

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1983-1984**

12 JUILLET 1984

**Projet de loi relatif aux effets des arrêts
d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage
sur les décisions judiciaires rendues
en matière pénale**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET REFORME DES INSTITUTIONS
PAR M. LALLEMAND**

SOMMAIRE

	Pages
Note liminaire	4
I. Discussion générale sur le projet initial	6
A. Exposé du Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (F)	6
B. Discussion sur le texte initial et sur la procédure de la révision pénale	10
Revision des actes administratifs	10
Possibilité du recours à la requête civile	11

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs: MM. Leemans, président, André, Bascour, Boel, Chabert, De Bondt, Dehousse, Mme Delruelle-Ghobert, MM. Egelseers, Gijs, Goossens, Mme Herman-Michielsens, M. Hoyaux, Mme Pétry, MM. Pouillet, Reynders, Uyttendaele, Van der Elst, Van In, Wathélet, Weckx et Lallemand, rapporteur.

Membres suppléants: M. Degroeve, Mme De Pauw-Deveen, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Gramme, Pedé, E. Peetermans, Vandenhaute, Van Herreweghe et Verbist.

R. A 12855*Voir :***Document du Sénat :**

579 (1983-1984) N° 1. Projet de loi

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1983-1984**

12 JULI 1984

**Ontwerp van wet betreffende de gevolgen
van de door het Arbitragehof gewezen
vernietigende arresten op de rechterlijke
beslissingen gewezen in strafzaken**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER LALLEMAND**

INHOUD

	Bladz.
Inleidende nota	4
I. Algemene bespreking van het oorspronkelijk ontwerp	6
A. Uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen (F)	6
B. Bespreking over de oorspronkelijke tekst en over de procedure voor de herziening van strafrechtelijke veroordelingen	10
Herziening van de bestuurshandelingen	10
Herroeping van het gewijsde	11

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden: de heren Leemans, voorzitter, André, Bascour, Boel, Chabert, De Bondt, Dehousse, Mevr. Delruelle-Ghobert, de heren Egelseers, Gijs, Goossens, Mevr. Herman-Michielsens, de heer Hoyaux, Mevr. Pétry, de heren Pouillet, Reynders, Uyttendaele, Van der Elst, Van In, Wathélet, Weckx en Lallemand, verslaggever.

Plaatsvervangers: de heer Degroeve, Mevr. De Pauw-Deveen, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Gramme, Pedé, E. Peetermans, Vandenhaute, Van Herreweghe en Verbist.

R. A 12855*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

579 (1983-1984) N° 1. Ontwerp van wet.

	Pages		Bladz.
Répétition de l'indu	12	Terugvordering van wat onrechtmatig ontvangen is	12
Actes administratifs	12	Bestuurshandelingen	12
Requête civile et révision pénale	13	Herroeping van het gewijsde en herziening van strafrechtelijke beslissingen	13
Répétition de l'indu	13	Terugvordering van wat onrechtmatig ontvangen is	13
Actes administratifs et théorie de l'inexistence. — Historique	14	Theorie van de niet-bestaande bestuurshandelingen. — Historisch overzicht	14
Détermination de la juridiction compétente pour apprécier la validité des actes administratifs	15	Bepaling van het rechtscollege dat bevoegd is om de geldigheid van bestuurshandelingen te beoordelen	15
La Cour d'arbitrage peut-elle constater la nullité ou l'inexistence des actes administratifs? (portée de l'article 6 de la loi organique)	15	Kan het Arbitragehof de nietigheid of het niet-bestaan van bestuurshandelingen vaststellen? (strekking van artikel 6 van de organieke wet)	15
Nécessité d'un recours à une juridiction (Conseil d'Etat, etc.)	16	Noodzaak van een beroep op een rechtscollege (Raad van State, ...)	16
Sort des décisions contentieuses administratives. — Effets <i>ex nunc</i> ou <i>ex tunc</i> des arrêts de la Cour d'arbitrage	17	Beslissingen in geschillen van bestuur. — Gevolgen <i>ex nunc</i> en <i>ex tunc</i> van de arresten van het Arbitragehof.	17
Réponse du Ministre. — Différentes formes de nullité	18	Antwoord van de Minister. — Verschillende soorten van nietigheid	18
Examen des diverses solutions possibles	18	Onderzoek van de verschillende oplossingen die mogelijk zijn	18
II. Débat sur l'opportunité de recourir à la procédure de révision	19	II. Debat over de wenselijkheid om gebruik te maken van de herzieningsprocedure	19
Exposé de M. R. Legros, Commissaire royal à la réforme du Code pénal	19	Uiteenzetting van de heer R. Legros, Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek	19
Nécessité de limiter l'effet rétroactif sur les jugements	19	Noodzaak tot beperking van de terugwerking op vonnissen	19
Incompatibilités entre le système de la révision pénale et le projet du Gouvernement	20	Onverenigbaarheid tussen het systeem van de herziening in strafzaken en het regeringsontwerp	20
Objections du Ministre	21	Bezwaren van de Minister.	21
Difficultés d'exécution du système proposé par le Commissaire royal	21	Problemen om het systeem voorgesteld door de Koninklijke Commissaris uit te voeren	21
Débat sur l'exposé du Commissaire royal. — Critiques diverses	21	Debat over de uiteenzetting van de Koninklijke Commissaris	21
Incohérence du système à l'égard des parties civiles	23	Gebrek aan samenhang van het systeem ten aanzien van de burgerlijke partijen	23
Proposition du Ministre de supprimer l'intervention du procureur général et la procédure de renvoi suggérée par le Commissaire royal	24	Voorstel van de Minister om het optreden van de procureur-generaal en de verwijzingsprocedure voorgesteld door de Koninklijke Commissaris af te schaffen	24
Critiques: <i>Quid</i> des condamnations fondées sur une norme maintenue pour le passé par la Cour d'arbitrage? <i>Quid</i> des condamnations pénales fondées sur arrêtés d'application de la norme annulée?	24	Kritiek: <i>Quid</i> met de veroordelingen gegrond op een norm die door het Arbitragehof gehandhaafd blijft voor het verleden? <i>Quid</i> met de strafrechtelijke veroordelingen gegrond op de toepassingsbesluiten van de vernietigde norm?	24
Proposition d'un texte nouveau de l'article 1 ^{er} et de l'article 2	25	Voorstel van een nieuwe tekst voor de artikelen 1 en 2	25
Commentaires du Ministre	26	Commentaar van de Minister	26
Sort des condamnations civiles	26	Burgerrechtelijke veroordelingen.	26
Indemnité à la personne emprisonnée	26	Vergoeding voor de gevangengezette persoon	26
Cumul d'infractions	27	Samenvoeging van misdrijven	27
Critiques de membres de la Commission	28	Kritiek van de commissieleden	28
Efficacité administrative	28	Doeltreffendheid op administratief gebied	28
Interprétation de la portée des arrêtés d'annulation	28	Interpretatie van de draagwijdte van de vernietigende arresten	28
Problème de l'intangibilité des condamnations civiles accessoires	28	Onaantastbaarheid van de bijbehorende burgerrechtelijke veroordelingen	28
Problème de la reprise des poursuites lorsqu'il existe plusieurs justifications du fait	29	Hervatting van de vervolgingen ingeval er meer omschrijvingen zijn van een zelfde feit	29
Réponses du Ministre et du Commissaire royal.	29	Antwoorden van de Minister en van de Koninklijke Commissaris	29
Avantages du nouveau système proposé	30	Voordelen van het nieuwe systeem.	30
Responsabilité de l'Etat, des Communautés et des Régions	30	Verantwoordelijkheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten	30
Parties civiles et restitution des dommages payés	31	Burgerlijke partijen en teruggave van de betaalde schadevergoeding	31
III. Discussion du projet nouveau proposé par le Gouvernement	32	III. Bespreking van het nieuwe ontwerp van de Regering	32
A. Réunion d'un groupe de travail et exposé récapitulatif de M. Lallemand, rapporteur.	32	A. Vergadering van een werkgroep en samenvattende uiteenzetting van de heer Lallemand, verslaggever	32
B. Suite de la discussion en Commission	38	B. Vervolg van de bespreking in de Commissie	38
Sort à donner aux décisions civiles accessoires ou non à la condamnation pénale non avenue	38	Burgerrechtelijke beslissingen die al dan niet behoren bij een ongedaan gemaakte strafrechtelijke veroordeling	38
Proposition du Ministre de limiter la révision aux seules décisions civiles accessoires	38	Voorstel van de Minister om de herziening te beperken tot de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij een strafrechtelijke beslissing	38

	Pages		Bladz.
Discussion	40	Bespreking	40
Action en restitution fondée sur l'équité ou sur le droit	40	Vordering tot teruggave op grond van de billijkheid of het recht	40
Différences à considérer entre les cas ordinaires de révision pénale et les situations résultant d'une annulation de norme législative	40	Verschillen tussen de gewone gevallen van strafrechtelijke herziening en de situaties die volgen uit de vernietiging van een wetgevende norm	40
Délimitation du champ de la matière civile susceptible d'être affecté par l'effet rétroactif	41	Burgerrechtelijke afbakening van het terrein waarop de vernietiging kan terugwerken	41
C. Quant aux actes administratifs	42	C. De bestuurshandelingen	42
Exposé du Ministre. — Lien entre les actes administratifs et les décisions contentieuses administratives	42	Uiteenzetting van de Minister. — Verband tussen de bestuurshandelingen en de beslissingen in geschillen van bestuur	42
Insuffisances du débat	42	Een probleem dat onopgelost is gebleven	42
Réponse du Ministre	42	Antwoord van de Minister	42
Liberté d'appréciation de la Cour d'arbitrage quant à l'étendue de ses pouvoirs tirés de l'article 6 de la loi organique	43	Vrijheid van het Arbitragehof om uit te maken hoe ver zijn bevoegdheden, bepaald in artikel 6 van de organieke wet, strekken	43
IV. Discussion des articles	44	IV. Artikelsgewijze bespreking	44
Articles 1 ^{er} et 2	44	Artikelen 1 en 2	44
a) Article 1 ^{er} , alinéa 1 ^{er} (amendement du Gouvernement)	44	a) Artikel 1, eerste lid (Regeringsamendement)	44
b) Article 2 (amendement d'un commissaire)	44	b) Artikel 2 (amendement van een Commissielid)	44
Justification: unification des procédures	45	Verantwoording: de procedures eenvormig maken	45
Critiques de l'amendement	45	Kritiek op het amendement	45
Questions et réponses	46	Vragen en antwoorden	46
Différences entre l'amendement du commissaire et la position du Gouvernement	47	Verskil tussen het amendement van het Commissielid en het standpunt van de Regering	47
c) Amendement du Gouvernement à l'article 1 ^{er} — Ajout d'un alinéa 2	47	c) Regeringsamendement op artikel 1. — Toevoeging van een tweede lid	47
d) Sous-amendement à l'article 2 (amendement d'un commissaire)	48	d) Subamendement op artikel 2 (amendement van een Commissielid)	48
e) Discussion des mérites des divers amendements	48	e) Bespreking van de verschillende amendementen	48
f) Sous-amendement du Gouvernement au second alinéa de l'article 1 ^{er}	49	f) Subamendement van de Regering op het tweede lid van artikel 1	49
Vote sur les amendements à l'article 1 ^{er} et sur l'article 1 ^{er}	49	Stemming over de amendementen op artikel 1 en over artikel 1	49
Vote sur les sous-amendements à l'article 2	49	Stemming over de subamendementen op artikel 2	49
g) Amendement du Gouvernement à l'article 2	49	g) Regeringsamendement op artikel 2	49
Discussion de l'amendement	50	Bespreking van het amendement	50
Article 3	51	Artikel 3	51
Amendement du Gouvernement	51	Amendement van de Regering	51
Vote	51	Stemming	51
Article 4	51	Artikel 4	51
Amendement du Gouvernement	51	Amendement van de Regering	51
Vote	52	Stemming	52
Vote sur l'ensemble du projet	52	Stemming over het ontwerp in zijn geheel	52

Note liminaire du rapporteur

Le projet de loi n° 579 déposé devant le Sénat par le Gouvernement le 26 octobre 1983 fait suite à la promulgation de la loi du 28 juin 1983 et portant sur l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Après avoir envisagé de régler dans la loi organique de la Cour d'arbitrage les effets des arrêts d'annulation sur les décisions judiciaires, le Gouvernement a renoncé à cette intention à raison de la complexité de la matière.

Il ne paraissait pas souhaitable, en effet, que le vote de cette loi organique soit suspendu au règlement d'une question qui devait justifier de certains délais de réflexion et de consultation.

Le projet n° 579 a fait l'objet d'une longue maturation.

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, l'avant-projet établi par le Gouvernement a été fondamentalement remanié. Le projet lui-même a par la suite fait l'objet d'une discussion approfondie en Commission et a été modifié substantiellement.

Ces modifications témoignent de la complexité de la matière et de la pluralité des choix possibles.

Pour la compréhension des débats à la fois difficiles et approfondis qui ont eu lieu, il importait de distinguer différents moments dans le travail de la Commission.

Au départ, la discussion partant du projet initial s'est portée sur la problématique générale des effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage, sur la portée des pouvoirs de la Cour et sur les modalités de la procédure de la révision pénale qui, selon le projet, aurait dû être d'application à la suite d'une annulation.

Le débat a porté principalement sur les diverses options qui pouvaient être retenues: celles que le Gouvernement entendait originellement proposer et qui permettaient la révision de toutes les décisions juridictionnelles en toute matière civile, pénale et administrative et celles qui au contraire tendaient à limiter au maximum les effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage.

Le débat, malgré les réserves de certains commissaires conduisit la majorité des membres à opter pour la solution limitative retenue par le Gouvernement.

La Commission souhaitait que ne soient remises en question à la suite d'une annulation d'une norme que les décisions judiciaires définitives rendues en matière pénale.

Dans un second temps, et une fois admise la solution limitative, le débat en Commission porta sur la façon dont allait s'opérer la remise en question des décisions judiciaires rendues en matière pénale après l'arrêt d'annulation de la norme sur laquelle elles s'étaient fondées.

Inleidende nota van de verslaggever

Het ontwerp van wet nr. 579, dat de Regering op 26 oktober 1983 bij de Senaat indiende, sluit aan bij de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Na eerst te hebben overwogen de gevolgen van de vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen te regelen in de organieke wet op het Arbitragehof, heeft de Regering daarvan afgezien omdat het een zeer ingewikkeld probleem was.

Het was immers niet wenselijk dat de goedkeuring van die organieke wet zou worden gekoppeld aan de regeling van een vraagstuk waar beslist enige tijd voor bezinning en raadpleging overheen mocht gaan.

Het ontwerp nr. 579 heeft lang gerijpt.

Ingevolge het advies van de Raad van State werd het voorontwerp door de Regering grondig omgewerkt. Het ontwerp zelf werd vervolgens in de Commissie grondig besproken en diepgaand gewijzigd.

Die wijzigingen tonen hoe ingewikkeld de zaak en hoe groot het aantal keuzemogelijkheden is.

Voor een beter begrip van de moeilijke en grondige besprekingen die daarover gevoerd werden, was het van belang verschillende stadia in het werk van de Commissie te onderscheiden.

Aanvankelijk liep het gesprek, dat uitging van het oorspronkelijke ontwerp, over de algemene problematiek van de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof, over de omvang van de bevoegdheden van het Hof en over de herzieningsprocedure in strafzaken die volgens het ontwerp van toepassing had moeten zijn na een vernietiging.

Het debat ging voornamelijk over de verschillende keuzemogelijkheden: de formules die de Regering oorspronkelijk wilde voorstellen om de herziening van alle burgerrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke beslissingen mogelijk te maken, en de formules die integendeel de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof zoveel mogelijk beoogden te beperken.

Ondanks het voorbehoud van enige Commissieleden heeft het debat de meerderheid ertoe gebracht te kiezen voor de beperkende oplossing die de Regering voorstond.

De Commissie wenste dat na de vernietiging van een norm alleen de definitieve rechterlijke beslissingen in strafzaken opnieuw in het geding werden gebracht.

In een tweede fase, toen de beperkende oplossing eenmaal aangenomen was, hield de Commissie zich bezig met de wijze waarop de rechterlijke beslissingen in strafzaken opnieuw in het geding zouden worden gebracht na het arrest tot vernietiging van de norm waarop zij gegrond waren.

Après avoir entendu le Commissaire royal à la réforme du Code pénal et à la suite de débats controversés, le Gouvernement décida de modifier son projet.

La procédure de révision pénale jugée inappropriée fut abandonnée au profit d'un système opposé: selon l'amendement proposé, les jugements et arrêts fondés sur un décret ou sur une loi annulés seront de plein droit déclarés inapplicables.

Les arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage auront ainsi des effets directs sur les décisions pénales.

La portée de ces effets, les modalités procédurales, ainsi que les conséquences du système proposé sur les décisions civiles furent longuement débattues.

Pour tenter de préciser le débat, le Président du Sénat suggéra à la Commission de constituer un groupe de travail. Après la réunion du groupe de travail qui n'aboutit pas à des solutions unanimes, les débats furent repris après un rapport récapitulatif du rapporteur.

Le débat porta ensuite sur les effets des arrêts d'annulation sur les condamnations de nature civile, accessoires ou non à des décisions pénales.

La Commission se rallia à une solution médiane. Elle décida que seraient sujettes à révision les condamnations civiles accessoires aux condamnations pénales. Mais elle ne voulut pas étendre la possibilité de révision aux décisions rendues par les juridictions civiles, qui seraient fondées sur la violation d'une norme pénale annulée par la Cour d'arbitrage.

Dans une dernière intervention, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) réaffirma aussi que, dans le cadre des effets rétroactifs des arrêts d'annulation, le Gouvernement n'entendait pas traiter différemment les décisions contentieuses administratives et les actes administratifs.

Dans un quatrième temps, le débat se porta sur la discussion des articles qui tous sont le fruit d'amendements au projet initial, qui a été ainsi totalement remanié.

Une fois abandonné le système de la révision pénale, le débat devait nécessairement se porter sur les questions de procédures qui firent l'objet de plusieurs amendements.

Nous avons choisi de distinguer dans le rapport ces quatre moments du débat pour assurer une meilleure compréhension de certaines interventions qui à raison des modifications successives apportées au texte initial du Gouvernement risquaient, sans cela, de n'être plus parfaitement comprises.

Na de Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek te hebben gehoord, en na een controverseel debat, besloot de Regering haar ontwerp te wijzigen.

De procedure van herziening in strafzaken werd ongeschikt geoordeeld, en in de plaats daarvan werd bij amendement voorgesteld dat vonnissen en arresten, gegrond op vernietigde decreten of wetten, van rechtswege ontoepasselijk zouden worden verklaard.

De vernietigende arresten van het Arbitragehof zullen dusdoende rechtstreeks inwerken op de strafrechtelijke beslissingen.

De draagwijdte van die inwerking, de bijzonderheden van de procedure evenals de gevolgen van het voorgestelde systeem voor de burgerrechtelijke beslissingen, werden langdurig besproken.

In een poging tot verheldering gaf de Voorzitter van de Senaat aan de Commissie in overweging een werkgroep in te stellen. De vergadering van die werkgroep leidde niet tot een eensgezind standpunt en de bespreking werd hervat na een samenvattend rapport van de verslaggever.

Vervolgens werd gehandeld over de werking van vernietigende arresten op burgerrechtelijke veroordelingen, al dan niet behorende bij strafrechtelijke beslissingen.

De Commissie kon zich verenigen met een tussenoplossing in deze zin dat de burgerrechtelijke veroordelingen aan herziening zouden worden onderworpen in zoverre zij behoren bij strafrechtelijke veroordelingen. Maar zij wilde de mogelijkheid van herziening niet uitbreiden tot de beslissingen van burgerlijke rechtscolleges, gegrond op een strafrechtelijke norm die door het Arbitragehof is vernietigd.

Ten slotte bracht de Minister van Institutionele Hervormingen (F) ook nogmaals in het midden dat de Regering in het kader van de terugwerking van de vernietigende arresten niet voornemens was de beslissingen in geschillen van bestuur anders te regelen dan de bestuurshandelingen.

In een vierde fase richtte het debat zich op de bespreking van de artikelen die alle de vrucht zijn van amendementen op het oorspronkelijk ontwerp, zodat dit geheel werd omgewerkt.

Toen het systeem van de strafrechtelijke herziening eenmaal was opgegeven, moest het debat zich wel toespitsen op de procedure, waarop verscheidene amendementen werden ingediend.

Wij hebben in het verslag die vier hoofdmomenten van het debat willen onderscheiden voor een beter begrip van sommige spreekbeurten die wegens de achtereenvolgende wijzigingen in de oorspronkelijke tekst van de Regering anders niet meer zo goed te vatten zouden zijn geweest.

I. DISCUSSION GENERALE SUR LE PROJET INITIAL

A. Exposé du Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles

De tout l'arsenal législatif et réglementaire qui doit encore entrer en vigueur avant que la Cour d'arbitrage puisse être installée, le texte du présent projet est sans doute le plus important pour les justiciables.

Il traite des effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage sur les décisions judiciaires rendues en matière pénale. En fait, il est l'aboutissement d'une longue réflexion sur l'effet rétroactif des arrêts d'annulation prononcés par la Cour. Cette réflexion a été entamée dès l'examen par votre Commission du projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, devenu la loi du 28 juin 1983.

L'article 6 de cette loi est libellé dans les termes suivants: «Si le recours est fondé, la Cour d'arbitrage annule, en tout ou en partie, la loi ou le décret attaqué.

Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.»

Cet article a donné lieu à des débats approfondis à propos de la compétence d'annulation octroyée à la Cour d'arbitrage, de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation et des garanties à accorder aux justiciables en ce domaine.

Je ne reviendrai pas sur le principe de la compétence d'annulation ni sur celui de son effet rétroactif en général.

Je voudrais par contre vous remémorer les différents aspects du problème des garanties à octroyer aux justiciables, évoqués par votre Commission.

Un membre en a tout d'abord cité trois: le délai d'introduction des recours en annulation, les limitations à l'effet rétroactif que la Cour peut elle-même apporter et le droit à dédommagement des personnes éventuellement préjudiciées. (Voir le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions par Mme Herman-Michielsens et M. Lallemand. Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, page 83.)

Le problème du délai d'introduction des recours en annulation a été réglé dans l'article 2 de la loi.

L'article 6 que j'ai cité tout à l'heure permet à la Cour d'arbitrage de limiter l'effet rétroactif de ses arrêts d'annulation.

Le Parlement n'a pas retenu l'idée d'une réparation des préjudices subis par des particuliers à la suite de l'entrée en

I. ALGEMENE BESPREKING VAN HET OORSPRONKELIJK ONTWERP

A. Uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen

Van het gehele arsenaal van wetten en besluiten die nog in werking moeten treden voordat het Arbitragehof geïnstalleerd kan worden, is de thans voorgelegde ontwerp-tekst ongetwijfeld de belangrijkste voor de rechtzoekenden.

Het ontwerp behandelt de weerslag van de vernietigende arresten van het Arbitragehof op de rechterlijke beslissingen gewezen in strafzaken. De tekst is in feite de uitkomst van een langdurige bezinning op de terugwerking van de vernietigende arresten van het Arbitragehof. Die bezinning begon al dadelijk bij de behandeling van het wetsontwerp houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, dat de wet van 28 juni 1983 is geworden.

Artikel 6 van die wet luidt als volgt: «Indien het beroep gegrond is, vernietigt het Arbitragehof de wet of het decreet geheel of ten dele.

Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het die gevolgen van de vernietigde akte aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt.»

Dit artikel gaf aanleiding tot een grondig debat over de vernietigingsbevoegdheid van het Arbitragehof, over de terugwerking van de vernietigende arresten en over de waarborgen die aan de rechtzoekenden ter zake moeten worden gegeven.

Ik zal niet terugkomen op het beginsel van de vernietigingsbevoegdheid, noch op dat van de terugwerking in het algemeen.

Ik zou daarentegen wel de verschillende aspecten van het vraagstuk van de waarborgen voor de rechtzoekenden, die door uw Commissie aan de orde werden gesteld, in herinnering willen brengen.

Een lid noemde allereerst drie van die aspecten: de termijn binnen welke het beroep tot vernietiging moet worden ingesteld, de perken die het Arbitragehof zelf kan stellen aan de terugwerking en het recht op schadeloosstelling van de eventueel benadeelde personen. (Zie het verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door mevrouw Herman-Michielsens en de heer Lallemand, Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 83.)

Het probleem van de termijn waarbinnen het beroep tot vernietiging moet worden ingesteld, is geregeld in artikel 2 van de wet.

Volgens het hierboven aangehaalde artikel 6 kan het Arbitragehof de terugwerking van zijn vernietigende arresten beperken.

Het Parlement heeft zich niet kunnen verenigen met het standpunt dat particulieren vergoed moesten worden voor

vigueur d'une loi ou d'un décret qui viendrait à être annulé par la Cour d'arbitrage. Toutefois, la loi permet à la Cour de suspendre, par décision motivée, en tout ou en partie, la loi ou le décret qui fait l'objet d'un recours en annulation. Son article 9 prévoit expressément que cette suspension ne peut être décidée que si des moyens sérieux sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de la loi ou du décret attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Il ne s'agit pas d'un mécanisme d'indemnisation mais d'un système préventif permettant d'éviter des préjudices importants.

Au même moment, le problème, que le présent projet aborde et qui constitue également une garantie pour les justiciables, était évoqué par votre Commission. Déjà à cet instant de la réflexion, la distinction était opérée entre les décisions rendues en matière civile et celles rendues en matière pénale. Ainsi, le rapport de votre Commission précise: «Un commissaire répond à certains intervenants qui affirment que l'annulation n'aura, en matière de jugement, d'effet que pour l'avenir. Quelle est la portée d'une telle affirmation? Sans doute les effets des jugements produits resteraient acquis, mais il peut exister des jugements dont les effets continuent à se produire. C'est peu souhaitable en matière civile. En matière pénale, il est certain que la question se pose autrement. Va-t-on admettre une révision des jugements pour régler les effets futurs? En tout cas, le projet devra prévoir des dispositions qui régleront les effets de l'annulation sur les décisions judiciaires, qu'elles soient relatives à des matières civiles ou pénales.» (*Idem.*)

Devant la complexité du problème, j'ai demandé à votre Commission de voter l'article 6 dans la forme qu'il a aujourd'hui, étant entendu qu'un projet séparé traitant des effets des arrêts d'annulation d'une loi ou d'un décret sur les décisions de justice rendues sur base de cette loi ou de ce décret, serait déposé rapidement. J'ai renouvelé ma demande en séance publique ainsi qu'à la Chambre des Représentants.

J'ai eu, alors, l'occasion de vous présenter les deux voies qui me paraissaient envisageables en la matière. L'une consistait à mettre en place des mécanismes nouveaux, inconnus de notre droit, permettant par exemple d'interdire l'exécution de certaines décisions de justice; l'autre se traduisait par un aménagement de la procédure de révision organisée en matière pénale par le Code d'instruction criminelle, de la procédure de requête civile organisée en matière civile par le Code judiciaire et de la procédure de révision organisée en matière administrative par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Lors de la rédaction de ce projet séparé, le Gouvernement a opté pour l'aménagement des procédures existantes. Dès lors, le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat

de la schade die zij zouden lijden door de inwerkingtreding van een decreet of een wet die het Arbitragehof zou komen te vernietigen. Toch bepaalt de wet dat het Hof, bij een met redenen omklede beslissing, de wet of het decreet waartegen een beroep tot vernietiging gericht is, geheel of ten dele kan schorsen. Artikel 9 bepaalt uitdrukkelijk dat tot schorsing slechts kan worden besloten als ernstige middelen worden aangevoerd en op voorwaarde dat de onmiddellijke uitvoering van de bestreden wet of het bestreden decreet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen. Dit betekent dus dat niet een schadevergoedingsregeling wordt ingevoerd, maar wel een preventieve regeling waardoor het berokkenen van ernstig nadeel voorkomen kan worden.

Het probleem dat in het voorgelegde ontwerp wordt behandeld en dat ook een waarborg biedt aan de rechtzoekenden, kwam op datzelfde tijdstip ter sprake in uw Commissie. Reeds in de toenmalige overwegingen werd een onderscheid gemaakt tussen de burgerrechtelijke en de strafrechtelijke beslissingen. Zo staat daarover in het verslag van de Commissie: «Een Commissielid dient enkele sprekers van antwoord, die beweren dat de vernietiging ter zake van vonnissen alleen rechtsgevolgen zal hebben voor de toekomst. Wat betekent een dergelijke bewering juist? Natuurlijk zullen de reeds ontstane gevolgen van vonnissen blijven bestaan, maar er kunnen ook vonnissen zijn die gevolgen blijven teweegbrengen. In burgerlijke zaken is dit niet zeer wenselijk. Maar in strafzaken is het daarmee zeker anders gesteld. Zal men aannemen dat een vonnis herzien wordt om de toekomstige rechtsgevolgen te regelen? In ieder geval zal het ontwerp een regeling moeten treffen voor de rechtsgevolgen van de vernietiging ten aanzien van rechterlijke beslissingen, hetzij in burgerlijke of in strafzaken.» (*Ibidem.*)

Daar het probleem zo ingewikkeld was, heb ik uw Commissie toen verzocht artikel 6 aan te nemen in de vorm die het nu heeft, met dien verstande dat spoedig een nader ontwerp zou worden ingediend tot regeling van de gevolgen van de arresten tot vernietiging van een wet of een decreet ten aanzien van rechterlijke beslissingen gewezen op grond van die wet of van dat decreet. Ik heb mijn verzoek herhaald ter openbare vergadering en ook in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Ik heb toen gelegenheid gehad u de twee wegen aan te wijzen die mij in dezen gevolgd schenen te kunnen worden. De eerste leidde naar het scheppen van in ons recht onbekende mogelijkheden, bijvoorbeeld, om de tenuitvoerlegging van bepaalde rechterlijke beslissingen te verbieden; de tweede, naar de aanpassing van de procedure van herziening in strafzaken, geregeld door het Wetboek van strafvordering, van het verzoek tot herroeping van het gewijsde in burgerlijke zaken, geregeld door het Gerechtelijk Wetboek, en van de procedure van herziening in bestuurszaken, geregeld door de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bij het opstellen van dat afzonderlijk ontwerp heeft de Regering gekozen voor de aanpassing van de bestaande procedures. Het ontwerp dat aan het advies van de Raad

comprenait trois chapitres consacrés, le premier à la matière civile, le deuxième à la matière pénale et le troisième aux décisions contentieuses administratives.

Une nouvelle cause d'ouverture de requête civile était ajoutée à l'article 1133 du Code judiciaire; la même modification était apportée aux procédures de révision prévues par l'article 443 du Code d'instruction criminelle d'une part, et par l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat d'autre part.

Les procédures civile et pénale étaient par ailleurs simplifiées alors qu'un arrêté royal devait adapter l'article 50^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Cet ensemble a été fortement remanié à la suite de l'avis du Conseil d'Etat.

C'est pourquoi, je voudrais revenir brièvement sur cet avis.

Le Conseil d'Etat a tout d'abord tenu à faire remarquer que le caractère rétroactif de l'annulation prononcée par la Cour d'arbitrage avait des conséquences non seulement sur les décisions juridictionnelles mais aussi sur les actes administratifs. Or ni la loi du 28 juin 1983, ni le présent projet ne comportent de dispositions relatives aux effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur les actes administratifs dont le fondement se trouvait dans la norme annulée.

Le Conseil d'Etat a, à ce propos, rappelé plusieurs déclarations de mon collègue, M. Dehaene, Ministre des Réformes institutionnelles (N). Ces déclarations mettaient notamment en œuvre la théorie des actes inexistantes. Le Conseil d'Etat a toutefois terminé son observation par ces mots: « Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres d'apprécier s'il ne conviendrait pas de déterminer de manière claire, par un texte légal, dans quelles conditions et selon quelles modalités, l'annulation des actes administratifs, tant réglementaires qu'individuels, fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage pourrait être demandée et obtenue. Comme la question qui se pose à cet égard est essentiellement celle du délai d'introduction du recours, il suffirait de prévoir que, dans le cas où la norme servant de fondement à un acte administratif a été annulée par la Cour d'arbitrage, tout intéressé peut, sur base de cette annulation, dans les soixante jours de la publication de l'arrêt de la Cour, introduire devant le Conseil d'Etat, section d'administration, une requête pour excès de pouvoir contre cet acte administratif. »

Le Gouvernement n'a pas retenu cette solution. Quel que soit le sort réservé aux décisions contentieuses administratives, il appartiendra à votre Commission de se prononcer également sur le sort à réserver aux actes administratifs.

van State werd onderworpen, bevatte dan ook drie hoofdstukken: het eerste over de burgerlijke zaken, het tweede over de strafzaken en het derde over de beslissingen in bestuursgeschillen.

Aan artikel 1133 van het Gerechtelijk Wetboek werd een nieuwe grond voor het indienen van een verzoek tot herroeping van het gewijsde toegevoegd; dezelfde wijziging werd aangebracht in de herzieningsprocedures bepaald in artikel 443 van het Wetboek van strafvordering, enerzijds, en in artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, anderzijds.

Verder werden de burgerrechtelijke en strafrechtelijke procedures vereenvoudigd, terwijl een koninklijk besluit artikel 50^{quater} van het Regentsbesluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State zou aanpassen.

Het geheel werd omgewerkt ingevolge het advies van de Raad van State.

Daarom zou ik even op dat advies willen ingaan.

De Raad van State heeft allereerst opgemerkt dat het terugwerken van de door het Arbitragehof uitgesproken vernietiging gevolgen heeft, niet alleen voor de jurisdictionele beslissingen, maar ook voor de bestuurs-handelingen. De wet van 28 juni 1983 noch het thans voorgelegde ontwerp bevatten bepalingen betreffende de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuursbehandelingen die hun grondslag vinden in de vernietigde norm.

De Raad van State heeft dienaangaande verscheidene verklaringen van mijn collega, de heer Dehaene, Minister van Institutionele Hervormingen (N) in herinnering gebracht. Die verklaringen stelden onder meer de theorie van de niet-bestaande handelingen aan de orde. De Raad van State besloot zijn opmerking met deze woorden: « De Regering en de Wetgevende Kamers behoren uit te maken of het niet wenselijk zou zijn, in een wettekst, duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden en volgens welke nadere regels de nietigverklaring zou kunnen worden gevorderd en verkregen van bestuurshandelingen — verordenende zowel als individuele — die berusten op een door het Arbitragehof vernietigde norm. Aangezien het hier hoofdzakelijk gaat om de beroepstermijn, zou kunnen worden volstaan met de bepaling dat, ingeval de norm waarop een bestuurshandeling berust, door het Arbitragehof vernietigd is, elke belanghebbende, op grond van die vernietiging, binnen zestig dagen na de bekendmaking van het arrest van het Hof, voor de Raad van State, afdeling administratie, tegen die bestuurshandeling beroep kan instellen wegens machts-overschrijding. »

De Regering heeft deze oplossing niet overgenomen. Wat er ook moge gebeuren met de beslissingen in geschillen van bestuur, uw Commissie zal zich eveneens behoren uit te spreken over hetgeen met de bestuurshandelingen moet gebeuren.

Le Conseil d'Etat a ensuite fait remarquer que la remise en question des décisions judiciaires rendues en matière civile ou des décisions contentieuses administratives parce qu'elles sont fondées sur une norme qui a été ensuite annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage, porterait gravement atteinte à la sécurité juridique. En effet, ces décisions peuvent être contestées longtemps après avoir été coulées en force de chose jugée. De plus, toutes les décisions n'étaient pas visées par le projet de loi. Ainsi, en matière civile, selon le Conseil d'Etat, les arrêts de la Cour de cassation ne sont probablement pas susceptibles de requête civile et certainement pas les arrêts des cours d'appel en matière électorale notamment. De même, il est clair qu'en matière administrative, seuls les arrêts du Conseil d'Etat étaient visés.

A l'encontre des procédures de requête civile et de révision en matière administrative, le Conseil d'Etat a surtout invoqué le fait que toutes les parties à un procès civil ou administratif peuvent toujours poser une question préjudicielle sur le problème de compétence. D'une certaine manière, on pourrait dès lors considérer que ces parties n'ont pas à se plaindre par la suite du fait qu'une loi ou un décret contestable leur aurait été appliqué dans ces matières.

Le Gouvernement s'est rangé à ces différents arguments et a abandonné son idée première consistant à modifier les procédures de requête civile et de révision des arrêts du Conseil d'Etat.

En matière pénale, la situation est cependant totalement différente. Le Conseil d'Etat a en effet précisé qu'en cette matière il n'était pas possible de maintenir toutes les décisions de justice qui auraient été rendues sur base d'une norme qui viendrait à être annulée par la Cour d'arbitrage. Tant l'article 9 de la Constitution que l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme imposent en effet de prévoir que l'annulation d'une loi ou d'un décret ouvre un recours contre les condamnations prononcées pour infraction à cette loi ou à ce décret. Le Gouvernement a dès lors maintenu le chapitre II de son projet initial tout en l'adaptant aux différentes remarques techniques formulées par le Conseil d'Etat.

Je ne vais pas détailler maintenant la procédure qui vous est présentée en matière pénale. Tout d'abord, parce que je crois que la discussion générale portera sur toute la problématique des effets des arrêts d'annulation prononcés par la Cour d'arbitrage, qu'il s'agisse du sort des actes administratifs, des contrats ou des décisions juridictionnelles. Ensuite, parce que je voudrais proposer à votre Commission d'inviter à sa prochaine réunion M. Legros, professeur de droit pénal, qui à raison de ses compétences a été désigné en qualité de Commissaire royal à la Réforme du Code pénal. Nous pourrions avec lui entrer dans le détail de la procédure pénale.

Je me contenterai dès lors, pour terminer, d'attirer votre attention sur quelques principes mis en œuvre par ce projet.

De Raad van State heeft vervolgens opgemerkt dat de rechtszekerheid ernstig zou worden aangetast, indien rechterlijke beslissingen in burgerlijke zaken of bestuursrechtelijke beslissingen opnieuw in het geding worden gebracht omdat ze gegrond zijn op een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof. Die beslissingen kunnen immers betwist worden als er al een lange tijd verstreken is sinds ze in kracht van gewijsde zijn gegaan. Bovendien gold het wetsontwerp niet voor alle beslissingen. Zo is, volgens de Raad van State, in burgerlijke zaken herroeping van het gewijsde waarschijnlijk niet mogelijk voor de arresten van het Hof van Cassatie en zeker niet voor de arresten van de hoven van beroep, met name in verkiezingszaken. Zo is het ook duidelijk dat het in bestuurszaken alleen om de arresten van de Raad van State ging.

Tegen de procedures van herroeping van het gewijsde en van herziening in bestuurszaken, heeft de Raad van State vooral ingebracht dat alle partijen in een burgerrechtelijk of bestuursrechtelijk geding steeds een prejudiciële vraag kunnen stellen aangaande de bevoegdheid. In zekere zin zou men derhalve kunnen aannemen dat die partijen zich achteraf niet hebben te beklagen dat een betwistbare wet of decreet in die zaken op hen zou zijn toegepast.

De Regering heeft die verschillende argumenten aanvaard en is afgestapt van haar eerste idee om de procedures van herroeping van het gewijsde en van herziening van de arresten van de Raad van State te wijzigen.

In strafzaken is de toestand echter geheel anders. De Raad van State heeft namelijk betoogd dat handhaving van alle beslissingen van de strafrechter, gegrond op een norm die het Arbitragehof zou komen te vernietigen, niet mogelijk was. Volgens artikel 9 van de Grondwet zowel als volgens artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens moet immers worden bepaald dat de vernietiging van een wet of van een decreet beroep openstelt tegen veroordelingen die uitgesproken zijn wegens overtreding van die wet of van dat decreet. De Regering heeft derhalve hoofdstuk II van haar oorspronkelijk ontwerp gehandhaafd, na het te hebben aangepast aan de technische opmerkingen van de Raad van State.

Ik zal de procedure die in strafzaken wordt voorgesteld, thans niet nader toelichten. Allereerst omdat ik meen dat de algemene bespreking zich zal toespitsen op de problematiek van de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof, zowel inzake bestuurshandelingen als inzake overeenkomsten of jurisdictionele beslissingen. Vervolgens omdat ik aan uw Commissie zou willen voorstellen op haar eerstvolgende vergadering uit te nodigen, de heer Legros, hoogleraar in het strafrecht, die wegens zijn bekwaamheid is aangewezen tot Koninklijk Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek. Wij zullen samen met hem dieper kunnen ingaan op de procedure in strafzaken.

Ik zal mij tot besluit dan ook vergenoegen met uw aandacht te vestigen op enkele beginselen die in het ontwerp zijn neergelegd.

Jusqu'à présent, les demandes en révision ne pouvaient être introduites qu'à l'égard de condamnations passées en force de chose jugée en matière criminelle ou correctionnelle. Si le projet ajoute une nouvelle cause d'ouverture des demandes en révision dans l'article 443 du Code d'instruction criminelle, il étend de plus la possibilité d'introduire une demande en révision, dans ce cas, aux condamnations coulées en force de chose jugée en matière contraventionnelle.

Le projet étend également la possibilité d'introduire une demande en révision aux décisions ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation.

La procédure est par ailleurs simplifiée par la suppression de l'exigence de l'avis motivé de trois avocats lorsque la demande se fonde sur un arrêt d'annulation rendu par la Cour d'arbitrage.

Enfin, le projet modifie l'article 28, § 1^{er}, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive afin de permettre aux personnes qui auront été arrêtées ou maintenues en détention sur la seule base d'une norme qui a ensuite été annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage d'obtenir une indemnisation.

J'ai ainsi rappelé les différents problèmes liés aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage et présenté dans ses grandes lignes, le projet qui vous est soumis aujourd'hui.

Le Gouvernement a estimé devoir limiter son projet à une modification de la procédure extraordinaire de révision existant en matière pénale. Il appartient au Parlement d'examiner à son tour l'ensemble de cette problématique ainsi que le choix opéré dans ce projet de loi.

B. Discussion sur le texte initial du projet prévoyant la procédure de la révision pénale pour les condamnations fondées sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage

Un commissaire, après avoir entendu l'exposé introductif du Ministre, souhaite rappeler que si la loi dispose que les parties ont la possibilité de soulever toutes les questions préjudicielles devant la Cour d'arbitrage, les tribunaux ont également le devoir de les soulever de leur propre initiative.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, cette obligation avait été rappelée. Il avait été souligné qu'un tribunal ne pourrait résoudre par lui-même la contradiction qu'il constate entre une loi et un décret ou entre deux décrets.

D'autre part, il ne fait pas de doute que les tribunaux sont tenus de soulever d'office la question préjudicielle si les parties ne la soulèvent pas.

