In § 2, 1^{ste} en 2^{de} regel van dit artikel, de woorden :

« nemen in beide afdelingen deel aan het onderzoek », vervangen door de woorden :

« nemen in de afdeling administratie deel aan het onderzoek ».

VERANTWOORDING.

Artikel 47 van de wet houdende instelling van een Raad van State is aangevuld door een bepaling, waarbij aan het Auditoraat de verplichting wordt opgelegd het verslag binnen de door de Koning bepaalde termijn op te stellen.

Wij hebben de vraag gesteld of deze maatregel realistisch en uitvoerbaar was (cf. ons amendement op artikel 7 van het ontwerp).

Met het doel het de leden van het Auditoraat mogelijk te maken de geschillen binnen de voorgeschreven termijn te behandelen, stellen wij voor artikel 36 van de wet te wijzigen en de medewerking van het Auditoraat bij de behandeling der zaken slechts voor te schrijven voor de afdeling administratie die over de beroepen oordeelt. De afdeling wetgeving, die de wetsontwerpen en de reglementen behandelt, bestaat voor elke kamer uit drie staatsraden en twee assessoren; zij wordt bijgestaan door een lid van het coördinatiebureau en kan de vertegenwoordiger van de Regering tot bijwoning van zijn werkvergaderingen oproepen. Het optreden van het Auditoraat — dat hier geen orgaan van de wet is — is dus niet verantwoord in deze afdeling, welke haar zaken zelf gemakkelijk kan behandelen, door de taak van verslaggever aan een staatsraad of aan een assessor toe te vertrouwen. Het Auditoraat, dat aldus ontlast wordt van een werkzaamheid die het te veel van de behandeling van de geschillen weerhoudt, zal de behandeling van de geschillen in de voorgeschreven termijnen kunnen eindigen.

Het Auditoraat moet, naar het schijnt, in de afdeling wetgeving een rol vervullen die het niet toekomt noch kan toekomen. Het wordt er vaak belast met het opstellen van de adviezen, hoewel dit een taak is van de staatsraden en de assessoren.

2. — Dezelfde § 2 aanvullen met wat volgt :

« Alleen de auditeur-generaal en de (eerste) auditeurs brengen advies uit, wanneer de afdeling administratie in algemene vergadering zetelt.

» In belangrijke zaken delen de leden van het Auditoraat aan de auditeur-generaal de adviezen mede die zij zullen uitbrengen; zij doen die mededeling ook in alle zaken waar van de auditeur-generaal kennis wenst te nemen.

» Indien de auditeur-generaal en het lid van het Auditoraat het niet eens zijn, doet het lid verslag over de zaak op de algemene vergadering van het Auditoraat, en het advies wordt vastgelegd overeenkomstig hetgeen bij meerderheid van stemmen is besloten, onder voorbehoud van hetgeen uit latere debatten op de zitting zou blijken.

» Bij staking van stemmen geeft het advies van de auditeur-generaal de doorslag; de auditeur-generaal kan ook, indien zijn advies niet de doorslag heeft gegeven, zelf het woord voeren op de zitting en concluderen naar zijn persoonlijke mening. »

VERANTWOORDING.

De Senaat heeft het ontwerp van de Regering grondig gewijzigd, met name door de verwijzing naar de algemene vergadering mogelijk te maken van iedere betwiste zaak, om de meest volkomen eenheid in de rechtspraak te bereiken. Een dergelijk voorschrift bestaat bij het Hof van cassatie en in de Franse Raad van State, om eenheid te brengen in de rechtspraak en om de zaken, die bijzonder belangrijke en moeilijke feitelijke en rechtsproblemen doen rijzen, aan een groter aantal magistraten voor te leggen. Wij hebben een dergelijke formule gesuggereerd in ons wetsvoorstel tot wijziging van de Raad van State (Parl. St. Kam., buitengewone zitting 1961, n° 148/1, art. 14) en in ons wetsvoorstel betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen (Parl. St. Kam., zitting 1962-1963, n° 479/1, art. 9). Die formule werd door het ontwerp op gelukkige wijze aan het parlementair initiatief ontleend.

Art. 21.

1. — Au § 2, 1^{re} et 2^e lignes de cet article, remplacer les mots :

« participent à l'instruction dans les deux sections », par les mots :

« participent à l'instruction dans la section d'administration ».

JUSTIFICATION.

L'article 17 de la loi créant le Conseil d'Etat a été complété par une disposition imposant à l'Auditorat de rédiger le rapport dans un délai prescrit par le Roi.

Nous avons posé la question de savoir si cette mesure était réaliste et réalisable (voir notre amendement à l'article 7 du projet).

Soucieux de permettre aux membres de l'Auditorat d'instruire les affaires contentieuses dans le délai prescrit, nous proposons de modifier l'article 36 de la loi et de ne plus prévoir la participation de l'Auditorat à l'instruction des affaires, qu'à la section d'administration qui juge le recours. La section de législation, qui examine les projets de lois et de règlements, se compose dans chaque chambre, de 3 conseillers et 2 assessors; elle est assistée d'un membre du bureau de coordination et elle peut convoquer le délégué du Gouvernement à ses séances de travail. L'intervention de l'Auditorat ne se justifie donc pas à cette section — il n'y est pas organe de la loi — qui peut facilement instruire elle-même ses affaires en chargeant un conseiller ou un assesseur de la fonction de rapporteur. Déchargé ainsi d'un travail qui le distrairait beaucoup trop de l'instruction contentieuse, l'Auditorat pourra et saura mener à bien dans les délais prescrits, l'instruction des affaires litigieuses.

Il semble d'ailleurs que l'Auditorat doive conserver à la section de législation un rôle qui n'est pas et ne peut être le sien. Il y est souvent chargé de la rédaction des avis, alors que la rédaction des arrêts et des avis doit incomber aux conseillers d'Etat et aux assessors.

2. — Compléter le même § 2 par ce qui suit :

« Seuls, l'auditeur général et les (premiers) auditeurs donnent l'avis lorsque la section d'administration siège en assemblée générale.

» Dans les causes importantes les membres de l'Auditorat communiquent à l'auditeur général les avis qu'ils se proposent de donner; ils font aussi cette communication dans toutes les affaires dont l'auditeur général désire prendre connaissance.

» Si l'auditeur général et le membre de l'Auditorat ne sont pas d'accord, l'affaire est rapportée par le membre à l'assemblée générale de l'Auditorat et l'avis est fixé, sous réserve de ce qui pourrait résulter des débats ultérieurs à l'audience, conformément à ce qui a été arrêté à la majorité des voix.

» En cas de partage des voix, l'avis de l'auditeur général prévaut; l'auditeur général peut aussi, lorsque son avis n'a pas prévalu, porter lui-même la parole à l'audience et conclure d'après son opinion personnelle. »

JUSTIFICATION.

Le Sénat a profondément amendé le projet du Gouvernement, notamment en permettant le renvoi à l'assemblée générale de toute affaire contentieuse afin de parvenir à l'unité la plus totale possible de la jurisprudence. Pareille disposition existe à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat de France afin d'unifier la jurisprudence et de soumettre au jugement de magistrats plus nombreux les affaires qui soulèvent des questions de fait ou de droit importantes ou particulièrement difficiles. Nous avions suggéré cette formule dans notre proposition de loi sur la réforme du Conseil d'Etat (Doc. parl. Ch., session extraordinaire 1961, n° 148/1, art. 14) et dans notre proposition de loi sur la réforme du contentieux administratif (Doc. parl. Ch., session 1962-1963, n° 479/1, art. 9). Elle a été heureusement reprise dans le projet à l'initiative parlementaire.

Ons amendement behoudt vooreerst aan een magistraat van hoge rang van het Auditoraat — eerste auditeur volgens het ontwerp, auditeur volgens ons stelsel — het recht voor om advies uit te brengen in algemene vergadering. Dit is een kwestie van gezag en van waardigheid, die geen commentaar behoeft.

Zoals wij reeds zagen, is de verwijzing naar de algemene vergadering thans mogelijk geworden voor kiese en belangrijke zaken en om de rechtspraak van de Raad van State één te maken. In dezelfde gedachtengang stellen wij voor in artikel 36 een bepaling op te nemen, die overgenomen is uit artikel 148 van het Gerechtelijk Wetboek. Men moet ook het Auditoraat in de mogelijkheid stellen zijn doctrine één te maken; daarom is de mededeling van de adviezen aan de auditeur-generaal en de mogelijkheid om daarover te beraadslagen in de algemene vergadering van het Auditoraat verantwoord.

Art. 22.

Het laatste lid van dit artikel aanvullen als volgt :

« *De eedaflegging van de leden van de Raad, van de assessoren en van de leden van het Auditoraat gebeurt op de plechtige algemene vergadering.* »

VERANTWOORDING.

De regels betreffende de ontvangst die gebruikelijk zijn bij de gerechtshoven (wet op de rechterlijke inrichting, artikel 186, 1^{ste} lid) dienen tot de Raad van State te worden uitgebreid.

Art. 26.

Op de 3^{de} regel, na de woorden :

« *bij officiële plechtigheden dragen* »,

de volgende woorden invoegen :

« *en die identiek is voor de leden van de Raad en van het Auditoraat* ».

VERANTWOORDING.

Ons amendement strekt ertoe een einde te maken aan de bestaande discriminaties in verband met de ambtskledij die door de leden van de Raad en van het Auditoraat wordt gedragen zowel op de gewone zittingen als op officiële plechtigheden.

Wegens de functie van het Auditoraat bij de Raad van State moeten de verschillen in de ambtskledij afgeschaft worden. In de rechterlijke orde is de ambtskledij trouwens dezelfde binnen een zelfde rechtsgebied, zowel voor de leden van de zittende magistratuur als voor die van de parketten, en zelfs voor de greffiers.

Art. 28.

Invoeging van een letter Abis (nieuw), die luidt als volgt :

Abis. — *Het vierde lid wordt vervangen door de volgende bepaling :*

« *Een van de kamers bestaat uit de voorzitter, de leden en de assessoren die bij de Franse taalrol zijn ingedeeld. De andere kamer uit de voorzitter, de leden en de assessoren die bij de Nederlandse taalrol zijn ingedeeld. Elke kamer telt onder haar leden een titularis en een plaatsvervanger die bewijzen dat zij beide landstalen machtig zijn.* »

Art. 28bis (nieuw).