Le commissaire parlant d'abord des actes administratifs pose la question de savoir si le Gouvernement n'estime pas

Tot dusverre konden de vorderingen tot herziening slechts worden ingesteld voor in kracht van gewijsde gegane veroordelingen in criminele of correctionele zaken. Het ontwerp voegt aan artikel 443 van het Wetboek van strafvordering een nieuwe grond toe voor het instellen van een vordering tot herziening, maar het breidt ook de mogelijkheid uit om een vordering tot herziening in te stellen voor in kracht van gewijsde gegane veroordelingen in politiezaken.

De mogelijkheid om een vordering tot herziening in te stellen wordt eveneens uitgebreid tot de beslissingen die opschorting van de uitspraak van de veroordeling bevelen.

De procedure wordt overigens vereenvoudigd doordat de eis van een beredeneerd advies van drie advocaten vervalt wanneer de vordering steunt op een vernietigend arrest van het Arbitragehof.

Ten slotte wijzigt het ontwerp artikel 28, § 1, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis om aan de personen die aangehouden of in hechtenis gebleven zijn op basis alleen van een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof, de mogelijkheid te bieden om schadevergoeding te verkrijgen.

Ik heb hiermee de verschillende problemen in verband met de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof in herinnering gebracht en het voorgelegde ontwerp in grote trekken geschetst.

De Regering heeft gemeend haar ontwerp te moeten beperken tot een wijziging van de buitengewone procedure van herziening in strafzaken. Het staat aan het Parlement nu op zijn beurt aandacht te wijden aan deze problematiek en aan de keuze die in het voorgelegde ontwerp van wet gemaakt wordt.

B. Bespreking over de oorspronkelijke tekst van het ontwerp waarin de procedure wordt omschreven voor de herziening van strafrechtelijke veroordelingen, gegrond op een norm die door het Arbitragehof vernietigd wordt

Na de inleiding van de Minister herinnert een Commissielid eraan dat de partijen volgens de wet wel de mogelijkheid hebben om alle prejudiciële vragen op te werpen voor het Arbitragehof, maar dat de rechtbanken insgelijks de plicht hebben die eigener beweging op te werpen.

Bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 werd aan die verplichting herinnerd. Onderstreept werd dat een rechtbank de tegenstrijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten niet zelf kon opheffen.

Aan de andere kant lijdt het geen twijfel dat de rechtbanken van ambtswege de prejudiciële vraag moeten opwerpen, wanneer de partijen dit niet doen.

Het Commissielid heeft het allereerst over de bestuurs-handelingen en vraagt of de Regering niet liever zou ingaan

préférable de suivre la suggestion du Conseil d'Etat qui propose qu'un nouveau délai soit ouvert dans les 60 jours qui suivent l'annulation de la norme jugée inconstitutionnelle. Chacune des parties intéressées pourrait ainsi obtenir l'annulation des actes administratifs fondés sur les normes annulées.

La Cour d'arbitrage, le commissaire le rappelle, n'a pas en principe le pouvoir d'annuler des actes de l'administration. Elle ne peut annuler les arrêtés royaux ni les arrêtés communautaires ou régionaux pris en exécution d'une norme déclarée inconstitutionnelle ou illégale.

Sans doute peut-elle maintenir les effets de certaines normes annulées, mais que se passera-t-il à l'égard des arrêtés d'application et des actes administratifs dont elle ne dirait pas qu'ils sont maintenus ?

On peut imaginer qu'un Exécutif ne fasse rien pour remplacer, abroger ou modifier des arrêtés d'application fondés sur une norme annulée.

Que peuvent faire alors les justiciables qui ont exécuté volontairement de tels arrêtés ?

Ne pas réouvrir le délai de recours au Conseil d'Etat pourrait impliquer deux attitudes: soit considérer que ces actes administratifs sont inexistantes puisqu'ils sont fondés sur une norme qui a disparu et qui est censée n'avoir jamais existé dans l'ordre juridique, soit aussi considérer que ces actes subsistent indépendamment du fait de l'anéantissement de la loi ou du décret.

Dans cette dernière hypothèse il ne resterait, pour la protection des droits individuels à l'encontre de ces arrêtés devenus sans base légale, que le recours à l'article 107 de la Constitution.

Mais une décision judiciaire n'interviendra qu'entre les parties concernées. Elle ne vaudrait pas *erga omnes*. Il faudra des années pour assurer l'unité de jurisprudence sur la question. L'insécurité régnera donc.

Le même commissaire demande également si l'article 1133, 5°, du Code judiciaire s'applique à des instances séparées.

Cet article dispose que la requête civile est ouverte si la décision est fondée sur un arrêt ou un jugement en matière répressive qui a été ensuite annulé.

La procédure de requête civile sera donc ouverte à l'égard des jugements civils pour autant qu'ils se soient fondés sur une norme pénale postérieurement annulée ou lorsque l'instance civile aura condamné quelqu'un sur base d'une faute établie par un jugement pénal.

Chaque fois qu'un jugement pénal aura été annulé à raison d'une révision consécutive à l'annulation de la norme, une requête civile pourra être introduite à l'encontre des

op het voorstel van de Raad van State om een nieuwe termijn van zestig dagen te laten beginnen bij de vernietiging van een ongrondwettig geoordeelde norm. Zo zou elk van de partijen de vernietiging kunnen vorderen van bestuurs-handelingen die gegrond zijn op die vernietigde norm.

Het lid wijst erop dat het Arbitragehof in beginsel niet bevoegd is om bestuurshandelingen te vernietigen. Het kan noch koninklijke besluiten noch communautaire of gewestelijke besluiten vernietigen die genomen zijn ter uitvoering van een ongrondwettig of onwettig verklaarde norm.

Wel kan het Hof de gevolgen van vernietigde normen handhaven, maar wat zal er gebeuren met de toepassingsbesluiten en de bestuurshandelingen waarvan het niet zou zeggen dat ze gehandhaafd worden ?

Men kan zich inbeelden dat een Executieve niets onderneemt om de op een vernietigde norm gegronde toepassingsbesluiten te vervangen, op te heffen of te wijzigen.

Wat staat er dan te doen aan rechtzoekenden die dergelijke besluiten vrijwillig hebben uitgevoerd ?

Het niet-heropenen van de termijn om in beroep te gaan bij de Raad van State zou tot tweërlei houding kunnen leiden: hetzij oordelen dat die bestuurshandelingen niet-bestaande zijn, omdat ze gegrond zijn op een norm die weggevallen is en die geacht wordt nooit te hebben bestaan in de rechtsorde, hetzij oordelen dat die handelingen wel blijven bestaan, onafhankelijk van de vernietiging van de wet of het decreet.

In deze laatste hypothese zou voor de bescherming van de individuele rechten tegen die besluiten, die geen wettelijke grondslag meer hebben, alleen nog een beroep op artikel 107 van de Grondwet mogelijk blijven.

Een rechterlijke beslissing zal echter alleen tussen de betrokken partijen worden gewezen. Zij geldt niet *erga omnes*. Er zullen jaren nodig zijn om eenheid te brengen in de rechtspraak over die vraag. Er zal dus onzekerheid heersen.

Hetzelfde lid vraagt ook of artikel 1133, 5°, van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is op gescheiden instanties.

Het artikel bepaalt dat een verzoek tot herroeping van het gewijsde kan worden ingediend, indien de beslissing berust op een vonnis of arrest in strafzaken dat naderhand vernietigd is.

De procedure van herroeping van het gewijsde zal dus openstaan ten aanzien van burgerlijke vonnissen, voor zover deze gegrond zijn op een strafrechtelijke norm die achteraf vernietigd wordt of wanneer de burgerlijke instantie iemand veroordeeld heeft wegens een fout bij strafvonnis vastgesteld.

Telkens wanneer een strafvonnis teniet wordt gedaan bij een herziening wegens vernietiging van de norm, kan de herroeping worden verzocht van het burgerrechtelijke

jugements civils qui se seraient fondés sur une disposition de ce jugement mis à néant à la suite d'une révision.

A suivre l'exposé des Ministres, on eut pu croire que le projet, limité à la révision de la décision pénale n'aurait pas d'incidence sur la procédure de la requête civile. Il n'en est manifestement rien.

Le commissaire déclare qu'il faudra aussi examiner la situation de personnes qui ont été condamnées par des juridictions civiles sur base d'une norme pénale.

Fera-t-on un sort distinct à ceux-là ?

Le commissaire pose en outre la question: la restitution de l'indû est-elle concevable ?

Un justiciable qui aura payé à l'Etat sur base d'une norme annulée, des sommes déterminées pourra-t-il les répéter après l'annulation ?

Il faut bien voir aussi que la majorité des justiciables renonceront à faire des procès à l'Etat, tout simplement parce qu'ils n'aimeront pas en prendre le risque et supporter les frais d'une action.

Après s'être inclinés et avoir payé, et lorsque la norme sur base de laquelle un paiement a été fait aura été annulée, ces justiciables pourront-ils agir en justice à l'encontre des pouvoirs publics en demandant la répétition de l'indû ?

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) déclare qu'il ne peut donner, à ce moment du débat, qu'une réponse provisoire.

Le Ministre est tout d'abord d'accord sur le fait qu'il faudra informer les tribunaux de ce qu'ils doivent poser d'office les questions préjudicielles, même lorsque les parties ne les soulèvent pas.

Il lui paraît nécessaire que, dès la mise en place de la Cour d'arbitrage, les chefs de corps informent leurs magistrats des implications qui découlent de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

Par ailleurs, le Ministre n'est pas favorable à la suggestion de rouvrir le délai d'annulation des actes administratifs. Si l'on s'engageait dans cette voie, il faudrait savoir comment justifier que l'on crée une voie de recours particulière à l'égard des actes administratifs sans agir de la même manière à l'égard des décisions contentieuses administratives.

Pour les raisons de sécurité juridique déjà rappelées, le Gouvernement n'entend pas que soient remises en question les décisions contentieuses administratives.

Toutefois, le Ministre pense qu'il faut trancher la question de savoir si les actes administratifs qui n'auraient pas été maintenus expressément par la Cour d'arbitrage et qui auraient été pris en vertu d'une norme annulée par celle-ci, doivent être considérés comme inexistantes. Il s'agit là d'une théorie que l'on peut soutenir.

gewijsde dat gegrond zou zijn op een beschikking van dat vonnis, dat teniet is gedaan bij een herziening.

Bij het beluisteren van de uiteenzetting van de Ministers had men kunnen denken dat het ontwerp beperkt was tot de herziening van de strafrechtelijke beslissing en geen invloed zou hebben op de procedure van herroeping van het gewijsde. Blijkbaar is daar niets van aan.

Het Commissielid verklaart dat ook de toestand zal moeten worden onderzocht van degenen die door een burgerlijk rechtscollege zijn veroordeeld op de grondslag van een strafrechtelijke norm.

Zal hun een ander lot worden beschoren ?

Is de teruggave van wat onrechtmatig ontvangen is, denkbaar, zo vraagt spreker verder.

Kan iemand die op grond van een vernietigde norm aan de Staat een bepaald bedrag heeft betaald, dat terugvorderen na vernietiging ?

Men moet ook bedenken dat het merendeel van de rechtzoekenden de Staat wel geen proces zullen aandoen, om de eenvoudige reden dat zij zich niet gaarne zullen blootstellen aan het risico de kosten van een rechtsgeding te moeten dragen.

Hebben zij zich eenmaal bij de zaak neergelegd en betaald en de betrokken norm wordt vernietigd, zullen zij dan het onverschuldigd betaalde in rechte kunnen terugvorderen van de overheid ?

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) verklaart dat hij in deze stand van het debat alleen een voorlopig antwoord kan geven.

De Minister is het er wel over eens dat aan de rechtbanken zal moeten worden medegedeeld dat ze de prejudiciële vraag van ambtswege behoren te stellen, zelfs als de partijen dat niet doen.

Hij acht het noodzakelijk dat, zodra het Arbitragehof geïnstalleerd is, de korpschefs hun magistraten op de hoogte brengen van de gevolgen van de wet houdende inrichting van het Arbitragehof.

Overigens is de Minister geen voorstander van het voorstel om de termijn waarbinnen de bestuurshandelingen vernietigd kunnen worden, opnieuw open te stellen. Indien men dat zou doen, zou men moeten kunnen motiveren waarom voor de bestuurshandelingen een bijzonder rechtsmiddel in het leven wordt geroepen en niet voor de beslissingen in geschillen van bestuur.

Zoals reeds gezegd, wil de Regering ter wille van de rechtszekerheid niet dat dergelijke beslissingen opnieuw in het geding worden gebracht.

Niettemin meent de Minister dat uitsluitel moet worden gegeven over de vraag of de bestuurshandelingen die door het Arbitragehof niet uitdrukkelijk gehandhaafd zouden zijn en gegrond zijn op een door het Arbitragehof vernietigde norm, als niet-bestaande beschouwd moeten worden. Dit is een theorie die verdedigd kan worden.

Mais l'on peut également admettre que ces actes administratifs qui n'ont pas été expressément annulés subsistent dans l'ordre juridique tant que les Exécutifs compétents ne les auront pas retirés, ou tant qu'ils n'auront pas été déclarés inapplicables en application de l'article 107 de la Constitution.

Le Ministre penche plutôt pour cette seconde thèse.

Par ailleurs, répondant au commissaire, le Ministre croit qu'il a parfaitement raison de dire que la procédure de la requête civile pourrait être mise en œuvre à la suite d'une revision pénale sans qu'il y ait à modifier quoi que ce soit à la loi actuelle. L'article 1133 du Code judiciaire est parfaitement explicite à ce sujet.

Les parties civiles, selon l'article 444 du Code d'instruction criminelle, alinéa 6 et alinéa 8, pourront donc intervenir dans l'instance en revision par requête à la Cour de cassation.

Le Ministre rappelle que si la revision est admise, la partie civile perdra le bénéfice des condamnations obtenues à son profit et sera condamnée à la restitution sans néanmoins qu'elle puisse, sauf le cas de dol personnel, être condamnée à la restitution des fruits et intérêts si ce n'est qu'à partir de l'arrêt qu'elle mettra à la revision.

Quant au problème de la répétition de l'indû, le Ministre rappelle qu'il s'agit d'une construction jurisprudentielle à laquelle on a recours lorsqu'il n'y a pas d'autre voie de droit possible.

Le fait de ne pas poser de question préjudicielle dans le cadre du procès enlèvera-t-il ultérieurement la possibilité d'agir en restitution de l'indû parce que la partie n'aurait pas utilisé cette voie de droit qui lui était offerte? La question demeure ouverte.

Un membre estime qu'il convient d'insister sur le fait que quelle que soit la solution retenue par le projet gouvernemental, la décision procèdera d'un choix fondamental.

Cette option mérite selon lui un débat approfondi, car les praticiens et tous ceux qui s'intéressent aux problèmes institutionnels ne comprendraient pas que le Parlement adopte une solution, si bonne soit-elle, sans envisager préalablement quelles étaient les autres solutions possibles.

Cette question s'est déjà posée au Gouvernement, puisque celui-ci dans son projet initial avait pris une option beaucoup plus large que celle qu'il propose aujourd'hui à la suite de l'avis du Conseil d'Etat. Ainsi le membre s'interroge sur le sort qui doit être fait aux décisions administratives non contentieuses — réglementaires ou individuelles — qui a été évoqué dans la déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (N).

Men kan echter eveneens staande houden dat deze bestuurshandelingen die niet uitdrukkelijk vernietigd zijn, in de rechtsorde blijven bestaan zolang de bevoegde executieven ze niet hebben ingetrokken of zolang ze niet ontoepaselijk zijn verklaard overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet.

De Minister helt eerder over naar die tweede stelling.

Anderzijds meent de Minister dat het Commissielid volkomen gelijk heeft met zijn opmerking dat de procedure voor de herroeping van het gewijsde ingezet zou kunnen worden na een herziening van een strafrechtelijke beslissing, zonder dat er iets aan de huidige wet gewijzigd zou behoeven te worden. Artikel 1133 van het Gerechtelijk Wetboek is op dit punt zeer duidelijk.

Volgens artikel 444, zesde en achtste lid, van het Wetboek van strafvordering kunnen de burgerlijke partijen dus in het geding tussenkomen bij wege van een verzoekschrift aan het Hof van Cassatie.

De Minister herinnert eraan dat indien de herziening wordt toegestaan, de burgerlijke partij het voordeel van de te haren gunste verkregen veroordelingen verliest en dat zij wordt veroordeeld tot zodanige teruggaven als naar recht, zonder dat zij, behalve wanneer zij zelf bedrog heeft gepleegd, kan worden veroordeeld tot teruggave van de vruchten en de interest, zij het dan eerst vanaf het arrest waarbij de herziening wordt toegestaan.

Wat betreft de terugvordering van het onverschuldigde wijst de Minister erop dat het om een constructie uit de rechtspraak gaat, waartoe men zijn toevlucht neemt als er geen ander rechtsmiddel meer mogelijk is.

Zal het niet stellen van de prejudiciële vraag bij een proces de mogelijkheid uitsluiten dat het onverschuldigde wordt teruggegeven omdat de partij geen gebruik heeft gemaakt van dit rechtsmiddel dat haar ten dienste stond? Dat is nog een open vraag.

Een lid meent er nadrukkelijk op te moeten wijzen dat, welke oplossing in het regeringsontwerp ook wordt aangenomen, de beslissing zal uitgaan van een fundamentele keuze.

Deze keuze verdient naar zijn oordeel een grondig debat, want de rechtsbeoefenaars en al degenen die belang stellen in de institutionele problemen zouden niet begrijpen dat het Parlement zou besluiten tot een oplossing, hoe goed die ook moge zijn, zonder vooraf na te gaan welke andere oplossingen er nog mogelijk waren.

De vraag was ook al gerezen voor de Regering, aangezien zij in haar oorspronkelijk ontwerp een veel ruimere formule had gekozen dan zij nu voorstelt ingevolge het advies van de Raad van State. Zo stelt het Commissielid zich vragen omtrent de regeling die moet worden getroffen voor de algemene of individuele beslissingen die niet in geschil zijn, een probleem dat werd aangeroerd in de verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (N).

Le membre rappelle la position qui apparemment a été prise par le Gouvernement : elle est fondée sur la théorie de l'inexistence. Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a déclaré qu'il fallait considérer comme inexistantes les actes administratifs fondés sur une norme annulée.

L'avis du Conseil d'Etat est pour le moins réservé sur cette position. Le membre pense aussi que la théorie de l'inexistence ne peut être invoquée pour déterminer le sort des actes administratifs ayant leur fondement dans une norme annulée.

Il rappelle que cette théorie de l'inexistence a trouvé son origine dans le droit civil et plus spécialement dans le droit du mariage.

Le mariage est un acte solennel soumis à un grand nombre de conditions de forme.

Pour éviter que des dispositions légales restrictives n'aient des conséquences excessives en ce qui concerne la validité d'un mariage, la doctrine et la jurisprudence avaient fait admettre dès le début du 19^{ème} siècle le principe selon lequel en matière de mariage, il n'y a pas de nullité sans texte.

Cette conception, si elle avait été admise à l'état pur, aurait eu l'inconvénient de donner validité à des mariages contrevenant à des règles fondamentales et que le législateur a omis de sanctionner (ainsi un mariage entre personnes de même sexe). Pour éviter cet inconvénient on a fait prévaloir la théorie selon laquelle lorsqu'un mariage est affecté d'un vice d'une gravité telle qu'il ne répond plus à la notion de mariage, il doit être réputé inexistant.

De la matière du mariage la théorie de l'inexistence est passée aux autres actes du droit civil puis au droit administratif. Ce sont surtout la doctrine et la jurisprudence françaises qui l'ont approfondie pour des raisons propres au droit administratif français. L'on sait que dans ce pays, c'est en principe aux seules juridictions administratives à l'exception des tribunaux judiciaires qu'il appartient de se prononcer sur la validité des actes administratifs.

Il a cependant fallu admettre que certains actes irréguliers émanant ou censés émaner d'agents de l'administration sont affectés d'un vice à ce point fondamental qu'ils ne constituent pas de véritables actes administratifs et par conséquent ne sont pas soustraits à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

C'est donc une règle de compétence qui finalement a conduit à justifier la théorie de l'inexistence.

La théorie de l'inexistence s'est réduite à quelques exemples limités (un arrêté royal non signé, un acte émanant d'un simple particulier intervenant abusivement dans le domaine administratif etc.)

Het lid, herinnert aan het standpunt dat de Regering blijkbaar heeft ingenomen : het steunt op de theorie van het niet-bestaan. De Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft verklaard dat de bestuurshandelingen gegrond op een vernietigde norm, als niet-bestaande moesten worden beschouwd.

Het advies van de Raad van State is op zijn minst gereserveerd wat dat standpunt betreft. Het lid denkt ook dat de theorie van het niet-bestaan niet kan dienen om uit te maken wat er moet gebeuren met de bestuurshandelingen die hun grond vinden in een vernietigde norm.

Hij wijst erop dat deze theorie van het niet-bestaan uit het burgerlijk recht stamt en meer in het bijzonder uit het huwelijksrecht.

Het huwelijk is een plechtige handeling die aan een groot aantal vormvereisten moet voldoen.

Om te voorkomen dat beperkende wetsbepalingen al te verregaande gevolgen zouden hebben in verband met de geldigheid van een huwelijk, hadden de rechtsleer en de rechtspraak al in het begin van de 19^{de} eeuw het beginsel doen aanvaarden, dat er inzake huwelijk geen nietigheid kan zijn zonder tekst.

In haar zuivere vorm toegepast zou aan deze opvatting het bezwaar verbonden zijn geweest dat geldigheid werd verleend aan huwelijken die ingaan tegen fundamentele regels en die de wetgever zonder sanctie heeft gelaten (zoals een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht). Om dat bezwaar te ondervangen heeft men de theorie doen gelden dat wanneer aan een huwelijk zo'n ernstig gebrek kleeft dat het niet meer beantwoordt aan het begrip huwelijk, het moet worden geacht niet te bestaan.

Aanvankelijk dus toegepast inzake huwelijk is die theorie van het niet-bestaan dan overgegaan op de andere burgerrechtelijke handelingen en nadien op het bestuursrecht. Zij werd vooral uitgediept door de Franse rechtsleer en rechtspraak om redenen die eigen zijn aan het Franse bestuursrecht. Zoals bekend, zijn in Frankrijk principieel alleen de administratieve rechtscolleges, met uitsluiting van de rechtbanken, bevoegd om zich uit te spreken over de geldigheid van bestuurshandelingen.

Toch heeft men moeten aannemen dat aan sommige onregelmatige handelingen die uitgaan of geacht worden uit te gaan van ambtenaren, zo'n fundamenteel gebrek kleeft dat het geen ware bestuurshandelingen meer zijn, die bijgevolg niet onttrokken worden aan de bevoegdheid van de gewone rechtbanken.

Het is dus een regel van bevoegdheid die tenslotte de grondslag heeft gevormd voor de theorie van de niet-bestaande handelingen.

Die theorie is beperkt gebleven tot enkele zeldzame gevallen (een niet ondertekend koninklijk besluit, de handeling van een particulier die wederrechtelijk het gebied van de administratie betreedt enz.).

La théorie de l'inexistence n'a été acceptée qu'avec beaucoup de réserve en Belgique et n'a pu s'appliquer qu'à un nombre très restreint d'actes. En règle générale, les actes administratifs irréguliers restent des actes « existants ». Leur irrégularité les rend seulement annulables.

Si, dans la théorie administrative, les actes irréguliers réputés inexistantes sont l'exception, il doit selon l'intervenant en aller de même pour les actes administratifs adoptés en application d'une norme annulée par la Cour d'arbitrage.

En juger autrement comme le fait le Ministre des Réformes institutionnelles (N) reviendrait à traiter plus rigoureusement ces actes que les actes administratifs ne reposant sur aucun texte ni aucune base légale.

C'est pourquoi la notion d'inexistence doit rester tout à fait résiduaire. Les actes administratifs fondés sur une norme annulée, devraient être simplement annulables.

Partant de là, il faut savoir quelle sera la juridiction qui sera compétente pour se prononcer sur leur annulation. Le membre observe qu'il y a une contradiction dans les déclarations du Ministre des Réformes institutionnelles (N). Celui-ci déclare, d'une part, que les actes administratifs fondés sur une norme annulée « doivent être considérés comme inexistantes parce qu'ils sont dénués du fondement juridique requis ».

D'autre part il déclare que « l'annulation de ces actes devra être soumise au Conseil d'Etat » (cfr. avis du Conseil d'Etat, doc. Sénat, n° 579-1, p. 11).

En reconnaissant la compétence de la haute juridiction administrative, le Ministre considère implicitement qu'il s'agit non d'inexistence, mais d'annulabilité.

En conclusion, le membre estime qu'une intervention du législateur est indispensable. Il se demande quelle sera la juridiction appelée à se prononcer sur la validité de ces actes administratifs réglementaires ou individuels pris en exécution d'une norme annulée.

On peut en premier lieu songer à la Cour d'arbitrage. Celle-ci ne trouve-t-elle pas dans l'article 6, alinéa 2, de la loi du 23 juin 1983 le pouvoir d'annuler ou de constater la nullité de ces actes ?

Le Conseil d'Etat, dans son avis, se prononce pour la négative, « Il serait erroné, dit-il, de penser que la disposition précitée règle entièrement cette question. Par cette disposition, en effet, la Cour se voit conférer le pouvoir de limiter les effets rétroactifs de ses arrêts d'annulation, non de déterminer l'étendue de ces effets de manière positive ». ... « Si l'on aperçoit ainsi assez clairement que la Cour pourra, par son arrêt, sauvegarder la validité d'actes administratifs que la disparition *ab initio* de la loi ou du décret aurait compromise, le sort des actes administratifs non visés par

In België is de leer van het niet-bestaan niet dan met veel voorbehoud aanvaard en heeft alleen toepassing kunnen vinden op een zeer klein aantal handelingen. Door de band blijven onregelmatige bestuurshandelingen « bestaan », ze zijn alleen maar vernietigbaar.

In de theorie van het bestuursrecht behoren de onregelmatig geachte handelingen tot de uitzonderingen en dit moet volgens spreker ook zo zijn voor bestuurshandelingen verricht met toepassing van een norm die door het Arbitragehof vernietigd is.

Daar anders over denken, zoals de Minister van Institutionele hervormingen (N) doet, zou erop neerkomen dat die handelingen strenger worden behandeld dan de bestuurshandelingen die op geen enkele tekst berusten noch enige wettelijke grondslag hebben.

Daarom moet het begrip niet-bestaande handeling terzijde gelaten worden voor wat het is en zouden de bestuurshandelingen die gegrond zijn op een vernietigde norm, niet anders dan vernietigbaar moeten zijn.

Daarvan uitgaande, moeten wij weten welk rechtscollege bevoegd zal zijn om zich over de vernietiging uit te spreken. Het lid merkt op dat de verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) met elkaar in tegenspraak zijn. Enerzijds, verklaart hij dat de bestuurshandelingen die gegrond zijn op een vernietigde norm « als onbestaand moeten worden beschouwd wegens het verlies van de veriste rechtsgrond ».

En anderzijds verklaart hij dat « de vernietiging van die handelingen de zaak is van de Raad van State » (cf. advies van de Raad van State, Gedr. St. Senaat, nr. 579-1, blz. 11).

Door de bevoegdheid van het hoog administratief rechtscollege te erkennen, geeft de Minister impliciet aan dat hier geen sprake is van niet-bestaande handelingen, maar wel van vernietigbare handelingen.

Tot slot is het lid van oordeel dat hier een wettelijke regeling onmisbaar is. Hij vraagt zich af welk rechtscollege zich zal hebben uit te spreken over de geldigheid van die verordenende of individuele bestuurshandelingen die berusten op een vernietigde norm.

Men kan in de eerste plaats denken aan het Arbitragehof. Is het niet zo dat dit Hof uit artikel 6, tweede lid, van de wet van 23 juni 1983 de bevoegdheid put om die handelingen te vernietigen of de nietigheid van die handelingen vast te stellen ?

In zijn advies antwoordt de Raad van State hierop echter ontkennend. « Het zou verkeerd zijn te denken dat dit probleem geheel is geregeld in het reeds aangehaalde artikel. Die bepaling geeft het Hof immers de bevoegdheid om de gevolgen van de terugwerking van zijn vernietigingsarresten te beperken, niet om de omvang van die gevolgen op positieve wijze te bepalen. » ... « Is aldus vrij duidelijk te zien gegeven dat het Hof, met zijn arrest, de geldigheid van bestuurshandelingen zal kunnen vrijwaren wanneer die geldigheid door het wegvallen *ab initio* van de wet of van het

l'arrêt, mais dont la légalité se trouverait affectée par l'annulation de la norme n'est, en revanche, pas formellement réglé ».

Ce membre avoue mal comprendre cette manière de voir. Si l'on reconnaît, comme le fait l'article 6, alinéa 2, de la loi, à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'annuler avec effet rétroactif ou sans effet rétroactif la norme irrégulière, en d'autres termes de maintenir ou de ne pas maintenir les effets de cette norme pour le passé, il faut considérer que la Cour trouve dans sa compétence la possibilité de faire disparaître ou de ne pas faire disparaître les dispositions prises en application de la norme annulée. Compte tenu de la rédaction de l'article 6, alinéa 2, il faut même considérer que doivent disparaître pour le passé tous les effets — et donc toutes les décisions — que la Cour n'a pas expressément décidé de maintenir. D'une manière plus générale, il paraît contradictoire de donner un pouvoir différent à la Cour selon qu'elle se prononce « en direction du passé » ou « en direction de l'avenir ».

Il n'en reste pas moins que la loi organique laisse subsister une équivoque qui trouve son écho dans l'avis du Conseil d'Etat. Il en résulte que si l'on veut attribuer, sans équivoque, une compétence à la Cour d'arbitrage en la matière, il conviendrait qu'un texte explicite intervienne.

Si l'on n'accepte pas la compétence de la Cour d'arbitrage pour déterminer les « conséquences administratives » de l'annulation des normes qu'elle a prononcée, il conviendrait d'attribuer cette compétence au Conseil d'Etat. Ceci suppose, comme le Conseil d'Etat l'a affirmé lui-même dans son avis, que l'on ouvre à nouveau le délai de recours de soixante jours à dater du moment où la norme a été annulée. Cette modification n'est pas difficile à introduire mais une telle solution présente l'inconvénient de faire resurgir un nouveau débat, de prolonger certaines situations transitoires et, en outre, de faire dépendre le sort d'actes administratifs pris en exécution d'une décision annulée de l'introduction ou non de recours par des particuliers ou par des personnes publiques intéressées.

Peut-être pourrait-on trouver une solution intermédiaire qui éviterait ces inconvénients soit en donnant à la Cour d'arbitrage le pouvoir de saisir elle-même le Conseil d'Etat, soit en reconnaissant à la Cour d'arbitrage le pouvoir de se prononcer après consultation du Conseil d'Etat. Cette procédure paraît mériter une analyse bien qu'elle soit en dehors de nos mécanismes institutionnels habituels. Le commissaire préintervenant ne désire pas prendre option à ce niveau de la discussion, attendant pour cela le débat sur l'organisation de la procédure qui doit intervenir en la présence du Commissaire royal à la Réforme du Droit pénal.

decreet in gevaar zou zijn gekomen, er is niet formeel geregeld wat er zal geschieden met de bestuurshandelingen die in het arrest niet zijn genoemd, maar die door de nietigverklaring van de norm in hun wettigheid mochten zijn aangetast. »

Het lid geeft toe die zienswijze niet goed te begrijpen. Indien men erkent dat het Arbitragehof de bevoegdheid bezit, zoals in artikel 6, tweede lid, van de wet staat, om de onregelmatige norm te vernietigen met of zonder terugwerkende kracht, anders gezegd om de gevolgen van die norm al dan niet te handhaven voor het verleden, dan moet men ook aannemen dat het Hof in zijn bevoegdheid de mogelijkheid vindt om de maatregelen genomen met toepassing van de vernietigde norm, al dan niet te doen verdwijnen. Gelet op de formulering van artikel 6, tweede lid, behoort men zelfs aan te nemen dat alle gevolgen — en dus ook alle beslissingen — die het Hof niet uitdrukkelijk besloten heeft te handhaven, moeten verdwijnen voor het verleden. Meer in het algemeen lijkt het tegenstrijdig om aan het Hof een verschillende bevoegdheid te verlenen al naar het zich uitspreekt « in de richting van het verleden » of « in de richting van de toekomst ».

Dit neemt niet weg dat de organieke wet een dubbelzinnigheid laat voortbestaan, die haar weerklank vindt in het advies van de Raad van State. Daaruit volgt dat indien men aan het Arbitragehof ondubbelzinnig bevoegdheid op dit stuk wil verlenen, dat uitdrukkelijk in een tekst verwoord dient te worden.

Neemt men niet aan dat het Arbitragehof bevoegd is om de « administratieve gevolgen » van de uitgesproken vernietiging te bepalen, dan behoort die bevoegdheid aan de Raad van State te worden toegekend. Dat veronderstelt, zoals de Raad van State in zijn advies zelf heeft verklaard, dat de termijn van zestig dagen waarbinnen in beroep kan worden gegaan, opnieuw begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de norm vernietigd is. Die wijziging is niet moeilijk in te voeren, maar heeft wel het nadeel dat er een nieuw debat uit zal ontstaan, dat bepaalde overgangssituaties langer blijven duren en, bovendien dat het lot van bestuurshandelingen ter uitvoering van een vernietigde beslissing gaan afhangen van het al dan niet instellen van beroep door belanghebbende particulieren of publiekrechtelijke rechtspersonen.

Wellicht is er een tussenoplossing te vinden waardoor die nadelen voorkomen zouden worden, hetzij door aan het Arbitragehof de bevoegdheid te verlenen om de zaak zelf aanhangig te maken bij de Raad van State, hetzij door aan het Arbitragehof de bevoegdheid toe te kennen om zich uit te spreken na het advies van de Raad van State te hebben ingewonnen. Deze procedure verdient nadere beschouwing, hoewel ze buiten onze gewone institutionele structuren valt. De vorige spreker wenst in deze stand van de bespreking nog geen stelling te nemen en wacht liever op het debat over de procedureregeling, dat plaats moet hebben in aanwezigheid van de Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek.

Il ajoute que certains redoutent les conséquences néfastes qui pourraient s'attacher à la remise en cause, sous quelque forme que ce soit, des situations administratives acquises. Ces conséquences — inévitables à partir du moment où on doit détruire une situation irrégulière — sont moins graves qu'on pourrait le penser pour les raisons suivantes. Tout d'abord, en exigeant un recours et une intervention formelle d'une décision juridictionnelle — qu'il s'agisse de la Cour d'arbitrage ou du Conseil d'Etat — on sauvegarde la sécurité juridique. Ensuite, l'annulation n'interviendra rétroactivement que dans la seule mesure où la Cour d'arbitrage a donné un effet rétroactif à l'annulation de la norme. Si cette annulation n'opère pas rétroactivement, les décisions prises en application de cette norme ne disparaîtront pas rétroactivement non plus.

Les développements qui précèdent concernent uniquement les décisions administratives — réglementaires ou individuelles — émanant de l'administration « active ». Quel doit être le sort des décisions administratives contentieuses, de caractère juridictionnel, revêtues en principe de l'autorité de la chose jugée : décisions du Conseil d'Etat, d'une part, des juridictions administratives « du premier degré », de l'autre?

Le respect de la légalité et des effets des décisions de la Cour d'arbitrage implique qu'on puisse réviser, au moins dans certains cas, les décisions en cause. Il serait fortement regrettable que, dans les matières qui peuvent avoir une importance considérable, l'existence des décisions juridictionnelles fasse obstacle au rétablissement de la légalité.

En faveur du maintien de telles décisions, on invoquera certainement le respect de la sécurité juridique et l'on ne manquera pas de mettre en relief l'insécurité qu'entraîne à cet égard la violation de la chose jugée. Nous rappellerons toutefois qu'il ne s'agit pas ici d'effacer de plein droit des décisions juridictionnelles mais de les faire disparaître par l'effet d'une décision expresse.

En outre, de même que pour les décisions de l'administration « active », il faut se garder d'en exagérer les effets. Le problème de la remise en cause de telle décision ne se pose que lorsque la Cour d'arbitrage les annule « ex tunc ». Lorsqu'elle le fait « ex nunc » cela signifie qu'on laisse subsister les effets du passé et, par conséquent qu'on « laisse debout » les décisions juridictionnelles devenues définitives avant l'annulation de la norme qui en était la base, par la Cour d'arbitrage. Celle-ci peut donc déjà d'elle-même, selon la gravité de l'irrégularité et selon le poids de ses conséquences sociales, laisser ou non subsister les décisions juridictionnelles antérieures.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) constate que l'intervenant a exposé clairement l'évolution de la doctrine de l'inexistence par opposition à celle de la nullité. Le Ministre rappelle les distinctions qui existent entre les

Hij voegt eraan toe dat sommigen beducht zijn voor de kwalijke gevolgen die kunnen ontstaan wanneer administratieve toestanden in welke vorm ook weer in het geding worden gebracht. Die gevolgen, die onvermijdelijk zijn zodra een onregelmatige toestand teniet moet worden gedaan, vallen minder erg uit dan men zou kunnen denken, en wel om de volgende redenen. Allereerst wordt de rechtszekerheid gewaarborgd door te eisen dat er beroep wordt ingesteld en dat een rechtsprekend orgaan, het zij het Arbitragehof of de Raad van State, een formele beslissing wijst. Vervolgens zal de vernietiging alleen terugwerken in zoverre het Arbitragehof terugwerkende kracht geeft aan de vernietiging van de norm. Werkt die vernietiging niet terug, dan zullen de beslissingen die met toepassing van die norm genomen zijn, ook niet met terugwerkende kracht uitgewist worden.

De vorenstaande opmerkingen betreffen enkel de verordenende of individuele administratieve beslissingen die uitgaan van een « actief » bestuur. Wat moet er echter gebeuren met de administratieve rechtspraak, die in beginsel bekleed is met het gezag van het rechterlijk gewijsde: beslissingen van de Raad van State enerzijds en van de administratieve rechtscolleges « in eerste aanleg » anderzijds?

De eerbied voor de wettigheid en de gevolgen van de beslissingen van het Arbitragehof eist dat, althans in bepaalde gevallen, de beslissingen in kwestie herzien kunnen worden. Het zou zeer te betreuren zijn dat in aangelegenheden die van grote betekenis kunnen zijn, het bestaan van die rechtspraak een hinderpaal zou vormen voor het herstel van de wettigheid.

Voor het handhaven van dergelijke beslissingen zal men zich zeker beroepen op de eis van rechtszekerheid en men zal niet nalaten te wijzen op de onzekerheid die de aantasting van het rechterlijk gewijsde met zich brengt. Wij willen er evenwel aan herinneren dat het niet de bedoeling is om jurisdictionele beslissingen van rechtswege uit te wissen, maar om ze te doen verdwijnen door een uitdrukkelijke uitspraak.

En evenals voor de beslissingen van het « actieve » bestuur, moet men zich ook wachten de gevolgen daarvan te overdrijven. Een dergelijke beslissing wordt slechts opnieuw in het geding gebracht indien het Arbitragehof die beslissing « ex tunc » vernietigt. Doet het dat « ex nunc », dan betekent dit dat de gevolgen voor het verleden blijven bestaan en dat ook de rechtspraak « overeind » blijft voor zover die definitief geworden is voordat de norm die eraan ten grondslag lag, door het Arbitragehof vernietigd werd. Het Arbitragehof kan dus zelf, al naar de ernst van de onregelmatigheid en naar de belangrijkheid van de maatschappelijke gevolgen, vroeger genomen beslissingen al dan niet laten voortbestaan.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) zegt dat spreker duidelijk heeft uiteengezet hoe de leer van de niet-bestaande handelingen zich heeft ontwikkeld in tegenstelling met die van de nietige handelingen. De Minis-

différents types de nullité. Certaines nullités pouvant en l'occurrence se confondre avec l'inexistence. On connaît, dit-il, la nullité relative qui ne peut être invoquée que par une partie qui a intérêt à le faire, et la nullité absolue qui est soulevée d'office par la juridiction saisie.

Certains auteurs y ajoutent aussi la notion de nullité naturelle qui n'est qu'une forme de nullité absolue, qui s'apparente dans ses fondements à l'inexistence en ce sens que la nullité naturelle devrait être considérée comme une nullité à prononcer par le juge, en l'absence d'éléments de fait justifiant l'existence de l'acte. En d'autres termes, il s'agirait d'une inexistence dont l'evidence devrait être constatée par le juge, alors que l'inexistence pure et simple n'aurait même pas besoin d'être constatée...

Quoi qu'il en soit, le Ministre affirme que quatre solutions paraissent possibles.

Ou bien, il appartiendra à la Cour d'arbitrage d'annuler les actes administratifs en même temps que la loi ou le décret soumis à sa censure.

La Cour d'arbitrage pourrait aussi saisir le Conseil d'Etat qui statuerait sur lesdits actes administratifs. Mais cette solution techniquement concevable ne s'inscrit pas harmonieusement dans l'équilibre de nos institutions.

La troisième solution déjà suggérée par le Conseil d'Etat consisterait en la réouverture des délais de recours.

Le Ministre n'y est pas favorable.

La quatrième solution est celle qui est proposée par le projet. Tous les actes administratifs subsistent en principe ainsi que toutes les décisions contentieuses administratives. En effet, le Gouvernement a choisi de ne donner accès à la procédure de revision qu'à ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation en matière pénale. C'est évidemment la solution la plus restrictive qui a été retenue. Son choix a été guidé par le souci d'éviter la multiplication des recours et de ne pas compromettre la sécurité juridique.

Le Ministre rappelle que le recours à la procédure de revision en matière pénale s'impose en raison de l'article 9 de la Constitution et du prescrit de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le projet initial du Gouvernement prévoyait un système extrêmement large, mais il a suscité précisément des objections du Conseil d'Etat, objections que nous avons rencontrées.

Si la Commission estimait indispensable de permettre la revision des décisions judiciaires autres que pénales, il faudrait alors aller jusqu'au bout et traiter de l'ensemble des décisions contentieuses.

Le Ministre estime qu'il serait intéressant à cet égard de consulter le Commissaire royal à la Réforme du Code pénal.

ter wijst op de verschillende soorten van nietigheid. Er zijn er die wel eens samenvallen met niet-bestaan. Zo is er de betrekkelijke nietigheid, die alleen kan worden ingeroepen door een partij die daar belang bij heeft, en de volstreckte nietigheid, die van ambtswege wordt opgeworpen door de rechter bij wie de zaak aanhangig is.

Sommige auteurs spreken ook van een natuurlijke nietigheid, die niet anders is dan een vorm van volstreckte nietigheid en die in wezen verwant is aan het niet-bestaan, in die zin dat de natuurlijke nietigheid door de rechter zou moeten worden uitgesproken bij gebreke van feitelijke gegevens om het bestaan van de handeling aannemelijk te maken. Het betreft met andere woorden een handeling waarvan het niet-bestaan door de rechter moet worden vastgesteld, terwijl het niet-bestaan zonder meer zelfs niet vastgesteld zou behoeven te worden...