Een artikel 28bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« *Artikel 45 van de wet wordt opgeheven.* »

VERANTWOORDING.

In spoedeisende gevallen heeft de Regering het recht om de ontwerpen niet aan het advies van de Raad van State voor te leggen (wet van 23 december 1946, art. 2). De Ministers moeten hun verant-

Notre amendement réserve d'abord à un magistrat de rang élevé de l'Auditorat — premier auditeur dans le projet ou auditeur suivant notre système — la charge de donner l'avis en assemblée générale. C'est une question d'autorité et de dignité qui se passe d'explications.

Nous avons vu que le renvoi à l'assemblée générale était devenu possible pour les affaires délicates et importantes et en vue d'unifier la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans le même ordre d'idées, nous proposons d'insérer dans l'article 36 une disposition qui est reprise de l'article 148 du Code judiciaire. Il faut également permettre à l'Auditorat d'unifier sa doctrine et c'est ce qui justifie la communication des avis à l'auditeur général et la possibilité d'en délibérer en assemblée générale de l'Auditorat.

Art. 22.

Compléter comme suit le dernier alinéa de cet article :

« *La prestation de serment des membres du Conseil des assesseurs et des membres de l'Auditorat se fait en assemblée générale solennelle.* »

JUSTIFICATION.

Il convient d'étendre au Conseil d'Etat les règles de réception qui sont en usage devant les cours de l'ordre judiciaire (loi sur l'organisation judiciaire, article 186, alinéa premier).

Art. 26.

A la 3^e ligne, entre les mots :

« *le costume* »

et les mots :

« *porté aux audiences* »,

insérer les mots :

« *qui est identique pour les membres du Conseil et de l'Auditorat* ».

JUSTIFICATION.

Notre amendement vise à faire disparaître les discriminations qui existent actuellement dans les costumes que portent les membres du Conseil et de l'Auditorat, tant aux audiences ordinaires qu'aux cérémonies officielles.

La fonction, que remplit l'Auditorat auprès du Conseil d'Etat commande de supprimer les distinctions qui ont été apportées dans les costumes. Dans l'ordre judiciaire d'ailleurs les costumes sont les mêmes au sein d'une même juridiction tant pour les magistrats du siège que pour ceux des parquets, voire même pour les greffiers.

Art. 28.

Insérer un littera Abis (nouveau), libellé comme suit :

Abis. — *L'alinéa 4 est remplacé par la disposition suivante :*

« *Une des chambres comprend le président, membres et assesseurs qui ont été classés au rôle linguistique français. L'autre chambre comprend le président, membres et assesseurs qui ont été classés au rôle linguistique néerlandais. Chaque chambre comprend, parmi ses membres, un titulaire et un suppléant justifiant de la connaissance des deux langues nationales.* »

Art. 28bis (nouveau).

Insérer un article 28bis (nouveau), libellé comme suit :

« *L'article 45 de la loi est abrogé.* »

JUSTIFICATION.

En cas d'urgence, le Gouvernement a la faculté de ne pas soumettre les projets à l'avis du Conseil d'Etat (loi du 23 décembre 1946, art. 2). Il convient que les Ministres prennent leurs responsabilités sous le

woordelijkheid opnemen, waarbij de ingeroepen urgentie op politiek vlak door de Wetgevende Kamers en op juridisch gebied door de gewone rechtbanken en door de Raad van State wordt nagegaan.

Wanneer de Ministers advies wensen in te winnen moeten zij de Raad van State de tijd gunnen die nodig is om een gegrond advies uit te brengen en ervoor zorgen dat zij de Raad niet verplichten overhaast te werk te gaan door te vragen dat binnen drie dagen advies wordt uitgebracht, met het gevaar dat de Raad de in het ontwerp aanwezige moeilijkheden niet bemerkt wegens de overhaasting waarmee dit ontwerp moet worden onderzocht. Wanneer het advies van de Raad van State wordt ingewonnen, mag het niet om een schijnverzoek gaan.

Het is niet waar dat de overheid die om het advies van de Raad van State verzoekt, die een onafhankelijk orgaan is waarvan de adviserende bevoegdheid rechtstreeks uit de wet voortvloeit, de termijn mag opleggen waarin de afdeling wetgeving uitspraak moet doen. Indien zulke stelling mocht worden aangenomen, zou ze immers aan de Regeringen de mogelijkheid bieden de door de wet van 23 december 1946 ingevoerde formaliteit te omzeilen, door aan de Raad stelselmatig termijnen op te leggen binnen welke geen ernstig advies uitgebracht kan worden. In het belang van een deugdelijke wetgeving moet aan de Raad van State de nodige tijd worden gelaten om de ontwerpen grondig te onderzoeken.

Art. 29.

De eerste twee regels van dit artikel wijzigen als volgt :

Artikel 46, eerste, tweede en derde lid, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Elke kamer mag het verzoek dat bij haar aanhangig is naar de algemene vergadering van de afdeling verwijzen. »

VERANTWOORDING.

Ons amendement kent aan elk van de kamers van de afdeling wetgeving de bevoegdheid toe om de ontwerpen, die zij als belangrijk beschouwt en die daardoor verdienen in plenaire afdeling te worden behandeld, naar de algemene vergadering van de afdeling te verwijzen. De verwijzing en het onderzoek in algemene vergadering bieden tevens het voordeel met gezag een einde te maken aan de verschillen die inzake rechtspraak tussen de kamers voorkomen. De kamers kunnen gemakkelijker een gemeenschappelijke houding aannemen wanneer zij voltallig zetelen.