Hoe het zij, de Minister verklaart dat er vier oplossingen mogelijk schijnen te zijn.

Ofwel vernietigt het Arbitragehof de bestuurshandelingen samen met de wet of het decreet.

Het Arbitragehof zou ook de zaak aanhangig kunnen maken bij de Raad van State, die zich dan over die bestuurshandelingen zou uitspreken. Die oplossing is technisch denkbaar maar past niet zo goed in de opbouw van onze instellingen.

De derde oplossing, die de Raad van State reeds in overweging heeft gegeven, zou hierin bestaan dat de termijnen van beroep opnieuw ingaan.

De Minister is niet voor die oplossing.

De vierde oplossing is die van het ontwerp. In beginsel blijven alle bestuurshandelingen bestaan, evenals alle beslissingen in geschillen van bestuur. De Regering heeft namelijk verkozen de herzieningsprocedure niet open te stellen dan voor hen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen. Dat dit de meest beperkende oplossing is, ligt voor de hand. Zij heeft zich bij haar keuze laten leiden door de wens om te voorkomen dat het aantal beroepen te sterk zou oplopen en dat de rechtszekerheid in het gedrang zou komen.

De Minister herinnert eraan dat de herzieningsprocedure in strafzaken geboden is ingevolge artikel 9 van de Grondwet en de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het oorspronkelijk regeringsontwerp voorzag in een zeer ruim systeem, maar juist daartegen heeft de Raad van State bezwaren ingebracht, waaraan wij tegemoet gekomen zijn.

Indien de Commissie het noodzakelijk zou achten om de herziening van andere dan strafrechtelijke beslissingen toe te laten, dan zou men moeten doorgaan tot het einde en de gehele contentieuze rechtspraak behandelen.

De Minister vindt dat het interessant zou zijn om op dit punt het advies in te winnen van de Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek.

Le commissaire intervenant en premier lieu rappelle que s'il a invoqué la suggestion du Conseil d'Etat d'ouvrir un nouveau délai de 60 jours à dater de l'arrêt d'annulation contre les actes administratifs fondés sur une norme annulée, c'est précisément dans le souci d'éviter l'incertitude et l'insécurité. Ces actes administratifs, on l'a souligné, subsisteront après l'annulation de la norme sur laquelle ils se fondent. Ils pourront, en l'absence de toutes dispositions légales être mis en échec par application de l'article 107 de la Constitution. Mais les procédures judiciaires aux termes desquelles ces actes administratifs pourront être déclarés inapplicables, sont particulièrement longues. Les décisions qui interviendront ne vaudront pas *erga omnes*. Il faudra attendre des années avant que l'unité de jurisprudence soit faite. En réalité, la question qui se pose selon ce commissaire est de savoir quelle est la solution la moins susceptible d'engendrer l'incertitude et l'insécurité juridique. Le commissaire souligne que la proposition retenue par le Gouvernement dans le souci de protéger la sécurité juridique, aboutit en fait à des conséquences inverses pour ce qui a trait aux actes administratifs.

Un membre demande s'il arrivera souvent qu'un arrêt de la Cour d'arbitrage ait des répercussions en matière pénale, eu égard au caractère restreint de la compétence des Communautés et des Régions dans le domaine pénal. Il pense que les difficultés proviendront surtout des actes et des décisions administratifs fondés sur une norme annulée et qu'à cet égard, le projet du Gouvernement présente des lacunes considérables.

Le Ministre répond que de nombreux recours sont organisés dans notre droit contre les actes administratifs. Le vrai problème est celui du sort des actes administratifs fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage et pour lesquels le délai de recours en annulation est écoulé. Pour ceux-là, il faudra, dit-il, rechercher une solution qui concilie la sécurité juridique et le droit à la justice, mais il n'est pas convaincu par la solution proposée par le Conseil d'Etat.

II. DEBAT SUR L'OPPORTUNITÉ DE RECOURIR A LA PROCEDURE DE REVISION. EXAMEN D'UNE PROPOSITION D'AMENDEMENT TENDANT A RENDRE D'OFFICE NON AVENUES TOUTES LES DECISIONS PENALES FONDEES SUR UNE NORME ANNULEE PAR LA COUR D'ARBITRAGE

M. Legros, Commissaire royal à la Réforme du Code pénal, a été invité à prendre part aux travaux de la Commission.

Le Commissaire royal développe plusieurs réflexions.

Il souligne tout d'abord qu'un système qui n'aurait aucun effet rétroactif sur les jugements, n'est pas à rejeter a priori.

Il songe aux précédents, en matière pénale, qu'on a connus après la guerre.

De eerste spreker brengt in herinnering dat hij juist ter voorkoming van ongewisheid en onzekerheid zich beroepen heeft op het voorstel van de Raad van State om een nieuwe termijn van 60 dagen te laten ingaan vanaf het arrest tot vernietiging van bestuurshandelingen gegrond op een vernietigde norm. Die bestuurshandelingen zullen, zoals gezegd, blijven bestaan na de vernietiging van de norm waarop zij steunen. Als er geen wetsbepalingen bestaan, zullen zij ongedaan kunnen worden gemaakt met toepassing van artikel 107 van de Grondwet. Maar de gerechtelijke procedures om die bestuurshandelingen ontoepasselijk te laten verklaren nemen bijzonder veel tijd in beslag. De beslissingen zullen niet *erga omnes* gelden. Er zullen jaren overheen gaan voordat er eenheid komt in de rechtspraak. De vraag is eigenlijk, volgens dit lid, welke oplossing het minst aanleiding geeft tot ongewisheid en rechtsonzekerheid? Het lid onderstreept dat de oplossing die de Regering heeft gekozen om de rechtszekerheid in feite juist te beschermen, tot het tegenovergestelde leidt op het stuk van de bestuurshandelingen.

Een lid vraagt of het vaak zal voorkomen dat een arrest van het Arbitragehof een weerslag heeft in strafzaken, gelet op de beperkte bevoegdheid van de Gemeenschappen en van de Gewesten op strafrechtelijk gebied. Hij denkt dat de moeilijkheden vooral zullen voortkomen uit de administratieve handelingen en beslissingen die steunen op een vernietigde norm en dat het ontwerp in dit opzicht grote leemten vertoont.

De Minister antwoordt dat in ons recht vele mogelijkheden van beroep tegen bestuurshandelingen voorhanden zijn. De ware vraag is wat er moet gebeuren met de bestuurshandelingen die steunen op een door het Arbitragehof vernietigde norm en waarvoor de termijn van beroep tot vernietiging verstreken is. Voor die gevallen zal een oplossing moeten worden gezocht die de rechtszekerheid kan verzoenen met de belangen van de rechtzoekende, maar hij is niet overtuigd door de oplossing die de Raad van State voorstelt.

II. DEBAT OVER DE WENSELIJKHEID OM GEBRUIK TE MAKEN VAN DE HERZIENINGSPROCEDURE. ONDERZOEK VAN EEN VOORSTEL VAN AMENDEMENT OM ALLE BESLISSINGEN IN STRAFZAKEN, GEGROND OP EEN DOOR HET ARBITRAGEHOF Vernietigde norm, VAN AMBTSWEGE ONGEDAAN TE MAKEN

De heer Legros, Koninklijk Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek, werd uitgenodigd aan de werkzaamheden van de Commissie deel te nemen.

De Koninklijke Commissaris brengt een aantal bedenkingen naar voren.

Hij onderstreept allereerst dat een regeling die niet zou terugwerken op de vonnissen, niet a priori te verwerpen is.

De naoorlogse precedenter in strafzaken staan hem voor ogen.

Le Gouvernement de Londres, qui rentrait en Belgique a annulé toutes les nominations de magistrats qui avaient été faites pendant la guerre par les secrétaires généraux.

Cependant, il n'a pas été touché aux décisions rendues par ces mêmes magistrats.

Par ailleurs, l'on peut citer beaucoup de jugements qui décident de maintenir ce qui a été fait irrégulièrement, lorsque l'irrégularité procédait d'une législation en vigueur au moment des faits. Le Commissaire royal estime que le système de la revision n'est pas adapté au projet du Gouvernement.

La révision qui est prévue dans le Code d'instruction criminelle consiste en un nouvel examen d'une situation qui a changé par la survenance d'un fait. Ainsi, si quelqu'un est condamné pour assassinat et si quelques mois plus tard, la victime est découverte en vie, il faut évidemment remettre en question la décision judiciaire. Une demande en révision doit être introduite.

La revision proposée par le projet est tout à fait différente.

Tout d'abord l'annulation d'une loi ou d'un décret peut provoquer des centaines et des milliers de recours devant la Cour de cassation qui sera encombrée par ceux-ci. En outre, se posera la question des parties civiles.

Si la législation permet d'indemniser celui qui a été condamné sur base d'une norme annulée par la suite, une situation paradoxale risque de se produire. Il est certain que la plupart des infractions concernent par exemple l'urbanisme, les soins de santé, l'éducation de la jeunesse. En général, il ne s'agira pas de délit ou d'infraction comme le prévoit le Code pénal; par exemple: le vol, le faux, l'attentat à la pudeur. Ce seront le plus souvent des infractions d'omission qui consistent à ne pas avoir fait ce que le décret impose.

Le paradoxe qui risque de se produire est le suivant: ceux qui auront enfreint la loi ou le décret et qui auront été condamnés, auront droit à une réparation. Ceux qui se seront soumis aux obligations de la norme — ce qui pour eux peut avoir entraîné des dépenses — n'auront droit à aucune indemnité.

Le Commissaire royal se demande si eu égard aux difficultés soulevées, il ne faut pas prendre une toute autre mesure et prévoir un texte stipulant que l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage, rend non avenues les condamnations pénales définitives et les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé, fondées sur la norme annulée.

Toutefois, la Cour de cassation saisie par le réquisitoire du procureur général pourrait renvoyer la cause devant le juge qui a prononcé la condamnation, lorsque le fait peut être autrement qualifié ou lorsqu'une peine unique a été prononcée du chef de plusieurs infractions, dont certaines restent légalement punissables.

Na haar terugkeer in België, heeft de Regering van Londen alle benoemingen van magistraten vernietigd die tijdens de oorlog werden gedaan door de secretarissen-generaal.

Toch werden de beslissingen van diezelfde magistraten ongemoeid gelaten.

Overigens zijn er veel vonnissen geweest die handhaven wat onregelmatig gedaan werd, wanneer die onregelmatigheid voortkwam uit wettelijke bepalingen die golden ten tijde van de feiten. De Koninklijke Commissaris is van oordeel dat het systeem van de herziening niet past in het kader van het regeringsontwerp.

De herziening waarvan sprake is in het Wetboek van Strafvordering komt neer op een nieuw onderzoek van een toestand die veranderd is omdat zich een nieuw feit heeft voorgedaan. Wanneer iemand is veroordeeld wegens moord en enkele maanden later het slachtoffer in leven wordt aangetroffen, moet de rechterlijke beslissing natuurlijk herzien worden. De herziening moet gevorderd worden.

In het ontwerp wordt een gehele andere herziening voorgesteld.

Allereerst kan de vernietiging van een wet of decreet ertoe leiden dat het Hof van Cassatie wordt overspoeld door honderden, en duizenden beroepen. Daarbij komt het probleem van de burgerlijke partijen.

Indien de wet voorziet in schadevergoeding voor degene die veroordeeld is op basis van een norm die naderhand vernietigd is, dreigt er een paradoxale toestand te ontstaan. Het is zeker dat de meeste misdrijven te maken zullen hebben met b.v. de stedenbouw, de geneeskundige verzorging, de opvoeding van de jeugd. Het zal in het algemeen niet gaan om strafbare feiten als bepaald in het Strafwetboek, b.v. diefstal, valsheid in geschrifte, aanranding van de eerbaarheid, maar wel om omissiedelicten, d.w.z. het nalaten van hetgeen bij het decreet is voorgeschreven.

De volgende paradox dreigt zich voor te doen: zij die de wet of het decreet overtreden hebben en veroordeeld zijn, zullen recht hebben op schadevergoeding. Zij die de norm wel hebben nageleefd, wat hen op kosten kan hebben gejaagd, zullen geen recht hebben op schadevergoeding.

De Koninklijke Commissaris vraagt zich af of er, gelet op de gerezen moeilijkheden, geen geheel andere maatregel genomen moet worden; er zou b.v. een tekst gemaakt kunnen worden die bepaalt dat de definitieve veroordelingen in strafzaken en de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak, gegrond op een norm die wordt vernietigd door een arrest van het Arbitragehof, door die vernietiging ongedaan worden gemaakt.

Het Hof van Cassatie waarbij de zaak op vordering van de procureur-generaal aanhangig is gemaakt, zou de zaak echter opnieuw kunnen verwijzen naar de rechter die de veroordeling heeft uitgesproken, wanneer het feit anders kan worden omschreven of wanneer een enkele straf is uitgesproken voor verschillende misdrijven, waarvan sommige wettelijk strafbaar blijven.

Le Ministre constate que la suggestion émise par le Commissaire royal consiste en fait à supprimer pratiquement tout le projet pour le remplacer par une règle d'ordre général stipulant que les décisions pénales intervenues sur base d'une norme annulée sont considérées comme non avenues, mais ouvrant quand même la possibilité au procureur général à la Cour de cassation de renvoyer les mêmes faits à la juridiction qui était considérée comme compétente, soit dans la mesure où une autre qualification pourrait être donnée aux faits qui seraient pénalement répréhensibles, soit si la peine a été prononcée du chef de plusieurs faits dans le cadre d'un concours matériel ou d'un concours idéal d'infractions.

Il lui paraît que la principale différence avec le système proposé par le Gouvernement, est qu'il s'agit ici d'une sorte de règle générale qu'on peut considérer comme *self-executing*, en ce sens que la personne condamnée ne doit pas prendre l'initiative d'une procédure.

De plus, dans la mesure où les condamnations pénales ne s'effacent pas automatiquement du casier judiciaire, il faudra désigner l'autorité habilitée à y procéder. N'y-a-t-il pas là matière à de nombreux litiges? Se pose aussi la question d'une nouvelle poursuite formulée sur une autre norme pénale que celle qui a été annulée par la Cour d'arbitrage.

Le Ministre continue ses objections en remarquant qu'une nouvelle poursuite requèrera tout de même un examen de la motivation de chacun des jugements qui ont été rendus et qui pourraient être qualifiés autrement à l'initiative du procureur général à la Cour de cassation. Le Ministre craint qu'un tel système encombre cette Cour autant que celui de la revision. Le procureur général à la Cour de cassation devra réexaminer chaque cas visé par la norme générale selon laquelle les condamnations pénales sont non avenues. Va-t-on lui communiquer tous les jugements et arrêts rendus dans le pays et qui seraient directement concernés par l'arrêt de la Cour d'arbitrage?

En outre, ce magistrat devra rechercher dans chaque jugement si le fait ne pourrait pas être qualifié autrement ou s'il n'y a pas eu condamnation du chef de plusieurs infractions, s'il y a eu concours matériel ou concours idéal etc.

Le Ministre estime qu'il paraît plus normal dans les matières de ce type que ce soit le pouvoir exécutif qui intervienne. On ne voit pas très bien pourquoi le procureur général à la Cour de cassation serait chargé de ces problèmes.

Le Ministre craint que le système proposé par le Commissaire royal présente, en tout cas à première vue, une série d'inconvénients...

Un commissaire estime qu'au fond, la position du Commissaire royal n'est pas tellement différente de celle adoptée par le Gouvernement aux termes de laquelle, pour éviter l'abondance de procès et l'insécurité publique, il faut limiter

De Minister stelt vast dat het voorstel van de Koninklijke Commissaris in feite neerkomt op het doen vervallen van nagenoeg het gehele ontwerp om het te vervangen door de algemene regel dat de beslissingen in strafzaken gegrond op een vernietigde norm als ongedaan beschouwd worden, maar dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie toch de mogelijkheid wordt geboden om dezelfde feiten terug te verwijzen naar het gerecht dat bevoegd geacht werd, hetzij wanneer de strafrechtelijk te behandelen feiten anders omschreven kunnen worden, hetzij wanneer de straf is uitgesproken voor verschillende misdrijven in geval van meerdaadse of eendaadse samenloop van strafbare feiten.

Het voornaamste verschil met de door de Regering voorgestelde regeling is naar zijn oordeel dat het hier gaat om een soort algemene regel die als *self-executing* beschouwd kan worden, in die zin dat de veroordeelde persoon niet zelf het initiatief behoeft te nemen om een procedure te beginnen.

Bovendien, in zoverre de veroordelingen in strafzaken niet automatisch op het strafblad worden uitgewist, zal bepaald moeten worden welke instantie daartoe bevoegd zal zijn. Schuilt daarin geen gevaar voor veel geschillen? Er is ook nog het probleem van een nieuwe vervolging op basis van een andere strafnorm dan het Arbitragehof heeft vernietigd.

Voorts oppert de Minister het bezwaar dat het voor een nieuwe vervolging toch noodzakelijk zal zijn de motivering te onderzoeken van ieder vonnis dat gewezen is en dat anders omschreven zou kunnen worden op initiatief van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. De Minister vreest dat een dergelijk systeem het Hof van Cassatie evenveel werk zal geven als de herziening. Ieder geval dat onder de algemene norm valt volgens welke de strafrechtelijke veroordelingen ongedaan worden gemaakt, zal door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie opnieuw onderzocht moeten worden. Zullen alle vonnissen en arresten die in het land gewezen zijn en waarop het arrest van het Arbitragehof betrekking heeft, hem worden medegedeeld?

Bovendien zal die magistraat voor ieder vonnis moeten nagaan of het feit niet anders omschreven kan worden dan wel of de veroordeling geen betrekking heeft op meer dan één strafbaar feit, of er meerdaadse samenloop dan wel eendaadse samenloop is enz.

De Minister acht het normaler dat in aangelegenheden als deze de uitvoerende macht optreedt. Men ziet niet goed in waarom het de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie zou zijn die met deze problemen wordt belast.

De Minister vreest dat er aan de regeling die de Koninklijke Commissaris voorstelt, althans op het eerste gezicht, een aantal bezwaren kleven...

Een Commissielid meent dat het standpunt van de Koninklijke Commissaris in de grond niet zozeer verschilt van dat van de Regering, volgens hetwelk, om een overvloed aan processen en rechtsonzekerheid te voorkomen, de mogelijk-

la possibilité de revoir les décisions judiciaires aux seules condamnations pénales, puisqu'on y est tenu en vertu de la Constitution et de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Dans la logique de ce qu'a déclaré le Commissaire royal, il serait finalement plus simple de renoncer à l'intervention du procureur général à la Cour de cassation et de dire que l'arrêt de la Cour d'arbitrage entraînera d'office l'annulation de toutes les condamnations qui se sont fondées sur une disposition annulée.

La condamnation sera annulée, mais la partie civile gardera ce qu'elle a touché en fonction du jugement. On ne reviendra pas sur ses droits, pas plus en matière pénale qu'en matière civile.

Dès lors, il n'y aurait pas de traitement discriminatoire entre l'action civile intentée devant les tribunaux civils sur base d'une faute pénale et l'action civile intentée dans le procès pénal.

Par ailleurs, ce commissaire constate que dans le projet du Gouvernement et dans le système proposé par le Commissaire royal des problèmes comparables se posent, mêmes s'ils sont résolus par des techniques différentes.

Dans le premier cas, il faut saisir une juridiction. La revision est un nouveau procès qui remet en question tout le litige, tandis que dans le système du Commissaire royal, dès qu'une disposition législative est annulée, le Gouvernement doit faire rectifier d'office tous les casiers judiciaires et aviser les personnes concernées. En outre, la Cour de cassation devra réexaminer les affaires pour vérifier s'il y a pluralité d'infractions ou des qualifications différentes possibles.

On ne peut pas perdre de vue qu'en général, les juridictions ne prononcent qu'une peine unique et qu'il est très rare de se trouver devant des condamnations à des peines séparées. Le système du Commissaire royal est donc en réalité aussi fort encombrant même s'il est fort séduisant...

En outre, il risque de susciter davantage l'insécurité juridique que de la réduire.

Le Commissaire royal fait remarquer que dans la plupart des cas, il s'agira d'infractions réglementaires et que dès lors, il n'y aura pas très souvent de concours d'infractions.

Le commissaire réintervenant, déclare qu'on pourrait invoquer éventuellement la théorie de la peine justifiée qui est de nature à supprimer tous les inconvénients. Mais cette théorie serait fondamentalement injuste. Il se peut que l'infraction basée sur une loi annulée soit précisément l'élément essentiel auquel se raccrochent deux ou trois affaires annexes. Dans cette hypothèse, il est impossible d'invoquer la théorie de la peine justifiée. Il faudrait revoir l'affaire et les procureurs devraient en prendre l'initiative.

heid van herziening van rechterlijke beslissingen beperkt behoort te worden tot de strafrechtelijke veroordelingen, omdat men daartoe gehouden is krachtens de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In de logica van hetgeen de Koninklijke Commissaris verklaard heeft, zou het uiteindelijk eenvoudiger zijn om de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie niet in te schakelen en te zeggen dat het arrest van het Arbitragehof van ambtswege de vernietiging meebrengt van alle veroordelingen die gegrond zijn op een vernietigde bepaling.

De veroordeling zal vernietigd worden, maar de burgerlijke partij zal behouden wat zij ingevolge het vonnis ontvangen heeft. Er wordt niet meer teruggekomen op haar rechten, in strafzaken evenmin als in burgerlijke zaken.

Derhalve zou er geen verschil zijn in de behandeling van de burgerlijke rechtsvordering wegens strafrechtelijke schuld ingesteld voor de burgerlijke rechtbanken en de burgerlijke rechtsvordering ingesteld in een strafproces.

Het Commissielid stelt overigens vast dat in het regeringsontwerp en in het systeem van de Koninklijke Commissaris vergelijkbare problemen rijzen, ook al worden ze met een verschillende techniek opgelost.

In het eerste geval moet de zaak naar een gerecht verwezen worden. De herziening is een nieuw proces dat het gehele geschil opnieuw in het geding brengt, terwijl in het systeem van de Koninklijke Commissaris, de regering, zodra een wetbepaling vernietigd is, van ambtswege alle strafbladen moet laten corrigeren en de betrokkenen op de hoogte brengen. Bovendien zal het Hof van Cassatie de zaken opnieuw moeten onderzoeken om na te gaan of er meer dan één strafbaar feit is dan wel of er andere omschrijvingen mogelijk zijn.

Men mag niet uit het oog verliezen dat de rechter in het algemeen slechts één enkele straf uitspreekt en dat veroordelingen tot afzonderlijke straffen slechts zelden voorkomen. Het systeem van de Koninklijke Commissaris is dus in werkelijkheid even omslachtig, ook al is het erg aantrekkelijk.

Bovendien dreigt het de rechtsonzekerheid nog te doen toenemen in plaats van ze te doen afnemen.

De Koninklijke Commissaris merkt op dat het in de meeste gevallen zal gaan om overtreding van een verordening en dat zich derhalve niet dikwijls een samenloop van strafbare feiten zal voordoen.

Het Commissielid neemt opnieuw het woord om te verklaren dat men zich eventueel zou kunnen beroepen op de theorie van de gewettigde straf, waardoor alle bezwaren uit de weg geruimd kunnen worden. Die theorie zou echter fundamenteel onrechtvaardig zijn. Het is mogelijk dat het misdrijf, gebaseerd op een vernietigde wet, juist het wezenlijk bestanddeel vormt waaraan twee of drie andere zaken verbonden zijn. In dat geval is een beroep op de theorie van de gewettigde straf onmogelijk. De zaak zou dan herzien moeten worden en het initiatief daartoe zou moeten uitgaan van de procureurs.

Le commissaire conclut qu'il ne peut y avoir de cohérence parfaite que si l'on applique la même règle dans tous les cas, aussi bien pour les intérêts civils accessoires à une condamnation pénale que pour les intérêts civils fondés sur une faute pénale mais jugée devant les juridictions civiles. Dans tous les cas, la règle devrait être la même. Mais l'annulation d'une norme sur base de laquelle la décision a été prise peut-elle n'avoir aucune incidence sur l'exécution des décisions qui ont été prises à l'égard des parties civiles ? Cela paraît douteux. On ne peut diviser le procès pénal, supprimer la condamnation pénale et maintenir la condamnation civile.

Le Commissaire royal à cet égard ne crée pas de discrimination entre les décisions civiles rendues par les juridictions civiles mais fondées sur une norme pénale et les décisions civiles accessoires à un procès pénal. Il les maintient intangibles, les unes et les autres.

Il y a donc dans la proposition du Commissaire royal une cohérence séduisante, mais sur le plan de l'équité il est inadmissible que les effets civils soient considérés comme définitivement réglés...

Le Commissaire royal constate que l'on n'a pas formulé d'observations critiques sur le fait que selon lui, les infractions qui pourraient être mises en jeu par l'annulation d'une norme, seraient essentiellement des infractions d'omission.

Le commissaire intervenu précédemment rappelle que dans le système proposé par le Commissaire royal, l'annulation de la Cour d'arbitrage produira des effets directs sur les décisions judiciaires, ce qui n'est pas conforme à nos institutions.

Même si, comme un membre l'a souligné, la portée de l'article 6 de la loi organique prête à discussion, il a été rappelé, à l'occasion de la discussion de la loi organique de la Cour d'arbitrage, que cette institution ne pourrait prononcer l'annulation que des normes législatives. En théorie, ses décisions ne peuvent pas avoir d'effet direct sur ce qui a été fait en exécution desdites normes, les arrêtés d'application par exemple.

En principe, la Cour d'arbitrage ne peut pas trancher les effets dérivés de la norme, qu'il s'agisse d'arrêtés réglementaires, d'actes administratifs ou de décisions judiciaires.

On a suffisamment souligné, dit ce commissaire, que l'instauration de la Cour d'arbitrage ne portait pas atteinte à la séparation des pouvoirs, qu'elle n'avait à censurer ni la Cour de cassation ni le Conseil d'Etat, qu'en tout état de cause, elle était étrangère à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif...

Pour annuler les actes administratifs dérivés, il serait donc indispensable de recourir au Conseil d'Etat et pour

Het Commissielid komt tot de slotsom dat volstrekte samenhang alleen mogelijk is indien in alle gevallen dezelfde regel wordt toegepast, zowel voor de burgerlijke belangen die betrokken zijn bij een strafrechtelijke veroordeling als voor de burgerlijke belangen gegrond op strafrechtelijke schuld, maar berecht voor de burgerlijke rechter. In alle gevallen zou dezelfde regel moeten gelden. Is het echter mogelijk dat de vernietiging van een norm op grond waarvan de beslissing is gegeven, van geen enkele invloed is op de uitvoering van beslissingen ten aanzien van de burgerlijke partijen? Dat lijkt twijfelachtig. Het strafproces kan niet worden gedeeld, in die zin dat de strafrechtelijke veroordelingen teniet gedaan worden en de burgerrechtelijke veroordelingen gehandhaafd.

Het voorstel van de Koninklijke Commissaris schept geen discriminatie tussen de burgerlijke beslissingen gewezen door de burgerlijke rechter maar gegrond op een strafrechtelijke norm, en de burgerlijke beslissingen die behoren bij een strafproces. Het laat beide onaangetast.

In het voorstel van de Koninklijke Commissaris is dus een aantrekkelijke samenhang, maar uit het oogpunt van de billijkheid is het onaanvaardbaar dat de burgerlijke gevolgen als definitief geregeld worden beschouwd...

De Koninklijke Commissaris stelt vast dat er geen aanmerkingen zijn gemaakt op zijn stelling dat de strafbare feiten die door de vernietiging van een norm in het geding zouden komen, vooral omissiedelicten zullen zijn.

Een vorige spreker herinnert eraan dat in het systeem van de Koninklijke Commissaris de vernietiging door het Arbitragehof rechtstreeks zal inwerken op de rechterlijke beslissingen, wat niet in overeenstemming is met onze instellingen.

Zelfs al is, zoals een lid heeft onderstreept, de strekking van artikel 6 van de wet op het Arbitragehof vatbaar voor discussie, toch is er tijdens de behandeling van die wet op gewezen dat het Arbitragehof alleen de wettelijke normen kan vernietigen. In theorie kunnen de arresten van het Hof geen rechtstreekse invloed hebben op hetgeen is gedaan ter uitvoering van die normen, b.v. de toepassingsbesluiten.

In beginsel kan het Arbitragehof geen uitspraak doen over de gevolgen die uit de norm zijn afgeleid, onverschillig of het gaat om verordenende besluiten, bestuurshandelingen of rechterlijke beslissingen.

Er is voldoende op gewezen, aldus dit Commissielid, dat de instelling van het Arbitragehof geen afbreuk zou doen aan de machtenscheiding, dat het geen kritiek te leveren had op het Hof van Cassatie, noch op de Raad van State, dat het hoe dan ook buiten de rechterlijke macht en het bestuursapparaat zou staan...

Voor de vernietiging van afgeleide bestuurshandelingen, zou men zich dus moeten wenden tot de Raad van State en

annuler une décision judiciaire, de prendre un recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F.) cite l'exemple d'une autorité qui ne reconnaîtrait pas le caractère non avenue de la condamnation, parce qu'elle estimerait qu'il y a une difficulté d'interprétation de l'arrêt de la Cour d'arbitrage ou encore parce que l'annulation ne serait que partielle et n'affecterait pas la disposition pénale à laquelle le jugement litigieux ferait référence.

Le Commissaire royal répond que cette difficulté se pose dans tous les systèmes. Si un directeur de prison ne libère pas un condamné, parce qu'il y a une hésitation sur la portée de l'arrêt de revision, il faut saisir aussi une autorité judiciaire. Le Commissaire royal rappelle par ailleurs le texte qu'il a proposé :

« L'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage rend non avenues les condamnations pénales définitives et les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation fondée sur la norme annulée. Toutefois, la Cour de cassation (le Commissaire royal ajoute qu'on pourrait indiquer : sur l'injonction du Ministre), saisie par le réquisitoire du procureur général, renvoie la cause au juge qui a prononcé la condamnation ou la décision, lorsque le fait peut être autrement qualifié ou lorsqu'une peine unique a été prononcée du chef de plusieurs infractions dont certaines restent également punissables. »

Il faudrait dit le Commissaire royal, sans doute prévoir que la peine ne pourra en tout cas pas être supérieure et que l'action du ministère public ne sera recevable que dans la limite des prescriptions.

Le Ministre se demande s'il ne faut pas supprimer la complication supplémentaire qui résulte de la possibilité pour le procureur général de renvoyer le fait autrement qualifié devant la juridiction qui s'est prononcée antérieurement.

N'est-il pas injuste qu'un citoyen condamné sur base d'une norme illégale soit poursuivi à nouveau sur une autre base juridique. Cela ne serait-il pas ressenti comme une injustice ?

Un membre demande si dans le système qui rendrait la décision pénale non avenue, le principe du caractère non avenue s'appliquerait aussi lorsque la Cour d'arbitrage aura décidé que l'annulation ne produirait pas d'effets pour le passé mais seulement pour l'avenir.

Intervenant dans le même sens, un commissaire demande si l'on déclarera non avenues les décisions pénales fondées sur des arrêtés pris par les Exécutifs et sur des arrêtés royaux pris en vertu d'une loi ou d'un arrêté annulés. Les arrêtés d'application, en effet, peuvent être habilités par une norme législative à édicter des sanctions pénales.

voor de vernietiging van een rechterlijke beslissing tot de gewone rechter.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) noemt het voorbeeld van een instantie die het ongedaan maken van een veroordeling niet zou erkennen, omdat ze van mening is dat er een probleem is van interpretatie van het arrest van het Arbitragehof of nog omdat de vernietiging slechts ten dele geldt en niet van toepassing zou zijn op de strafbepaling waarnaar het betwiste vonnis verwijst.

De Koninklijke Commissaris antwoordt dat die moeilijkheid zich in alle systemen voordoet. Wanneer een gevangenisdirecteur een veroordeelde niet in vrijheid stelt omdat hij in twijfel verkeert over de draagwijdte van het herzieningsarrest, moet men zich ook tot een rechterlijke instantie wenden. De Koninklijke Commissaris brengt de door hem voorgestelde tekst in herinnering :

« De definitieve veroordelingen in strafzaken en de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling, gegrond op een norm die wordt vernietigd door een arrest van het Arbitragehof, worden door die vernietiging ongedaan gemaakt. Het Hof van Cassatie (de Koninklijke Commissaris voegt eraan toe dat bepaald kan worden « op last van de Minister »), waarbij de zaak aanhangig is gemaakt op vordering van de procureur-generaal, verwijst de zaak evenwel naar de rechter die de veroordeling of de beslissing heeft uitgesproken, wanneer het feit anders omschreven kan worden of wanneer één enkele straf is uitgesproken voor verscheidene misdrijven waarvan bepaalde wel strafbaar blijven. »

Er zou, aldus de Koninklijke Commissaris, zeker ook bepaald moeten worden dat de straf in geen geval zwaarder mag zijn en dat de vordering van het openbaar ministerie slechts binnen de voorgeschreven perken ontvankelijk zal zijn.

De Minister vraagt zich af of de mogelijkheid voor de procureur-generaal om het anders omschreven feit opnieuw te verwijzen naar de rechter die zich voordien al heeft uitgesproken, geen bijkomende verwikkeling schept die beter uit de weg geruimd kan worden.

Is het niet onrechtvaardig dat iemand die veroordeeld is op grond van een illegale norm, opnieuw vervolgd wordt op een andere rechtsgrond? Zal dat niet als een onrecht worden gevoeld?

Een lid vraagt of in het systeem dat de strafrechtelijke beslissing ongedaan maakt, het beginsel van het ongedaan maken van beslissingen ook zal gelden wanneer het Arbitragehof zal hebben beslist dat de vernietiging geen gevolgen heeft voor het verleden, maar alleen voor de toekomst.

In dezelfde zin vraagt een lid of de strafrechtelijke beslissingen gegrond op besluiten van de Executieven en gegrond op koninklijke besluiten genomen krachtens wetten of besluiten die nadien vernietigd zijn, ook ongedaan zullen worden gemaakt. Een wetgevende norm kan immers bepalen dat de uitvoeringsbesluiten strafsancities mogen inhouden.

Le Ministre estime qu'il faudrait faire disparaître les arrêtés d'application. Cela conduirait à une grande simplification. On pourrait les faire disparaître à partir d'une date précise, par exemple, dès le prononcé de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Les actes administratifs cesseraient d'avoir des effets à partir de la publication des arrêts de la Cour d'arbitrage...

Un commissaire attire l'attention sur le fait qu'on revient à nouveau à appliquer la théorie de l'inexistence et qu'il faudrait alors régler une série d'autres cas. Parce que les décisions judiciaires auront été rendues sur base de ces arrêtés et qu'auront été pris des actes administratifs. Il faut examiner sérieusement ces problèmes énormes de l'effet rétroactif des arrêts de la Cour sur les décisions contentieuses administratives. En outre, il faut faire établir la distinction entre les actes administratifs et les décisions contentieuses administratives. Qu'en sera-t-il des amendes administratives ?

Un membre estime qu'on complique le problème. La Cour d'arbitrage est tout de même une juridiction qui disposera de multiples informations et qui pourra apprécier notamment les effets de sa décision. Dans notre système juridique, on ne connaît que l'amnistie qui considère comme non avenues certaines décisions juridictionnelles. L'amnistie a indiscutablement des répercussions sur les individus.

Il craint toutefois que le système proposé par le Commissaire royal soit générateur de grandes insécurités juridiques.

Le Commissaire royal à la Réforme du Code pénal suggère un nouveau texte libellé comme suit :

« Article 1^{er} »

L'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage rend non avenues les condamnations pénales définitives, les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation et les décisions définitives ordonnant l'internement de personnes en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale, en vertu de la loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, fondées sur la norme annulée.

Il ne sera pas intenté de poursuites, pour les mêmes faits, sur la base de la norme rétablie ensuite de l'arrêt d'annulation.

Les dommages-intérêts alloués à la partie civile lui resteront attribués. Les autres mesures civiles ordonnées par le tribunal répressif seront non avenues; le dommage subi à cet égard pourra faire l'objet d'une action contre l'Etat.

Article 2

Dans les cas prévus à l'article 1^{er}, une indemnité sera allouée, à charge du Trésor public à la personne ayant

De Minister meent dat men de uitvoeringsbesluiten zou moeten doen verdwijnen. Dat zou een grote vereenvoudiging betekenen. Ze zouden ongedaan kunnen worden gemaakt vanaf een bepaalde datum, b.v. zodra het Arbitragehof zijn arrest heeft gewezen. De bestuurshandelingen zouden ophouden gevolg te hebben vanaf de bekendmaking van de arresten van het Arbitragehof...

Een Commissielid wijst erop dat men also weer terecht komt bij de theorie van de niet-bestaande handelingen en dat een reeks andere gevallen dan eveneens geregeld moeten worden, omdat de rechterlijke beslissingen gewezen zullen zijn op basis van die besluiten en omdat er inmiddels bestuurshandelingen zijn geweest. Er moet een ernstig onderzoek gewijd worden aan die ontzaglijke problemen van de terugwerkende kracht van de arresten van het Hof op de beslissingen over bestuursgeschillen. Bovendien zal het onderscheid tussen de bestuurshandelingen en de administratieve rechtspraak bewezen worden. Wat zal er gebeuren met de boeten ?

Een lid meent dat de zaken te ingewikkeld worden gemaakt. Het Arbitragehof is toch een rechtscollege dat over een stel gegevens zal beschikken en met name de gevolgen van zijn beslissing zal kunnen beoordelen. In ons rechtsbestel is de amnestie de enige rechtsfiguur waardoor bepaalde beslissingen van een rechtsprekend orgaan als ongedaan beschouwd worden. De amnestie heeft onbetwistbaar gevolgen voor de personen.

Hij vreest echter dat het systeem van de Koninklijke Commissaris grote rechtsonzekerheid zal teweegbrengen.

De Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek geeft een nieuwe tekst in overweging, die zou luiden als volgt :

« Artikel 1 »

De definitieve veroordelingen in strafzaken, de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling en de definitieve beslissingen tot internering van personen in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, gegrond op een norm die wordt vernietigd door een arrest van het Arbitragehof, worden door die vernietiging ongedaan gemaakt.

Wegens dezelfde feiten wordt geen vervolging ingesteld op grond van de norm die is hersteld met inachtneming van het vernietigend arrest.

De burgerlijke partij behoudt de schadevergoeding die haar is toegekend. De andere burgerrechtelijke maatregelen die de strafrechter heeft gelast, worden als niet bestaande beschouwd; de schade die dientengevolge is geleden, kan grond opleveren voor een rechtsvordering tegen de Staat.

Artikel 2

In de gevallen bedoeld in artikel 1, wordt een vergoeding ten laste van de Schatkist toegekend aan degene die een

commis le fait qualifié infraction par la norme annulée, et qui aura subi une privation de liberté de plus de huit jours.

La demande sera introduite par requête adressée par l'intéressé ou ses ayants droit au Ministre de la Justice. Le montant de cette indemnité sera fixé par le Gouvernement.

Si l'indemnité est refusée, si le montant en est jugé insuffisant ou si le Gouvernement n'a pas statué dans les six mois de la requête, l'intéressé ou ses ayants-droit pourront dans les soixante jours de la décision du Gouvernement, ou à l'expiration du délai dans lequel il aurait dû statuer, s'adresser à la commission instituée conformément à l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, qui statuera en équité.»

Le Ministre souhaite commenter ce texte. Il déclare que si la Commission marque son accord, le Gouvernement déposera des amendements conformes à la proposition du Commissaire royal.

L'article 1^{er} dispose donc que l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage rend non avenues les condamnations pénales définitives, les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation et les décisions définitives ordonnant l'internement de personnes en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale en vertu de la loi de défense sociale. Ce texte précise donc qu'il s'applique aussi aux décisions définitives prises en vertu de la loi de défense sociale. En outre, il n'est plus question de poursuivre éventuellement les mêmes faits autrement qualifiés.

Le texte dispose encore que les dommages-intérêts alloués à la partie civile lui resteront attribués; les autres mesures civiles ordonnées par le tribunal répressif seront considérées comme non avenues. Il s'agit de mesures de restitution ou d'autres mesures comme par exemple la démolition d'un immeuble lorsque celle-ci n'est pas encore effective au moment où la norme a été annulée. Il n'y a évidemment aucune raison de contraindre à la démolition. Le dommage à raison d'autres mesures civiles, pourra faire l'objet d'une action contre l'Etat. Dans ce cas-là, si à la suite d'une norme annulée, des sanctions civiles ont été prises, distinctes du procès — on est presque à la limite du dommage exceptionnel — on les réglera par une action judiciaire contre l'Etat.

L'article 2 dispose que, dans les cas prévus à l'article 1^{er}, une indemnité sera allouée à charge du Trésor public, à la personne qui aura subi une privation de liberté de plus de 8 jours. La demande sera introduite par requête adressée par l'intéressé ou ses ayants droit au Ministre de la Justice. Le montant de cette indemnité sera fixé par le Gouvernement. Le système préconisé est différent de celui prévu par

fait heeft gepleegd dat misdrijf wordt genoemd door de vernietigde norm, en die een vrijheidsstraf van meer dan acht dagen heeft ondergaan.

De vordering wordt ingesteld bij verzoekschrift van de betrokkene of van zijn rechtverkrijgenden aan de Minister van Justitie. Het bedrag van die vergoeding wordt vastgesteld door de Regering.

Indien de vergoeding wordt geweigerd, indien het bedrag ervan onvoldoende wordt geacht of indien de regering op het verzoekschrift niet binnen zes maanden heeft beschikt, kunnen de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden binnen zestig dagen na de beslissing van de regering of na het verstrijken van de termijn binnen welke zij had moeten beschikken, zich wenden tot de Commissie ingesteld overeenkomstig artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, die uitspraak doet naar billijkheid.»

De Minister wenst deze tekst toe te lichten. Hij verklaart dat de Regering, indien de Commissie het daarmee eens is, amendementen zal indienen in de zin van wat de Koninklijke Commissaris voorstelt.

Artikel 1 bepaalt dus dat de definitieve veroordelingen in strafzaken, de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling en de definitieve beslissingen tot internering van personen in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij, ongedaan worden gemaakt door de vernietiging van een norm door een arrest van het Arbitragehof. Dit artikel geldt dus ook voor de definitieve beslissingen genomen krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij. Bovendien is er geen sprake meer van in voorkomend geval vervolging in te stellen op grond van dezelfde feiten maar anders omschreven.

De tekst bepaalt voorts dat de burgerlijke partij de schadevergoeding behoudt die haar is toegekend; de andere burgerrechtelijke maatregelen die de strafrechter heeft gelast, worden als niet bestaande beschouwd. Het gaat om maatregelen die de teruggave gelasten of om andere maatregelen, zoals b.v. het slopen van een gebouw wanneer dat nog niet is gebeurd op het ogenblik dat de norm vernietigd wordt. Er is natuurlijk geen enkele reden te dwingen tot afbraak. Voor de schade ten gevolge van andere burgerrechtelijke maatregelen zal een vordering kunnen worden ingesteld tegen de Staat. Indien in zo'n geval, ten gevolge van een norm die achteraf vernietigd is, burgerlijke sancties buiten het proces genomen zijn — men staat dan bijna op de grens van de uitzonderlijke schade — zal dat geregeld worden door een rechtsvordering tegen de Staat.

Artikel 2 van de tekst van de Koninklijke Commissaris bepaalt dat in de gevallen bedoeld in artikel 1 een vergoeding ten laste van de Schatkist wordt toegekend aan degene die een vrijheidsstraf van meer dan acht dagen heeft ondergaan. De vordering moet worden ingesteld bij verzoekschrift van de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden aan de Minister van Justitie. Het bedrag van die vergoeding wordt vast-

la loi de 1874 en cas de détention préventive. Dans ce système, on se trouve devant une procédure gracieuse auprès du Ministre de la Justice qui peut reconnaître le droit à l'indemnité et ensuite en fixer le montant. Si l'intéressé n'est pas satisfait de l'indemnité qui a été fixée, il dispose d'une procédure contentieuse qui se déroule devant la Cour d'appel.

Si l'indemnité est refusée, si le montant est jugé insuffisant ou si le Gouvernement n'a pas statué dans les 6 mois de la requête, l'intéressé ou ses ayants droit pourront dans les 60 jours de la décision du Gouvernement ou à l'expiration du délai dans lequel il aurait dû statuer, faire appel à la Commission prévue par l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

On n'a évidemment pas retenu ici ce système, puisqu'il ne vaut que pour le cas d'une détention préventive inopérante, abusive et illégale, et contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, dans l'hypothèse que nous envisageons, la détention ne pourrait être considérée comme illégale, puisqu'elle a été ordonnée sur base d'une norme qui, au moment où elle a été appliquée, était en vigueur et n'avait pas été mise à néant par un arrêt de la Cour d'arbitrage.

Dans l'hypothèse où la condamnation s'est fondée uniquement sur la norme annulée, le texte précise qu'on ne peut pas poursuivre à nouveau pour les mêmes faits autrement qualifiés. Le Ministre affirme que l'opinion publique ne comprendrait pas qu'on puisse recommencer un procès, que le ministère public puisse encore invoquer d'autres qualifications pour de nouvelles poursuites.

Mais qu'en est-il dès lors lorsque la peine est prononcée du chef de plusieurs infractions dont une seulement se fonderait sur la norme annulée? En vertu des principes généraux, la peine la plus importante absorbe la peine inférieure. Si la peine la plus importante a été prononcée du chef de l'infraction qui est remise en cause en raison de l'annulation de la norme, il faut admettre qu'on ne poursuit plus le fait sur base de nouvelles qualifications.

On peut invoquer ici, *mutandis mutandis*, le principe selon lequel l'accessoire suit le principal.

Le Ministre affirme que très évidemment l'on pourrait dire qu'on maintient uniquement la peine inférieure, mais il ne serait pas toujours facile d'établir la distinction, ce qui provoquerait des difficultés d'application. La solution proposée peut être considérée comme une forme de générosité de la part du législateur qui, incapable de réparer toutes les conséquences de l'annulation de la norme, accepte de sacrifier une partie de la répression. Lorsque la peine unique est prononcée du chef d'une infraction qui a absorbé la peine prononcée sur base de la norme annulée, il y a lieu de maintenir la condamnation et de la faire exécuter.

Lorsqu'une décision définitive d'internement a été prononcée sur base d'une infraction à une norme annulée,

gesteld door de Regering. Dit stelsel verschilt van dat waarin de wet van 1874 op de voorlopige hechtenis voorziet en volgens hetwelk men zich tot de Minister van Justitie kan wenden die het recht op schadevergoeding kan erkennen en vervolgens het bedrag ervan bepalen. Indien de betrokkene niet tevreden is met het bedrag van de vergoeding, kan de zaak voor het hof van beroep worden gebracht.

Indien de vergoeding wordt geweigerd, indien het bedrag onvoldoende wordt geacht of indien de Regering niet binnen zes maanden na het verzoekschrift heeft beslist, kunnen de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden zich binnen 60 dagen na de beslissing van de Regering of na het verstrijken van de termijn waarbinnen moest worden beslist, wenden tot de Commissie bedoeld in artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis.

Dit systeem is hier uiteraard niet overgenomen omdat het alleen geldt voor gevallen waarin de voorlopige hechtenis niet werkt, onrechtmatig en onwettig is en strijdt met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In de hypothese waar het hier om gaat, kan de vrijheidsbeneming niet als onwettig worden beschouwd, aangezien ze gelast is op basis van een norm die ten tijde van haar toepassing gold en nog niet teniet gedaan was door een arrest van het Arbitragehof.

Gesteld dat de veroordeling enkel gegrond is op de norm die achteraf vernietigd wordt, dan is er volgens de tekst geen nieuwe vervolging mogelijk voor dezelfde feiten, anders omschreven. De Minister verklaart dat de publieke opinie niet zou begrijpen dat een proces overgedaan kan worden en dat het openbaar ministerie een andere omschrijving zou kunnen invoeren voor nieuwe vervolgingen.

Maar wat gebeurt er dan wanneer de straf wordt uitgesproken wegens verscheidene misdrijven, waarvan slechts een gegrond is op de vernietigde norm? Krachtens de algemene beginselen gaat de lichtste straf op in de zwaarste. Is de zwaarste straf uitgesproken wegens het strafbaar feit dat weer in het geding wordt gebracht na de vernietiging van de norm, dan is het aannemelijk dat het feit niet meer wordt vervolgd op basis van nieuwe omschrijvingen.

Men kan zich hier, *mutatis mutandis*, beroepen op het beginsel dat de bijzaak de hoofdzaak volgt.

De Minister verklaart dat men natuurlijk zou kunnen zeggen dat alleen de lichtste straf wordt gehandhaafd, maar het zou niet altijd gemakkelijk vallen om het onderscheid te maken, wat toepassingsmoeilijkheden zou veroorzaken. De voorgestelde oplossing is te beschouwen als een soort van grootmoedigheid van de wetgever die, niet in staat om alle gevolgen van de normvernietiging te herstellen, bereid is een deel van de bestraffing te laten vervallen. Wanneer de enige straf wordt uitgesproken wegens een misdrijf waarin de strafoplegging op grond van de vernietigde norm is opgegaan, dan dient de veroordeling te worden gehandhaafd en ten uitvoer gelegd.

Wanneer een definitieve beslissing tot internering is uitgesproken wegens overtreding van een vernietigde norm,

cette décision sera considérée comme non avenue, lorsque la norme pénale aura été annulée.

Toutefois, si l'intéressé est en état grave de déséquilibre ou de débilité mentale, qui le rend dangereux pour lui-même et pour les autres, il sera recouru aux règles du droit civil et aux procédures qui y sont prévues.

Avant de libérer l'intéressé, contact sera pris avec les autorités responsables de l'application de la législation sur les aliénés de façon à ce qu'il n'y ait pas de césure entre le moment où s'applique la loi de défense sociale et celui où interviennent les procédures de droit civil. Après la disparition de la mesure d'internement, une mesure de collocation peut donc s'avérer nécessaire.

Un commissaire voudrait savoir en premier lieu comment l'administration de la justice avisera les instances intéressées et comment repérer les condamnations, qui en vertu de l'annulation sont non avenues.

Le Ministre, remarque ce commissaire, avait précédemment et à juste titre, critiqué le système du Commissaire royal.

Il faut en effet que le directeur de prison soit avisé du fait qu'une condamnation a été déclarée non avenue. Il faut donc procéder à des vérifications, ce qui ne sera guère facile. L'administration réagissant très lentement, la question se pose de savoir comment elle pourra veiller avec une certaine efficacité à la mise à jour des casiers judiciaires et surtout faire cesser les effets des décisions pénales qui seront ainsi frappées d'inexistence.

Il y a donc un problème d'identification des décisions judiciaires atteintes *de plano* par un arrêt d'annulation qui ne les vise pas expressément. Il y a d'autre part un problème d'interprétation de la portée des arrêts d'annulation.

Qu'arrive-t-il si un directeur de prison a des doutes sur la portée de l'annulation? Il faut donc savoir qui appréciera ce litige, selon quelle procédure et quelle motivation? Quels seront les recours du condamné, des parties civiles, du ministère public? Il faut redouter que le système n'engendre des incertitudes qui sont particulièrement graves en matière pénale.

Il est déjà particulièrement grave qu'une décision judiciaire puisse être mise à néant sans qu'aucune juridiction n'ait réexaminé ni sa portée ni son contenu. Il est encore plus grave qu'on ne permette pas à des juridictions d'apprécier les litiges qui pourraient se présenter lors de l'application du système prévu par le Commissaire royal. Par ailleurs, dans ce système, l'on supprime d'office les condamnations, mais l'on maintient intangible l'effet civil accessoire à celles-ci.

zal die beslissing als ongedaan worden beschouwd bij de vernietiging van de strafnorm.

Verkeert de betrokkene evenwel in een ernstige staat van onevenwichtigheid of zwakzinnigheid, zodat hij gevaarlijk is voor zichzelf en voor anderen, dan zullen de regels van het burgerlijk recht en de daarin bepaalde procedures toepassing vinden.

Vóór de vrijlating van de betrokkene zal contact worden opgenomen met degenen die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de krankzinnigenwet, zodat er geen breekpunt is tussen het tijdstip waarop de wet op het maatschappelijk verweer wordt toegepast en het tijdstip waarop de civielrechtelijke procedure op gang komt. Na het wegvallen van de interneringsmaatregel kan plaatsing dus noodzakelijk blijken.

Een lid zou in de eerste plaats willen weten hoe de administratie van justitie de betrokken instanties op de hoogte zal brengen en hoe het mogelijk zal zijn om uit te maken welke veroordelingen krachtens de vernietiging ongedaan zijn gemaakt.

De Minister, aldus dit lid, heeft vroeger al terecht kritiek geuit op het systeem van de Koninklijke Commissaris.

De gevangenisdirecteur moet immers in kennis worden gesteld van het feit dat een veroordeling ongedaan is gemaakt. Verificatie is dus noodzakelijk, wat lang niet gemakkelijk zal zijn. Daar de administratie zeer langzaam reageert, rijst de vraag of zij in staat zal zijn om met enige zekerheid de strafbladen bij te werken en vooral om de gevolgen van de ongedaan gemaakte strafrechtelijke beslissingen te doen ophouden.

Er is dus een probleem van identificatie van de rechterlijke beslissingen die *de plano* worden getroffen door een vernietigend arrest dat die beslissingen niet uitdrukkelijk noemt. Er is anderzijds een probleem van interpretatie van de draagwijdte van de vernietigende arresten.

Wat gebeurt er als een gevangenisdirecteur twijfelt aan de juiste strekking van de vernietiging? Men moet dus uitmaken wie dit geschil zal beoordelen, volgens welke procedure en op welke gronden. Welke rechtsmiddelen zullen de veroordeelde, de burgerlijke partijen, het openbaar ministerie ter beschikking staan? Het is te vrezen dat het systeem tot onzekerheid zal leiden, wat zeer erg is in strafzaken.

Het is al zeer erg dat een rechterlijke beslissing teniet gedaan kan worden zonder dat enig rechtscollege de strekking noch de inhoud ervan opnieuw heeft onderzocht. Het is nog veel erger dat de rechter geen gelegenheid krijgt om zich uit te spreken over geschillen die zich kunnen voordoen bij de toepassing van het systeem van de Koninklijke Commissaris. Overigens vervallen in dit systeem de veroordelingen van ambtswege, maar blijven de burgerrechtelijke gevolgen die eraan verbonden zijn, onaantastbaar.

La partie qui est pénalement condamnée peut avoir décaissé des sommes importantes pour satisfaire à la condamnation qui ultérieurement est déclarée non avenue. Peut-on accepter qu'elle n'ait plus aucun droit à réclamer les sommes payées ?

Aura-t-elle la possibilité de demander une indemnité à l'Etat ?

Lorsque l'Etat ou les pouvoirs publics devront apprécier les indemnités accordées à l'individu condamné sur base d'une norme déclarée inconstitutionnelle, ne devront-ils pas tenir compte du préjudice civil qui aurait été subi et qui ne pourra plus être réparé puisque le texte proposé dispose que les paiements exécutés le sont à titre définitif.

Le commissaire par ailleurs n'aperçoit pas la justification de la générosité que le Ministre a invoquée pour justifier qu'il n'y aurait plus de poursuites possibles sur base d'une autre qualification ou d'une autre infraction, à tout le moins dans un grand nombre de cas. Que se passe-t-il dans le cas où le juge, par exemple, a appliqué la peine prévue à un décret inconstitutionnel, alors que les mêmes faits eussent pu être sanctionnés sur base d'une loi ? Peut-on appliquer la règle « poursuite sur poursuite ne vaut » ?

Le commissaire demande en tout cas des réponses précises à la question de savoir comment l'administration donnera suite aux arrêts de la Cour d'arbitrage.

Il estime que si une contestation s'élève sur l'effet de l'annulation, il faudra bien aller devant une juridiction.

Le Ministre répond que dans les cas exceptionnels où un directeur de prison ou un parquet s'opposerait à l'exécution des suites que comportent les arrêts de la Cour d'arbitrage, on pourrait déposer plainte pour détention illégale ou séquestration arbitraire.

Le commissaire souhaite qu'il soit précisé qu'en cas de difficulté quant à l'interprétation d'un arrêt d'annulation, une juridiction pourra être saisie.

Le Ministre répond qu'il y a plusieurs voies de droit commun. Par exemple la plainte pour séquestration arbitraire. On pourrait aussi, selon lui, recourir à la procédure des référés devant le président du tribunal de première instance.

Le commissaire estime que la procédure du référé est un recours effectif, mais il se demande s'il est parfaitement adapté à la matière.

Le Commissaire royal rappelle que la loi sur les étrangers prévoit des procédures semblables. Il rappelle aussi, pour répondre à un préintervenient qui doutait de l'application, en cas d'annulation d'une norme législative, la règle selon laquelle on ne poursuit pas deux fois le même fait que le

De partij die strafrechtelijk veroordeeld wordt, kan grote bedragen hebben uitgegeven om te voldoen aan de veroordeling die achteraf ongedaan gemaakt wordt. Is het aanvaardbaar dat die partij niet gerechtigd zou zijn om het betaalde terug te vorderen ?

Zal zij de mogelijkheid hebben een vergoeding van de Staat te vorderen ?

Wanneer de Staat of de openbare besturen zullen moeten afwegen welke vergoeding toegekend moet worden aan degene die veroordeeld is op basis van een norm die ongrondwettig wordt verklaard, zullen zij dan geen rekening hebben te houden met de burgerrechtelijk geleden schade die niet meer te herstellen is aangezien de uitgevoerde betaalingen volgens de voorgestelde tekst definitief zijn ?

Het Commissielid ziet overigens niet in wat de diepere grond is van de grootmoedigheid die de Minister heeft aangevoerd als verklaring voor het feit dat er geen vervolging meer mogelijk zal zijn op basis van een andere omschrijving of een ander strafbaar feit, althans in een groot aantal gevallen. Wat zal er gebeuren in het geval dat de rechter b.v. de straf heeft opgelegd die voorgeschreven is in een ongrondwettig decreet, terwijl diezelfde feiten gestraft hadden kunnen worden op basis van een wet ? Kan de regel « poursuite sur poursuite ne vaut » hier toepassing vinden ?

Het Commissielid vraagt in ieder geval een nauwkeurig antwoord op de vraag hoe de administratie gevolg zal geven aan de arresten van het Arbitragehof.

Wanneer over de gevolgen van de vernietiging een geschil ontstaat, zal men zijns inziens wel naar de rechter moeten gaan.

De Minister antwoordt dat in de uitzonderingsgevallen waarin een gevangenisdirecteur of een parket zich zou verzetten tegen het uitvoeren van de gevolgen die verbonden zijn aan de arresten van het Arbitragehof, een klacht kan worden ingediend wegens wederrechtelijke vrijheidsberoving of willekeurige opsluiting.

Het Commissielid zou gaarne nader bepaald zien dat in geval van moeilijkheden bij de interpretatie van een vernietigend arrest, de zaak bij de rechter aanhangig kan worden gemaakt.

De Minister antwoordt dat er verscheidene gemeenrechtelijke rechtsmiddelen zijn, b.v. klacht wegens willekeurige opsluiting. Men zou ook zijn toevlucht kunnen nemen tot de procedure van het kort geding voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

Het Commissielid meent dat het kort geding een goed middel is, maar hij vraagt zich af of die procedure hier wel geschikt is.

De Koninklijke Commissaris herinnert eraan dat de vreemdelingenwet in soortgelijke procedures voorziet. In antwoord op een vorige spreker die twijfelde of, in geval van vernietiging van een wettelijke norm, de regel zou worden toegepast dat men voor een zelfde feit geen tweede

ministère public a l'obligation de viser toutes les qualifications possibles des faits, et donc simultanément les infractions à la loi et au décret si l'une et l'autre peuvent s'appliquer...

Le commissaire répond que telle est peut-être l'obligation des procureurs mais que les juges n'y sont pas soumis.

Un membre déclare que sous réserve d'un examen plus approfondi, il préférerait la proposition du Commissaire royal, plutôt que le projet du Gouvernement. Le nouveau texte instaure en effet un automatisme tandis que le projet du Gouvernement oblige l'intéressé à produire une requête. L'automatisme présente l'avantage de faire disparaître sans recours des injustices. La procédure de la révision requiert l'intervention d'un avocat qui doit examiner s'il y a des chances de réussite. La plupart des personnes ne songeront pas à demander l'application de cette procédure et resteront ainsi injustement frappées.

Par l'instauration de l'automatisme tous les effets d'une norme annulée par la Cour d'arbitrage seront réglés définitivement et sans frais pour les condamnés.

Toutefois, la question se pose de savoir si la mise en application de l'effet direct des arrêts de la Cour ne devrait pas être réglée par la loi afin de résoudre les différents problèmes d'ordre administratif comme l'avertissement des directeurs de prison, la suppression de la condamnation dans le casier judiciaire. Ces mesures pourraient aussi faire l'objet d'un arrêté royal ou ministériel, voire d'une circulaire. En tout cas, il est nécessaire que la Commission soit assurée que tous les effets de la condamnation seront effacés pour que ne soient pas maintenues des situations injustes.

Le membre estime ensuite que l'Etat ne peut pas être déclaré responsable des violations de compétence commises par les Communautés et les Régions. Il faudrait donc prévoir une action en dommages et intérêts qui puisse être dirigée contre ces pouvoirs.

Un autre membre se rallie à ce point de vue. Il constate en relisant le 3^e alinéa de l'article 1^{er}, une contradiction quand on parle de dommages et intérêts alloués à la partie civile. Que se passe-t-il en effet si c'est l'Etat, la Communauté ou la Région qui est partie civile?

En outre, il admet aussi qu'il faut définir les responsabilités des Communautés et des Régions. Le membre pose par ailleurs une question relative aux intérêts civils qui seraient définitivement alloués. Si un législateur reprend sa compétence à la suite d'une annulation et pour la même matière adapte des normes nouvelles avec dispositions transitoires, une contradiction peut apparaître entre les nouvelles normes prises par l'autorité compétente et une décision de justice. Que se passe-t-il dans cette hypothèse?

Le Commissaire royal rappelle qu'on a décidé qu'en matière civile il fallait garantir la sécurité juridique.

maal vervolgd kan worden, wijst hij erop dat het openbaar ministerie verplicht is rekening te houden met alle mogelijke omschrijvingen van het feit, en dus ook met de overtredingen van de wet en het decreet wanneer zowel de wet als het decreet toepassing kunnen vinden...

Hierop antwoordt het Commissielid dat dit voor de procureurs misschien wel een verplichting is, maar dat de rechters daar niet toe gehouden zijn.

Een lid verklaart dat hij, onder voorbehoud van nader onderzoek, de voorkeur geeft aan het voorstel van de Koninklijke Commissaris boven het regeringsontwerp. De nieuwe tekst voert immers een automatisme in, terwijl het regeringsontwerp de betrokkene verplicht een verzoekschrift in te dienen. Het voordeel van het automatisme is dat de onrechtvaardigheden verdwijnen zonder dat men ertegen behoefte op te komen. Voor de herzieningsprocedure heeft men een advocaat nodig die moet nagaan of er een kans op succes bestaat. De meesten zullen niet aan die procedure denken en dan ook onrechtvaardig getroffen blijven.

Door de invoering van het automatisme zullen alle gevolgen van een vernietigde norm definitief en zonder kosten voor de veroordeelden geregeld worden.

Niettemin rijst de vraag of de toepassing van de rechtstreekse gevolgen van de arresten van het Arbitragehof niet bij de wet geregeld zou moeten worden ten einde de administratieve problemen op te lossen, zoals het waarschuwen van de gevangenisdirecteurs, de uitwisseling van de veroordeling op het strafblad. Die maatregelen zouden ook bij koninklijk of ministerieel besluit of in een circulaire bepaald kunnen worden. In ieder geval moet de Commissie zekerheid hebben dat alle gevolgen van de veroordeling uitgewist zullen worden, zodat er geen onrechtvaardige situaties in stand gehouden worden.

Het lid meent vervolgens dat de Staat niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de bevoegdheidsoverschrijdingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Er zou dus moeten worden voorzien in een rechtsvordering tot schadevergoeding die tegen deze machten kan worden ingesteld.

Een ander lid is het hiermee eens. In het derde lid van artikel 1 heeft hij echter een contradictie ontdekt in verband met de schadevergoeding die aan de burgerlijke partijen wordt toegekend. Wat gebeurt er namelijk als de Staat, de Gemeenschap of het Gewest burgerlijke partij zijn?

Hij geeft ook toe dat de verantwoordelijkheden van de Gemeenschappen en de Gewesten nader omschreven moeten worden. Daarbij stelt het lid een vraag met betrekking tot de burgerlijke belangen die definitief toegekend zouden zijn. Indien een wetgever na een vernietiging zijn bevoegdheid opnieuw uitoefent en voor dezelfde materie nieuwe normen met overgangsmatregelen aanneemt, kan er een contradictie te voorschijn treden tussen de nieuwe normen van de bevoegde instantie en een rechterlijke beslissing. Wat zal er in die hypothese gebeuren?

De Koninklijke Commissaris herinnert eraan dat men beslist heeft dat in burgerlijke zaken de rechtszekerheid gewaarborgd moest worden.

Le même membre constate qu'une contradiction se manifeste si l'on permet à une partie d'obtenir un remboursement. En effet, la partie civile devra rembourser s'il s'agit d'une procédure civile. S'il s'agit d'une procédure pénale, elle ne le devra pas.

Le membre cite le cas d'une personne qui aurait édifié un immeuble. Une législation lui interdit de continuer la construction et même lui impose de démolir ce qu'elle a commencé à construire. Il paraîtrait assez logique qu'on lui rembourse les frais qu'il a exposés pour respecter une norme qui par après est annulée.

Le Commissaire royal traitant du problème de l'Etat, des Communautés et des Régions déclare qu'on peut évidemment compléter le texte. Le texte ne prévoit pas l'intervention de l'Etat, parce qu'il s'agit d'une question d'ordre pénal qui est normalement de la compétence du pouvoir central, mais il n'y a aucun inconvénient d'y ajouter l'autorité décrétable. Le même membre souligne que curieusement, cet Exécutif qui a pris la norme déclarée nulle, devra en fait décider du dommage à allouer à ceux qui sont victimes de cette annulation. Un membre estime que la justice est restée nationale et par voie de conséquence, c'est l'Etat qui doit statuer sur la demande d'indemnité quelle que soit l'autorité qui a pris la norme.

Un autre membre répond qu'il serait inadmissible que l'Etat doive payer des dommages et intérêts parce qu'une autre instance a transgressé ses compétences.

Revenant au problème de la partie civile, le membre rappelle que l'article 444 du Code d'instruction criminelle dispose que celle-ci perd, en cas de révision, l'avantage de la condamnation et qu'elle est tenue à restituer les sommes accordées. Il est incontestable qu'il est injuste de prévoir que malgré l'annulation d'une norme sur laquelle se fonderait un jugement, une partie civile puisse conserver les dommages et intérêts qui lui ont été alloués.

Le Commissaire royal rappelle que la procédure de révision se justifie par la survenance d'un fait nouveau. L'affaire a été mal jugée en fait et un innocent a été condamné. Par contre, lorsque la Cour d'arbitrage annule une norme, celle-ci a été l'état du droit à un moment donné. Dans la procédure de révision on évoque le dol personnel de la partie civile, ce qui prouve que celle-ci peut jouer un rôle parfois néfaste.

Ce n'est pas le cas lorsqu'une norme est annulée, puisque avant l'annulation, cette norme existait valablement. Les situations ne sont donc pas comparables.

Un commissaire estime qu'il serait injuste de permettre à quelqu'un d'obtenir réparation et de ne pas pouvoir l'obtenir s'il s'est adressé aux seuls tribunaux civils. Il est aussi

Hetzelfde lid stelt vast dat er zich een contradictie voordoet als aan een partij de gelegenheid wordt geboden een vergoeding te ontvangen. De burgerlijke partij zal immers een vergoeding moeten betalen wanneer het om een burgerrechtelijke procedure gaat. Wanneer het om een strafrechtelijke procedure gaat, zal ze geen vergoeding hebben te betalen.

Het lid noemt het voorbeeld van iemand die gebouwd heeft. Een wet verbiedt hem verder te bouwen en dwingt hem zelfs het gebouwde te slopen. Het lijkt vrij logisch dat de kosten worden vergoed die hij heeft gemaakt om te voldoen aan een norm die achteraf vernietigd wordt.

In verband met de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten verklaart de Koninklijke Commissaris dat de tekst natuurlijk aangevuld kan worden. De tekst voorziet niet in het optreden van de Staat omdat het om een strafrechtelijke zaak gaat, wat normaal tot de bevoegdheid van de centrale overheid behoort, maar er is niets op tegen om er de decreetgevende instantie aan toe te voegen. Hetzelfde lid wijst erop dat vreemd genoeg deze executieve, waarvan de nietig verklaarde norm is uitgegaan, in feite zal moeten beslissen over de schadevergoeding van hen die het slachtoffer zijn van die vernietiging. Een lid meent dat aangezien de justitie een nationale aangelegenheid gebleven is, de Staat uitspraak moet doen over de vordering tot schadevergoeding, ongeacht de instantie waarvan de norm is uitgegaan.

Een ander lid vindt het onaanvaardbaar dat de Staat schadevergoeding zou moeten betalen omdat een andere instantie haar bevoegdheden is te buiten gegaan.

Terugkomend op het probleem van de burgerlijke partij herinnert een lid eraan dat artikel 444 van het Wetboek van strafvordering bepaalt dat die partij in geval van herziening het voordeel van de veroordeling verliest en gehouden is tot teruggave van de toegekende bedragen. Het is onbetwistbaar onrechtvaardig te bepalen dat een burgerlijke partij, ondanks de vernietiging van een norm waarop een vonnis gegrond is, de haar toegekende schadevergoeding kan behouden.

De Koninklijke Commissaris brengt in herinnering dat de herzieningsprocedure gewettigd is doordat een nieuw feit zich voordoet. De zaak is verkeerd berecht en een onschuldige is veroordeeld. Daarentegen, wanneer het Arbitragehof een norm vernietigt, is die norm de stand van het recht geweest op een gegeven ogenblik. In de herzieningsprocedure wordt rekening gehouden met het persoonlijk bedrog van de burgerlijke partij, wat bewijst dat zij een soms kwalijke rol kan spelen.

Dat is niet het geval wanneer een norm vernietigd wordt, aangezien die norm vóór de vernietiging rechtsgeldig bestond. Deze situaties zijn dus niet vergelijkbaar.

Een Commissielid acht het onrechtvaardig iemand in staat te stellen schadevergoeding te verkrijgen, maar die schadevergoeding niet toe te staan wanneer hij zich alleen

injuste de faire en sorte que quelqu'un qui est déchargé d'une condamnation pénale doive encore supporter toutes les conséquences civiles d'un jugement manifestement illégal. Le membre déclare que lorsque l'on met à néant une décision pénale, l'on doit également abolir les conséquences civiles qui s'y attachent.

Il estime que ce qui est choquant dans le système envisagé, c'est que les parties civiles conservent ce qui leur a été payé sur base d'une norme inconstitutionnelle.

III. DISCUSSION DU PROJET NOUVEAU PRESENTE PAR LE GOUVERNEMENT

A. Réunion d'un groupe de travail et exposé récapitulatif de M. R. Lallemand, rapporteur

Au terme de débats très controversés, la Commission, sur la suggestion de Monsieur le Président du Sénat décida de constituer un groupe de travail afin de délimiter et de préciser les problèmes sur lesquels la Commission devrait prendre position.

A la suite des réunions du groupe de travail, le rapporteur de la Commission fit l'exposé récapitulatif suivant :

Exposé du rapporteur

Les débats en Commission ont mis en évidence la complexité de la matière, la diversité des choix à opérer et ont amené le Gouvernement à envisager une modification substantielle de son projet.

Le rapporteur a tenté de circonscrire les différents problèmes qui ont été débattus tout en exposant les points qui avaient retenu l'attention du groupe de travail.

Plusieurs principes se conjuguent mais s'opposent aussi lors de l'examen du projet.

a) Le législateur a posé en principe fondamental que la sanction d'un dépassement de compétence par un législateur serait l'annulation de la norme inconstitutionnelle ou illégale.

L'annulation d'une norme entraîne des conséquences particulières. Elle opère en effet *ex tunc*. La rétroactivité de l'arrêt d'annulation viendra donc frapper non seulement la norme mais atteindra indirectement les décisions et les actes qui ont été pris en vertu de celle-ci. La rétroactivité est la sanction et la garantie de la hiérarchie des normes du respect de la Constitution et des lois spéciales votées à une majorité spéciale.

tot de burgerlijke rechtbanken heeft gewend. Het is even onrechtvaardig dat iemand wiens strafrechtelijke veroordeling teniet gedaan wordt, nog alle burgerlijke gevolgen moet dragen van een kennelijk onwettig vonnis. Het lid verklaart dat wanneer een strafrechtelijke beslissing teniet gedaan wordt, de daaraan verbonden burgerlijke gevolgen eveneens teniet gedaan moeten worden.

Wat hem in de voorgestelde regeling schokt, is dat de burgerlijke partijen behouden hetgeen hun is betaald op grond van een norm die ongrondwettig is.

III. BESPREKING VAN HET NIEUWE ONTWERP VAN DE REGERING

A. Vergadering van een werkgroep en samenvattende uiteenzetting van de heer R. Lallemand, verslaggever

Ter afronding van discussies waarin sterk uiteenlopende standpunten werden ingenomen, heeft de Commissie op voorstel van de Voorzitter van de Senaat besloten een werkgroep in te stellen die de vraagstukken waarover de Commissie haar standpunt moet bepalen, zou afbakenen en omschrijven.

Na enkele vergaderingen van de werkgroep heeft de rapporteur van de Commissie de volgende samenvattende uiteenzetting gehouden :

Uiteenzetting van de rapporteur

De discussies in de Commissie hebben de aandacht gevestigd op de complexiteit van het onderwerp, de verscheidenheid van de keuzen die gemaakt moeten worden en ze hebben de Regering ertoe gebracht een belangrijke wijziging van haar ontwerp te overwegen.

De rapporteur heeft gepoogd de verschillende problemen die aan de orde zijn geweest, te omschrijven en tevens de punten die de aandacht van de Commissie hadden, nader toe te lichten.

Uit het onderzoek van het ontwerp blijkt dat een aantal beginselen parallel met elkaar lopen, terwijl andere tegen elkaar ingaan.

a) De wetgever heeft als grondbeginsel gesteld dat bevoegdheidsoverschrijding door een wetgever zou leiden tot vernietiging van de ongrondwettige of onwettige norm.

De vernietiging van een norm brengt bijzondere gevolgen teweeg. Ze werkt immers *ex tunc*. Het vernietigend arrest zal dus niet alleen terugwerken ten aanzien van de norm, maar ook zijdelings ten aanzien van de beslissingen en de handelingen die krachtens die norm tot stand zijn gekomen. De terugwerking is de sanctie en de waarborg van de hiërarchie van de normen, van het naleven van de Grondwet en van de bijzondere wetten die met een bijzondere meerderheid zijn aangenomen.

Sans doute le législateur a-t-il prévu que la Cour d'arbitrage pourrait limiter les effets de la rétroactivité mais ce ne sera là qu'une faculté. De toute manière, la suppression de la rétroactivité ne réglerait pas d'une manière satisfaisante le problème des décisions pénales dont on serait amené à considérer qu'elles garderaient leur validité pour le passé, mais non pour l'avenir. Une telle solution dans certains cas pourrait heurter l'équité et les valeurs fondamentales de notre droit. La sanction de l'annulation et son effet rétroactif domineront donc les débats.

b) Le second principe directeur défini par le législateur découle du statut de la Cour d'arbitrage. Celle-ci n'est ni une juridiction de l'ordre judiciaire, ni une juridiction de l'ordre administratif. Sauf la disposition prévue à l'article 6 de la loi — et qui doit être de stricte interprétation dans le cadre d'un système politique fondé sur la séparation des pouvoirs — la Cour d'arbitrage ne peut annuler ni les jugements et arrêts des cours et tribunaux, ni les arrêtés d'application pris en vertu d'une loi ou d'un décret annulés.

L'on se référera utilement à ce sujet aux discussions qui ont eu lieu en Commission du Sénat, lors de l'examen des amendements au projet de loi organique de la Cour d'arbitrage et qui voulait donner compétence à cette Cour pour annuler les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

c) Une troisième considération domine les débats. L'on a redouté en effet que la multiplication des effets rétroactifs mette en péril nombre de décisions judiciaires et ne vienne en toute matière compromettre la sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat tout particulièrement a insisté sur ce danger. Dès lors, la Commission a suivi le Gouvernement lorsque celui-ci a justifié la modification radicale de l'avant-projet initial qui prévoyait la révision de tous les jugements définitifs qu'ils soient rendus en matière civile, pénale ou administrative.

Sans doute le choix de la sécurité juridique peut-il conduire à des inégalités de traitement. Le législateur peut dans certains cas privilégier la sécurité juridique, qui est une des composantes de tout état de droit.

d) Mais à partir de là une solution parfaitement cohérente s'avérerait impossible.

Il eut été logique dans le cadre de l'annulation de permettre la suppression de tous les effets et notamment des décisions judiciaires définitives fondées sur une norme déclarée nulle par la Cour d'arbitrage. Cette solution devait toutefois être tempérée par le caractère particulier de la Cour d'arbitrage qui vient d'être rappelé. Cette Cour n'a en effet pas le pouvoir d'annuler des actes dérivés et les jugements.

Dès le départ, le Gouvernement avait renoncé à donner aux arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage des effets

Weliswaar heeft de wetgever bepaald dat het Arbitragehof de gevolgen van de terugwerking kan beperken, maar dat zal slechts een mogelijkheid zijn. Hoe dan ook, de opheffing van de terugwerking zou geen bevredigende oplossing brengen voor het probleem van de strafrechtelijke beslissingen, waarvan men zou gaan aannemen dat zij hun geldigheid bewaren voor het verleden, maar niet voor de toekomst. In bepaalde gevallen zou een dergelijke oplossing afbreuk kunnen doen aan de rechtvaardigheid en aan de fundamentele waarden van ons recht. De sanctie van de vernietiging en de terugwerking zullen dus het debat beheersen.

b) Het tweede voorname beginsel dat de wetgever huldigt, vloeit voort uit de rechtspositie van het Arbitragehof. Het is geen gewoon rechtscollege, noch een administratief rechtscollege. Behoudens het bepaalde in artikel 6 van de wet — dat van strikte interpretatie moet zijn in het raam van een politiek bestel dat gegrond is op de machtscheiding — kan het Arbitragehof noch de vonnissen en arresten van de hoven en rechtbanken, noch de toepassingsbesluiten, genomen krachtens een vernietigde wet of een vernietigd decreet, vernietigen.

In dit verband kan worden verwezen naar de besprekingen die in de Senaatscommissie hebben plaatsgehad, bij het onderzoek van de amendementen op het ontwerp van wet houdende inrichting van het Arbitragehof en die aan dat Hof de bevoegdheid wilden toekennen om de machtigingsbesluiten te vernietigen.

c) Een derde overweging beheerste de bespreking. De vrees werd namelijk geuit dat het toenemend aantal gevallen van terugwerking tal van gerechtelijke beslissingen in gevaar zouden brengen en op elk gebied de rechtszekerheid op de helling zouden zetten.

Voor de Raad van State heeft met nadruk op dat gevaar gewezen. Uw Commissie heeft dan ook de Regering gevolgd toen zij overging tot een radicale wijziging van het oorspronkelijke voorontwerp, dat voorzag in de herziening van alle definitieve vonnissen zowel in burgerlijke zaken als in strafzaken en bestuurszaken.

Zeker, de keuze voor rechtszekerheid kan leiden tot ongelijke behandeling. De wetgever kan in bepaalde gevallen voorrang geven aan de rechtszekerheid, want dit is een van de componenten van de rechtsstaat.

d) Maar op die basis bleek een goed samenhangende oplossing onmogelijk.

In het kader van de vernietiging ware het logisch geweest een eind te laten maken aan alle gevolgen, met name van de definitieve rechterlijke beslissingen gegrond op een norm die door het Arbitragehof nietig is verklaard. Die oplossing moest echter worden getemperd door de bijzondere aard van het Arbitragehof, waaraan hierboven herinnerd is. Het Hof is immers niet bevoegd om afgeleide handelingen en vonnissen te vernietigen.

Van begin af heeft de Regering zich onthouden de vernietigende arresten van het Arbitragehof rechtstreeks te doen

directs sur les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Il avait envisagé de confier à des juridictions relevant de ces divers ordres, le pouvoir de réviser les décisions juridictionnelles, qu'elles soient de nature civile, pénale ou administrative.

Partant de l'idée que, même décidée dans le cadre de procédures très strictes, la révision de toutes ces décisions était de nature à créer l'insécurité, le Gouvernement a donc choisi une solution minimale. Il a modifié le projet initial et a limité la possibilité de réviser les décisions judiciaires aux seules décisions pénales. L'article 1^{er} du projet ajoutait à l'article 443 du Code d'instruction criminelle un cas nouveau de révision. Mais la révision des décisions civiles ou administratives était exclue. Dans la logique de son souci d'assurer la sécurité juridique, le Gouvernement ne pouvait toutefois assurer l'intangibilité de toutes les décisions judiciaires ni du reste de tous les actes administratifs, puisqu'il eut fallu pour cela porter atteinte à l'article 107 de la Constitution. Les dispositions de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et du Citoyen notamment et certaines dispositions de notre Constitution ne permettent pas qu'on laisse subsister, sans aucune possibilité de recours, les condamnations pénales alors même qu'eussent été anéanties les lois sur lesquelles elles se fondaient. C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, le Gouvernement a réduit la possibilité de révision aux seules décisions pénales.

e) Mais à partir de cette position de principe soutenue par une très large majorité de la Commission se posent des problèmes nouveaux.

— Est-il possible de limiter la révision aux seules décisions pénales? Ne faut-il pas permettre la révision des décisions rendues par les juridictions civiles, mais fondées sur la violation d'une norme pénale par la suite annulée? Est-il admissible que la violation d'un même droit, le traitement de situations juridiques identiques reçoivent des solutions différentes pour la seule raison qu'elles seraient appréciées par des juridictions différentes?

On le voit, à partir du moment où le Gouvernement renonce à son projet initial se posent des délicats problèmes de frontière. A l'insécurité juridique naissant de la possibilité de révision de toutes les décisions juridictionnelles succède l'insécurité résultant de l'incertitude des frontières et de la difficulté à identifier clairement les décisions frappées par l'effet rétroactif.

Mais la Commission dans sa très large majorité a considéré que le second inconvénient était moindre que le premier.

f) Une fois délimité le champ des décisions judiciaires qui seront atteintes par suite d'une annulation, la Commission a porté son examen sur la procédure de révision elle-même. Elle entendit avec un vif intérêt un exposé de Monsieur

inwerken op de beslissingen van de gewone rechter en van de administratieve rechter.

Zij had overwogen om aan beiden de bevoegdheid te verlenen tot herziening van de rechterlijke beslissingen, ongeacht of die zijn gewezen in burgerrechtelijke, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke zaken.

Uitgaande van de gedachte dat de herziening van al die beslissingen, zelfs volgens een zeer strakke procedure, de rechtsonzekerheid in de hand zou werken, heeft de Regering gekozen voor een minimale oplossing. Zij heeft het oorspronkelijke ontwerp gewijzigd en de mogelijkheid om rechterlijke beslissingen te herzien, tot de beslissingen in strafzaken beperkt. Artikel 1 van het ontwerp voegde aan artikel 443 van het Wetboek van strafvordering een nieuw geval toe waarin herziening mogelijk is. Maar de herziening van beslissingen in burgerlijke of administratieve zaken werd uitgesloten. Hoewel het streven van de Regering vooral gericht was op de rechtszekerheid, kon zij toch logischerwijze niet de onaantastbaarheid van alle rechterlijke beslissingen, noch overigens van alle bestuurshandelingen waarborgen, omdat zij dan artikel 107 van de Grondwet had moeten aantasten. De bepalingen van onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en sommige bepalingen van onze Grondwet staan niet toe dat strafrechtelijke veroordelingen zonder enige mogelijkheid van beroep blijven bestaan, ook al zijn de wetten waarop ze gegrond zijn teniet gedaan. Daarom heeft de Regering in een eerste stadium de mogelijkheid van herziening beperkt tot de beslissingen in strafzaken.

e) Maar deze principiële stelling, die ondersteund werd door een zeer ruime meerderheid in de Commissie, deed nieuwe problemen rijzen.

— Is het wel mogelijk de herziening te beperken tot de strafrechtelijke beslissingen? Zou het ook niet mogelijk moeten zijn om beslissingen van de burgerlijke rechter te herzien, die gegrond zijn op de schending van een strafrechtelijke norm, welke naderhand vernietigd wordt? Is het aanvaardbaar dat de schending van een zelfde recht, de behandeling van gelijke rechtsverhoudingen verschillend worden opgelost, alleen omdat ze door verschillende rechtscolleges worden beoordeeld?