Het ontwerp kent deze bevoegdheid toe aan de kamers van de afdeling administratie.

Art. 30.

De tekst van dit artikel doen voorafgaan door wat volgt :

De eerste twee leden van § 1 van artikel 47 van dezelfde wet worden door de volgende bepaling vervangen :

« § 1. De Nederlandstalige kamers, samengesteld uit leden die bij de Nederlandse taalrol zijn ingedeeld, nemen kennis van alle zaken die in het Nederlands moeten worden behandeld.

» De Franstalige kamers, samengesteld uit leden die bij de Franse taalrol zijn ingedeeld, nemen kennis van alle zaken die in het Frans moeten worden behandeld. »

VERANTWOORDING.

De twee afdelingen van de Raad van State bestaan uit kamers van de beide taalrollen. Zij zijn verplicht « in hun eigen taal te beraadslagen » (artikel 4 B van de wet van 29 juli 1963).

Anderzijds zijn de leden van de Raad van State sinds de inwerkingtreding van de wet van 15 april 1958 bij de twee taalrollen ingedeeld al haar gelang de taal waarin zij hun examen van doctor in de rechten hebben afgelegd of — krachtens artikel 17 van de wet van 15 april 1958 — de taal « waarvan zij gebruik hebben gemaakt voor de eedaflegging bij de benoeming tot het ambt » dat zij waarnamen op de datum van de inwerkingtreding van voornoemde wet.

Wij geven er de voorkeur aan in de tekst zelf van de wet te bepalen dat de Nederlandstalige kamers uit leden en eventueel assessoren van de Nederlandse taalrol bestaan en de Franstalige kamers uit titularissen van de Franse taalrol. Ongetwijfeld beoogde de wetgever deze verhouding tussen de taalrollen van de kamers en die van de titularissen. De aanwezigheid in de Nederlandstalige kamers van — zelfs tweetalige —

contrôle politique des Chambres législatives et sous le contrôle juridique des tribunaux judiciaires et du Conseil d'Etat, sur la réalité de l'urgence invoquée.

Si les Ministres souhaitent consulter, ils doivent laisser au Conseil d'Etat le temps de réflexion nécessaire à l'émission d'un avis autorisé et veiller à ne pas bousculer l'institution par une demande d'avis à rendre dans les trois jours, au risque pour le Conseil de ne pas apercevoir les difficultés juridiques contenues dans le projet à cause de la précipitation avec laquelle l'examen doit se faire. Si l'avis du Conseil d'Etat est demandé, il ne faut pas que ce soit un simulacre.

Il serait inexact de soutenir que l'autorité qui demande l'avis peut imposer au Conseil d'Etat, qui est un organisme indépendant et qui tient son pouvoir de consultation directement de la loi, le délai dans lequel la section de législation doit se prononcer. Une pareille thèse, si elle devait être admise, permettrait, en effet, aux Gouvernements de tourner la formalité prévue par la loi du 23 décembre 1946 en imposant systématiquement au Conseil des délais dans lesquels aucun avis vraiment sérieux ne peut être émis. Dans l'intérêt même d'une bonne législation il convient d'assurer au Conseil d'Etat le temps nécessaire pour procéder à un examen approfondi des projets.

Art. 29.

Modifier comme suit les deux premières lignes de cet article :

L'article 46, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Chaque chambre peut renvoyer la demande dont elle est saisie à l'assemblée générale de la section. »

JUSTIFICATION.

Notre amendement donne à chacune des chambres de la section de législation le pouvoir de renvoyer à l'assemblée générale de la section les projets qu'elle estime plus importants et qui, de ce fait, méritent un examen en section plénière. Le renvoi et l'examen en assemblée générale ont également l'avantage de permettre de résoudre avec autorité les divergences de jurisprudence qui s'élèvent entre les chambres. Celles-ci peuvent plus facilement adopter une attitude commune en siégeant plénièrement.

Ce projet prévoit cette faculté pour les chambres de la section d'administration.

Art. 30.

Faire précéder le texte de cet article par ce qui suit :

Les deux premiers alinéas du § 1^{er} de l'article 47 de la même loi sont remplacés par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Les chambres de langue néerlandaise composées de membres qui ont été classés au rôle linguistique néerlandais connaissent de toutes les affaires qui doivent être traitées en langue néerlandaise.

» Les chambres de langue française composées de membres qui ont été classés au rôle linguistique français connaissent de toutes les affaires qui doivent être traitées en langue française. »

JUSTIFICATION.

Les deux sections du Conseil d'Etat comprennent des chambres des deux rôles linguistiques. Elles ont l'obligation de « délibérer dans la langue qui leur est propre » (article 4 B de la loi du 29 juillet 1963).

D'autre part, depuis la loi du 15 avril 1958, les membres du Conseil d'Etat sont classés dans les deux rôles linguistiques suivant la langue dans laquelle ils ont subi l'examen de docteur en droit ou « la langue dont ils ont fait usage pour la prestation de serment lors de l'accession à l'emploi » qu'ils occupaient lors de la mise en vigueur de la loi du 15 avril 1958 en vertu de son article 17.

Nous préférons préciser dans le texte même de la loi que les chambres flamandes sont composées de membres et, éventuellement, d'assesseurs du rôle flamand et les chambres françaises de titulaires du rôle français. Telle est bien la correspondance profonde voulue par le législateur entre les rôles linguistiques des chambres et ceux des titulaires de fonctions. La présence au sein des chambres flamandes de titulaires

titularissen van de Franse taalrol en omgekeerd voldoet niet aan de vereisten van de wet en tast de geldigheid van de getroffen besluiten aan. Als gevolg hiervan beraadslagen de kamers over het algemeen in de andere landstaal, wat in het verleden tot incidenten aanleiding heeft gegeven. Op het ogenblik dat het Parlement zich over de verklaring tot herziening van de Grondwet moet uitspreken, met name om « op gerechtelijk gebied maatregelen te treffen waardoor beide landstalen volledig op gelijke voet geplaatst worden » (verklaring van 26 januari 1965) moet ervoor worden gewaakt dat de taalwetten in de Raad van State strikt in acht worden genomen.

Art. 37.

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING.

Het huidige artikel 54 van de wet tot oprichting van de Raad van State legt aan de ambtsdragers bij de Raad de verplichting op om de vergunning van de Koning te verkrijgen voor het uitoefenen van een functie in het hoger onderwijs.

De Koning is derhalve gewapend om de misbruiken tegen te gaan die zich kunnen voordoen bij het bekleeden van een betrekking in het onderwijs: Hij kan de vergunning weigeren en zelfs een vroeger verleende vergunning intrekken, indien Hij van mening is dat een onderwijsopdracht bij een universiteit de goede werking van de Raad van State in het gedrang brengt. Men moet ervoor waken dat in de plaats van de mogelijke willekeur van één persoon niet de vaste willekeur van een voorschrift wordt gesteld, dat toch niet zal worden nageleefd, indien het al te streng is.

Art. 41.

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING.

De hoedanigheid van magistraat met het daaraan verbonden jurisdictievoorrecht is aan de leden van het auditoraat slechts toegekend, omdat zij een actieve bijdrage verlenen tot de gerechtelijke taak van de afdeling administratie van de Raad van State. Kenschetsend is dat die hoedanigheid hun slechts is verleend door de wet van 15 april 1958, krachtens welke zij belast zijn met de functie van openbaar ministerie bij de Raad voor het verstrekken van advies in openbare vergadering.

Die redenen gelden niet voor het coördinatiebureau. Dit laatste bestaat uit ambtenaren van het administratieve kader, die geen deel hebben aan het onderzoek van de betwiste zaken, welke aan de Raad worden voorgelegd; bedoelde ambtenaren treden ook niet op in de debatten ter zitting. Aan die ambtenaren de hoedanigheid van magistraat toe te kennen, is dus volstrekt onverantwoord.

Daar zij een betrekking van wetenschappelijke aard vervullen, kan hun eventueel een emeritaatspensioen worden toegekend, zoals aan de universiteitsprofessoren. Om dezelfde redenen verleent artikel 34 van het ontwerp het emeritaat aan de hoofdgriffier. Maar er is geen reden om aan deze laatste evenmin als aan de leden van het coördinatiebureau de hoedanigheid van magistraat toe te kennen.

Art. 42.

1. — Onder § 1, de tabel aanvullen als volgt:

a) Vervangen:

« Eerste-voorzitter », door:

« Eerste-voorzitter en auditeur-generaal ».

b) Vervangen:

« Voorzitter » of « Kamervoorzitter », door:

« Voorzitter en adjunct-auditeur-generaal » of « Kamervoorzitter en adjunct-auditeur-generaal ».

c) Vervangen:

« Auditeur en referendaris », door:

« Auditeur en directeur van het coördinatiebureau ».

du rôle français même bilingues et vice versa ne répond pas aux exigences de la loi et affecte la validité des décisions prises. Elle entraîne généralement comme conséquence que les chambres délibèrent dans l'autre langue nationale, ce qui a déjà provoqué des incidents dans le passé. Au moment où le Parlement est appelé à se prononcer sur la déclaration en révision de la Constitution, notamment en vue « d'adapter en matière judiciaire des mesures qui mettent à complète égalité les deux langues nationales » (déclaration du 26 janvier 1965), il faut être attentif à l'observation stricte des lois linguistiques au Conseil d'Etat.

Art. 37.

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION.

L'article 54 actuel de la loi organique du Conseil d'Etat impose aux titulaires d'une fonction au Conseil l'obligation d'obtenir l'autorisation du Roi pour l'exercice d'une fonction dans l'enseignement supérieur.

Le Roi est donc armé pour éviter les abus qui se produiraient dans l'exercice d'un enseignement: Il a le pouvoir de refuser l'autorisation et même de retirer l'autorisation accordée antérieurement, lorsqu'il estime que la charge universitaire compromet le bon fonctionnement du Conseil d'Etat. Il faut éviter de substituer à l'arbitraire possible d'une personne l'arbitraire certain d'une règle qui, si elle est trop rigoureuse, ne sera tout de même pas observée.

Art. 41.

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION.