Zo ziet men dus dat er netelige grensgevallen opdoemen, zodra de Regering afziet van haar oorspronkelijk ontwerp. De rechtsonzekerheid die ontstaat uit de mogelijkheid om alle rechterlijke beslissingen te herzien, maakt plaats voor de onzekerheid die volgt uit de ongewisheid van de grenzen en uit de moeilijkheid om uit te maken op welke beslissingen de vernietiging terugwerkt.

Een zeer ruime meerderheid in de Commissie was echter van oordeel dat het tweede bezwaar minder groot is dan het eerste.

f) Toen de Commissie eenmaal had bepaald welke rechterlijke beslissingen door de gevolgen van een vernietiging getroffen zouden worden, heeft zij haar aandacht laten gaan naar de herzieningsprocedure zelf. Zij luisterde met een

Robert Legros, Commissaire royal à la Réforme du Code pénal .

Selon le Commissaire royal, la procédure de la révision pénale, qui selon le projet initial du Gouvernement, devait s'appliquer aux jugements pénaux définitifs, fondés sur une norme dont l'annulation aurait été prononcée, est inadéquate, coûteuse et compliquée. Elle conduirait à un encombrement de la Cour de cassation.

Le Commissaire royal a ainsi suggéré une sorte de renversement copernicien du système. Après avoir envisagé de soumettre toutes les décisions judiciaires et administratives à la procédure de révision, l'on renoncerait à toute procédure. Les arrêts de la Cour d'arbitrage auraient ainsi un effet direct sur les jugements pénaux définitifs. Dès le prononcé ou dès la publication de l'arrêt d'annulation, toutes les dispositions pénales des jugements fondés sur la norme annulée seraient de plein droit non avenues.

Aucune décision ne serait donc, à priori, nécessaire pour faire cesser les effets des condamnations. Celles-ci tomberaient d'elles-mêmes de par l'autorité de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Cet arrêt produirait donc un effet d'inexistence à l'égard des décisions judiciaires qu'il ne vise pas, qu'il n'a pas prises en considération et à l'égard desquelles il est, théoriquement, sans pouvoir.

La proposition du Commissaire royal qui a suscité une abondante discussion a constitué assurément un élément essentiel de la discussion du projet.

g) Après avoir formulé des réserves, le Gouvernement a fait sienne la suggestion du Commissaire royal. Le projet a donc été amendé fondamentalement après qu'il soit apparu qu'elle avait l'appui d'une large majorité de la Commission.

On peut résumer ainsi les thèses en présence: les adversaires de l'amendement soulignaient le risque majeur d'incertitude et d'insécurité qui pèsera sur les décisions judiciaires, qui seront ainsi d'offices mises à néant, sans examen nouveau par une juridiction. Après avoir voulu éliminer les risques d'insécurité judiciaire en réduisant les cas de révision, le Gouvernement, disaient-ils, les a multipliés en détruisant la foi due aux actes judiciaires et en laissant ceux-ci à la libre interprétation des autorités qui ne relèvent pas de l'ordre judiciaire, lesquelles autorités au surplus pourraient interpréter à leur guise l'incidence des arrêts de la Cour d'arbitrage sur les décisions de justice. Dans un grand nombre de cas l'incertitude la plus complète régnera sur le droit applicable aux individus et aux situations.

Par contre, les partisans de l'amendement ont fait valoir plusieurs arguments qui emportèrent la conviction de la Commission. Ils se sont fondés tout d'abord sur l'idée que

levendige belangstelling naar een uiteenzetting van de heer Robert Legros, Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek.

Volgens de Koninklijke Commissaris is de procedure van de herziening in strafzaken die, in het oorspronkelijke regeringsontwerp, van toepassing zou zijn op de definitieve strafvonnissen, gegrond op een norm die zou worden vernietigd, ongeschikt, kostbaar en ingewikkeld. Het Hof van Cassatie zou met werk overstelpt worden.

De Koninklijke Commissaris suggereerde aldus een soort Copernicaanse omkering van het systeem. Na te hebben overwogen om alle rechterlijke en administratieve beslissingen aan de herzieningsprocedure te onderwerpen, zou er nu geen procedure meer zijn. De arresten van het Arbitragehof zouden rechtstreeks inwerken op de definitieve strafvonnissen. Zodra het vernietigend arrest is uitgesproken of bekendgemaakt, zouden alle strafbepalingen in de vonnissen die gegrond zijn op de vernietigde norm, van rechtswege ongedaan worden geacht.

Er zou dus a priori geen beslissing nodig zijn om de gevolgen van de veroordelingen te doen ophouden. Die zouden vanzelf wegvallen wegens het gezag van het arrest van het Arbitragehof. Dat arrest zou dus leiden tot het niet-bestaan van rechterlijke beslissingen die het niet aanwijst, die het niet in overweging heeft genomen en waartegenover het theoretisch machteloos staat.

Het voorstel van de Koninklijke Commissaris heeft aanleiding gegeven tot een uitvoerige discussie en vormt zeker een wezenlijk onderdeel van de behandeling van het ontwerp.

g) Na enig voorbehoud te hebben gemaakt, heeft de Regering het voorstel van de Koninklijke Commissaris overgenomen. Het ontwerp is dus fundamenteel geamendeerd nadat gebleken was dat het voorstel de steun had van een ruime meerderheid in de Commissie.

De verdedigde stellingen kunnen worden samengevat als volgt: de tegenstanders van het amendement wezen op het grote risico van onduidelijkheid en onzekerheid dat de rechterlijke beslissingen zal aankleven, wanneer die dus ambtshalve teniet gedaan worden, zonder een nieuw onderzoek door een rechterlijke instantie. Na het risico van rechtsonzekerheid uit de weg geruimd te hebben door een beperking van de herzieningsgevallen, heeft de Regering, zeiden zij, dat risico juist vergroot door de bewijskracht van rechterlijke handelingen te vernietigen en door de interpretatie daarvan over te laten aan instanties die niet tot de rechterlijke macht behoren en die bovendien de weerslag van de arresten van het Arbitragehof op de rechterlijke beslissingen naar eigen goeddunken zouden kunnen interpreteren. In een groot aantal gevallen zal er een volslagen onzekerheid heersen over het recht dat op personen en toestanden van toepassing is.

De voorstanders van het amendement daarentegen voerden argumenten aan die de Commissie hebben kunnen overtuigen. Zij gingen allereerst uit van de gedachte dat de

l'annulation d'une norme pénale pourrait concerner un très grand nombre de jugements.

Selon eux, il s'agira le plus souvent d'infractions uniques et de condamnations à des peines de peu d'importance. La procédure de révision lourde et coûteuse rebutera ceux qui, bien que condamnés sur base d'une norme annulée, auront l'obligation de prendre en charge des frais considérables, ce qu'ils hésiteront à faire.

Par l'arrêt d'annulation, la personne condamnée sera automatiquement déchargée de l'obligation de prendre l'initiative d'un procès. Ce sont les autorités publiques qui auront à libérer les détenus, à rectifier les casiers judiciaires et à procéder, le cas échéant, à des restitutions ou à des remboursements d'amendes. Le système serait donc, indiscutablement, plus équitable.

— Le mécanisme prévu par l'amendement réglera donc sans difficulté un grand nombre de cas. Il opérera, *mutatis mutandis*, comme en matière d'amnistie. La loi d'amnistie affecte elle aussi de plein droit un grand nombre de décisions judiciaires.

En cas de difficulté des recours judiciaires pourront être exercés.

b) Cette argumentation ayant convaincu le Gouvernement et la majorité de la Commission, cette dernière a donc à résoudre un certain nombre de problèmes.

La proposition d'amendement formulée par le Commissaire royal ne touche que les condamnations pénales. Elle laisse subsister les décisions civiles accessoires aux condamnations pénales.

La partie du dispositif du jugement, relative aux condamnations civiles demeurerait intacte et garderait l'autorité de la chose jugée. Les sommes payées par la partie condamnée resteraient acquises à la partie civile. Le cas échéant, celle-ci pourrait continuer à exercer ses droits de créance consacrés par la décision judiciaire bien que le dispositif pénal de celle-ci ait été anéanti.

La proposition du Commissaire royal a sans doute le mérite de la simplicité: dans l'immense majorité des cas envisagés aucune procédure ne doit être entreprise. Hormis la condamnation pénale dont les effets seraient effacés par voie administrative, tout demeurerait en état. Le prévenu serait déchargé de sa condamnation pénale, mais non des condamnations civiles qui en sont l'accessoire.

Mais, pas plus que le Gouvernement n'a pu aller jusqu'au bout de sa volonté de limiter au maximum les effets de la rétroactivité des arrêts d'annulation, la Commission n'a accepté de suivre le Commissaire royal dans toutes les implications de son système. C'est ce qui ressort des débats de la Commission et des réunions du groupe de travail.

Il fut observé que la proposition du Commissaire royal opère une division injustifiée au sein du jugement pénal. Le dispositif pénal est mis à néant de plein droit tandis que les

de vernietiging van een strafnorm een zeer groot aantal vonnissen kan betreffen.

Volgens hen zal het meestal gaan om één enkel strafbaar feit en om veroordelingen tot geringe straffen. De omslachtige en kostbare herzieningsprocedure zal afstotend werken op degenen die, hoewel veroordeeld op grond van een nadien vernietigde norm, gedwongen zullen zijn grote kosten te maken, wat ze zullen aarzelen te doen.

Het vernietigend arrest zal de veroordeelde automatisch ontslaan van de verplichting om een proces aan te spannen. Het is de overheid die de gedetineerde zal moeten vrijlaten en de strafbladen corrigeren en, in voorkomend geval, restitutie doen of geldboeten terugbetalen. Dit systeem zou dus onbetwistbaar billijker zijn.

— Met het systeem van het amendement worden dus zonder moeite een groot aantal gevallen geregeld. Het zal, *mutatis mutandis*, werken zoals inzake amnestie. Ook de amnestiewet heeft van rechtswege gevolgen voor een groot aantal rechterlijke beslissingen.

Ingeval van moeilijkheden is beroep op de rechter mogelijk.

b) Nu die argumentatie de Regering en de meerderheid in de Commissie kon overtuigen, had de Commissie nog een aantal vraagstukken op te lossen.

Het voorstel van amendement van de Koninklijke Commissaris raakt alleen de strafrechtelijke veroordelingen. De burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij strafrechtelijke veroordelingen, blijven bestaan.

Het deel van het vonnis dat betrekking heeft op de burgerrechtelijke veroordelingen zou gehandhaafd blijven evenals het gezag van het rechterlijk gewijsde. De burgerlijke partij zou behouden wat de veroordeelde partij haar heeft betaald. In voorkomend geval zou zij haar vorderingsrechten die de rechterlijke beslissing bekrachtigd heeft, kunnen blijven uitoefenen, hoewel de strafrechtelijke beschikkingen vernietigd zijn.

Het voorstel van de Koninklijke Commissaris heeft zeker de verdienste van eenvoudigheid te zijn: in de overgrote meerderheid van de overwogen gevallen zal er geen proces nodig zijn. Buiten de strafrechtelijke veroordeling, waarvan de gevolgen langs administratieve weg uitgewist worden, zou alles in stand blijven. De beklaagde zou ontheven worden van zijn strafrechtelijke veroordeling, maar niet van de burgerrechtelijke veroordelingen die ervan afhangen.

Maar evenmin als de Regering haar wil tot het uiterste heeft kunnen doorzetten om de terugwerking van de vernietigende arresten zoveel mogelijk te beperken, heeft de Commissie de Koninklijke Commissaris willen volgen in alle uitvloeisels van zijn systeem. Dit blijkt uit de debatten in de Commissie en in de werkgroep.

Er is opgemerkt dat het voorstel van de Koninklijke Commissaris een onverantwoorde splitsing teweegbrengt binnen het strafvonnis. De strafrechtelijke beschikkingen

dispositions civiles qui ne peuvent être prises qu'en raison de la condamnation pénale, conservent toute leur autorité.

La majorité de la Commission s'est en effet demandée s'il est équitable qu'une personne qu'on décharge d'office de toutes les condamnations dont elle a été frappée soit tenue de subir toutes les conséquences civiles de celles-ci.

Plusieurs commissaires qui auraient pu accepter de ne pas ouvrir un droit à restitution au profit de la personne condamnée qui a payé la partie civile ne pouvaient admettre qu'on maintienne pour l'avenir, à l'encontre de la personne déchargée de ses condamnations, une obligation de paiement à l'égard de la partie civile. La plupart des membres ont souligné aussi que l'Etat devrait, en tout état de cause, être tenu de restituer les amendes, de rembourser les sommes payées à titre de transaction et de remettre les objets confisqués.

La Commission qui entend faire sien le système proposé par le Commissaire royal, mais ne peut en accepter toutes les implications, se trouve donc confrontée à plusieurs questions.

1. Si les décisions civiles accessoires des condamnations pénales doivent également être frappées par l'effet rétroactif de l'annulation d'une norme législative, est-il concevable que ces dispositions civiles accessoires soient d'office déclarées inapplicables de la même manière que les dispositions pénales ?

2. Si une juridiction doit intervenir en cas de contestation sera-ce celle qui a rendu la décision déclarée non avenue ?

Une partie des membres de la Commission pense qu'il faut retourner devant la juridiction pénale. D'autres préfèrent que l'on saisisse une juridiction civile. Certains estiment qu'il est préférable d'éviter la multiplication des instances (instances qui connaîtraient des contestations relatives au caractère non avenue des dispositions pénales ou de l'existence de concours d'infractions, et instances qui devraient statuer sur les intérêts civils).

D'autres préfèrent s'en tenir aux règles de compétence ordinaire.

3. A partir du moment où la Commission décide que les intérêts civils doivent être remis en question lorsqu'ils sont l'accessoire d'une condamnation pénale, ne doit-elle pas décider aussi que les condamnations civiles, rendues par des juridictions civiles sur le fondement d'une infraction à une norme pénale, pourront être affectées également par l'effet rétroactif de l'annulation.

Plusieurs membres et le Commissaire royal ont soulevé l'illogisme qu'il y a à traiter différemment des situations juridiques identiques. On porterait alors atteinte à l'unité du droit civil.

worden van rechtswege teniet gedaan, terwijl de burgerrechtelijke beschikkingen, die er slechts kunnen zijn uit hoofde van de strafrechtelijke veroordeling, hun gezag ten volle bewaren.

De meerderheid van de Commissie heeft zich namelijk afgevraagd of het wel billijk is dat iemand die van ambtswege ontheven wordt van alle opgelopen veroordelingen, de burgerrechtelijke gevolgen daarvan nog moet blijven dragen.

Verscheidene Commissieleden zouden wel kunnen aannemen dat de veroordeelde die de burgerlijke partij heeft betaald, geen recht op teruggave zou hebben, maar niet dat de persoon die ontheven is van zijn veroordelingen, verplicht wordt de burgerlijke partij nadien verder te blijven betalen. De meeste leden hebben ook onderstreept dat de Staat in ieder geval gehouden zou moeten zijn de geldboeten terug te betalen die als transactie zijn betaald en de verbeurdverklaarde goederen af te geven.

Aangezien de Commissie het systeem van de Koninklijke Commissaris tot het hare wenst te maken, maar daar niet alle implicaties van kan aanvaarden, zal zij een aantal vragen op te lossen hebben.

1. Wanneer de vernietiging van een wettelijke norm ook moet terugwerken op de burgerrechtelijke beslissingen die samenhangen met een strafrechtelijke veroordeling, is het dan denkbaar dat die burgerrechtelijke beschikkingen, op dezelfde wijze als de strafrechtelijke beschikkingen, ambts-halve ontoepasselijk worden verklaard ?

2. Indien een rechterlijke instantie moet optreden bij een geschil, zal dat dan de instantie zijn die de ongedaan verklaarde beslissing heeft gewezen ?

Een aantal Commissieleden menen dat de zaak opnieuw naar de strafrechter moet worden verwezen. Anderen zouden ze liever naar de burgerlijke rechter verwezen zien. Sommigen geven er de voorkeur aan zo weinig mogelijk instanties bij de zaak te betrekken (de instanties die kennis moeten nemen van geschillen in verband met het ongedaan maken van strafrechterlijke bepalingen of van een samenloop van misdrijven, en de instanties die uitspraak moeten doen over de burgerlijke belangen).

Anderen verkiezen zich te houden aan de gewone bevoegdheidsregels.

3. Indien de Commissie zou besluiten dat de burgerlijke belangen opnieuw in het geding gebracht moeten worden ingeval ze behoren bij een strafrechtelijke veroordeling, moet zij dan ook niet besluiten dat de vernietiging eveneens terugwerkt op de burgerrechtelijke veroordelingen uitgesproken door de burgerlijke gerechten op basis van een overtreding van een strafrechtelijke norm ?

Verscheidene leden en de Koninklijke Commissaris hebben erop gewezen dat het onlogisch was identieke rechts-verhoudingen verschillend te behandelen. Op die wijze wordt afbreuk gedaan aan de eenheid van het burgerlijk recht.

D'autres, redoutant la remise en question des décisions civiles, affirment que le législateur peut parfaitement limiter l'effet rétroactif aux seules décisions des juridictions pénales et tirer les conséquences civiles de l'effacement des condamnations.

Le groupe de travail a été dans sa majorité d'avis que si l'on admettait que les arrêts d'annulation produisent des effets directs sur les décisions pénales, il fallait admettre la révision des seules décisions civiles dans la mesure où elles sont accessoires au procès pénal.

4. La Commission devra aussi dire à quel pouvoir les parties préjudiciées pourront éventuellement réclamer le paiement d'éventuelles indemnités.

5. Enfin, il est apparu que la situation des actes administratifs n'avait pas été réglée de manière satisfaisante, précisément du point de vue de la sécurité juridique. Ces actes ne jouissent pas de l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux jugements et arrêts; ils peuvent donc être remis en question par le jeu de l'article 107 de la Commission.

Par contre, certains membres ont regretté que les décisions contentieuses administratives, les amendes administratives, les actes administratifs ne puissent être appréciés par une juridiction dès l'annulation de la norme sur laquelle ils se fondent.

B. Suite de la discussion en Commission

Au départ, le débat se porte sur le sort des décisions civiles, accessoires aux condamnations pénales.

Le Commissaire royal à la Réforme du Code pénal estime qu'il est incohérent et inadmissible de réserver un sort différent aux décisions civiles, accessoire à un jugement pénal et aux décisions purement civiles. Il n'y a pas, dit-il, "deux Droit civil", l'un appliqué par le juge pénal et l'autre appliqué par le juge civil.

Un membre rappelle d'abord qu'il est partisan de l'effet direct des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage.

Le système proposé répond à une exigence de justice. L'effet direct a l'avantage de dispenser les intéressés de l'introduction d'une procédure.

Le membre se rallie également à la proposition de régler dans le texte le problème des amendes, des transactions et des confiscations. Il lui paraît logique que la restitution en soit imposée.

Nog anderen, die vrezen voor het opnieuw in het geding brengen van de burgerrechtelijke beslissingen, verklaren dat de wetgever vanzelfsprekend kan bepalen dat de terugwerkende kracht beperkt blijft tot de strafrechtelijke en uit de uitwijssing van de veroordelingen de burgerlijke gevolgen kan trekken.

De meerderheid in de werkgroep was van mening dat indien men aanneemt dat de vernietigende arresten rechtstreekse gevolgen hebben op de strafrechtelijke beslissingen, men ook moet aannemen dat alleen de burgerrechtelijke beslissingen voor herziening vatbaar zijn, in zoverre ze behoren bij het strafproces.

4. De Commissie zal ook moeten bepalen tot welke instantie de benadeelde partijen zich moeten wenden om in voorkomend geval schadevergoeding te vorderen.

5. Ten slotte is gebleken dat voor de bestuurshandelingen nog geen bevredigende oplossing gevonden is, met name uit het oogpunt van de rechtszekerheid. Die handelingen hebben niet het gezag van het rechterlijk gewijsde zoals de vonnissen en de arresten; ze kunnen dus opnieuw in het geding worden gebracht door een beroep op artikel 107 van de Grondwet.

Anderzijds betreuren bepaalde leden dat de beslissingen over bestuursgeschillen, de boeten, de bestuurshandelingen niet door een rechtcollege beoordeeld kunnen worden zodra de norm waarop ze gegrond zijn, is vernietigd.

B. Vervolg van de bespreking in de Commissie

De bespreking spitst zich aanvankelijk toe op de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij strafrechtelijke veroordelingen.

De Koninklijke Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek acht het onlogisch en onaanvaardbaar dat een verschillende regeling wordt getroffen voor de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij een strafrechtelijk vonnis en voor de zuiver burgerrechtelijke beslissingen. Er zijn, aldus de Koninklijke Commissaris, geen twee soorten burgerlijk recht, het ene toegepast door de strafrechter en het andere toegepast door de burgerlijke rechter.

Een lid herinnert er allereerst aan dat hij er voorstander van is dat de vernietigende arresten van het Arbitragehof onmiddellijk gevolgen hebben.

De voorgestelde regeling voldoet aan een eis van gerechtigheid. Het onmiddellijk gevolg heeft het voordeel de betrokkenen te ontslaan van de verplichting een proces aan te spannen.

Het lid stemt eveneens in met het voorstel om het probleem van de geldboeten, de dadingen en de verbeurdverklaringen in de wettekst te regelen. Het komt hem logisch voor de teruggave verplicht te stellen.

Quant au problème des intérêts civils, il estime qu'il serait illogique d'appliquer le principe de l'effet direct en matière pénale sans prévoir une solution pour les intérêts civils liés à la cause pénale. Le membre ne peut donc se satisfaire de la solution radicale suggérée par le Commissaire royal.

Le membre propose en conséquence le texte suivant :

« La partie civile perdra le bénéfice des condamnations obtenues à son profit et est tenue à restitution comme de droit. »

Ce texte est en fait inspiré de l'article 444 du Code d'instruction criminelle. Le même commissaire veut également que le dommage éventuellement subi par une partie puisse justifier une action contre l'Etat, la Communauté ou la Région. En effet, l'on n'imagine pas que l'Etat central doive supporter les dommages et intérêts qui résultent d'une transgression délibérée de ses compétences par une Communauté ou une Région.

Un autre membre constate l'accord de la Commission sur le principe selon lequel la partie civile ne peut pas bénéficier des effets civils d'une décision pénale non avenue. La question qui selon lui reste à trancher est de savoir si ce sont tous ceux qui ont obtenu la protection de leurs intérêts civils sur base d'une norme pénale annulée par la Cour d'arbitrage qui doivent être contraints à restitution ou bien si ce sont seulement ceux qui ont été dédommagés sur base d'un jugement rendu par une juridiction pénale.

Il résulte en effet du texte qui vient d'être proposé par un membre que sur base d'une norme annulée, selon que l'on aura introduit une action civile ordinaire ou selon que l'on aura introduit cette action civile dans le cadre d'un procès pénal, on sera traité différemment. Le commissaire n'admet pas cet illogisme.

Il rappelle que beaucoup de membres trouvent inadmissible de laisser intangibles les décisions civiles accessoires des décisions pénales.

Il est évident qu'il est intolérable d'imposer à quelqu'un de continuer à payer des dommages et intérêts, alors même que la norme sur la base de laquelle ces dommages étaient dus, a été annulée. Il faut instaurer la possibilité de réviser les dispositions civiles accessoires à une décision judiciaire déclarée non avenue.

Mais, selon lui, il faudrait trancher ce problème d'une manière cohérente. On manquerait à la cohérence en limitant la possibilité de révision aux seules décisions civiles accessoires aux décisions pénales. Un tel système de révision porterait atteinte à l'unité du droit et établirait une césure intolérable entre les procès purement civils et les procès pénaux.

Wat de burgerlijke belangen betreft, acht hij het onlogisch om in strafzaken het beginsel van de onmiddellijke gevolgen toe te passen zonder te voorzien in een regeling voor de burgerlijke belangen die samenhangen met de strafzaak. Het lid kan dus niet instemmen met de radicale oplossing voorgesteld door de Koninklijke Commissaris.

Het lid stelt derhalve de volgende tekst voor :

« De burgerlijke partij verliest de te haren gunste verkregen veroordelingen en is gehouden tot teruggave als naar recht. »

De tekst is in feite geïnspireerd op artikel 444 van het Wetboek van strafvordering. Hetzelfde Commissielid wil ook dat de schade die door een partij eventueel wordt geleden, aanleiding kan geven tot een vordering tegen de Staat, de Gemeenschap of het Gewest. Het is immers niet denkbaar dat de centrale Staat de schadevergoeding moet dragen die het gevolg is van het feit dat een Gemeenschap of een Gewest bewust haar of zijn bevoegdheden heeft overschreden.

Een ander lid stelt vast dat de Commissie het eens is over het beginsel dat de burgerlijke partij niet kan profiteren van de burgerrechtelijke gevolgen van een ongedaan gemaakte strafrechtelijke beslissing. De vraag die volgens hem nog uitgemaakt moet worden is wie tot teruggave verplicht moet worden : al degenen die de bescherming van hun burgerlijke belangen verkregen hebben op basis van een strafrechtelijke norm die door het Arbitragehof vernietigd wordt of alleen degenen die schadeloos gesteld zijn op basis van een vonnis gewezen door een strafgerecht.

Uit de tekst die door het lid is voorgesteld, volgt immers dat ingeval een norm vernietigd wordt, men verschillend behandeld zal worden naargelang men een gewone burgerlijke rechtsovereenkomst heeft ingesteld dan wel die burgerlijke rechtsovereenkomst heeft ingesteld in het kader van een strafproces. Het Commissielid vindt dat gebrek aan logica onaanvaardbaar.

Hij brengt in herinnering dat veel leden het ontoelaatbaar achten dat niet geraakt wordt aan de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij strafrechtelijke beslissingen.

Het is natuurlijk onduidelijk om iemand te verplichten schadevergoeding te blijven betalen, wanneer de norm op grond waarvan die schadevergoeding verschuldigd was, vernietigd is. De mogelijkheid moet worden geschapen om de burgerrechtelijke beschikkingen te herzien die behoren bij een naderhand ongedaan gemaakte rechterlijke beslissing.

Dat vraagstuk moet volgens hem echter op een coherente wijze geregeld worden. Het zou een blijk van gebrek aan samenhang zijn indien de mogelijkheid tot herziening wordt beperkt tot de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij strafrechtelijke beslissingen. Een dergelijke herzieningsregeling zou afbreuk doen aan de eenheid van het recht en een ontoelaatbare breuk tot stand brengen tussen de zuiver burgerlijke processen en de strafprocessen.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) se demande alors si la meilleure solution n'est pas de choisir la proposition du Commissaire royal pour les condamnations pénales, c'est à dire, « le principe du non avenu » et pour les effets civils de revenir au système prévu par le projet initial du Gouvernement. Sans pour autant en revenir à la requête civile, l'on pourrait instaurer un recours judiciaire spécifique.

Le Ministre pense que l'on pourrait prévoir une procédure semblable à une procédure de révision, mais qui permettrait au juge de statuer en équité.

Un membre ne s'accorde pas avec ce point de vue. Il estime que pour toutes les décisions civiles, il faut établir le même régime, qu'il s'agisse d'une décision accessoire aux décisions pénales ou qu'il s'agisse d'une décision civile rendue par les juridictions civiles. En outre, selon lui, le système ne peut être fondé sur l'équité. Il faut donc maintenir le principe de la révision du procès civil, qu'il soit accessoire au procès pénal ou qu'il en soit indépendant.

Un membre propose quant à lui d'introduire une action en restitution plutôt qu'une action en révision. Il rappelle qu'il avait proposé un texte s'inspirant de l'article 1386*bis* du Code civil, c'est à dire instaurant un système d'équité. Ce membre avait été sensible à l'argument selon lequel la partie civile qui a bénéficié de certains paiements et alors même qu'elle croyait pouvoir les garder se trouvera peut-être dans des difficultés considérables si elle se trouve obligée à restitution.

Le système d'équité peut résoudre certains cas. Toutefois, le membre conçoit qu'il vaut peut-être mieux, en fin de compte, adopter un système de droit plus rigoureux, mais à la condition de l'étendre alors aux procès purement civils.

Pour un commissaire, il est inadmissible de permettre au juge de statuer en équité sur ces questions.

Un système de restitution fondé sur l'équité multipliera les procès parce que les parties civiles seront tentées de ne pas restituer.

S'il n'y a pas de fondement légal à une demande, les principes généraux de droit doivent s'appliquer et la partie civile doit être contrainte à restitution. On ne peut pas déroger selon ce commissaire à cette rigueur juridique.

Le Commissaire royal attire l'attention de façon générale sur le fait que la référence à la procédure de révision peut être dangereuse.

La révision suppose une décision complètement injuste. Dans ce cas tout doit disparaître, tandis que la situation visée ici s'apparente à une fiction. A un moment donné, la partie civile a eu effectivement droit aux dommages et intérêts, ce qui veut dire qu'il y a eu un conflit entre le fait et le droit. Quand il y a un conflit entre le fait et le droit, la technique juridique recourt à l'équité. On ne doit pas multiplier les procès.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) vraagt zich vervolgens af of het niet de beste oplossing is om voor de strafrechtelijke veroordelingen het voorstel van de Koninklijke Commissaris te kiezen, d.w.z. « het beginsel van de ongedaanmaking » en voor de burgerrechtelijke gevolgen terug te keren tot de regeling waarin het oorspronkelijk Regeringsontwerp voorzag. Zonder daarom terug te vallen op de herroeping van het gewijsde zou men toch een specifiek rechtsmiddel kunnen invoeren.

De Minister denkt dat men een procedure zou kunnen instellen in de aard van een herzieningsprocedure, zodat de rechter uitspraak zou kunnen doen naar billijkheid.

Een lid is het hiermee niet eens. Hij meent dat voor alle burgerrechtelijke beslissingen dezelfde regeling getroffen moet worden, onverschillig of die behoren bij een strafrechtelijke beslissing dan wel gewezen zijn door de burgerlijke rechter. Bovendien mag het systeem naar zijn oordeel niet gegrond zijn op de billijkheid. Wij moeten ons dus houden aan het beginsel van de herziening van het burgerlijk proces al dan niet afhankelijk van een strafproces.

Een lid zou zijnerzijds liever een vordering tot teruggave zien invoeren dan een vordering tot herziening. Hij had een tekst voorgesteld op basis van artikel 1386*bis* van het Burgerlijk Wetboek, d.w.z. een systeem waarin de rechter uitspraak doet naar billijkheid. Dit lid had wel begrip voor het argument dat de burgerlijke partij, die betalingen heeft ontvangen en die dacht die te kunnen behouden, misschien wel in moeilijkheden kan komen als zij gedwongen wordt tot teruggave.

Een uitspraak naar billijkheid kan in sommige gevallen een oplossing bieden. Het lid kan zich echter wel voorstellen dat het tenslotte misschien beter is een strakkere rechtsregeling aan te nemen, mits die wordt uitgebreid tot de zuiver burgerlijke processen.

Voor een Commissielid is het onaanvaardbaar dat de rechter in deze zaken uitspraak kan doen naar billijkheid.

Een teruggaveregeling op grond van de billijkheid zal het aantal processen doen oplopen, omdat de burgerlijke partijen geneigd zullen zijn om geen restitutie te doen.

Indien er geen wettelijke grondslag is voor een vordering, moeten de algemene rechtsbeginselen toepassing vinden en moet de burgerlijke partij tot teruggave worden gedwongen. Er mag, aldus het Commissielid, niet worden afgeweken van deze strikte rechtsregel.

De Koninklijke Commissaris vestigt de aandacht in het algemeen op het feit dat de verwijzing naar de herzieningsprocedure gevaarlijk kan zijn.

De herziening veronderstelt een volslagen onrechtvaardige beslissing. In dat geval moet alles verdwijnen, terwijl de hier bedoelde toestand veel weg heeft van een fictie. Op een gegeven ogenblik heeft de burgerlijke partij inderdaad recht gehad op schadevergoeding, wat wil zeggen dat er een conflict is geweest tussen het feit en het recht. Bij een dergelijk conflict beroept de juridische techniek zich op de billijkheid. Er mogen niet te veel processen zijn.

Le Commissaire royal marque ici à nouveau sa préférence pour un système maintenant intangibles les décisions civiles, qu'elles soient ou non accessoires à un procès pénal.

Il souligne que la référence à la responsabilité du dément est intéressante. Là aussi aucun droit n'est véritablement en jeu, puisqu'il n'y a pas de faux.

Dans ce cas l'on se trouve également devant un conflit entre le droit et le fait et c'est pour cette raison que le législateur a trouvé une formule transactionnelle. Dans ce cas, il faut un système de révision, mais atténué par l'équité.

Le Commissaire royal propose par ailleurs qu'on vise tout ce qui est responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle, mais qu'on ne touche pas aux contrats proprement dits pour ne pas mettre en cause la sécurité juridique. Il attire l'attention sur le fait qu'en matière contractuelle, on ne se trouve pas seulement devant une norme, mais devant l'accord des parties.

En vertu du grand principe de la liberté des conventions, le contrat fait sous le couvert d'une loi annulée par après, subsiste.

Un membre déclare qu'en fin de compte le texte n'est pas clair et n'est pas cohérent. Si une norme pénale est annulée, toutes les conséquences de son annulation doivent être visées et ce, sur base de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme. Il en va donc ainsi pour les conséquences civiles. Si l'on veut encore étendre le problème, il se posera également en matière de droit social et même dans toutes les matières de droit y compris en matière fiscale, ce qui n'est pas admissible. Il faudra donc limiter les conséquences de l'annulation d'une norme pénale, et ce pour les mêmes raisons qui ont conduit à renoncer à la révision des décisions judiciaires civiles et administratives.

Un commissaire déclare que s'il faut accepter le principe du caractère non avenu des décisions pénales fondées sur une norme annulée, il faudra ainsi instituer pour les cas complexes des recours devant la cour d'appel. Il ne s'agirait pas d'une procédure de révision proprement dite, mais plutôt d'un système mixte. Dans cette hypothèse, aussi bien le parquet que le prévenu ou la partie civile pourraient y recourir. La cour d'appel disposerait en quelque sorte d'un pouvoir d'interprétation des arrêts de la Cour d'arbitrage, mais limité à la portée exacte desdits arrêts sur les décisions judiciaires. Plusieurs membres de la Commission préfèrent alors reprendre la discussion à partir d'un texte précis. Cette discussion sera relatée lors de l'examen des articles nouveaux du projet.

De Koninklijke Commissaris spreekt hier nogmaals zijn voorkeur uit voor een systeem waarin niet wordt geraakt aan de burgerrechtelijke beslissingen, ongeacht of ze al dan niet afhankelijk zijn van een strafproces.

Hij merkt op dat de verwijzing naar de aansprakelijkheid van krankzinnigen interessant is. Ook daar staat geen enkel recht werkelijk op het spel, aangezien er geen valsheid is gepleegd.

In dat geval is er eveneens een conflict tussen het recht en het feit en daarom heeft de wetgever een compromis-oplossing gevonden. In het geval waar we nu voor staan, is er een herzieningsregeling nodig, maar getemperd door de billijkheid.

De Koninklijke Commissaris stelt overigens voor dat daaronder zou vallen alles wat te maken heeft met de aansprakelijkheid voor misdrijven of oneigenlijke misdrijven, maar dat er niet zou worden geraakt aan de eigenlijke contracten ten einde de rechtszekerheid niet in gevaar te brengen. Hij vestigt er de aandacht op dat men bij contracten niet alleen te maken heeft met een norm, maar ook met het akkoord van de partijen.

Krachtens het grote beginsel van de vrijheid van overeenkomst blijft het contract dat gesloten is op grond van een nadien vernietigde wet bestaan.

Een lid vindt de tekst per slot onduidelijk en onsamenvattend. Wanneer een strafnorm vernietigd wordt, moeten alle gevolgen ongedaan worden gemaakt, en wel om te voldoen aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Dat geldt dus ook voor de burgerrechtelijke gevolgen. Wil men nog verder gaan, dan zullen er ook problemen rijzen in het sociale recht en zelfs in alle onderdelen van het recht, met inbegrip van het belastingrecht, wat onaanvaardbaar is. De gevolgen van de vernietiging van een strafnorm zullen dus beperkt moeten worden, en wel om dezelfde redenen die zijn aangevoerd om geen herziening toe te staan van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en administratieve zaken.

Als men het beginsel moet aanvaarden dat de strafrechtelijke beslissingen gegrond op een achteraf vernietigde norm ongedaan worden geacht, dan zal men, aldus een Commissielid, voor de ingewikkelde gevallen moeten voorzien in de mogelijkheid om zich tot het hof van beroep te wenden. Het zal geen eigenlijke herzieningsprocedure zijn, maar veeleer een gemengd systeem. In die hypothese zouden zowel het parket als de beklaagde of de burgerlijke partij daar gebruik van kunnen maken. Het hof van beroep zou in zekere zin de bevoegdheid hebben om de arresten van het Arbitragehof te interpreteren, maar beperkt tot de juiste werking van die arresten op de rechterlijke beslissingen. Enige leden verkiezen dan de bespreking te hervatten aan de hand van een precieze tekst. Die bespreking zal worden weergegeven bij de behandeling van de nieuwe artikelen van het ontwerp.

C. Quant aux actes administratifs

Après la discussion de quatre articles du projet rapporté ci-après, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a estimé devoir revenir sur la question des actes administratifs. Il répondait ainsi à plusieurs critiques selon lesquelles la Commission n'avait pas examiné de façon approfondie l'incidence des arrêts d'annulation sur les actes administratifs.

Le Ministre a fait remarquer que conformément à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement n'a pas prévu de dispositions particulières relatives aux actes administratifs.

Le Conseil d'Etat a établi une liaison rigoureuse entre le sort à réserver aux décisions contentieuses administratives et celui à réserver aux actes administratifs. Dès lors qu'on prévoyait un système d'immutabilité pour les décisions contentieuses administratives, il fallait aussi le faire pour les actes administratifs. Le projet actuel ne permet de modifier que les arrêts et jugements pénaux et non les décisions contentieuses administratives. Les actes administratifs doivent être traités de même.

Un membre rappelle alors que lorsqu'on a examiné le projet qui est devenu la loi sur la Cour d'arbitrage, on pouvait considérer, en se fondant sur les travaux parlementaires, que parmi les effets que la Cour d'arbitrage, en vertu de l'article 6 pourrait maintenir, se trouveraient tous les actes réglementaires ou individuels de l'administration, de même que les décisions contentieuses administratives rendues par le Conseil d'Etat, soit par les juridictions administratives. A ce moment, il a été déclaré que le problème serait examiné dans son ensemble ultérieurement. Mais en réalité, il ne l'a pas été.

Dans les mêmes travaux préparatoires de la loi organique de la Cour d'arbitrage on trouve des indications sans doute peu précises indiquant le souci que la Cour d'arbitrage ne devienne pas un législateur.

A partir du moment où la Cour d'arbitrage peut maintenir certains effets, on pouvait attendre de la part du Gouvernement une initiative tendant à permettre la révision des actes administratifs.

Il faut constater cependant que le problème des actes administratifs est resté sans solution.

Le membre craint qu'une telle situation ne crée, à l'avenir, des problèmes difficiles.

Le Ministre rappelle ce que dit le Conseil d'Etat: « Pour éliminer l'incohérence, on pourrait songer à compléter le projet en prévoyant une réouverture du recours en annulation des actes administratifs qui n'ont pas fait l'objet de recours et en organisant une procédure de révision des décisions des juridictions contentieuses administratives autres que le Conseil d'Etat. Il est toutefois évident qu'une telle solution n'irait pas sans perturber, dans un certain nombre de cas, le fonctionnement de l'administration et

C. De bestuurshandelingen

Na de bespreking van de vier artikelen van het ontwerp, waarover hierna verslag wordt uitgebracht, meende de Minister van Institutionele Hervormingen (F) te moeten terugkomen op de problematiek van de bestuurshandelingen. Hij wilde ingaan op de herhaaldelijk geuite kritiek dat de Commissie de weerslag van de vernietigende arresten op de bestuurshandelingen niet grondig had onderzocht.

De Minister heeft opgemerkt dat de Regering ingevolge het advies van de Raad van State geen bijzondere bepalingen in verband met de bestuurshandelingen heeft voorgesteld.

De Raad van State heeft een nauw verband gelegd tussen de oplossing voor de beslissingen in geschillen van bestuur en de oplossing voor de bestuurshandelingen. Zodra bepaald werd dat de beslissingen in bestuursgeschillen onveranderlijk zijn, moest dat ook gelden voor de bestuurshandelingen. Volgens het huidige ontwerp kunnen alleen de arresten en vonnissen in strafzaken worden gewijzigd en niet de beslissingen in bestuursgeschillen. De bestuurshandelingen moeten op dezelfde wijze behandeld worden.

Een lid brengt dan in herinnering dat tijdens de behandeling van het ontwerp dat de wet op het Arbitragehof zou worden, aan de hand van de parlementaire voorbereiding kon worden aangenomen dat onder de gevolgen die het Arbitragehof krachtens artikel 6 bevoegd was te handhaven, alle verordenende of individuele handelingen van de openbare besturen zouden vallen, evenals de beslissingen in bestuursgeschillen gewezen door de Raad van State of door de administratieve rechter. Destijds werd verklaard dat het vraagstuk in zijn geheel later zou worden onderzocht. Maar dat is niet gebeurd.

In dezelfde parlementaire voorbereiding van de wet houdende instelling van het Arbitragehof zijn ook enkele, zij het niet zeer duidelijke aanwijzingen te vinden over de bezorgdheid om het Arbitragehof geen wetgever te laten worden.

Zodra het Arbitragehof bepaalde gevolgen kan handhaven, mocht van de Regering een initiatief worden verwacht om de herziening van bestuurshandelingen mogelijk te maken.

Wij moeten evenwel vaststellen dat het probleem van de bestuurshandelingen onopgelost is gebleven.

Het lid vreest dat dit in de toekomst tot moeilijkheden zal leiden.

De Minister herinnert aan hetgeen de Raad van State zegt: « Om die inconsistentie weg te werken zou er kunnen aan gedacht worden het ontwerp aan te vullen door wederopenstelling van het beroep tot nietigverklaring van de bestuurshandelingen waartegen geen beroep is ingesteld en door het organiseren van een procedure tot herziening van de beslissingen van de andere met eigenlijke rechtspraak belaste administratieve organen dan de Raad van State. Het ligt evenwel voor de hand dat een zodanige regeling in een

sans créer, même pour les administrés, un climat d'insécurité juridique.»

On se trouve dans un débat classique entre l'ordre et la justice. Le choix qui a été fait et qui est inscrit dans la loi sur la Cour d'arbitrage permet l'annulation de certains actes législatifs qui émanent de l'Etat, des Communautés ou des Régions. Ce principe entraîne par soi-même des perturbations dans l'ordre juridique existant puisqu'il permet de remettre en cause un certain nombre de décisions.

Un ensemble de règles ont été établies pour atténuer le caractère absolu de l'annulation et de ses effets rétroactifs.