La qualité de magistrat avec le privilège de juridiction qu'elle entraîne n'a été reconnue aux membres de l'Auditorat qu'à la suite de leur participation active à l'œuvre judiciaire du Conseil d'Etat remplie par la section d'administration. Il est symptomatique de relever qu'elle ne leur a été attribuée que par la loi du 15 avril 1958 qui les chargeait de la fonction de ministère public auprès du Conseil par l'avis à l'audience publique.

Ces raisons n'existent pas pour le bureau de coordination. Celui-ci se compose de fonctionnaires de l'ordre administratif qui ne participent aucunement à l'instruction des affaires contentieuses soumises au Conseil et n'ont pas mission d'intervenir dans les débats à l'audience. La reconnaissance de la qualité de magistrat à ces fonctionnaires ne repose donc sur aucune justification valable.

Le caractère scientifique de leurs fonctions peut éventuellement justifier dans leur chef l'allocation de la pension d'éméritat, tout comme celle-ci est accordée aux professeurs des universités. Le projet accorde, en son article 34, l'éméritat au greffier en chef pour les mêmes raisons. Mais pas plus qu'à ce dernier il n'y a lieu de donner aux membres du bureau de coordination la qualité de magistrat.

Art. 42.

1. — Au § 1^{er}, compléter le tableau comme suit:

a) Remplacer:

« Premier président », par:

« Premier président et auditeur général... »

b) Remplacer:

« Président » ou « Président de chambre » par:

« Président et auditeur général adjoint » ou « Président de chambre et auditeur général adjoint. »

c) Remplacer:

« Auditeur et référendaire », par:

« Auditeur et membre directeur du bureau de coordination. »

d) Toevoegen :

« *Lid van het coördinatiebureau : 285 000; »*

VERANTWOORDING.

Zie de verantwoording van het amendement op artikel 14.

2. — Dit artikel aanvullen met een § 3, die luidt als volgt :

« § 3. *De wedde van de adjunct-auditeur-generaal bedraagt 462 000 frank. »*

VERANTWOORDING.

De adjunct-auditeur-generaal oefent de functies uit, bepaald bij artikel 17, § 3, van de wet van 15 april 1958 dat luidt als volgt : « De auditeur-generaal delegeert zijn bevoegdheden aan de adjunct-auditeur-generaal telkens als de uitoefening van een van die bevoegdheden een zaak betreft, die moet behandeld worden in de taal die niet de taal is van het diploma van de auditeur-generaal ». Daaruit volgt in concreto dat ten aanzien van de leden van het auditoraat die tot de Nederlandse taalrol behoren, de adjunct-auditeur-generaal thans de bevoegdheden van chef van het korps uitoefent; hij verdeelt de zaken, oefent toezicht uit op de activiteiten die hij leidt, stelt kandidaten voor met het oog op hun bevordering en ziet toe op de tucht. Hij bevindt zich dus in de toestand van hiërarchische overste, zelfs tegenover de eerste-auditeurs. Het is dus normaal dat zijn wedde hoger ligt dan die van zijn ondergeschikten. Daarom stellen wij voor hem de wedde van kamervoorzitter toe te kennen. In de rechterlijke orde hebben de eerste advocaten-generaal immers, op grond van artikel 355 van het Gerechtelijk Wetboek, een wedde die gelijk is aan die van de kamervoorzitters.

Art. 43.

1. — In § 1, het 1^o aanvullen als volgt :

« *Voor de auditeurs en de leden van het coördinatiebureau : acht opeenvolgende verhogingen van 25 500 frank; »*

VERANTWOORDING.

Zie de verantwoording van het amendement op artikel 14.

2. — In § 3, het 2^{de} lid vervangen door wat volgt :

« *Voor de berekening van de periodieke verhogingen wordt rekening gehouden met ieder jaar dienst in de magistratuur, in het universitair onderwijs en in openbare dienst; voor de ambtsdragers bij de Raad van State die op het ogenblik van hun benoeming meer dan tien jaar balie telden, wordt rekening gehouden met ieder jaar balie boven deze tien jaar. »*

VERANTWOORDING.

Sedert 1954 waren alle leden van het Auditoraat bij hun aanwerving ongeveer 35 jaar oud. Dat wil zeggen dat zij reeds beroepswerkzaamheden achter de rug hadden als magistraat, ambtenaar of hoogleraar. Sommigen waren reeds in dienst bij de Raad van State (coördinatiebureau) vóór de benoeming van de eerste substituten.

De adjunct-griffiers behouden hun anciënniteit wanneer zij substitueert of lid van het coördinatiebureau worden, maar de andere substituten hebben, zelfs indien zij bij de Raad werkzaam waren, hun anciënniteit verloren en zij zijn een nieuwe loopbaan tegen de aanvangswedde begonnen. Deze toestand — die gerechtvaardigd zou zijn indien de aangeboden wedde het verlies van anciënniteit compenseerde, wat b.v. het geval zou zijn indien zij gelijk was aan die van Staatsraad — houdt het nadeel in dat het Auditoraat de magistraten of ambtenaren met een zekere ervaring hoegenaamd niet aantrekt, daar de betrokken wedde heel wat lager ligt. Bovendien plaatst zij de belanghebbenden in een financiële toestand die niet in verhouding is tot de uitgeoefende functies.

d) Ajouter :

« *Membre du bureau de coordination : 285 000; »*

JUSTIFICATION.