La Commission a décidé de voter une seconde loi qui concerne les effets des arrêts d'annulation de la Cour sur les décisions pénales, loi étendue aux conséquences civiles des décisions judiciaires pénales. Si nous continuons sur la route où certains veulent nous engager, il vaudrait mieux, à la limite, dire que les arrêts de la Cour n'opéreront pas d'annulation *ex tunc*. Il vaudrait mieux se contenter de leur donner un simple pouvoir abrogatoire.

Le Ministre souhaite que l'on arrête le débat. Aller au-delà signifierait qu'on regrette le choix de l'annulation plutôt que celui de l'abrogation.

Un membre constate qu'il aurait été préférable de voter les deux lois en même temps. Ce qui l'inquiète, c'est l'interprétation que le Conseil d'Etat formule dans son avis, et selon laquelle la Cour d'arbitrage ne peut que maintenir les effets d'une norme annulée, ce qui suscite des doutes quant au pouvoir de la Cour d'arbitrage de faire disparaître rétroactivement les décisions réglementaires ou individuelles prises par l'administration, conformément à l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983.

Le Ministre rappelle que la Cour d'arbitrage n'est nullement liée par l'avis que le Conseil d'Etat a donné sur ce projet. La Cour d'arbitrage, dit le Ministre, est aussi peu liée par l'avis du Conseil d'Etat en la matière que ne l'est le Parlement lui-même.

L'avis du Conseil d'Etat ne peut en tout cas remettre en cause les pouvoirs confiés à la Cour par le législateur.

Le rapporteur rappelle à cet égard qu'il y a des différences essentielles entre les effets d'un arrêt d'annulation sur un jugement et les effets d'un arrêt d'annulation sur un acte administratif. La décision d'une juridiction administrative ne sera pas, en vertu du projet actuel, touchée par l'annulation. Par contre, les actes administratifs pourront être atteints en vertu de l'article 107 de la Constitution, lequel permet aux tribunaux de refuser d'appliquer les actes administratifs qui auraient été fondés sur une norme annulée.

Le Ministre confirme expressément ce point de vue.

aantal gevallen onvermijdelijk de werking van de administratie zou verstoren en, zelfs voor de burgers, een klimaat van rechtsonzekerheid zou scheppen.»

Wij zitten hier midden in een klassiek debat tussen de orde en de rechtvaardigheid. De keuze die werd gemaakt en die in de wet op het Arbitragehof is neergelegd, maakt de vernietiging mogelijk van bepaalde wetgevende handelingen van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten. Dit leidt als vanzelf tot verstoring van de bestaande rechtsorde, aangezien een aantal beslissingen alzo weer in het geding kunnen worden gebracht.

Er is een regeling getroffen om het volstrekte karakter van de vernietiging en van haar terugwerking enigszins te verzachten.

De Commissie heeft besloten een tweede wet aan te nemen betreffende de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof op de strafrechtelijke beslissingen, welke wet zou worden uitgebreid tot de burgerrechtelijke gevolgen van rechterlijke beslissingen in strafzaken. Indien we nog verder de weg opgaan die sommigen ons willen doen inslaan, zou het tenslotte beter zijn te bepalen dat de arresten van het Hof niet *ex tunc* zullen werken en ons te vergenoegen met een opheffingsbevoegdheid.

De Minister wenst dat dit debat niet wordt voortgezet. Verder gaan zou betekenen dat men betreurt dat men liever voor de opheffing zou kiezen dan voor de vernietiging.

Een lid stelt vast dat het verkieslijk zou zijn geweest de twee wetten terzelfder tijd goed te keuren. Wat hem verontrust, is de interpretatie die de Raad van State in zijn advies aanhoudt en volgens welke het Arbitragehof niet anders kan dan de gevolgen van een vernietigde norm te handhaven, wat twijfel doet opkomen over de bevoegdheid van het Arbitragehof om de verordenende of individuele beslissingen van de openbare besturen te doen verdwijnen met terugwerkende kracht, overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983.

De Minister herinnert eraan dat het Arbitragehof geenszins gebonden is door het advies van de Raad van State over dit ontwerp. Het Arbitragehof, zegt de Minister, is evenmin gebonden door het advies van de Raad van State als het Parlement zelf.

Het advies van de Raad van State kan in elk geval de bevoegdheden die de wetgever aan het Arbitragehof heeft verleend, niet op losse schroeven zetten.

De rapporteur wijst er in dit verband op dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de gevolgen van een vernietigend arrest op een vonnis en de gevolgen van een vernietigend arrest op een bestuurshandeling. Krachtens dit ontwerp zal de vernietiging geen invloed hebben op de beslissing van de administratieve rechter. Daarentegen zullen de bestuurshandelingen wel door de vernietiging getroffen kunnen worden krachtens artikel 107 van de Grondwet, volgens hetwelk de rechtbanken kunnen weigeren bestuurshandelingen toe te passen die gegrond zijn op een norm die achteraf vernietigd wordt.

Dit standpunt wordt door de Minister nadrukkelijk bevestigd.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1 et 2

a) Les deux premiers articles sont débattus simultanément.

Le Gouvernement a déposé l'amendement suivant :

« L'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage rend non avenues les condamnations pénales définitives, les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation et les décisions définitives ordonnant l'internement de personnes en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale, en vertu de la loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, fondées sur la norme annulée. »

Un membre estime qu'ainsi formulé, l'article premier contredit l'article 6 de la loi du 28 juin 1983 qui prévoit que la Cour d'arbitrage peut maintenir pour un délai déterminé certains effets de la norme annulée.

Mais il n'est pas suivi par la majorité de la Commission.

L'article 1^{er}, tel qu'amendé par le Gouvernement est adopté par 10 voix et 3 abstentions.

b) Un commissaire dépose l'amendement suivant :

« Article 2

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Article 2. — § 1^{er}. Un recours est ouvert devant la cour d'appel lorsque s'élève une contestation sur les effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage à l'égard d'une décision définitive rendue par une juridiction située dans le ressort de la cour.

§ 2. La cour est saisie par requête motivée des parties, ou sur les réquisitions motivées du ministère public, et signifiées avec citation devant la cour, à toutes les parties à la décision litigieuse et qui sont intéressées au sort qui sera réservé à la contestation.

Toutes les parties intéressées devront être appelées à la cause au plus tard avant la clôture des débats précédant la décision sur l'admissibilité de la requête.

§ 3. A peine de déchéance, les parties civiles et le ministère public doivent saisir la cour d'appel, dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage qui a rendu non avenues les décisions définitives visées à l'article 1^{er}.

§ 4. Le dépôt de la requête suspend l'exécution de la décision entreprise.

§ 5. La Cour peut statuer par une même décision sur l'admission de la requête et sur le fond du litige.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 en 2

a) De twee eerste artikelen worden samen behandeld.

De Regering dient het volgende amendement in :

« De definitieve veroordelingen in strafzaken, de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling en de definitieve beslissingen tot internering van personen in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, gegrond op een norm die wordt vernietigd door een arrest van het Arbitragehof, worden door die vernietiging ongedaan gemaakt. »

Een lid meent dat de nieuwe tekst van artikel 1 in tegenspraak is met artikel 6 van de wet van 28 juni 1983, volgens hetwelk het Arbitragehof bepaalde gevolgen van de vernietigde norm kan handhaven voor de tijd die het vaststelt.

De meerderheid van de Commissie kan hem hierin echter niet volgen.

Artikel 1, zoals het door de Regering is gewijzigd, wordt aangenomen met 10 stemmen, bij 3 onthoudingen.

b) Een Commissielid dient het volgende amendement in :

« Artikel 2

Dit artikel te vervangen als volgt :

« Artikel 2. — § 1. Er staat beroep open bij het hof van beroep, wanneer er geschil ontstaat over de gevolgen van een vernietigend arrest van het Arbitragehof ten aanzien van een definitieve beslissing, gewezen door een rechtscollege in het rechtsgebied van het hof.

§ 2. Het beroep wordt aanhangig gemaakt bij een beredeneerd verzoekschrift van partijen of op de beredeneerde vordering van het openbaar ministerie, met dagvaarding voor het hof betekend aan allen die partij zijn bij de bestreden beslissing en die belang hebben bij het lot dat aan het geschil zal worden beschoren.

Alle belanghebbende partijen moeten in de zaak worden betrokken uiterlijk voor de sluiting van het debat dat voortvloeit uit de beslissing over de toelaatbaarheid van het verzoekschrift.

§ 3. Op straffe van verval moeten de burgerlijke partijen en het openbaar ministerie de zaak bij het hof van beroep aanhangig maken binnen zes maanden na de openbaarmaking van het vernietigend arrest van het Arbitragehof dat de definitieve beslissingen bedoeld in artikel 1 ongedaan heeft gemaakt.

§ 4. De indiening van het verzoek schorst de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

§ 5. Het hof kan bij een zelfde beslissing uitspraak doen over de toelating van het verzoekschrift en het geschil zelf.

§ 6. *Les frais de procédure sont à charge de l'Etat.* »

Selon son auteur, l'amendement règle les cas où il y a contestation sur les effets de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage sur une décision particulière.

L'amendement propose qu'un recours soit ouvert devant la cour d'appel. La cour d'appel est une juridiction plus expérimentée d'une part, et d'autre part, cette solution permet de gagner du temps.

Un recours serait donc ouvert devant la cour d'appel sur la requête des parties pour savoir si la décision litigieuse est ou non frappée d'inexistence par l'arrêt d'annulation. Doivent être considérées comme parties au litige, aussi bien le ministère public que le prévenu et les parties civiles.

Un membre exprime son étonnement devant le système qui est ainsi présenté à l'article 2.

Prenons le cas, dit-il, d'une condamnation aux dommages et intérêts, accessoire à une contestation pénale. On propose de réexaminer ces dommages et intérêts par suite de l'annulation. Mais l'on prévoit aussi que c'est le juge pénal qui s'est prononcé la première fois qui aura à statuer sur la révision éventuelle. Il est étrange que des dommages et intérêts puissent être modifiés lorsqu'ils ont été accordés à la partie civile qui s'est jointe à l'action publique et alors que ces dommages et intérêts ne pourraient jamais être remis en question lorsqu'ils auraient été accordés par un juge civil qui se serait fondé exclusivement sur une condamnation prononcée antérieurement par une juridiction répressive. Cela est incompréhensible.

Il est fait remarquer à l'intervenant que cette question a été débattue et a été tranchée par la Commission.

Le membre ajoute que si l'on veut limiter la possibilité de réviser les dommages et intérêts qui ont été prononcés sur l'action civile accessoire à l'action publique, il ne faut pas confier cette tâche au juge pénal qui a prononcé la condamnation antérieure.

En effet, par hypothèse, ces dommages et intérêts ne sont plus l'accessoire d'une condamnation pénale. Celle-ci est non avenue en vertu de l'article 1^{er}.

Pourquoi confier cette compétence à un juge pénal, alors qu'il ne peut plus être question de maintenir éventuellement des dommages et intérêts que s'il y a une faute civile? C'est vraiment une juridiction civile qui devrait être habilitée à se prononcer.

Il est possible que ces dommages et intérêts doivent être maintenus et soient encore justifiés malgré l'absence d'une condamnation pénale. Mais ce n'est pas le juge répressif qui doit être choisi pour apprécier un procès devenu exclusivement civil.

L'auteur de l'amendement fait remarquer que la cour d'appel a plénitude de juridiction, que cette cour pourrait

§ 6. *De proceskosten komen ten laste van de Staat.* »

Volgens de indiener regelt dit amendement de gevallen waarin er een geschil ontstaat over de gevolgen van een vernietigend arrest van het Arbitragehof op een bijzondere beslissing.

Het amendement stelt voor beroep open te stellen bij het hof van beroep. Enerzijds heeft het hof van beroep meer ervaring en anderzijds kan daardoor tijd worden gewonnen.

Er zou dus beroep openstaan bij het hof van beroep op het verzoekschrift van de partijen om uit te maken of het vernietigend arrest al dan niet tot gevolg heeft dat de bestreden beslissing als ongedaan moet worden beschouwd. Als partijen in het geschil moeten worden beschouwd het openbaar ministerie zowel als de beklaagde en de burgerlijke partijen.

Een lid is verwonderd over het systeem dat aldus in artikel 2 wordt voorgesteld.

Nemen wij het geval van een veroordeling tot schadevergoeding, die afhankelijk is van een geschil in strafzaken. Er wordt als regel voorgesteld dat die schadevergoeding automatisch kan worden herzien. Er wordt echter ook bepaald dat de strafrechter die zich in eerste instantie heeft uitgesproken, uitspraak zal moeten doen over de eventuele herziening. Het is vreemd dat de schadevergoeding gewijzigd kan worden wanneer die is toegekend aan de burgerlijke partij die zich in de strafvordering gevoegd heeft, terwijl die schadevergoeding nooit weer in het geding zou kunnen worden gebracht als ze toegekend zou zijn geweest door een burgerlijke rechter die zich uitsluitend gebaseerd zou hebben op een veroordeling die voordien is uitgesproken door een strafrechter. Dat is onbegrijpelijk.

Er wordt opgemerkt dat er over dit probleem reeds uitvoerig van gedachten is gewisseld en dat de Commissie daaromtrent een beslissing heeft genomen.

Het lid voegt eraan toe dat indien men perken wil stellen aan de herzienbaarheid van de schadevergoeding toegekend in een burgerlijk proces dat behoort bij een strafproces, die taak niet mag worden opgedragen aan de strafrechter die de vorige veroordeling heeft uitgesproken.

In die hypothese hangt die schadevergoeding immers niet meer af van een strafrechtelijke veroordeling. Die is immers ongedaan gemaakt krachtens artikel 1.

Waarom die bevoegdheid toekennen aan de strafrechter, wanneer de schadevergoeding alleen gehandhaafd kan worden in geval van burgerrechtelijke schuld? In dat geval zou waarlijk de burgerlijke rechter bevoegd moeten zijn om uitspraak te doen.

Het is mogelijk dat die schadevergoeding gehandhaafd moet worden en gerechtvaardigd blijft ondanks het ontbreken van een strafrechtelijke veroordeling. Het is echter niet de strafrechter die zich behoort uit te spreken in een proces dat uitsluitend burgerlijk geworden is.

De indiener van het amendement merkt op dat het hof van beroep volle rechtsmacht heeft en dat het dus kennis

donc connaître de dommages et intérêts fondés non seulement sur une faute pénale, par exemple, en cas de concours d'infraction, etc., mais aussi sur une faute civile.

Au demeurant, la cour d'appel ne serait pas nécessairement la juridiction qui a tranché auparavant le problème pénal.

Un autre membre demande quel sera l'effet de l'annulation prononcée par la Cour d'arbitrage sur les décisions civiles définitives lorsque la cour d'appel n'intervient pas.

Le Ministre répond que le projet est fondé sur le principe qu'il n'y aura pas de modification auxdits jugements. Ce principe vaut pour tous les jugements, y compris les décisions contentieuses administratives.

Un commissaire fait remarquer que les arrêts de la Cour d'arbitrage n'ont aucun effet direct sur les jugements définitifs, en tout cas en matière civile. En effet, notre système de droit est fondé sur la prééminence de l'écrit. Le droit d'un citoyen fondé sur un acte écrit ne peut être modifié que par un autre acte écrit. En conséquence, pour donner effet à un arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage et porter atteinte à des droits écrits, un autre acte (par exemple une décision judiciaire) est absolument requis. En bonne règle, ils ne devraient avoir aucun effet rétroactif.

Selon ce commissaire, l'effet rétroactif doit être consacré par une juridiction à la requête du Ministre de la Justice ou de l'une des parties. Son système est au fond très proche de celui que le Gouvernement avait consacré dans son projet initial et qu'il a abandonné en cours de route.

Un membre fait remarquer que si le système est contraire à l'article 6 de la loi sur la Cour d'arbitrage comme il a été dit par un intervenant, il n'y a pas de raison d'affirmer que la Cour d'arbitrage peut annuler lorsque l'annulation n'a aucun effet en soi.

Un commissaire rappelle que l'article 6 de la loi sur la Cour d'arbitrage dit simplement que la Cour peut indiquer ceux des effets de la norme qu'elle maintient.

Mais il a toujours été entendu que la Cour d'arbitrage n'avait pas le pouvoir d'annuler des jugements ni de porter atteinte directement aux actes administratifs pris en vertu d'une norme annulée.

Selon ce membre, l'amendement du Gouvernement prévoyant la mise à néant automatique des jugements et arrêts dénature le système mis en place par le législateur de 1983 et porte atteinte à la sécurité juridique.

Un membre rappelle que les constitutions de tous les Etats fédéraux prévoient tous des recours juridictionnels lorsqu'une norme législative a été annulée par une Cour constitutionnelle.

On admet qu'il y ait la possibilité de revoir les jugements lorsque la Cour constitutionnelle annule une norme.

Les juridictions sont alors saisies pour examiner le sort à donner aux décisions qui ont été prises.

zou kunnen nemen van een eis tot schadevergoeding die niet alleen gegrond is op strafrechtelijke schuld, bijvoorbeeld in geval van samenloop van misdrijven enz., maar ook op burgerrechtelijke schuld.

Overigens zou het hof van beroep niet noodzakelijk het gerecht zijn dat voordien het strafrechtelijk probleem heeft beslecht.

Een ander lid vraagt wat de gevolgen zullen zijn van de door het Arbitragehof uitgesproken vernietiging op de definitieve beslissingen in burgerlijke zaken, ingeval het hof van beroep niet optreedt.

De Minister antwoordt dat het ontwerp steunt op het beginsel dat de vonnissen niet gewijzigd worden. Dit beginsel geldt voor alle vonnissen, met inbegrip van de beslissingen in geschillen van bestuur.

Een lid merkt op dat de arresten van het Arbitragehof niet rechtstreeks inwerken op de definitieve vonnissen, althans in burgerlijke zaken. Ons rechtssysteem is immers gebaseerd op de voorrang van het geschreven recht. Het recht van een burger gegrond op een akte kan niet worden gewijzigd dan door een andere akte. Om een vernietigend arrest van het Arbitragehof gevolgen te doen hebben en om burgerlijke rechten te kunnen aantasten, is derhalve een andere handeling (b.v. een rechterlijke beslissing) volstrekt noodzakelijk. Voor de goede orde zouden ze niet mogen terugwerken.

Volgens dit lid moet de terugwerking door een gerecht bekrachtigd worden op verzoek van de Minister van Justitie of van een der partijen. Zijn voorstel is eigenlijk sterk verwant met dat van de Regering in haar oorspronkelijk ontwerp, en waar zij inmiddels van is afgestapt.

Een lid merkt op dat als het systeem in strijd is met artikel 6 van de wet op het Arbitragehof, zoals een spreker heeft gezegd, er geen reden is om te beweren dat het Arbitragehof vernietigingsbevoegdheid bezit, wanneer de vernietiging op zichzelf geen gevolgen heeft.

Een Commissielid wijst erop dat artikel 6 van de wet op het Arbitragehof alleen bepaalt dat het Hof die gevolgen van de norm kan aanwijzen die het gehandhaafd wil zien.

Het heeft echter altijd vastgestaan dat het Arbitragehof niet bevoegd was om vonnissen te vernietigen, noch om rechtstreeks de bestuurshandelingen aan te tasten die gegrond zijn op een achteraf vernietigde norm.

Het regeringsamendement, volgens hetwelk de vonnissen en arresten automatisch tenietgedaan worden, verminkt — aldus het lid — het systeem dat de wetgever van 1983 heeft ingesteld en doet afbreuk aan de rechtszekerheid.

Een lid brengt in herinnering dat de Grondwet van alle Bondsstaten, voorziet in een beroep op de rechter voor het geval dat een wetgevende norm vernietigd is door een Grondwettelijk Hof.

Er wordt aangenomen dat er een mogelijkheid bestaat om een vonnis te herzien wanneer het Grondwettelijk Hof een norm vernietigt.

De zaak wordt dan aanhangig gemaakt bij de rechter, om uit te maken wat er met de reeds genomen beslissingen zal gebeuren.

Un autre membre traitant de l'amendement constate que son auteur propose un nouvel article 2, qui non seulement est différent dans les termes de l'article 2 du Gouvernement, mais qui en plus diffère de la philosophie générale que celui-ci a choisi de consacrer. Il se demande s'il n'est pas possible d'intégrer les idées exprimées dans l'amendement du commissaire dans le texte proposé par le Gouvernement.

L'auteur de l'amendement répond que pour intégrer ces idées, il faudrait modifier certaines règles de procédure. Quelle est, dit-il, la différence de son amendement avec celui du Gouvernement?

— La cour d'appel seule est saisie;

— La cour d'appel statue sur tous les problèmes relatifs à des décisions non avenues. Il n'y a donc pas, selon l'auteur de l'amendement, deux juridictions qui peuvent être saisies, soit le tribunal de première instance d'un côté, soit la juridiction répressive qui a statué sur le dommage civil.

Par contre, l'amendement du Gouvernement admet un recours devant la juridiction de première instance bien qu'il ne le dise pas expressément. En effet, le prévenu pourrait saisir le tribunal pour entendre déclarer que la décision qui le concerne est non avenue, alors même que le ministère public refuserait de le libérer ou d'effacer sa condamnation. Mais le prévenu devrait aussi saisir la juridiction qui a statué sur les intérêts civils pour obtenir rétractation de la condamnation civile accessoire.

Un membre constate qu'il peut se rallier aux grandes lignes exprimées dans l'amendement du commissaire. En effet, que se passe-t-il si après qu'une norme a été annulée, le législateur compétent la remplace par une disposition prévoyant la même sanction?

Il faudra bien recourir à une juridiction.

En outre, il serait inadmissible qu'en raison de l'annulation d'une norme législative, certains faits deviennent automatiquement impunissables.

Le membre n'accepte pas la philosophie développée par le Ministre à ce sujet. Il faut donc créer une possibilité d'appréciation, ce que précisément l'amendement propose.

Le membre peut également se rallier au choix de la cour d'appel parce que, au niveau de cette instance, il est possible d'avoir un aperçu général des décisions prononcées dans le ressort.

c) Le Gouvernement tirant certaines conclusions du débat sur l'amendement à l'article 2, dépose alors un amendement à l'article 1^{er} tel qu'adopté par la Commission et rédigé comme suit:

« A l'article 1^{er}, ajouter un deuxième alinéa rédigé comme suit:

« Si les conséquences de la règle énoncée à l'alinéa 1^{er} donnent lieu à litiges, ceux-ci sont soumis aux tribunaux ordinaires. »

Een ander lid stelt vast dat de indiener van het amendement een nieuw artikel 2 voorstelt, dat niet alleen in andere bewoordingen dan artikel 2 van de Regering is gesteld, maar bovendien inhoudelijk verschilt van wat de Regering wil. Hij vraagt zich af of het niet mogelijk is de bedoeling van het amendement te verwerken in de tekst van de Regering.

De indiener van het amendement antwoordt dat om die bedoeling te kunnen verwerken, bepaalde procedureregels veranderd zouden moeten worden. Wat is, vraagt hij, het verschil tussen zijn amendement en dat van de Regering?

— De zaak komt alleen voor het hof van beroep;

— Het hof van beroep doet uitspraak over alle problemen met betrekking tot ongedaan gemaakte beslissingen. Er kunnen volgens de indiener dus geen twee instanties zijn, hetzij de rechtbank van eerste aanleg of de strafrechter die uitspraak heeft gedaan over de burgerrechtelijke schade anderzijds.

Het regeringsamendement daarentegen laat een beroep toe op de rechtbank van eerste aanleg, hoewel het dat niet uitdrukkelijk zegt. De beklaagde zou zich immers tot die rechtbank kunnen wenden om te horen verklaren dat de hem betreffende beslissing ongedaan gemaakt is, ook al zou het openbaar ministerie weigeren hem in vrijheid te stellen of zijn veroordeling uit te wissen. De beklaagde zou echter ook naar de rechter moeten gaan die uitspraak heeft gedaan over de burgerlijke belangen om te verkrijgen dat de burgerrechtelijke veroordeling wordt ingetrokken.

Een lid kan het eens zijn met de grote lijnen van het amendement. Wat zal er immers gebeuren wanneer na vernietiging van een norm de bevoegde wetgever die vervangt door een bepaling die dezelfde sanctie bevat?

Men zal dan wel naar de rechter moeten gaan.

Bovendien zou het onaanvaardbaar zijn dat bepaalde feiten, als gevolg van de vernietiging van een wetgevende norm, automatisch niet meer strafbaar zouden zijn.

Het lid kan de opvatting van de Minister hieromtrent niet aanvaarden. Er moet dus een mogelijkheid van berechting worden geschapen, wat in het amendement juist wordt voorgesteld.

Het lid kan ook instemmen met de keuze van het hof van beroep omdat deze instantie een algemeen overzicht kan hebben van de beslissingen die in het rechtsgebied zijn gewezen.

c) Uit de bespreking van het amendement op artikel 2 trekt de Regering bepaalde conclusies en dient op artikel 1, zoals dit door de Commissie is aangenomen, een amendement in van de volgende strekking:

« Aan artikel 1 een tweede lid toe te voegen, luidende:

« Indien de gevolgen van de regel van het eerste lid aanleiding geven tot geschillen, dan worden deze aangebracht voor de gewone rechtbanken. »

Un membre souhaite connaître le sens et la portée de cet amendement.

Le Président précise que cet amendement est inspiré par celui déposé par un commissaire qui souhaitait amender le caractère radical du principe énoncé à l'article 1^{er}.

A la fin de la discussion qui s'ensuivit, il a été suggéré de revenir à l'article 1^{er} et d'y insérer un texte rencontrant les observations formulées par le commissaire. C'est ce qui explique le dépôt de ce nouvel amendement.

d) L'auteur de l'amendement initial à l'article 2 déclare alors déposer un sous-amendement à cet amendement initial rédigé comme suit :

« Dans le texte de l'article 2, insérer un § 4bis rédigé comme suit :

« § 4bis. La cour qui constate qu'une décision ayant prononcé une condamnation civile sur le fondement de la norme annulée par la Cour d'arbitrage, doit être déclarée non avenue, peut prononcer, à la demande de la partie au profit de laquelle cette condamnation a été rendue, une nouvelle condamnation sur le fondement d'une autre qualification ou d'une autre cause de nature à la justifier légalement et qui eussent pu être invoquées à l'appui de la décision déclarée non avenue. »

L'auteur du sous-amendement estime qu'il faut préciser dans la loi, la possibilité pour la partie civile de donner à son action un fondement autre que celui qu'elle avait invoqué primitivement. Plusieurs intervenants estiment que cette précision n'est pas indispensable.

e) Le débat se continue sur les avantages et inconvénients réciproques des amendements en présence.

Le commissaire qui a déposé une proposition d'amendement sous forme d'article 2, souligne l'intérêt qu'il y a à ne pas séparer deux instances qui inévitablement devront être mises en concordance: l'instance qui, en vertu de l'article 1^{er}, jugera du caractère non avenue — ou non — de la condamnation pénale lorsque ce caractère sera contesté; et l'instance qui statuera sur le sort des condamnations civiles accessoires.

L'amendement déposé par le commissaire, et donnant compétence à la cour d'appel, tend à unifier les deux instances, en une seule. Cet amendement couvre donc la matière visée à l'article 1^{er} (litiges sur le caractère non avenue des condamnations pénales) et à l'article 2 (litige sur le sort des condamnations civiles).

L'auteur de l'amendement précise encore que selon la proposition du Gouvernement le prévenu devra saisir le tribunal de première instance s'il constate qu'on ne reconnaît pas le caractère non avenue des condamnations pénales qui l'ont frappé. D'autre part, le prévenu et la partie civile qui était partie dans le jugement pénal litigieux,

Een lid zou gaarne de zin en de draagwijdte van dit amendement willen kennen.

De Voorzitter verklaart dat het geïnspireerd is op het amendement van een Commissielid dat het beginsel van artikel 1 minder radicaal wilde maken.

Tot slot van de daarop gevoerde discussie is voorgesteld om op artikel 1 terug te komen en er een tekst aan toe te voegen waarin wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen van het Commissielid. Daarom dit nieuwe amendement.

d) De indiener van het oorspronkelijk amendement op artikel 2 dient dan een subamendement in dat luidt als volgt:

« In artikel 2 een § 4bis in te voegen, luidende :

« § 4bis. Indien het hof vaststelt dat een beslissing waarbij een burgerrechtelijke veroordeling is uitgesproken op basis van een door het Arbitragehof vernietigde norm, ongedaan moet worden gemaakt kan het, op verzoek van de partij in wier voordeel die veroordeling is uitgesproken, een nieuwe veroordeling uitspreken op basis van een andere omschrijving of een andere grond die daarvoor wettelijk kan worden aangevoerd en die ingeroepen had kunnen worden tot staving van de ongedaan gemaakte beslissing. »

De indiener van het subamendement vindt dat in de wet moet worden bepaald dat de burgerlijke partij aan haar vordering een andere grondslag kan geven dan die waarop zij zich aanvankelijk had beroepen. Verscheidene leden zijn van oordeel dat dit niet nader behoeft te worden aangegeven.

e) Het debat gaat door over de wederzijdse voor- en nadelen van de ingediende amendementen.

Het Commissielid dat een amendement heeft voorgesteld ter vervanging van artikel 2, acht het belangrijk om geen scheiding te maken tussen twee instanties die onvermijdelijk met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht: de instantie die krachtens artikel 1 geroepen zal zijn om uit te maken of de strafrechtelijke veroordeling al dan niet ongedaan gemaakt is, ingeval daarover geschil bestaat; en de instantie die een uitspraak zal hebben te doen over het lot van de bijbehorende burgerrechtelijke veroordelingen.

Het amendement van het Commissielid, waarbij het hof van beroep bevoegd wordt verklaard, wil die twee instanties tot een enkele samenbrengen. Het dekt dus het bepaalde in artikel 1 (geschil over de vraag of strafrechtelijke veroordelingen al dan niet ongedaan zijn gemaakt) en in artikel 2 (geschil over de burgerrechtelijke veroordelingen).

De indiener van het amendement voegt er nog aan toe dat volgens het regeringsvoorstel de beklaagde zich tot de rechtbank van eerste aanleg zal moeten wenden, indien hij vaststelt dat de tegen hem uitgesproken strafrechtelijke veroordelingen niet als ongedaan worden beschouwd. Anderzijds zullen de beklaagde en de burgerlijke partij bij

devront saisir une autre juridiction: celle qui a statué en dernier ressort dans l'affaire pénale pour régler les intérêts civils. Il y aura donc deux juridictions qui pourront être saisies simultanément ou dans des temps distincts.

Cela n'est pas raisonnable.

D'autre part, des contradictions graves pourront se manifester entre les décisions de ces deux juridictions. Il y aura alors obligation de recourir à la Cour de cassation pour régler ce conflit de juges.

L'auteur de l'amendement insiste sur l'avantage de la procédure qu'il propose, puisqu'une seule juridiction sera saisie, en l'occurrence la cour d'appel. Cette cour se prononcera sur les deux recours à la fois; elle sera une instance unique.

Le Ministre craint que l'amendement ait pour effet d'encombrer les cours d'appel si d'office toutes ces questions doivent être portées devant elles. Leur procédure et leur fonctionnement sont en effet plus lourds que ceux des tribunaux de première instance.

Le système proposé par le Gouvernement présente par contre selon lui des avantages. D'abord il y a deux degrés de juridiction et ensuite la possibilité est ouverte de saisir d'abord la juridiction ordinaire.

f) Après une nouvelle discussion portant sur le choix de la juridiction à saisir en cas de litige, la Commission décide de modifier le texte de l'amendement proposé par le Gouvernement pour former le second alinéa de l'article 1^{er}.

« Si l'application de la règle énoncée à l'alinéa premier donne lieu à contestation, celle-ci est soumise aux tribunaux ordinaires ».

Un membre déclare que le texte du deuxième alinéa de l'article 1^{er} pourrait être considéré comme superflu puisque le droit commun s'applique de toute manière qu'on le dise ou qu'on ne le dise pas.

Mais après le long débat sur la procédure, la Commission estime que l'amendement est fondé.

L'amendement relatif au deuxième alinéa de l'article 1^{er} est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

L'article 1^{er}, amendé, est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Les sous-amendements déposés sont rejetés par 9 voix contre 5 et 1 abstention.

g) Le Gouvernement dépose alors un amendement sous forme d'article 2:

« Article 2

§ 1^{er}. Dans le cas visé à l'article 1^{er}, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions répressi-

het betwiste strafvonnis zich tot een andere rechter moeten wenden, nl. de rechter die in de strafzaak in laatste aanleg uitspraak heeft gedaan om de burgerlijke belangen te regelen. De zaak kan dus voor twee gerechten worden gebracht, tegelijkertijd of op een verschillend tijdstip.

Dat is niet redelijk.

Bovendien kunnen er zich tussen de beslissingen van die twee gerechten zware tegenstrijdigheden voordoen. In dat geval moet de zaak voor het Hof van Cassatie worden gebracht, om het conflict van rechtspraak te regelen.

De indiener van het amendement legt de nadruk op het voordeel van de procedure die hij voorstelt, aangezien de zaak slechts door één instantie zal worden berecht, *in casu* het hof van beroep. Dit hof zal zich over de twee beroepen tegelijk uitspreken; het zal de enige instantie zijn.

De Minister vreest dat de hoven van beroep met werk overstelpt zullen worden, indien ze alle geschillen van ambtswege te behandelen krijgen. Voor het hof van beroep duurt de procedure langer en is de werkwijze zwaarder dan voor de rechtbank van eerste aanleg

Daarentegen heeft het systeem dat de Regering voorstelt naar zijn oordeel wel voordelen. Allereerst zijn er twee trappen van jurisdictie en vervolgens is er de mogelijkheid om zich eerst tot de gewone rechter te wenden.

f) Na een nieuwe gedachtenwisseling over de vraag bij welk gerecht de zaak in geval van geschil aanhangig gemaakt moet worden, besluit de Commissie de tekst van het regeringsamendement waarbij aan artikel 1 een tweede lid wordt toegevoegd, te wijzigen als volgt:

« Wordt de toepassing van de regel van het eerste lid betwist, dan wordt het geschil aangebracht bij de gewone rechtbanken. »

Volgens een lid zou de tweede alinea van artikel 1 als overbodig beschouwd kunnen worden, aangezien het gemeene recht in ieder geval van toepassing is, of dit nu uitdrukkelijk wordt gezegd of niet.

Na een lang debat over de procedure, komt de Commissie tot de slotsom dat het amendement gegrond is.

Het amendement betreffende het tweede lid van artikel 1 wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

Het geamendeerde artikel 1 wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

De ingediende subamendementen worden verworpen met 9 tegen 5 stemmen, bij 1 onthouding.

g) De Regering dient dan een amendement in artikel 2:

« Artikel 2

§ 1. In het geval bedoeld in artikel 1, kunnen de beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan en gewezen zijn

ves en tant que celles-ci ont statué sur les dommages-intérêts alloués à la partie civile peuvent être soit rétractées, soit maintenues totalement ou partiellement sur la requête formée par ceux qui y auront été parties ou dûment appelés.

§ 2. *La requête contient tous les moyens à l'appui de celle-ci et est signifiée avec citation dans les formes ordinaires devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise, le tout à peine de nullité.*

§ 3. *Lorsque le litige est indivisible, la requête doit être dirigée contre toutes les parties dont l'intérêt est opposé à celui du requérant.*

Ce dernier doit en outre mettre en cause les autres parties, qui n'ont pas formé de requête au plus tard avant la clôture des débats précédant la décision sur l'admissibilité de la requête.

En cas d'inobservation des règles énoncées au présent article, la requête ne sera pas admise.

Les décisions sont opposables à toutes les parties en cause.

§ 4. *A peine de déchéance, la requête doit être formée dans les six mois à dater de l'annulation de la norme qui a rendu non avenues les condamnations et/ou décisions visées à l'article 1^{er}.*

§ 5. *Le dépôt de la requête suspend l'exécution de la décision entreprise.*

§ 6. *Le juge saisi de la requête ordonne aux parties, s'il y a lieu de conclure à toutes fins.*

Il peut statuer par la même décision, sur l'admission de la requête et sur le fond du litige.»

Un commissaire constate que le Gouvernement persévère dans la voie de la multiplication des instances. En vertu de l'article 1^{er}, les recours devront se porter devant les juridictions ordinaires. En vertu de l'article 2, ces recours, pour ce qui concerne les intérêts civils devront être portés devant les juridictions pénales qui ont statué en dernier ressort.

Il y a là une contradiction insurmontable.

Il rappelle que l'éclatement du procès en deux instances distinctes est néfaste et qu'elle conduira à des décisions contradictoires, outre qu'elle alourdira considérablement la solution des différents problèmes posés par l'annulation d'une norme pénale.

Qu'arrivera-t-il si le tribunal de première instance et, par exemple, la cour d'appel ne s'accordent pas sur la portée de l'arrêt d'annulation?

Enfin, ce commissaire affirme qu'il faudrait préciser dans la loi que la partie civile peut postuler une condamnation sur une base autre que celle de la norme annulée. Il estime qu'il ne faudrait pas qu'il y ait d'ambiguïté à ce sujet.

door het strafgerecht, in zover dit uitspraak heeft gedaan over de schadevergoeding toegekend aan de burgerlijke partij, worden herroepen dan wel geheel of ten dele gehandhaafd op verzoek van degenen die partij zijn geweest of behoorlijk zijn opgeroepen.

§ 2. *Het verzoek bevat alle middelen tot staving ervan en wordt betekend met dagvaarding in de gewone vorm vóór het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, een en ander op straffe van nietigheid.*

§ 3. *Wanneer het geschil onsplitsbaar is, moet het verzoek gericht worden tegen alle partijen wier belang strijdig is met dat van de verzoeker.*

Deze moet bovendien de andere partijen die geen verzoek hebben ingediend, in het geding betrekken uiterlijk vóór de sluiting van de debatten die voorafgaan aan de beslissing over de toelaatbaarheid van het verzoek.

Bij niet-naleving van de in dit artikel gestelde regels wordt het verzoek niet toegelaten.

De beslissingen kunnen worden tegengeworpen aan alle in de zaak betrokken partijen.

§ 4. *Op straffe van verval moet het verzoek worden gedaan binnen zes maanden na de vernietiging van de norm waardoor de in artikel 1 bedoelde veroordelingen en/of beslissingen ongedaan worden gemaakt.*

§ 5. *De indiening van het verzoek schorst de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.*

§ 6. *De rechter bij wie het verzoek aanhangig is gemaakt, beveelt, zo daartoe grond bestaat, aan de partijen alle rechtsmiddelen tegelijk voor te dragen.*

Hij kan bij een zelfde beslissing uitspraak doen over de toelating van het verzoek en over de zaak zelf.»

Een lid stelt vast dat de Regering volhardt bij haar besluit om meer dan één instantie in te schakelen. Krachtens artikel 1 moeten de geschillen aangebracht worden bij de gewone rechter. Krachtens artikel 2 moeten de geschillen, wat de burgerlijke belangen betreft, aangebracht worden bij de strafrechter die in laatste aanleg uitspraak heeft gedaan.

Dat is een onoverkomelijke tegenstrijdigheid.

Hij herinnert eraan dat de splitsing van het proces in twee afzonderlijke instanties schadelijk is en zal leiden tot tegenstrijdige beslissingen, behalve dat dit ook de oplossing van de problemen in verband met de vernietiging van een strafnorm aanzienlijk zal bemoeilijken.

Wat zal er gebeuren indien de rechtbank van eerste aanleg en, bij voorbeeld, het hof van beroep het niet eens zijn over de strekking van het vernietigend arrest?

Ten slotte zegt dit lid dat de wet zou moeten bepalen dat de burgerlijke partij een veroordeling kan vorderen op een andere grondslag dan die van de vernietigde norm. Hij meent dat hierover geen onduidelijkheid mag bestaan.

Le Ministre répond qu'il n'est pas nécessaire de modifier le texte de l'article 1^{er}.

En vertu de l'article 1^{er} les condamnations pénales sont non avenues. Lorsque l'on en conteste les conséquences, l'alinéa 2 de cet article s'applique, alors que l'article 2 peut s'appliquer dans tous les cas.

Le commissaire préintervenant constate qu'en effet, si l'on veut maintenir le droit de la partie civile à un dédommagement lorsqu'elle peut invoquer une autre cause à son dommage, il est nécessaire de prévoir l'article 2.

Puisque la Commission a décidé de voter l'article 1^{er} et l'article 1^{er}, alinéa 2, il se voit contraint de voter l'article 2, bien qu'il considère que la division des procès en des instances différentes lui paraît détestable.

Le commissaire souligne qu'il n'est pas douteux, que le texte déposé par le Gouvernement permette à la partie civile d'obtenir réparation de son dommage si elle peut invoquer comme fondement à celui-ci, soit une autre infraction, qui elle n'aurait pas été déclarée non avenue, soit une cause résultant d'une faute civile.

Le Ministre déclare maintenir le texte tel qu'il a été déposé.

L'article 2 de l'amendement du Gouvernement est adopté par 11 voix contre 6.

Article 3

Le Gouvernement dépose l'amendement suivant :

« Article 3

Les autres mesures civiles ordonnées par le tribunal répressif seront non avenues; le dommage subi à cet égard pourra faire l'objet selon le cas d'une action contre l'Etat, la Communauté ou la Région. »

L'article 3 est adopté par 11 voix et 6 abstentions.

Article 4

Le Gouvernement dépose l'amendement suivant :

« Dans les cas prévus à l'article 1^{er}, une indemnité sera allouée, à charge du Trésor public à la personne ayant commis le fait qualifié infraction par la norme annulée et qui aura subi une privation de liberté de plus de huit jours.

La demande sera introduite par requête adressée par l'intéressé ou ses ayants droit au Ministre de la Justice. Le montant de cette indemnité sera fixé par le Gouvernement.

Si l'indemnité est refusée, si le montant en est jugé insuffisant ou si le Gouvernement n'a pas statué dans les six mois

De Minister antwoordt dat een wijziging van artikel 1 niet noodzakelijk is.

Krachtens artikel 1 worden de strafrechtelijke veroordelingen als ongedaan beschouwd. Wanneer de gevolgen daarvan worden betwist, is het tweede lid van dat artikel van toepassing, terwijl artikel 2 in alle gevallen toepassing kan vinden.

De vorige spreker stelt vast dat artikel 2 inderdaad noodzakelijk is indien men wil dat de burgerlijke partij het recht op schadevergoeding behoudt wanneer zij voor haar schade een andere grond kan aanvoeren.

Aangezien de Commissie besloten heeft artikel 1 en ook het tweede lid van artikel 1 aan te nemen, ziet hij zich verplicht ook artikel 2 aan te nemen, hoewel de splitsing van het proces in verschillende instanties hem verwerpelijk lijkt.

Volgens het Commissielid valt het niet te betwijfelen dat de regeringstekst de burgerlijke partij in staat zal stellen vergoeding van haar schade te verkrijgen, indien zij als grondslag daarvoor kan aanvoeren, hetzij een ander misdrijf dat niet ongedaan verklaard is, hetzij een onrechtmatige daad.

De Minister verklaart de tekst te handhaven, zoals die is ingediend.

Artikel 2 van het regeringsamendement wordt aangenomen met 11 tegen 6 stemmen.

Artikel 3

De Regering dient het volgende amendement in :

« Artikel 3

De andere burgerrechtelijke maatregelen welke het strafrecht heeft gelast, worden als niet-bestaande beschouwd; de schade die daardoor is geleden, levert grond op voor een rechtsvordering tegen de Staat, de Gemeenschap of het Gewest, al naar het geval. »

Artikel 3 wordt aangenomen met 11 stemmen, bij 6 onthoudingen.

Artikel 4

De Regering dient het volgende amendement in :

« In de gevallen bedoeld in artikel 1, wordt een vergoeding ten laste van de Schatkist toegekend aan degene die een feit heeft gepleegd dat door de vernietigde norm gekwalificeerd is als een strafbaar feit en die een vrijheidsstraf van meer dan acht dagen heeft ondergaan.

De vordering wordt ingesteld bij verzoekschrift van de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden aan de Minister van Justitie. Het bedrag van die vergoeding wordt vastgesteld door de Regering.

Indien de vergoeding wordt geweigerd, indien het bedrag onvoldoende wordt geacht of indien de Regering op het

de la requête, l'intéressé ou ses ayants droit pourront dans les soixante jours de la décision du Gouvernement, ou à l'expiration du délai dans lequel il aurait dû statuer, s'adresser à la commission instituée conformément à l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, qui statuera en équité. »

L'article 4 est adopté par 16 voix contre 1.

VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET

L'ensemble du projet tel qu'amendé par la Commission est adopté par 12 voix contre 5 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

Le Rapporteur,

R. LALLEMAND.

Le Président,

E. LEEMANS.

verzoekschrift niet binnen zes maanden heeft beschikt, kunnen de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden binnen zestig dagen na de beslissing van de Regering of na het verstrijken van de termijn binnen welke zij had moeten beschikken, zich wenden tot de commissie ingesteld overeenkomstig artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, die uitspraak doet naar billijkheid. »

Artikel 4 wordt aangenomen met 16 tegen 1 stem.

STEMMING OVER HET GEHELE ONTWERP

Het ontwerp in zijn geheel, zoals dat door de Commissie is geamendeerd, wordt aangenomen met 12 tegen 5 stemmen, bij 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De Verslaggever,

R. LALLEMAND.

De Voorzitter,

E. LEEMANS.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

ARTICLE 1^{er}

L'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage rend non avenues les condamnations pénales définitives, les décisions définitives ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation et les décisions définitives ordonnant l'internement de personnes en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale, en vertu de la loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, fondées sur la norme annulée.

Si l'application de la règle énoncée à l'alinéa premier donne lieu à contestation, celle-ci est soumise aux tribunaux ordinaires.

ART. 2

§ 1^{er}. Dans le cas visé à l'article 1^{er}, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions répressives en tant que celles-ci ont statué sur les dommages-intérêts alloués à la partie civile peuvent être soit rétractées, soit maintenues totalement ou partiellement sur la requête formée par ceux qui y auront été parties ou dûment appelés.

§ 2. La requête contient tous les moyens à l'appui de celle-ci et est signifiée avec citation dans les formes ordinaires devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise, le tout à peine de nullité.

§ 3. Lorsque le litige est indivisible, la requête doit être dirigée contre toutes les parties dont l'intérêt est opposé à celui du requérant.

Ce dernier doit en outre mettre en cause les autres parties, qui n'ont pas formé de requête au plus tard avant la clôture des débats précédant la décision sur l'admissibilité de la requête.

En cas d'inobservation des règles énoncées au présent article, la requête ne sera pas admise.

Les décisions sont opposables à toutes les parties en cause.

§ 4. A peine de déchéance la requête doit être formée dans les six mois à dater de l'annulation de la norme qui a rendu non avenues les condamnations et/ou décisions visées à l'article 1^{er}.

§ 5. Le dépôt de la requête suspend l'exécution de la décision entreprise.

§ 6. Le juge saisi de la requête ordonne aux parties, s'il y a lieu, de conclure à toutes fins.

Il peut statuer par la même décision, sur l'admission de la requête et sur le fond du litige.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

ARTIKEL 1

De definitieve veroordelingen in strafzaken, de definitieve beslissingen tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling en de definitieve beslissingen tot internering van personen in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, gegrond op een norm die wordt vernietigd door een arrest van het Arbitragehof, worden door die vernietiging ongedaan gemaakt.

Wordt de toepassing van de regel van het eerste lid betwist, dan wordt het geschil aangebracht bij de gewone rechtbanken.

ART. 2

§ 1. In het geval bedoeld in artikel 1, kunnen de beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan en gewezen zijn door het strafgerecht, in zover dit uitspraak heeft gedaan over de schadevergoeding toegekend aan de burgerlijke partij, worden herroepen dan wel geheel of ten dele gehandhaafd op verzoek van degenen die partij zijn geweest of behoorlijk zijn opgeroepen.

§ 2. Het verzoek bevat alle middelen tot staving ervan en wordt betekend met dagvaarding in de gewone vorm vóór het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, een en ander op straffe van nietigheid.

§ 3. Wanneer het geschil onplitsbaar is, moet het verzoek gericht worden tegen alle partijen wier belang strijdig is met dat van de verzoeker.

Deze moet bovendien de andere partijen die geen verzoek hebben ingediend, in het geding betrekken uiterlijk vóór de sluiting van de debatten die voorafgaan aan de beslissing over de toelaatbaarheid van het verzoek.

Bij niet-naleving van de in dit artikel gestelde regels wordt het verzoek niet toegelaten.

De beslissingen kunnen worden tegengeworpen aan alle in de zaak betrokken partijen.

§ 4. Op straffe van verval moet het verzoek worden gedaan binnen zes maanden na de vernietiging van de norm waardoor de in artikel 1 bedoelde veroordelingen en/of beslissingen ongedaan worden gemaakt.

§ 5. De indiening van het verzoek schorst de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

§ 6. De rechter bij wie het verzoek aanhangig is gemaakt, beveelt, zo daartoe grond bestaat, aan de partijen alle rechtsmiddelen tegelijk voor te dragen.

Hij kan bij een zelfde beslissing uitspraak doen over de toelating van het verzoek en over de zaak zelf.

ART. 3

Les autres mesures civiles ordonnées par le tribunal répressif seront non avenues; le dommage subi à cet égard pourra faire l'objet, selon le cas, d'une action contre l'Etat, la Communauté ou la Région.

ART. 4

Dans les cas prévus à l'article 1^{er}, une indemnité sera allouée, à charge du Trésor public à la personne ayant commis le fait qualifié infraction par la norme annulée, et qui aura subi une privation de liberté de plus de huit jours.

La demande sera introduite par requête adressée par l'intéressé ou ses ayants droit au Ministre de la Justice. Le montant de cette indemnité sera fixé par le Gouvernement.

Si l'indemnité est refusée, si le montant en est jugé insuffisant ou si le Gouvernement n'a pas statué dans les six mois de la requête, l'intéressé ou ses ayants droit pourront dans les soixante jours de la décision du Gouvernement, ou à l'expiration du délai dans lequel il aurait dû statuer, s'adresser à la commission instituée conformément à l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, qui statuera en équité.

ART. 3

De andere burgerrechtelijke maatregelen welke het straf-gerecht heeft gelast, worden als niet-bestaande beschouwd; de schade die daardoor is geleden, levert grond op voor een rechtsvordering tegen de Staat, de Gemeenschap of het Gewest, al naar het geval.

ART. 4

In de gevallen bedoeld in artikel 1, wordt een vergoeding ten laste van de Schatkist toegekend aan degene die een feit heeft gepleegd dat door de vernietigde norm gekwalificeerd is als een strafbaar feit en die een vrijheidsstraf van meer dan acht dagen heeft ondergaan.

De vordering wordt ingesteld bij verzoekschrift van de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden aan de Minister van Justitie. Het bedrag van die vergoeding wordt vastgesteld door de Regering.

Indien de vergoeding wordt geweigerd, indien het bedrag onvoldoende wordt geacht of indien de Regering op het verzoekschrift niet binnen zes maanden heeft beschikt, kunnen de betrokkene of zijn rechtverkrijgenden binnen zestig dagen na de beslissing van de Regering of na het verstrijken van de termijn binnen welke zij had moeten beschikken, zich wenden tot de commissie ingesteld overeenkomstig artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, die uitspraak doet naar billijkheid.

BIJLAGE

OVER DE BESTUURSHANDELINGEN VAN INDIVIDUELE OF ALGEMENE STREKKING, GEGROND OP EEN NORM DIE ACHTERAF IS VERNIETIGD DOOR HET ARBITRAGEHOF

Nota van de heer P.-Ch. Goossens

INHOUD

	Bladz.
I. Overzicht van de werkzaamheden	2
1. Eerste bespreking	2
2. Tweede bespreking	3
II. Bevoegdheden van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuurshandelingen gegrond op een vernietigende norm .	8
A. Opmerkingen over de theorie van de niet-bestaande handelingen	8
B. Gegevens ontleend aan de organieke wet (art. 6, tweede lid)	10
C. Beperkende interpretatie van de organieke wet (art. 6, tweede lid) door de Raad van State	15
D. De techniek van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking	21
III. Toepassing en verbetering van het systeem	27
A. Werkwijze van het systeem; uit de controverse voortvloeiende varianten	27
1. Toestand vóór het optreden van het Arbitragehof .	27
2. Optreden van het Arbitragehof	27
3. Toestand na het optreden van het Arbitragehof .	30
B. Leemten van het systeem	33
C. Verbetering van het systeem	36

R. A 12855

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

579 (1983-1984) N° 1 : Ontwerp van wet.

ANNEXE

LE SORT DES ACTES ADMINISTRATIFS, INDIVIDUELS OU REGLEMENTAIRES, PRIS EN APPLICATION D'UNE NORME ANNULEE PAR LA COUR D'ARBITRAGE

Note de M. P.-Ch. Goossens

SOMMAIRE

	Pages
I. Historique	2
1. Première discussion	2
2. Deuxième discussion	3
II. Pouvoirs de la Cour d'arbitrage à l'égard des actes administratifs reposant sur une norme annulée . . .	8
A. Observations sur la théorie de l'inexistence . . .	8
B. Données fournies par la loi organique (art. 6, al. 2) .	10
C. Interprétation restrictive par le Conseil d'Etat de la loi organique (art. 6, al. 2)	15
D. Recours au mécanisme de l'annulation par voie de conséquence	21
III. Mise en œuvre et amélioration du système	27
A. Fonctionnement du système; variantes découlant de la controverse	27
1. Situation avant l'intervention de la Cour d'arbitrage	27
2. Intervention de la Cour d'arbitrage	27
3. Situation après l'intervention de la Cour d'arbitrage	30
B. Lacunes du système	33
C. Amélioration du système	36

R. A 12855

Voir :

Document du Sénat :

579 (1983-1984) N° 1 : Projet de loi.

I. Overzicht van de werkzaamheden

1. De problematiek die in deze nota wordt behandeld, is voor het eerst aan de orde gesteld tijdens de bespreking van het ontwerp dat de organieke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof zou worden, inzonderheid naar aanleiding van het onderzoek van artikel 6, tweede lid, van dat ontwerp (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 41-42, blz. 111 e.v.).

Artikel 6 van de wet van 28 juni 1983, dat gelijkluidend was in de twee ontwerpen die werden ingediend respectievelijk op 9 juli 1981 (Gedr. St. Senaat 704 (1980-1981) - nr. 1, blz. 18) en op 28 mei 1982 (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 1, blz. 22), luidt als volgt :

« Indien het beroep gegrond is, vernietigt het Arbitragehof de wet of het decreet geheel of ten dele.

Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het die gevolgen van de vernietigde akte aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt. »

Tijdens het onderzoek van die bepaling heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (N) verklaard (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 117) : « Handelingen van bestuursorganen behoeft het Arbitragehof niet noodzakelijk te vernietigen, aangezien die geacht moeten worden niet te bestaan wegens de vernietiging van de norm waarop die handelingen gegrond zijn. »

Dezelfde Minister heeft anderzijds ook verklaard dat « de vernietiging van die bestuurshandelingen de zaak is van de Raad van State, daar het Arbitragehof het gebied van de Raad van State niet kan betreden » (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 86). Die twee verklaringen zijn niet elkaar in tegenspraak, want een « niet-bestaande handeling », in de betekenis die de rechtstaat eraan geeft, kan eventueel wel een feitelijk bestaan leiden, maar juridisch bestaat die handeling niet, zodat een formele vernietiging door de Raad van State niet strikt noodzakelijk is : ieder rechtscollege kan het niet-bestaan « vaststellen » tijdens een geding dat tot zijn bevoegdheid behoort. Afgezien van het antwoord dat wordt gegeven op de vraag of de Minister in dit geval de theorie van de niet-bestaande handelingen terecht of ten onrechte heeft ingeroepen (zie hierna sub IIA), kan men niet anders dan vaststellen dat de tegenstrijdige verklaringen van de Minister van het begin af aanleiding hebben gegeven tot een onzekerheid die de werkzaamheden van de Commissie voortdurend heeft beïnvloed.

Uit de besprekingen is echter gebleken dat de Regering noch de commissieleden afbreuk hebben willen doen aan de bevoegdheden van de Raad van State. Er is evenwel geen moeite gedaan om na te gaan of — en, zo ja, in hoeverre en onder welke voorwaarden — het tweede lid van artikel 6 in toepassing kon worden gebracht zonder dat aan die bevoegdheden afbreuk wordt gedaan.

Er is ook te kennen gegeven dat men de definitief geworden vonnissen wil handhaven (Gedr. St. Senaat 246 (1981-

I. Historique des discussions

1. Le problème qui fait l'objet de la présente note a été évoqué en premier lieu lors de la discussion du projet de la loi du 28 juin 1983 organique de la Cour d'arbitrage, spécialement à l'occasion de l'examen de l'article 6, alinéa 2, de ce projet (Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, pp. 41-42, pp. 11 et s.).

L'article 6 de la loi du 28 juin 1983, identique dans les deux projets déposés respectivement les 9 juillet 1981 (Doc. Sénat 704 (1980-1981) - n° 1, p. 18) et 28 mai 1982 (Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 1, p. 22), est ainsi libellé :

« Si le recours est fondé, la Cour d'arbitrage annule, en tout ou en partie, la loi ou le décret attaqué.

Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. »

Lors de l'examen de cette disposition, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a déclaré (Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, p. 117) : « En ce qui concerne les actes des autorités administratives, il n'est pas nécessaire que la Cour d'arbitrage les annule puisqu'ils doivent être considérés comme non existants suite à l'annulation de la norme sur laquelle ces actes sont fondés. »

Le même Ministre a par ailleurs affirmé que « l'annulation de ces actes devra être soumise au Conseil d'Etat parce que la Cour d'arbitrage ne pourra interférer dans le domaine réservé au Conseil d'Etat » (Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, p. 86). Ces deux déclarations sont en discordance car un « acte inexistant », au sens de l'expression dans le langage du droit, s'il peut éventuellement avoir une existence matérielle, constitue un néant juridique qui n'a pas nécessairement besoin de faire l'objet d'une annulation formelle par le Conseil d'Etat : il appartient à toute juridiction de « constater » le défaut d'existence au cours d'un litige relevant de sa compétence. Quelle que soit la réponse à la question de savoir si c'est à tort ou à raison que le Ministre a, en l'espèce, eu recours à la théorie de l'inexistence (*cf. infra* point IIA), force est de constater que le caractère contradictoire de ses déclarations ont suscité, dès le départ, une équivoque qui n'a cessé de planer sur les travaux de la Commission.

Il résulte par ailleurs de la discussion que la volonté, tant du Gouvernement que des commissaires, a été de ne pas porter atteinte à la compétence du Conseil d'Etat. On ne s'est toutefois pas soucié de rechercher si — et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et dans quelles conditions — l'article 6, alinéa 2, pouvait être mis en application sans qu'il soit porté atteinte à cette compétence.

La volonté a été également manifestée de laisser subsister les jugements devenus définitifs (Doc. Sénat 246 (1981-

1982) - nr. 2, blz. 114-115), omdat de rechterlijke beslissingen kracht van gewijsde hebben.

De Regering en de commissieleden hebben het bovendien uitsluitend aan de bevoegde autoriteiten willen overlaten om regelingen te treffen voor situaties die zich na de vernietiging zouden voordoen. Zij hebben niet gewild dat het Arbitragehof zich in de plaats zou stellen van de wetgever (Gedr. St. Senaat 704-1, blz. 40, laatste alinea, en blz. 41, eerste alinea; Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 111 onderaan), of in feite wetgever zou worden (*ibid.* en Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 117, evenals Gedr. St. Senaat 579 (1983-1984) - nr. 2, blz. 42), en zelfs niet dat het Arbitragehof bevelen zou kunnen geven aan de wetgever (Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 115 en 116). Om iedere onduidelijkheid hieromtrent uit te sluiten, zijn er een aantal amendementen ingediend, waaronder een door de Regering. Tot besluit van de besprekingen werd er echter aangenomen dat de oorspronkelijke tekst van de Regering op dit punt onvoldoende duidelijk was en dat anderzijds de ingediende amendementen nieuwe problemen dreigden te scheppen. Derhalve werd besloten de oorspronkelijk ingediende Regeringstekst te handhaven (*cf.* Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 113-116).

In haar geheel beschouwd is de bespreking van artikel 6, tweede lid, min of meer « onvoltooid » gebleven. Tijdens de behandeling van die bepaling is aan de commissieleden medegedeeld dat een ander ontwerp betreffende de gevolgen van de vernietigende beslissingen later zou worden ingediend. In het verslag staat te lezen dat het desbetreffende ontwerp een oplossing zal geven voor de vonnissen (Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 117, derde alinea), voor de rechterlijke beslissingen (*ibid.*, blz. 118 in het midden en onderaan). Wat betreft de bestuurshandelingen heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (N) verklaard dat onder artikel 6 « ook de bestuurshandelingen vallen die hun grond vinden in de vernietigde norm. Er zijn dus geen uitdrukkelijke amendementen nodig om deze problemen te regelen, behalve natuurlijk voor de definitief geworden vonnissen ». (*Ibid.* blz. 117.)

Talrijke leden hebben als gevolg daarvan gemeend dat voor de handelingen ter uitvoering van een vernietigde norm, welke door het Hof niet gehandhaafd zouden worden, een regeling zou worden getroffen in het verwachte ontwerp. Van die overtuiging zijn nadien nog sporen te vinden in het verslag van de werkzaamheden betreffende het ontwerp (*cf.* Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 42), daar dit vraagstuk toen opnieuw ter sprake was gekomen (*cf.* punt 2 hierna). Derhalve heeft de wetgever niet al het mogelijke gedaan om het vraagstuk grondig te behandelen toen artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 werd opgesteld.

2. De vraag wat er moest gebeuren met de bestuurshandelingen is voor de tweede maal ter sprake gekomen tijdens de bespreking van de twee wetsontwerpen betreffende de gevolgen van de vernietigende arresten, die de Regering achtereenvolgens heeft ingediend. Naar ons oordeel is die kwestie toen helaas niet behandeld op een wijze zoals dat had behoren te gebeuren.

1982) - n° 2, pp. 114-115), et ceci en raison de l'autorité de la chose jugée dont sont revêtues les décisions juridictionnelles.

Le Gouvernement et les commissaires ont en outre entendu réserver aux autorités compétentes la possibilité de prendre des dispositions pour régler elles-mêmes les situations qui sont survenues après l'annulation. Ils n'ont pas voulu que la Cour d'arbitrage se substitue au législateur (Doc. Sénat n° 704/1, p. 40, dernier alinéa, et p. 41, alinéa 1^{er}; Doc. Sénat n° 246/2, p. 111 au bas), ni qu'elle devienne en fait législateur (*ibid.* et Doc. Sénat n° 246/2, p. 117, ainsi que Doc. Sénat 579 (1983-1984) - n° 2, p. 42), ni même qu'elle puisse adresser des injonctions au législateur (Doc. Sénat n° 246/2, pp. 115 et 116). Des amendements ont été déposés, dont un par le Gouvernement lui-même, en vue d'éviter toute ambiguïté à cet égard. Au terme de la discussion, il a cependant été admis que le texte original du Gouvernement n'était pas suffisamment clair sur ce point et que, par ailleurs, les amendements déposés risquaient de susciter de nouveaux problèmes. On a, dans ces conditions, décidé de revenir au texte primitivement déposé par le Gouvernement (*cf.* Doc. Sénat n° 246/2, pp. 113 à 116).

Considérée dans son ensemble, la discussion de l'article 6, alinéa 2, a été marquée par une sorte d'« inachèvement ». Lors de l'examen de cette disposition, les commissaires avaient été avertis qu'un autre projet concernant les effets des décisions d'annulation serait ultérieurement déposé. Il est précisé dans le rapport que le projet en cause réglerait le sort des jugements (Doc. Sénat n° 246/2, p. 117, alinéa 3), celui des décisions de justice (*ibid.*, p. 118 médio et bas). En ce qui concerne les actes administratifs, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a déclaré : « L'article 6 vise également les actes d'autorités administratives qui trouvent leur base dans la norme annulée. Il n'est donc pas nécessaire de déposer des amendements visant expressément ces problèmes, sauf pour les problèmes soulevés par le jugement définitif. » (*Ibid.* p. 117.)

Bon nombre de membres ont ainsi cru que le sort des actes d'application d'une norme annulée non maintenus par la Cour serait précisé dans le projet attendu. On trouve par la suite des échos de cet état d'esprit dans les travaux relatifs à ce projet (*cf.* Doc. Sénat n° 579/2, p. 42), travaux au cours desquels le problème sera à nouveau débattu (*cf.* point 2, ci-après). Le législateur n'a pas, dans ces conditions, mis tous ses soins à épuiser la question au moment de la rédaction de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983.

2. Le problème du sort des actes administratifs s'est posé pour la seconde fois lors de la discussion des deux projets de loi successivement déposés par le Gouvernement relativement aux effets des arrêts d'annulation. Il n'a, selon nous, malheureusement pas été traité à ce moment comme il aurait dû l'être.

Een eerste ontwerp, dat niet bij het Parlement werd ingediend, maar wel aan de Raad van State voorgelegd, had als opschrift « Ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen en op de administratief-rechtelijke beslissingen. » Wat deze laatste beslissingen betreft, behandelde de tekst echter uitsluitend de beslissingen van de Raad van State. In zijn advies van 31 augustus 1983, gevoegd bij het tweede regeringsontwerp van 26 oktober 1983 (Gedr. St. Senaat 579 (1983-1984) nr. 1, blz. 9 e.v.), heeft de Raad van State zijn standpunt kenbaar gemaakt, niet alleen omtrent de beslissingen in geschillen van bestuur, maar ook omtrent de bestuursrechtelijke beslissingen zelf. De Raad van State heeft dat in de volgende bewoordingen gedaan : « Het ontwerp bepaalt daarover niets. Dat is ook zijn doel niet. Toch staat dit probleem (...) niet geheel los van de problemen die het ontwerp beoogt te regelen. Het is, bij stilzwijgen van de teksten, dan ook van belang uit te maken hoever de nietigverklaring van een norm kan gaan in haar terugwerking op bestuurshandelingen die ter uitvoering of met toepassing van die norm zijn verricht. » (Gedr. St. Senaat 579-1, blz. 10.)

In zijn kritiek op de theorie van de niet-bestaande handelingen — waarop, zoals hierboven reeds is gezegd, de Minister (N) van Institutionele Hervormingen zich heeft beroepen (*ibid.* blz. 11 tot 13) — heeft de Raad van State verklaard dat de toepassing van die theorie alleen tot rechtsonzekerheid kan leiden en dat het, voor een correcte regeling van het lot van de bestuurshandelingen, verkieslijk was dat de wetgever zou voorzien in een nieuwe termijn voor het instellen van beroep wegens machtsoverschrijding in geval van een bestuurshandeling die berust op een vernietigde norm (*ibid.* blz. 14).

Na ontvangst van het advies van de Raad van State heeft de Regering haar tweede ontwerp ingediend op 26 oktober 1983. Terwijl het eerste ontwerp voorzag in de herziening van beslissingen gewezen in strafzaken en in burgerlijke zaken en van de beslissingen van de Raad van State, had het tweede ontwerp een veel beperkter inhoud, aangezien het opschrift luidde : « Ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen gewezen in strafzaken. » Uit dat opschrift bleek dat het niet langer de bedoeling van de Regering was om een regeling te treffen — althans niet uit eigen beweging — voor de administratieve gevolgen van een vernietiging door het Arbitragehof.

Evenals de vorige tekst voorzag het ontwerp in de mogelijkheid om beslissingen in strafzaken opnieuw in het geding te brengen door de techniek van de herziening. Tijdens de bespreking in de Commissie is de inhoud van het ontwerp gewijzigd in die zin dat werd afgestapt van de techniek van de herziening, aangezien de beslissingen in strafzaken van rechtswege als ongedaan beschouwd werden. Anderzijds werd de inhoud uitgebreid tot de burgerrechtelijke gevolgen van de strafprocessen. Daarentegen werd volkomen afgezien van de mogelijkheid om ook de zuiver burgerrechtelijke beslissingen die niet bij een strafzaak behoren, opnieuw in het geding te brengen.

Un premier projet, non déposé au Parlement mais soumis à l'avis du Conseil d'Etat, avait pour intitulé « Projet de loi relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage sur les décisions judiciaires et sur les décisions contentieuses administratives. » Le texte ne traitait cependant, en ce qui concerne ces dernières, que des décisions du Conseil d'Etat. Dans son avis du 31 août 1983, annexé au second projet du Gouvernement du 26 octobre 1983 (Doc. Sénat 579 (1983-1984) - n° 1, pp. 9 et suivantes), le Conseil d'Etat a été amené à exprimer son point de vue non seulement sur les décisions contentieuses administratives, mais également en ce qui concerne les décisions administratives elles-mêmes. Il l'a fait en ces termes : « Le projet ne comporte aucune disposition concernant cette question. Ce n'est pas son objet. Mais, comme elle n'est pas sans lien, ... avec les problèmes que le projet entend régler, il importe de savoir, dans le silence des textes, jusqu'où peuvent aller les effets rétroactifs de l'annulation d'une norme sur les actes administratifs pris pour son exécution ou son application. » (Doc. Sénat n° 579/1, p. 10.)

Critiquant la théorie de l'inexistence — évoquée, comme indiqué plus haut, par le Ministre (N) des Réformes institutionnelles (*ibid.*, pp. 11 à 13) —, le Conseil d'Etat a déclaré que son application ne peut conduire qu'à l'insécurité juridique et a jugé préférable, pour le règlement correct du sort des actes en question, la réouverture par le législateur du délai de recours pour excès de pouvoir en cas d'annulation d'une norme annulée (*ibid.* p. 14).

En possession de l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement a déposé son second projet le 26 octobre 1983. Alors que le premier projet prévoyait la révision des décisions rendues en matière pénale et en matière civile, ainsi que celles du Conseil d'Etat, le second projet avait un objet plus restreint, étant intitulé « Projet de loi relatif aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage sur les décisions rendues en matière pénale. » Cette limitation de l'intitulé montrait l'intention du Gouvernement de ne plus traiter, tout au moins de sa propre initiative, le problème des répercussions administratives des annulations prononcées par la Cour d'arbitrage.

Comme le texte antérieur, le projet prévoyait la remise en cause des décisions pénales sur le mécanisme de la procédure de révision. Lors de la discussion en Commission, la portée du projet a été modifiée, en ce qu'on a renoncé au mécanisme de la révision, les décisions pénales étant réputées non avenues de plein droit. Elle a, par ailleurs, été élargie aux effets civils accessoires aux procès pénaux. Par contre, on a écarté toute idée de remise en cause des décisions purement civiles, indépendantes de toute action pénale.

Evenals de Regering heeft ook de Commissie zich niet uitdrukkelijk willen uitspreken over de bestuurshandelingen en over de beslissingen in geschillen van bestuur, hoewel over dat vraagstuk van gedachten werd gewisseld, zoals dadelijk zal blijken.

Hoewel er geen standpunt werd ingenomen, hoeft niet getwijfeld te worden aan de wil van de commissieleden met betrekking tot de beslissingen in geschillen van bestuur : net als bij de beslissingen in burgerlijke zaken heeft de mening de overhand behaald dat de beslissingen in bestuursgeschillen die kracht van gewijsde hebben, niet opnieuw in het geding mogen worden gebracht (cf. o.m. de verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 18 en 42). Dat zou immers de rechtszekerheid in gevaar brengen, omdat tal van gevolgen vaak eerst veel later merkbaar worden.

Wat betreft de administratieve beslissingen die niet in geschil zijn en waarvoor het gezag van het gewijsde geen rol speelt, blijft de twijfel heersen, doordat de Commissie daar zich niet uitdrukkelijk over uitgesproken heeft, waartoe zij overigens niet gehouden was, aangezien er voor de bestuurshandelingen in het laatste Regeringsontwerp geen regeling meer was opgenomen. Het vraagstuk is niettemin aan de orde gesteld tijdens de besprekingen (cf. Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 16-18 en 42-43), wat trouwens onvermijdelijk was, gelet op de opmerkingen van de Raad van State. Maar de discussie is op dat punt als het ware blijven steken als gevolg van een restrictieve wilsuitering die de Commissie verplichtte zich strikt te houden aan het juridische kader vastgesteld door het ontwerp en die wil heeft de besprekingen aanhoudend overschaduwde. De voornaamste punten van die bespreking worden hierna in herinnering gebracht.

In zijn uiteenzetting voor de Senaatscommissie (Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 6 e.v.) heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (F) herinnerd (blz. 8) aan de opmerking van de Raad van State dat « de Regering en de Wetgevende Kamers behoren uit te maken of het niet wenselijk zou zijn, in een wettekst, duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden en volgens welke nadere regels de nietigverklaring zou kunnen worden gevorderd en verkregen van bestuurshandelingen — verordenende zowel als individuele — die berusten op een door het Arbitragehof vernietigde norm... (er) zou kunnen worden volstaan met de bepaling dat (ingeval het Arbitragehof een norm vernietigt) ... elke belanghebbende, op grond van die vernietiging, binnen zestig dagen na de bekendmaking van het arrest van het Hof, voor de Raad van State, afdeling administratie, tegen die bestuurshandeling beroep kan instellen wegens machtoverschrijding ». Daarna heeft de Minister verklaard (blz. 8) : « De Regering heeft deze oplossing niet overgenomen. Wat er ook moge gebeuren met de beslissingen in geschillen van bestuur, uw Commissie zal zich eveneens behoren uit te spreken over hetgeen met de bestuurshandelingen moet gebeuren. »

Terloops zij erop gewezen dat de Regering de Commissie heeft aangespoord zich uit te spreken over hetgeen met de bestuurshandelingen moet gebeuren, ofschoon dit vraagstuk

Tout comme le Gouvernement, la Commission s'est abstenue de se prononcer de manière formelle sur les actes administratifs et sur les décisions administratives contentieuses, bien qu'ayant été le siège d'échanges de vues sur le problème, comme on le verra dans un instant.

Nonobstant ce silence, la volonté des commissaires n'est pas douteuse en ce qui concerne les décisions administratives contentieuses : l'idée a prévalu que, tout comme les décisions rendues en matière civile, les décisions contentieuses administratives revêtues de l'autorité de la chose jugée ne doivent pas être remises en question (cf. notamment la déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (F) Doc. Sénat 579-2, pp. 18 et 42). La sécurité juridique en souffrirait par l'effet des « retombées » nombreuses et souvent tardives qu'entraîneraient ces remises en cause.

En ce qui concerne les décisions administratives non contentieuses, pour lesquelles le principe de l'autorité de la chose jugée n'entre pas en jeu, le doute subsiste faute de prise de position expresse par la Commission laquelle n'était, au demeurant, pas tenue de se prononcer puisque le sort des actes administratifs n'avait pas été inclus par le Gouvernement dans son dernier projet. Le problème a néanmoins été soulevé au cours des débats (cf. Doc. Sénat n° 579/2, pp. 16-18 et 42-42), comme il ne pouvait d'ailleurs manquer de l'être, en présence des observations formulées par le Conseil d'Etat. Mais la discussion à ce sujet a en quelque sorte tourné court, par l'effet d'une volonté restrictive tendant à obliger la Commission à se maintenir strictement dans le cadre juridique fixé par le projet, volonté qui n'a cessé de peser sur les débats. Rappelons les phases essentielles de ceux-ci.

Dans l'exposé des motifs présenté devant la Commission du Sénat (Doc. Sénat n° 579/2, pp. 6 et suivantes), le Ministre des Réformes institutionnelles (F) rappelait (p. 8) l'observation du Conseil d'Etat, selon laquelle « il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres d'apprécier s'il ne conviendrait pas de déterminer de manière claire, par un texte légal, dans quelles conditions et selon quelles modalités l'annulation des actes administratifs tant réglementaires qu'individuels, fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage, pourrait être demandée et obtenue... il suffirait de prévoir que (en cas d'annulation par la Cour d'arbitrage d'une norme)... tout intéressé peut... dans les soixante jours de la publication de l'arrêt de la Cour, introduire devant le Conseil d'Etat, section administration, une requête pour excès de pouvoir contre cet acte administratif ». Après ce rappel, le Ministre déclarait (p. 8) : « Le Gouvernement n'a pas retenu cette solution. Quel que soit le sort réservé aux décisions contentieuses administratives, il appartiendra à votre Commission de se prononcer également sur le sort réservé aux actes administratifs. »

Relevons au passage l'appel adressé par le Gouvernement à la Commission, de se prononcer sur le sort des actes administratifs, question excédant pourtant le cadre du projet. La

volkomen buiten het kader van het ontwerp viel. De Commissie is niet ingegaan op die « uitnodiging » van de Regering en de Minister van Institutionele Hervormingen heeft die uitnodiging trouwens niet meer herhaald, althans niet uitdrukkelijk, zoals men zal zien.

Tijdens de bespreking had een commissielid het over het niet-bestaan en de nietigheid van de bestuurshandelingen (Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 14-15) en vervolgens over de interpretatie van artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983. Na te hebben herinnerd aan de onzekerheid omtrent de juiste draagwijdte van die bepaling, heeft hij voorgesteld dat de wetgever, in een tekst waarin dat uitdrukkelijk verwoord zou worden, aan het Arbitragehof de bevoegdheid zou verlenen om de « administratieve gevolgen » van de uitgesproken vernietiging te bepalen. Hij heeft eraan toegevoegd dat indien men het Arbitragehof daartoe niet bevoegd wil maken, die bevoegdheid aan de Raad van State behoort te worden toegekend, hetzij door de termijn waarbinnen voor de Raad van State in beroep kan worden gegaan opnieuw te laten ingaan, hetzij, als tussenoplossing, door aan het Arbitragehof de bevoegdheid te verlenen om de zaak zelf aanhangig te maken bij de Raad van State of om zich uit te spreken na het advies van de Raad van State te hebben ingewonnen. (*Ibid.*, blz. 16.)

Na de gedachtenwisseling over dit onderwerp wijdde de Minister van Institutionele Hervormingen (F) een aantal beschouwingen aan de theorie van de niet-bestaande handelingen in haar verhouding tot het begrip nietigheid, waarna hij de vier oplossingen aangaf die hem mogelijk leken. Het verslag vat zijn betoog samen als volgt :

« Ofwel vernietigt het Arbitragehof de bestuurshandelingen samen met de wet of het decreet. Het Arbitragehof zou ook de zaak aanhangig kunnen maken bij de Raad van State, die zich dan over die bestuurshandelingen zou uitspreken. Die oplossing is technisch denkbaar maar past niet zo goed in de opbouw van onze instellingen. De derde oplossing, die de Raad van State reeds in overweging heeft gegeven, zou hierin bestaan dat de termijnen van beroep opnieuw ingaan. De Minister is niet voor die oplossing. De vierde oplossing is die van het ontwerp. In beginsel blijven alle bestuurshandelingen bestaan, evenals alle beslissingen in geschillen van bestuur. » (*Ibid.* blz. 18.)

Met andere woorden, de Minister heeft het voorstel van de Raad van State zowel als van de vorige spreker afgewezen : hij heeft zich uitgesproken voor de onaantastbaarheid van de bestuurshandelingen en deze gelijkgesteld met de beslissingen in geschillen van bestuur.

Volgens een spreker zouden de moeilijkheden vooral voortkomen uit de administratieve handelingen en beslissingen die steunen op een vernietigde norm en vertoont het ontwerp van dit opzicht grote leemten (*ibid.* blz. 19). Daarop heeft de Minister geantwoord dat er « in ons recht vele mogelijkheden van beroep tegen bestuurshandelingen voorhanden zijn. De ware vraag, aldus de Minister, is wat er moet gebeuren met de bestuurshandelingen die steunen op

Commission n'a pas répondu à cette « invitation » du Gouvernement, invitation que le Ministre des Réformes institutionnelles n'a d'ailleurs pas renouvelée par la suite, au moins de façon expresse, comme on le verra.

Au cours de la discussion, un commissaire, après avoir évoqué le problème de l'inexistence et de la nullité des actes administratifs (Doc. Sénat n° 579/2, pp. 14-15), a abordé celui de l'interprétation de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983. Rappelant l'équivoque qui avait plané sur la portée exacte de cette disposition, il a suggéré que le législateur intervienne par un texte explicite et a proposé que soit reconnu à la Cour d'arbitrage le pouvoir de déterminer les « conséquences administratives » de l'annulation des normes qu'elle a prononcée. Il a ajouté que si on n'acceptait pas la compétence de la Cour, il conviendrait de faire intervenir celle du Conseil d'Etat, soit en ouvrant à nouveau le délai de recours devant celui-ci soit, solution intermédiaire, en donnant à la Cour le pouvoir de saisir elle-même le Conseil d'Etat ou de se prononcer après consultation de celui-ci. (*Ibid.*, p. 16.)

Suite à l'échange de vues intervenu à ce sujet, le Ministre des Réformes institutionnelles (F), après avoir émis un certain nombre de considérations sur la théorie de l'inexistence, comparativement à la notion de nullité, a indiqué les quatre solutions qui lui paraissaient possibles. Le rapport résume son intervention comme suit :

« Ou bien il appartiendra à la Cour d'annuler les actes administratifs en même temps que la loi ou le décret soumis à sa censure. La Cour d'arbitrage pourrait aussi saisir le Conseil d'Etat qui statuerait sur lesdits actes administratifs mais cette solution techniquement concevable ne s'inscrit pas harmonieusement dans l'équilibre de nos institutions. La troisième solution déjà suggérée par le Conseil d'Etat consisterait en la réouverture des délais de recours. Le Ministre n'y est pas favorable. La quatrième solution est celle qui est proposée par le projet. Tous les actes administratifs subsistent en principe ainsi que toutes les décisions contentieuses administratives. » (*Ibid.* p. 18.)

En d'autres termes, le Ministre a écarté à la fois la suggestion du Conseil d'Etat et celle du précédent intervenant : il s'est prononcé pour l'intangibilité des actes administratifs, les assimilant aux décisions contentieuses administratives.

Un intervenant ayant déclaré que les difficultés proviendraient surtout des actes et des décisions administratifs fondés sur une norme annulée et qu'à cet égard, le projet du Gouvernement présentait des lacunes considérables (*ibid.*, p. 19), le Ministre a fait observer que « de nombreux recours sont organisés dans notre droit contre les actes administratifs. Le vrai problème, a-t-il ajouté, est celui du sort des actes administratifs fondés sur une norme annulée par la Cour

een door het Arbitragehof vernietigde norm en waarvoor de termijn van beroep tot vernietiging verstreken is. Voor die gevallen zal een oplossing moeten worden gezocht die de rechtszekerheid kan verzoenen met de belangen van de rechtzoekende, maar hij is niet overtuigd door de oplossing die de Raad van State voorstelt » (*ibid.* blz. 19). De Minister heeft echter niet meegedeeld welke instantie tot taak zal hebben die oplossing te zoeken.

Na de bespreking van de vier artikelen waaruit het ontwerp bestaat, meende de Minister van Institutionele Hervormingen (F) op deze problematiek te moeten terugkomen om in te gaan op de herhaaldelijk geuite kritiek dat de Commissie de weerslag van de vernietigende arresten op de bestuurshandelingen niet grondig had onderzocht (Verslag, Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 42-43). De gedachtenwisseling die daarop plaats had, heeft — afgezien van enkele bijzonderheden waarop we voor zover nodig zullen terugkomen in de loop van ons verder betoog — geen nieuwe gegevens bijgebracht, aangezien de vroeger ingenomen standpunten alleen maar werden bevestigd. Er is slechts gebleken dat de problematiek van de bestuurshandelingen onopgelost is gebleven (*cf.* blz. 42), terwijl de Minister van Institutionele Hervormingen de wens te kennen gaf dat dit debat niet zou worden voortgezet (*cf.* blz. 43).

Het is wellicht niet zonder belang te herinneren aan de verklaringen die de Minister van Institutionele Hervormingen (F) omtrent de bestuurshandelingen achtereenvolgens heeft afgelegd tijdens de bespreking in de Commissie en zoals ze in het verslag zijn opgenomen (Gedr. St. Senaat 579-2) : een verzoek aan de Commissie om zich uit te spreken over het lot van de bestuurshandelingen (blz. 8); de verklaring dat alle bestuurshandelingen in beginsel blijven bestaan (blz. 18); de verklaring dat er een oplossing moet worden gezocht voor de bestuurshandelingen (blz. 19); de wens dat het debat niet wordt voortgezet (blz. 43, vierde alinea); de herinnering dat het Arbitragehof, evenmin als het Parlement zelf, gebonden is door het advies van de Raad van State over dit ontwerp en dat het advies van de Raad van State de bevoegdheden die de wetgever aan het Arbitragehof heeft verleend, niet op losse schroeven kan zetten (blz. 43, zesde en zevende alinea).

Op dit punt is het onderzoek van het vraagstuk afgebroken, zonder dat de Commissie zich heeft uitgesproken, waaruit we genoodzaakt zijn te besluiten dat bij het afsluiten van de werkzaamheden van de Commissie de stand van zaken dezelfde is gebleven als na de goedkeuring van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet op het Arbitragehof. Het zou echter zeer goed mogelijk zijn geweest om, gelet op de uiteenlopende standpunten, in het ontwerp dat ter discussie stond, op de een of andere wijze aan te geven wat er moest gebeuren met de bestuurshandelingen die door het Arbitragehof niet gehandhaafd worden, en wel door de strekking van het ontwerp enigszins te verruimen en het opschrift in die zin aan te vullen. Het valt te betreuren dat dit niet is gebeurd.

et pour lesquels le délai de recours en annulation est écoulé. Pour ceux-là, il faudra rechercher une solution qui concilie la sécurité juridique et le droit à la justice, mais il n'est pas convaincu par la solution proposée par le Conseil d'Etat » (*ibid.*, p. 19). Le Ministre n'a toutefois pas précisé l'autorité à laquelle il incomberait de rechercher cette solution.