Voir justification de l'amendement à l'article 14.

2. — Compléter cet article par un § 3, libellé comme suit :

« § 3. *Le traitement de l'auditeur général adjoint est fixé au taux de 462 000 francs. »*

JUSTIFICATION.

L'auditeur général adjoint exerce les fonctions prévues par l'article 17, § 3, de la loi du 15 avril 1958, c'est-à-dire que « l'auditeur général délègue à l'auditeur général adjoint ses attributions chaque fois que l'exercice de ces attributions porte sur une affaire qui doit être instruite dans la langue qui n'est pas celle du diplôme de l'auditeur général ». Il en résulte concrètement que, pour les membres de l'Auditorat du régime linguistique néerlandais, c'est actuellement l'auditeur général adjoint qui exerce les attributions de chef de corps; c'est lui qui distribue les affaires, surveille l'activité et la dirige, propose les candidats à la promotion et exerce la discipline. Il se trouve donc dans la position d'un supérieur hiérarchique même à l'égard des premiers auditeurs. Il est donc normal que son traitement soit plus élevé que celui de ses subordonnés. C'est pourquoi, nous proposons de lui attribuer le traitement d'un président de Chambre. Dans l'ordre judiciaire, en effet, les premiers avocats généraux reçoivent un traitement égal à celui des présidents de chambre ainsi qu'il découle de l'article 355 du Code judiciaire.

Art. 43.

1. — Au § 1^{er}, compléter le 1^o comme suit :

« *en ce qui concerne les auditeurs et les membres du bureau de coordination, huit majorations successives de 25 500 francs; »*

JUSTIFICATION.

Voir justification de l'amendement à l'article 14.

2. — Au § 3, remplacer le 2^o alinéa par ce qui suit :

« *Pour le calcul des augmentations périodiques, il est tenu compte de chaque année de service dans la magistrature, dans l'enseignement universitaire et dans un service public; pour ceux des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat qui, au moment de leur nomination, ont plus de dix années de barreau, il est tenu compte de chaque année de barreau dépassant ces dix années. »*

JUSTIFICATION.

Depuis 1954, les membres de l'Auditorat avaient tous lors de leur recrutement l'âge de 35 ans environ. C'est dire qu'ils avaient déjà tout un passé professionnel comme magistrat, comme fonctionnaire ou comme professeur d'enseignement supérieur. Certains étaient même en fonction au Conseil d'Etat (bureau de coordination) avant la nomination des premiers substituts.

Alors que les greffiers adjoints, lorsqu'ils deviennent substituts ou membres du bureau de coordination, conservent le bénéfice de l'ancienneté, les autres substituts, même s'ils travaillaient au Conseil, ont perdu leur ancienneté et ont recommencé leur carrière au traitement de début. Cette situation, qui pouvait se justifier si le traitement offert compensait la perte d'ancienneté en étant fixé par exemple au niveau du traitement des conseillers d'Etat, a l'inconvénient de détourner de l'Auditorat des magistrats ou des fonctionnaires d'une certaine expérience, puisque leur nomination entraînerait une perte de traitement importante. Elle place, en outre, les intéressés dans une situation pécuniaire qui n'est pas en rapport avec les fonctions exercées.

Wij stellen dan ook voor af te schaffen, wat als een bestraffing van de in openbare dienst opgedane beroepservaring kan worden beschouwd en die jaren in aanmerking te nemen voor de berekening van de wedde.

De jaren aan de balie zullen aangerekend worden zoals voor de magistraten van de rechterlijke orde.

Art. 46bis (nieuw).

Een artikel 46bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« *De artikelen 59 en 62 van dezelfde wet worden opgeheven.* »

VERANTWOORDING.

De artikelen 59 en 62, waarin overgangsbepalingen zijn vervat, hebben geen reden van bestaan meer.

Art. 47.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

« *De Raad van State doet bij arrest uitspraak over de vóór de inwerkingtreding van deze wet ingediende eisen tot herstelvergoeding.* »

VERANTWOORDING.

Naar het schijnt is de in artikel 47 vervatte overgangsbepaling bij vergissing voorgesteld geworden. De wijziging van de gewone adviserende bevoegdheid van de Raad in beslissingsbevoegdheid, of, om het met een technische term te zeggen, van « ingehouden rechtsmacht » in « gedelegeerde rechtsmacht », brengt geen verandering in de juridische toestand van partijen, in strijd met wat in het verslag van de verenigde Senaatscommissies wordt verklaard. Alleen de aard van de beslissing van de Raad verandert : van gewoon advies in uitspraak. Dientengevolge moet voor de hangende geschillen bij de inwerkingtreding van de wet geen overgangsbepaling tot behoud van de vroegere procedure gehandhaafd worden.

Het praktische bezwaar tegen de tekst van het ontwerp valt dadelijk op : daar het advies van de Raad geen gezag van gewijsde heeft, zullen de belanghebbenden niet aarzelen de zaak opnieuw bij de Raad aanhangig te maken, indien geen gunstig gevolg aan hun eisen wordt gegeven, behoudens in geval van een beslissing over de bevoegdheid van de Raad, want die uitspraak is definitief, tenzij in cassatie wordt gegaan. Wij willen die procedure-omwegen die de Raad ertoe zouden verplichten zich tweemaal met dezelfde zaak bezig te houden, uit de weg gaan. Wij stellen dan ook voor dat over de hangende zaken definitief bij arrest beslist wordt.

De algehele strekking van ons amendement blijft behouden, zelfs indien ons amendement op artikel 4 aangenomen wordt; men zou immers de voor de Raad gebrachte geschillen moeten afhandelen en vermijden dat zij opnieuw voor de Rechterlijke Macht komen.

Art. 52bis (nieuw).

Een artikel 52bis (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« *Art. 52bis. — De gewone rechtbanken doen naar billijkheid en met inachtneming van alle aspecten van het algemeen en het particulier belang uitspraak over de eisen tot vergoeding voor een buitengewoon, moreel of materieel schadegeval dat zijn oorsprong vindt in een administratieve handeling.*

« *De eis tot vergoeding is slechts ontvankelijk nadat de bestuursrechtelijke autoriteit een verzoek tot vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft verworpen, dan wel gedurende zestig dagen heeft nagelaten zich erover uit te spreken.* »

Art. 54 (nieuw).

Een artikel 54 (nieuw) invoegen, dat luidt als volgt :

« *De Koning is gemachtigd om de tekst van de wetten op te heffen, aan te vullen en te wijzigen ten einde die in overeenstemming te brengen met de onderhavige wet.*

Nous proposons dès lors de supprimer cette pénalisation de l'expérience professionnelle acquise dans les services publics et de permettre la valorisation de ces années dans le calcul du traitement.

Les années de bureau seront comptées comme pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

Art. 46bis (nouveau).

Insérer un article 46bis (nouveau), libellé comme suit :

« *Les articles 59 et 62 de la même loi sont abrogés.* »

JUSTIFICATION.

Les articles 59 et 62 qui contenaient des dispositions transitoires ont perdu leur raison d'être.

Art. 47.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

« *Le Conseil d'Etat tranche par voie d'arrêt les demandes d'indemnités introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

JUSTIFICATION.

C'est semble-t-il, par erreur que la disposition transitoire de l'article 47 a été introduite. Le changement de compétence du Conseil, du pouvoir de simple avis en pouvoir de décision, ou, pour reprendre une expression technique, de « justice retenue » en « justice déléguée », ne modifie aucunement la situation juridique des parties en litige contrairement à ce que soutient le rapport des commissions réunies du Sénat. Seule, la nature de la décision du Conseil change : de simple avis, elle devient jugement. Il n'y a donc pas lieu de maintenir pour les litiges en instance lors de la mise en vigueur de la loi, une disposition transitoire maintenant l'ancienne procédure.

L'inconvénient pratique du texte du projet saute aux yeux : comme l'avis du Conseil n'a pas l'autorité de la chose jugée, les intéressés n'hésiteront pas à saisir derechef le Conseil, si aucune suite favorable n'était donnée à leurs demandes, réserve faite d'une décision sur la compétence du Conseil qui, elle, est définitive, sauf pourvoi en cassation. Nous voulons éviter ces détours de procédure qui obligeraient le Conseil à se pencher deux fois sur la même cause. Aussi, proposons-nous que les affaires pendantes soient jugées définitivement par voie d'arrêt.

Notre amendement garde toute sa portée, même si notre amendement à l'article 4 était adopté; il faudrait, en effet, faire un sort aux litiges pendants devant le Conseil et éviter que les débats ne soient réintroduits devant le Pouvoir judiciaire.

Art. 52bis (nouveau).

Insérer un article 52bis (nouveau), libellé comme suit :

« *Art. 52bis. — Les tribunaux de l'ordre judiciaire statuent en équité, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé sur les demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.*

« *La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard.* »

Art. 54 (nouveau).

Ajouter un article 54 (nouveau), libellé comme suit :

« *Le Roi est autorisé à abroger, à compléter et à modifier le texte des lois en vue de les mettre en concordance avec la présente loi.*

» *Evenzo kan Hij, met het oog op de eenmaking van vormen en termijnen van de rechtspleging, de tekst van de wetten tot oprichting van de administratieve rechtscolleges opheffen, aanvullen en wijzigen.* »

VERANTWOORDING.

Ons amendement verleent aan de Koning de bevoegdheid om alle vigerende wetteksten, met name de wetten tot oprichting van de Raad voor Economische geschillen en de verschillende wetten tot oprichting van administratieve rechtscolleges, te coördineren met de onderhavige wet. Voorts geeft het Hem de mogelijkheid vormen en termijnen van de rechtspleging voor de administratieve rechtbanken één te maken, om de organisatie van de berechting der geschillen zoveel mogelijk te vereenvoudigen.

» *Dans un but d'unification des formes et des délais de procédure, Il peut de même abroger, compléter et modifier les textes des lois organiques des juridictions administratives.* »

JUSTIFICATION.

Notre amendement donne au Roi le pouvoir de coordonner tous les textes légaux en vigueur avec la présente loi, notamment les lois organiques du Conseil du contentieux économique et les diverses lois créant les juridictions administratives. Il Lui permet également d'unifier les formes et les délais de procédure devant les tribunaux administratifs dans le souci de simplifier au maximum l'organisation des recours contentieux.

J. DE STAERCKE.