Ultérieurement, après la discussion des quatre articles que comporte le projet, le Ministre des Réformes institutionnelles (F), pour répondre à plusieurs critiques, selon lesquelles la Commission n'avait pas examiné de façon approfondie l'incidence des arrêts d'annulation sur les actes administratifs, a estimé devoir revenir sur cette question (Rapport, Doc. Sénat n° 579/2, pp. 42-43). L'échange de vues qui s'est opéré à cette occasion n'a — réserve faite de quelques points particuliers que nous évoquerons dans la mesure des nécessités au cours de notre exposé ultérieur — apporté aucun élément nouveau, se bornant à confirmer les positions antérieures; il a fait apparaître que le problème des actes administratifs restait sans solution (*cf.* p. 42), tout en révélant la volonté du Ministre des Réformes institutionnelles d'arrêter le débat (*cf.* p. 43).

Il n'est pas sans intérêt de rappeler les déclarations faites successivement par le Ministre des Réformes institutionnelles (F), en ce qui concerne les actes qui nous occupent, au cours de l'examen en Commission, telles qu'elles sont reprises dans le rapport (Doc. Sénat n° 579/2) : invitation faite à la Commission de se prononcer sur le sort des actes administratifs (p. 8); affirmation que tous les actes administratifs subsistent en principe (p. 18); affirmation qu'une solution est à rechercher en ce qui concerne le sort des actes administratifs (p. 19); souhait qu'on arrête le débat (p. 43, alinéa 4); rappel que la Cour n'est, pas plus que ne l'est le Parlement lui-même, liée par l'avis que le Conseil d'Etat a donné sur le projet et que l'avis du Conseil d'Etat ne peut remettre en cause les pouvoirs confiés à la Cour par le législateur (p. 43, alinéas 6 et 7).

C'est sur ce point que s'est clôturé l'examen du problème, sans que la Commission se soit prononcée, ce qui nous amène à considérer qu'à l'issue des travaux de celle-ci, les choses sont restées en l'état où elles se trouvaient après le vote de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique de la Cour d'arbitrage. Il eût pourtant été parfaitement possible, en présence des divergences de vues intervenues, de préciser d'une façon ou d'une autre dans le projet en discussion, le sort des actes administratifs non maintenus en vigueur par la Cour d'arbitrage, en élargissant quelque peu le champ de ce projet et en complétant à cette fin l'intitulé. On peut regretter qu'il n'en ait pas été ainsi.

II. Bevoegdheden van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuurshandelingen gegrond op een vernietigende norm

De beslissingen in geschillen van bestuur gewezen door de Raad van State en door de andere administratieve rechtscolleges zullen we hier buiten beschouwing laten. Hoewel de tekst van het wetsontwerp die beslissingen niet vermeldt, kan er hieromtrent niet de minste twijfel bestaan. Die beslissingen hebben gezag van gewijsde en zijn dus onaan- tastbaar, tenzij er een uitdrukkelijke wetsbepaling is die ze doet vervallen, door middel van herziening of anderszins (cf. Gedr. St. Senaat 704 (1980-1981) - nr. 1, blz. 40; Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 114, laatste alinea, en blz. 115, eerste alinea). Dat strookt met de bedoelingen van de wetgever, zoals we hebben gezien. Men kan weliswaar kritiek hebben op die keuze — en persoonlijk betreuren we het dan ook — maar zodra men, om de hiervoren aange- geven redenen ervan heeft afgezien om de beslissingen van de burgerlijke gerechten opnieuw in het geding te brengen, was het logisch om ook voor de beslissingen van de admi- nistratieve gerechten hetzelfde besluit te nemen.

We zullen ons onderzoek richten op de bestuurshande- lingen die verricht zijn met toepassing van een norm, achteraf vernietigd door het Arbitragehof. Over hetgeen met die bestuurshandelingen moet gebeuren blijft immers grote onzekerheid bestaan, wanneer het Arbitragehof niet besluit om die handelingen voorlopig dan wel definitief te hand- haven niettegenstaande de vernietiging, door het Hof, van de norm waarop die handelingen gegrond waren.

Wij hebben ons standpunt dienaangaande reeds uiteen- gezet tijdens de algemene bespreking van het ontwerp (cf. verslag, Gedr. St. Senaat 579 (1983-1984) - nr. 2, blz. 16-17) en wij zullen in de hierna volgende bladzijden dat stand- punt nader omschrijven en meer kracht bijzetten, vooral door de gevolgen ervan te bepalen en af te meten. Wij willen erop wijzen dat wat over de bestuurshandelingen zal worden gezegd, zowel voor de verordenende als voor de individuele handelingen geldt en vooral voor de administratieve sanc- ties, zoals de administratieve boeten, zij het op zuiver admi- nistratief gebied, op fiscaal gebied, op sociaal gebied of op enig ander gebied dat onder het publiek recht ressorteert, voor zover die sancties zijn uitgesproken door een « hande- lend bestuursorgaan » en niet door een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen kracht van gewijsde hebben.

Na een toelichting op de theorie van de niet-bestaande handelingen, zullen wij achtereenvolgens de wetgevende inhoud van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet op het Arbitragehof analyseren, een kritische beschouwing wijden aan de beperkende uitlegging van die bepaling door de Raad van State en, ten slotte, het probleem onderzoeken van de bevoegdheid van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuurshandelingen via de vernietiging bij wege van gevolgtrekking.

A. Opmerkingen over de theorie van de niet-bestaande handelingen

Als wij — zeer summier — ingaan op de theorie van de niet-bestaande handelingen, betekent dat niet dat wij die

II. Pouvoirs de la Cour d'arbitrage à l'égard des actes administratifs reposant sur une norme annulée

Nous ferons abstraction des décisions administratives con- tentieuses prises par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives. Bien que le texte du projet de loi n'en fasse pas mention, aucune hésitation n'est permise à leur sujet. Ces décisions, revêtues de l'autorité de la chose jugée, sont intan- gibles, à défaut d'une disposition formelle de la loi permettant de les faire disparaître, par voie de révision ou autrement (cf. Doc. Sénat 704 (1980-1981) - n° 1, p. 40; Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, pp. 114, dernier alinéa, et 115, alinéa 1^{er}). Ceci répond, nous l'avons vu, à l'intention du législateur. On peut, certes, critiquer ce choix — et, personnellement, nous le regrettons — mais, à partir du moment où on refusait, pour les raisons indiquées plus haut, de remettre en question les décisions des juridictions civiles, il était logique d'en déci- der de même pour celles des juridictions administratives.

Nous centrerons nos analyses sur les actes administratifs, pris en application d'une norme annulée par la Cour d'ar- bitrage. Lorsque celle-ci ne décide pas de maintenir provi- soirement ou définitivement les actes en question, nonobstant l'annulation par elle de la norme sur laquelle ces actes étaient fondés, une large incertitude règne sur leur sort.

Nous avons déjà esquissé notre position à ce sujet lors de la discussion générale du projet (cf. rapport Doc. Sénat 579 (1983-1984) - n° 2, pp. 16-17) et nous allons, dans les pa- ges qui suivent, expliciter et étayer cette position, en nous attachant à déterminer et à mesurer ses conséquences. Nous tenons à préciser que ce que nous dirons des actes adminis- tratifs s'applique aux actes réglementaires comme aux actes individuels et, en particulier, aux sanctions administratives, ainsi aux amendes administratives, que ce soit dans le domaine administratif proprement dit, dans le domaine fiscal, dans le domaine social ou dans tout autre domaine relevant du droit public, pour autant que ces sanctions aient été pro- noncées par un « administrateur actif » et non par une juri- diction dont les décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée.

Au cours de notre exposé, après avoir évoqué la théorie de l'inexistence, nous serons successivement amené à analyser les données législatives incluses dans l'article 6, alinéa 2, de la loi organique de la Cour d'arbitrage, à formuler une appréc- iation critique à l'égard de l'interprétation restrictive donnée par le Conseil d'Etat de la disposition précitée et, enfin, à examiner le problème de la compétence de la Cour d'arbi- trage à l'égard des actes administratifs par le biais du méca- nisme de l'annulation par voie de conséquence.

A. Observations sur la théorie de l'inexistence

En évoquant — très brièvement — la théorie de l'inexis- tence, nous n'entendons pas prendre parti en faveur de

theorie verdedigen. Wel integendeel, wij hebben die theorie al bijna verworpen door te verklaren dat ze zo veel mogelijk terzijde gelaten moet worden (*cf.* verslag Gedr. St. Senaat 579 (1983-1984) - nr. 2, blz. 14-15). Het is alleen onze bedoeling de zaken duidelijk te stellen, na de enigszins tegenstrijdige verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (N). Voor de ter zake bestaande rechtsleer verwijzen we naar de bibliografie vermeld in de voetnoten bij het advies van de Raad van State van 31 augustus 1983, Gedr. St. Senaat 579 (1983-1984) nr. 2, blz. 11 e.v.; bovendien hebben we gelukkig inzage kunnen nemen van de (onuitgegeven) cursus « Contentieux administratif » die aan de universiteit van Luik wordt gegeven door professor P. Lewalle.

Juridisch gezien is de theorie van de niet-bestaande handelingen geen eenvoudige en strakke theorie waarvan de gevolgen automatisch, *ne varietur*, zouden werken. In feite varieert de beoordeling van het niet-bestaan en van de gevolgen ervan naar gelang van de hypothesen en opvattingen die men verdedigt. Weliswaar doet die theorie, in haar zuivere en absolute vorm, de handelingen die als niet-bestaande worden beschouwd letterlijk in het niet verzinken en blijft er niets van over dan hersenschimmen die geen gevolgen kunnen hebben en die dan ook nauwelijks verdriven behoeven te worden. In werkelijkheid is de toestand ingewikkelder. Meestal is er op zijn minst nog een schijnbestaan dat, ter wille van de rechtszekerheid, vernietigd moet worden door een beslissing die dat officieel bekrachtigt. Daarom is de opvatting gaan overheersen dat de theorie van het niet-bestaan, in haar zuivere en absolute vorm, van de hand dient te worden gewezen, dat er reden is om af te zien van haar automatische toepassing, « van rechtswege », en dat het niet-bestaan van een beweerdelijk bestaande handeling van overheidswege behoort te worden bekrachtigd om met zekerheid de schijn tegen te gaan dat ze nog gevolgen zou kunnen hebben. Dat kan gebeuren door een besluit van het bestuur tot intrekking of door een contentieuze beslissing, hetzij van de Raad van State, hetzij van een ander rechtscollege. De niet-bestaande handeling kan te allen tijde worden ingetrokken of ingetrokken verklaard.

De « zwaarwichtigheid » van het niet-bestaan wisselt naargelang het gaat om een materieel niet-bestaande handeling (zo bijvoorbeeld een handeling waarvan wordt beweerd dat ze is verricht, maar waarvan in werkelijkheid geen sporen te vinden zijn) of om een materieel bestaande maar juridisch niet-bestaande handeling (bijvoorbeeld een handeling die werkelijk is verricht maar niet voldoet aan de eis van de wet om te worden beschouwd als een rechtshandeling of althans, op het gebied dat ons hier bezighoudt, als een administratieve rechtshandeling). Bovendien is het verschil tussen deze twee hypothesen niet steeds duidelijk en bestaan er grensgevallen.

In een eerste arrest (Noirhomme, 26 juni 1959, *Verzameling*, blz. 534) heeft de Raad van State geoordeeld dat de handeling van een college waartoe was besloten zonder dat het vereiste quorum was bereikt, niet kon worden aangevochten door het instellen van beroep wegens machtsver-

celle-ci. Bien au contraire, nous l'avons déjà pratiquement écartée, en disant qu'elle ne pouvait être admise qu'à titre résiduaire (*cf.* rapport Doc. Sénat 579 (1983-1984) - n° 2, pp. 14-15). Nous visons uniquement à mettre les choses au point après les déclarations quelque peu contradictoires du Ministre des Réformes institutionnelles (N). Pour la doctrine existant en la matière, nous renvoyons à la bibliographie mentionnée en notes subpaginales dans l'avis du Conseil d'Etat du 31 août 1983, Doc. Sénat 579 (1983-1984) n° 2, p. 11 e.s.; nous avons eu, en outre, la chance de pouvoir consulter le texte (inédit) du cours de Contentieux administratif fait à l'Université de Liège par le professeur P. Lewalle.

Dans le domaine juridique, la théorie de l'inexistence n'est pas une théorie simple et rigoureuse dont les effets s'imposeraient automatiquement, *ne varietur*. A la vérité, l'appréciation de l'inexistence et de ses conséquences varie selon les hypothèses et selon les conceptions défendues. Certes, dans la plus extrême de la théorie, le concept de l'inexistence fait des actes qui en sont affectés de purs néants, des illusions qui ne peuvent produire des effets et qu'il est à peine besoin de dissiper. Dans la réalité des choses, la situation est plus complexe. Il y a, la plupart du temps, au moins une apparence qu'il importe, pour la sécurité juridique, de détruire par une décision « officialisant » cette destruction. On a, pour cette raison, dans l'opinion dominante, été conduit à écarter la théorie de l'inexistence à l'état pur, dans sa forme absolue, à renoncer à son application automatique, « de plein droit », et à exiger l'intervention d'un organe du pouvoir pour consacrer l'inexistence d'un acte prétendument existant, en vue d'empêcher à coup sûr l'apparence qu'il constitue de produire des effets. L'intervention du pouvoir peut consister dans une décision de retrait de l'autorité administrative ou une décision de caractère contentieux émanant soit du Conseil d'Etat, soit d'une autre juridiction. L'acte inexistant peut être retiré à tout moment ou déclaré tel à tout moment.

La « gravité » de l'inexistence varie notamment selon qu'il s'agit d'un acte matériellement inexistant (ainsi, par exemple, un acte dont on prétend qu'il a été accompli mais dont on ne trouve aucune trace de sa réalité) ou d'un acte matériellement existant mais juridiquement inexistant (ainsi, un acte qui a été réellement accompli mais qui ne répond pas aux conditions requises par la loi pour pouvoir être considéré comme un acte juridique ou, tout au moins, dans le domaine qui nous occupe, comme un acte juridique administratif). Encore faut-il considérer que la différence entre les deux hypothèses qui viennent d'être évoquées n'est pas toujours perceptible et qu'il existe des cas limites.

Dans un premier arrêt (Noirhomme, 26 juin 1959, *Recueil*, p. 495), le Conseil d'Etat a estimé qu'un acte d'une autorité collégiale qui avait été pris sans réunir le quorum requis ne pouvait être attaqué par voie du recours pour excès de pouvoir, ce recours n'ayant aucun objet. Ceci revenait à consi-

schrijding omdat het beroep geen voorwerp had. Dat kwam erop neer dat de handeling als niet-bestaande werd beschouwd : er was geen vernietiging nodig om de handeling te doen verdwijnen.

In een later arrest (Besançon, 19 december 1974, *Verzameling*, blz. 1196) heeft de Raad van State geoordeeld dat een « handeling » van een gemeenteraad die in het notulenboek was opgetekend, maar waartoe in werkelijkheid niet is besloten, elke wezenlijkheid mist. Ten einde de dubbelzinnigheid te voorkomen die was ontstaan door het vorige arrest waarin een beroep tegen die handeling geacht werd geen voorwerp te hebben, heeft de Raad van State de zogenoemde handeling van de gemeenteraad « nietig en zonder gevolgen » verklaard. Die formule (« nul et de nul effet ») stemt overeen met die welke in Frankrijk wordt gebruikt om een niet-bestaande handeling te karakteriseren. Dit is het enig bekende geval waarin de Belgische Raad van State deze formule heeft gebruikt.

In zijn reeds genoemd advies van 31 augustus 1983 (Gedr. St. Senaat 579-1, blz. 9 e.v., inzonderheid blz. 11 tot 13) heeft de Raad van State erop gewezen dat de rechtspraak van zijn afdeling administratie aan de theorie van de niet-bestaande handelingen slechts een zeer marginale plaats heeft toegekend en dat een verwijzing naar die theorie geen duidelijke en vaste oplossing aan de hand doet voor de vraag naar de gevolgen van de bestuurshandelingen gegrond op een norm die achteraf door het Arbitragehof is vernietigd.

Bepaalde vormen van niet-bestaan kunnen wel eens samenvallen met nietigheid, zo bijvoorbeeld de « natuurlijke nietigheid », in het geval van een handeling waarvan het niet-bestaan door de rechter moet worden vastgesteld, terwijl het niet-bestaan zonder meer zelfs niet vastgesteld zou behoeven te worden (*cf.* verklaring Minister Institutionele Hervormingen, Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 17-18). Derhalve is de toepassing van de theorie van de niet-bestaande handelingen zonder betekenis voor het vraagstuk waar we voor staan (behalve in enkele grensgevallen die met de zaak zelf niets te maken hebben) en de verwijzing naar die theorie heeft de verwarring tijdens het debat alleen maar groter gemaakt.

B. Gegevens ontleend aan de organieke wet (art. 6, tweede lid)

De bevoegdheid van het Arbitragehof om de nietigheid *ab initio* van de arresten die het niet heeft gehandhaafd, te decreteren of vast te stellen, is twijfelachtig wegens de controverse die hierover is ontstaan en wegens het ontbreken in het behandelde ontwerp van enige verklaring hieromtrent. Er zijn argumenten aangevoerd die ervoor pleiten het Arbitragehof bevoegd te verklaren tot vaststelling van de nietigheid van besluiten ter uitvoering van een vernietigde norm, die door het Hof niet gehandhaafd zijn, maar er zijn ook argumenten aangevoerd die daartegen pleiten.

De materie is nog altijd geregeld door artikel 6, tweede lid, van de wet van 23 juni 1983, aangezien er zich na de aanneming van die wet geen doorslaggevende feiten hebben

décl. l'acte comme inexistant : il n'y avait pas besoin d'annulation pour le faire disparaître.

Dans un arrêt ultérieur (Besançon, 19 décembre 1974, *Recueil*, p. 1196), le Conseil d'Etat a estimé qu'un « acte » d'un conseil communal inscrit au registre des délibérations mais, n'ayant pas réellement été pris, était dépourvu de réalité. Afin, semble-t-il, d'éviter l'équivalence créée par l'arrêt précédent qui estimait sans objet un recours contre cet acte, le Conseil d'Etat a déclaré ce prétendu acte du conseil communal comme étant « nul et de nul effet », expression qui correspond à la formule utilisée en France pour caractériser l'inexistence. C'est le seul exemple d'emploi de cette formule par le Conseil d'Etat belge.

Dans son avis déjà cité du 31 août 1983 (Doc. Sénat 579-1, pp. 9 et suiv.; spéc. pp. 11 à 13), le Conseil d'Etat a rappelé la place tout à fait marginale que la jurisprudence de sa section d'administration a reconnu à la théorie de l'inexistence et il a estimé que la référence à celle-ci ne fournit pas de solution claire et certaine au règlement du sort des actes administratifs reposant sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage.

L'application de la théorie de l'inexistence, dont certaines formes tendent à se confondre avec celle de la nullité — ainsi dans le cas de la « nullité naturelle », inexistence dont l'évidence devrait être constatée par le juge, alors que l'inexistence pure et simple n'aurait même pas besoin d'être constatée (*cf.* décl. Ministre des Réformes institutionnelles, Doc. Sénat 579-2, pp. 17-18) — est, dans ces conditions, sans intérêt pour le problème qui nous occupe (si ce n'est dans quelques cas limites étrangers au fond de la question) et son évocation n'a eu d'autre effet que d'obscurcir le débat.

B. Données fournies par la loi organique (art. 6, al. 2)

Le pouvoir de la Cour d'arbitrage de décréter ou de constater la nullité *ab initio* des arrêtés qu'elle n'a pas maintenus en vigueur est douteux du fait de la controverse qui s'est ouverte à cet égard et du défaut du projet en discussion de se prononcer à son sujet. Aux arguments mis en avant en faveur de la compétence de la Cour d'arbitrage de constater la nullité des arrêtés pris sur la base d'une norme annulée et non maintenus en vigueur par elle, on a opposé des arguments en sens contraire.

Pourtant, la portée de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 23 juin 1983 — qui reste le siège de la matière, faute d'éléments déterminants intervenus après son adoption — est

voorgedaan. Toch is de strekking van die bepaling duidelijk, hoewel de tekst iets uitdrukkelijker en nauwkeuriger geformuleerd had mogen zijn.

Tijdens de parlementaire voorbereiding heeft de wetgever zijn wil, die in deze bepaling tot uiting is gebracht, duidelijk aangegeven waar het gaat om de gevolgen, voor het verleden, van de vernietiging van een norm door het Arbitragehof en de mogelijkheid die het heeft om daar een uitzondering op te maken.

Van het begin af is verduidelijkt dat « de nietigverklaring van een wet of een decreet geschiedt met terugwerkende kracht (*ex tunc*) » (Memorie van toelichting bij de wetsontwerpen van 9 juli 1981, Gedr. St. Senaat 704, nr. 1, blz. 5 en 28 mei 1982, Gedr. St. Senaat 264, nr. 1, blz. 6-7). Op die terugwerking is ook gewezen door de Minister van Institutionele Hervormingen (N) tijdens de bespreking in de Senaatscommissie (cf. Verslag, Gedr. St. Senaat 246, nr. 2, blz. 113), evenals door de Raad van State in zijn advies van 7 juli 1982 (*ibid.* blz. 360) en door de verschillende juristen wier advies werd gevraagd, namelijk de professoren Mertens de Wilmars (blz. 361), Velu (blz. 416) en Gothot (blz. 486). Die terugwerking wordt beschouwd als het logische gevolg van het juridische procédé van de vernietiging (cf. o.m. advies van de Raad van State en mening van prof. Velu, hierboven genoemd).

Er is ook op gewezen dat die terugwerking logischerwijze moest gelden voor maatregelen ter uitvoering van de vernietigde norm.

« Zulke nietigverklaring ontnemt de rechtsgeldige basis aan de normen, die intussen op basis van de vernietigde norm genomen werden »... en op de grote rechtsonzekerheid die ontstaat door het « juridisch vacuüm » veroorzaakt door een vernietiging (bovengenoemde memories van toelichting en andere reeds genoemde verwijzingen).

Verder is eveneens opgemerkt dat artikel 6, tweede lid, om een einde te maken aan die rechtsonzekerheid, aan het Arbitragehof de mogelijkheid laat « te bepalen welke gevolgen van de vernietigde norm als gehandhaafd moeten worden beschouwd of een termijn vast te stellen tijdens welke de bevoegde wet- of decreetgever een nieuwe norm kan aannemen, waardoor de nadelige gevolgen van een vernietiging zonder meer kunnen worden opgevangen » (zelfde verwijzingen en, inzonderheid, Gedr. St. Senaat 264, nr. 2, blz. 113 tot 116; zie mede het advies van de Raad van State van 25 maart 1981 over de ontwerpen van 9 juli 1981 (Gedr. St. Senaat 704 (1980-1981), nr. 1, blz. 31 e.v. en blz. 40-41).

Volgens de verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding zijn afgelegd, kan het bevoegde gezagsorgaan de noodzakelijke maatregelen nemen, maar het is ook mogelijk dat het niet-bevoegde gezagsorgaan, hoewel dat tijdens de besprekingen niet ter sprake is gekomen, de bepalingen intrekt die onregelmatig zijn geworden door de vernietiging van de norm die eraan ten grondslag ligt, in zoverre en binnen de termijn waarin het administratief recht een dergelijke intrekking toestaat.

claire, encore que le texte aurait mérité d'être quelque peu plus explicite et que sa rédaction aurait pu être plus rigoureuse.

La volonté du législateur, exprimée dans cette disposition, quant aux effets pour le passé de l'annulation d'une norme par la Cour d'arbitrage et quant à la possibilité ouverte à celle-ci d'y faire exception, a été clairement indiquée au cours des travaux préparatoires.

Dès le départ, il a été précisé que « l'annulation d'une loi ou d'un décret se fait avec effet rétroactif (*ex tunc*) » (Exposés des motifs des projets de loi des 9 juillet 1981, Doc. n° 704/1, p. 5, et 28 mai 1982, Doc. n° 246/1, pp. 6-7). Cet effet rétroactif a aussi été souligné par le Ministre des Réformes institutionnelles (N) lors de la discussion en Commission au Sénat (cf. Rapport, Doc. n° 246/2, p. 113), de même que par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 juillet 1982 (*ibid.* p. 360) et par les différentes personnalités consultées, les professeurs Mertens de Wilmars (p. 361), Velu (p. 416) et Gothot (p. 486). Cette rétroactivité est considérée comme la conséquence logique du procédé juridique de l'annulation (cf. notamment avis du Conseil d'Etat et opinion du professeur Velu, cités ci-avant).

On n'a pas non plus manqué de souligner le corollaire de cette rétroactivité en ce qui concerne les mesures d'application de la norme annulée.

« Une telle annulation enlève du même coup aussi leur base juridique aux normes qui ont été prises entretemps sur base de la norme annulée »... et que de tels « vides juridiques » dus à une annulation peuvent entraîner une grande insécurité juridique » (exposés des motifs précités et références citées).

Il a en outre été précisé que l'article 6, alinéa 2, en vue de mettre fin à cette insécurité juridique, « laisse à la Cour d'arbitrage la possibilité de déterminer quels effets de la norme annulée doivent être considérés comme définitifs ou de fixer un délai au cours duquel le législateur national ou décentralisé compétent peut adopter une nouvelle norme permettant de faire face aux effets préjudiciables de l'annulation pure et simple » (mêmes références et, spécialement, Doc. Sénat n° 246/2, pp. 113 à 116; cf. également avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1981 portant sur les projets du 9 juillet 1981, Doc. Sén. 704 (1980-1981), n° 1, p. 31 et suivant et pp. 40-41).

Ajoutons que si les déclarations faites au cours des travaux préparatoires ont réservé le pouvoir de l'autorité compétente de prendre les mesures nécessaires, il faut également considérer que l'autorité incompétente peut elle-même, bien que la chose n'ait pas été évoquée lors des discussions, retirer les dispositions rendues irrégulières par l'annulation de la norme de base, dans la mesure et dans le délai où le droit administratif admet un tel retrait.

Die mogelijkheid dat het Arbitragehof de gevolgen van de vernietigde handelingen handhaaft, « moeten worden gezien als een belangrijke uitzondering op de algemene regel inzake de terugwerkende kracht van een vernietiging » (verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (N), Gedr. St. Senaat 246, nr. 2, blz. 113). Het is een bevoegdheid die afwijkt van het gemene recht.

« De voorgestelde oplossing is een methode die bij internationale gerechten gangbaar is — zoals prof. Mertens de Wilmars heeft opgemerkt — en waarmee onvoorzienbare gevolgen van de vernietiging opgevangen kunnen worden » (zelfde verklaring Gedr. St. 246, nr. 2, blz. 113). Meer concreet is dit geïnspireerd op artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (memorie van toelichting, Gedr. St. 704, nr. 1, blz. 5; zie ook, in dezelfde zin, het aanvullend Protocol betreffende de instelling van een Benelux-Gerechtshof, Gedr. St. Senat 704, nr. 1, blz. 40).

Het is wellicht niet ondienstig om de tekst van dat artikel 174 hier in herinnering te brengen :

« Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof van Justitie nietig verklaard.

Wat echter de verordeningen betreft, wijst het Hof van Justitie, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de vernietigde verordening aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. »

De vergelijking van het tweede lid van die bepaling met het tweede lid van artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof toont aan dat de wetgever van 1983, wat betreft de mogelijkheid om de vernietiging niet te laten terugwerken op de gevolgen van de vernietigde handeling, de bewoordingen van het Verdrag van Rome bijna woordelijk heeft overgenomen, onder toevoeging van de woorden (« of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt » (cf. Gedr. St. Senaat 246, nr. 2, blz. 115, vierde alinea, te beginnen onderaan; zie ook het Duitse systeem).

Door die aanvulling wordt de tekst iets of wat heterocliet in die zin dat het Hof opdracht krijgt enerzijds de gevolgen aan te wijzen die « als gehandhaafd moeten worden beschouwd » en anderzijds de gevolgen te wijzen welke « voorlopig gehandhaafd moeten worden ». Een letterlijke interpretatie van die formulering zou de indruk kunnen wekken dat de definitieve gevolgen als het ware uit zichzelf blijven voortbestaan — het Arbitragehof zou zich dan beperken tot de vaststelling dat die gevolgen bestaan — terwijl de voorlopige gevolgen alleen zouden blijven voortbestaan mits ze door het Hof gehandhaafd worden.

Aan dit verschil van formulering, dat niet anders is dan het resultaat van een ontlening gecombineerd met een toevoeging, mag geen betekenis worden gehecht. Er is geen enkele grond om een verschil te maken tussen de aard van de voorlopige gevolgen en de aard van de definitieve gevolgen. In der waarheid is het zo dat als er een beslissing nodig is om de voorlopige gevolgen te handhaven, er a fortiori een beslissing nodig is voor de definitieve gevolgen.

Cette possibilité pour la Cour de maintenir en vigueur les effets des actes annulés « doit être considérée comme une exception importante à la règle générale de l'effet rétroactif d'une annulation » (décl. Ministre des Réformes institutionnelles (N), Doc. 246, n° 2, p. 113). Il s'agit d'un pouvoir exorbitant du droit commun.

« La solution qui est proposée est une méthode en vigueur dans les juridictions internationales, comme il a été rappelé par le professeur Mertens de Wilmars, qui doit éviter les effets imprévisibles de l'annulation » (même déclaration Doc. 246, n° 2, p. 113). Plus concrètement, elle s'inspire de l'article 174 du Traité instituant la Communauté économique européenne (exposé des motifs Doc. 704, n° 1, p. 5; voir, dans le même sens, le Protocole additionnel du traité instituant la Cour de Justice du Benelux (Doc. S. 704, n° 1, p. 40).

Il n'est pas inutile de rappeler ici le texte de l'article 174 en question :

« Si le recours est fondé, la Cour de justice déclare nul et non avenu l'acte contesté.

Toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs. »

La confrontation de l'alinéa 2 de cette disposition avec l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage montre que le législateur de 1983 a, en ce qui concerne la possibilité de faire exception à la rétroactivité de l'annulation sur les effets de l'acte annulé, repris textuellement la formule utilisée par le Traité de Rome, en y ajoutant « ou maintenu provisoirement pour le délai qu'elle détermine (cf. Doc. S. 246, n° 2, p. 115, alinéa 4, en partant de la fin; voir aussi le système allemand).

Ainsi complété, le texte utilise une formule quelque peu composite en disant que la Cour indique d'une part ceux des effets qui doivent être « considérés comme définitifs » et d'autre part ceux des effets qui doivent être « maintenus provisoirement. » Prise à la lettre, cette formule pourrait donner à penser que les effets définitifs subsisteraient en quelque sorte par eux-mêmes — la Cour se bornant à en constater la réalité — tandis que les effets provisoires veraient leur existence subordonnée à leur maintien par la Cour.

On ne peut attacher une signification quelconque à cette différence d'expression, qui est le simple résultat d'un emprunt combiné avec un ajout. Aucun élément n'autorise à établir une différence de nature entre les effets provisoires et les effets définitifs. A la vérité, si la nécessité d'une décision de maintien s'impose pour les effets provisoires, elle s'impose pour les effets provisoires, elle s'impose à fortiori pour les effets définitifs.

Het zou derhalve veel eenvoudiger en veel logischer geweest zijn een nieuwe tekst te maken die zou luiden als volgt : « ...wijst het die gevolgen... aan welke voorlopig voor de termijn die het vaststelt, gehandhaafd (moeten) worden, dan wel definitief ». Deze formulering ware te verkiezen geweest boven het naast elkaar zetten van twee verschillende wendingen, zodat nu een amalgaam is ontstaan waarvan het resultaat te wensen overlaat. (Voor een andere formulering *cf.* advies van de Raad van State, Gedr. St. Senaat 704, nr. 1, blz. 41.)

Welke kritiek men ook kan hebben op de redactie van artikel 6, tweede lid, een zaak is zeker : volgens deze bepaling is een beslissing van het Arbitragehof noodzakelijk, zij het om « de gevolgen als gehandhaafd te beschouwen » dan wel om ze « voorlopig te handhaven ». Zonder die beslissing verdwijnen de gevolgen met terugwerkende kracht, evenzeer als de norm die eraan ten grondslag ligt.

Ten overvloede zij opgemerkt dat de gevolgen alleen dan voorlopig of definitief gehandhaafd blijven « zo het Hof dit nodig oordeelt ». Dat impliceert eveneens dat, met het oog op die handhaving, een positief optreden nodig is van het Arbitragehof, krachtens de wettekst overigens de enige instantie die kan oordelen over de noodzaak om op te treden. In zoverre het Hof dus zelf optreedt, kunnen de gevolgen van de vernietigde norm gehandhaafd blijven, want die handhaving heeft niet plaats van rechtswege.

Daar komt nog bij dat alleen gehandhaafd worden « die gevolgen » ... welke als zodanig zijn aangewezen en dus niet noodzakelijk alle gevolgen. Hier spreekt ook de wil tot beperken : men is uitgegaan van de gedachte dat niet alle gevolgen gehandhaafd behoren te worden, maar uitsluitend die waarvoor het noodzakelijk is zulks te doen. Dat zou weliswaar, in het uiterste geval, zo kunnen zijn met alle gevolgen, maar dan alleen voor zover die handhaving voor ieder van die gevolgen gerechtvaardigd is.

Dit alles volgt uit het beginsel dat de terugwerking van de vernietiging de regel is en de handhaving van de gevolgen de uitzondering, zoals verscheidene sprekers hebben opgemerkt tijdens de parlementaire voorbereiding (*cf.* de hierboven genoemde verwijzingen) en zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, heeft onderstreept in zijn aanvullend advies van 7 juli 1982 (Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 359 e.v.); het is van belang deze passage hier over te nemen omdat daarin een aspect van de vernietiging wordt belicht dat in dit debat centraal staat.

« Zeer, maar dan ook zéér algemeen kan worden gesteld, aldus de Raad van State, dat er in het recht met het begrip « vernietiging-nietigverklaring » wordt gewerkt ter aanduiding van een juridische verrichting waarbij een rechtscollege of een andere bevoegde overheid verklaart dat een handeling niet aan de vereiste geldigheidsvoorwaarden voldoet en bijgevolg nietig is. Dit brengt logischerwijze mee dat die handeling geacht moet worden geen uitwerking te hebben gehad, ook niet in het verleden... » (*op. cit.*, blz. 359-360). « De wetgever kan de regel dat vernietiging terugwerkt, om redenen van diverse aard afzwakken. Dat is wat artikel 3,

Il aurait, dans ces conditions, été plus simple et plus logique de forger un nouveau texte en le libellant comme suit « ... indique ceux des effets qui doivent être (ou « qui sont ») maintenus provisoirement, pour un délai..., ou définitivement ». Cette façon de procéder aurait été préférable à la juxtaposition de deux formules dont l'amalgame laisse à désirer. (Pour une autre rédaction, *cf.* avis du Conseil d'Etat, Doc. S. 704, n° 1, p. 41.)

Quelles que soient les critiques que l'on puisse apporter à la rédaction du texte de l'article 6, alinéa 2, une chose est certaine : selon cette disposition, l'intervention de la Cour est indispensable, que ce soit pour « considérer les effets comme définitifs » ou pour les « maintenir provisoirement ». A défaut de cette intervention, les effets disparaissent rétroactivement tout comme la norme qui en est la source.

On notera au surplus que ce maintien provisoire ou définitif des effets ne s'opère que « si la Cour l'estime nécessaire ». Cette expression implique, elle aussi, pour assurer ce maintien, une intervention positive de la Cour, laquelle est, au demeurant, en vertu du texte légal, seule juge de la nécessité d'intervenir. Ce n'est que dans la mesure de cette intervention que s'opère le maintien des effets de la norme annulée, maintien qui n'a pas lieu de plein droit.

Il faut ajouter que le maintien ne concerne que « ceux des effets » ... désignés comme tels et donc pas nécessairement l'ensemble de ces effets. Il y a là également une volonté restrictive : on est parti de l'idée qu'il n'y a pas lieu de maintenir globalement tous les effets, mais uniquement ceux pour lesquels il y a nécessité de le faire. Ce pourrait, certes, à la limite, être le cas de tous les effets, mais alors pour autant que le maintien se justifie pour chacun d'eux.

Tout ceci est la conséquence du principe que la rétroactivité de l'annulation est la règle et le maintien des effets est l'exception, comme plusieurs intervenants l'ont rappelé au cours des travaux préparatoires (*cf.* les références citées plus haut) et comme l'a souligné la Section de législation du Conseil d'Etat statuant chambres réunies, dans son avis complémentaire du 7 juillet 1982 (Doc. Sénat 246-2, p. 359 et suiv.), dans des termes qu'il est intéressant de reproduire parce qu'ils mettent en lumière un aspect de l'annulation qui est au centre de ce débat.

« D'une manière extrêmement générale, écrit le Conseil d'Etat, le droit recourt au concept d'annulation pour viser une opération juridique par laquelle une juridiction ou une autre autorité compétente déclare qu'un acte ne satisfait pas aux conditions requises pour sa validité et que, dès lors, il est nul. Il en résulte logiquement que cet acte doit être considéré comme n'ayant pas produit d'effets, même dans le passé... » (*op. cit.*, pp. 359-360). « Le législateur peut, ajoute l'avis, pour des raisons de natures diverses, apporter des tempéraments à la règle du caractère rétroactif de l'annulation. C'est ce que fait l'article 3, alinéa 2, du projet. Mais

tweede lid, van het ontwerp doet. Als men de term « vernietiging-nietigverklaring » echter zou gaan gebruiken om aan te duiden dat een wet of een decreet alleen met gevolgen voor de toekomst teniet wordt gedaan, dan zou het begrip « vernietiging-nietigverklaring » daardoor worden vertekend. Wenst de wetgever iedere terugwerking te weren, dan zou hij met een andere term dan « vernietiging-nietigverklaring » moeten werken » (*ibid.*, blz. 360).

Niettegenstaande dit advies heeft de wetgever de term « vernietiging » behouden en daarmee zijn wil te kennen gegeven om in beginsel de gevolgen van de vernietigde norm *ab initio* te doen verdwijnen. De uitweg hieruit is een wilsdaad van het Arbitragehof. Wil het Hof dat niet of heeft het Hof zijn wil niet te kennen gegeven of bestaat er ook maar enige twijfel over die wil, dan moeten de gevolgen van de vernietigde norm worden geacht teniet te zijn gedaan met terugwerkende kracht.

De wet omschrijft niet wat wordt bedoeld met de term « gevolgen » maar de betekenis van de tekst is duidelijk. Onder « gevolgen » moet worden verstaan alle materiële en juridische gevolgen van de vernietigde norm. Daartoe behoren de wilsdaden met rechtsgevolgen die zijn verricht door de overheidsorganen op basis van de norm die is vernietigd, inzonderheid de eenzijdige handelingen van de bestuursorganen, met andere woorden de beslissingen in zaken van bestuur, de enige die ons hier interesseren. Daarover is nooit enige betwisting of twijfel gerezen tijdens de parlementaire voorbereiding. Dat geldt vooral voor de « uitvoeringsbesluiten » — van algemene of individuele strekking — aangezien die besluiten het gevolg zijn van een verplichting om te handelen waaraan de overheid zich niet kan onttrekken (Grondwet, art. 67; bijzondere wet van 8 augustus 1980, art. 20).

Door de vernietiging van de norm vervallen de gevolgen die eruit voortvloeien met toepassing van hetgeen hierboven is gezegd. Dat komt neer op nietigheid : nietigheid bij wege van gevolgtrekking (*cf.* hierna, punt D, blz. 22 e.v.). Het is logisch dat op de gevolgen dezelfde sanctie van toepassing is als op de handeling die eraan ten grondslag ligt. Dit geldt natuurlijk voor de gevolgen die rechtshandelingen uitmaken, want voor de zuiver materiële handelingen vindt het juridische begrip van nietigheid geen toepassing. De materiële handelingen moeten worden « uitgewist », maar dit valt buiten ons bestek.

Leest men de twee leden van artikel 6 in onderling verband, dan volgt daaruit enerzijds, impliciet maar zeker, dat de handelingen ter uitvoering van de norm die is vernietigd, in beginsel en in dezelfde mate als die norm vervallen, dat wil zeggen teniet gedaan worden met terugwerkende kracht, en anderzijds, ditmaal expliciet, dat het Arbitragehof kan besluiten die handelingen geheel of ten dele, definitief dan wel voorlopig, te handhaven.

Belangrijk in die bepaling is voor alles de keuze die aan het Hof gelaten wordt om die handelingen te doen verdwijnen of te handhaven, indien het dit noodzakelijk acht, hetzij definitief, hetzij voor de termijn die het wenselijk acht.

employer le terme « annulation » pour désigner une mise à néant de la loi ou du décret qui produirait exclusivement des effets pour l'avenir, serait dénaturer la notion d'annulation. Si le législateur entendait écarter tout effet rétroactif, il devrait recourir à un terme autre que le terme « annulation » (*ibid.*, p. 360).

En pleine connaissance de cet avis, le législateur a conservé le terme « annulation », entendant par là faire valoir sa volonté de voir, en principe, disparaître *ab initio* les effets de la norme annulée. Pour échapper à cette issue, il faut qu'intervienne un acte de volonté de la Cour d'arbitrage. En cas de volonté négative ou d'absence de volonté de la Cour où même de doute sur cette volonté, les effets de la norme annulée doivent être considérés comme anéantis rétroactivement.

La loi ne définit pas ce qu'elle désigne sous le nom d'« effets », mais le sens du texte est clair. Il faut entendre par « effets » toutes les conséquences, matérielles et juridiques, qui découlent de la norme annulée. Parmi ces effets figurent les actes de volonté ayant des effets de droit pris par les autorités publiques sur base de la norme annulée, notamment les actes unilatéraux des autorités administratives — en d'autres termes, les décisions administratives — qui, seules, nous intéressent ici. La chose n'a à aucun moment été contestée ou mise en doute au cours des travaux préparatoires. Elle se vérifie particulièrement pour les « arrêtés d'exécution » — réglementaires ou individuels — puisque ces arrêtés sont l'effet d'une obligation d'agir, dont le pouvoir ne peut se dispenser (Const., art. 67; loi spéciale du 8 août 1980, art. 20).

L'annulation de la norme rend caducs les effets qui en découlent en application de ce qui a été dit plus haut. Cette caducité s'analyse en une nullité : nullité par voie de conséquence (*cf. infra*, point D, p. 22 et suiv.). Il est logique que les effets soient frappés de la même sanction que l'acte sur lequel ils étaient fondés. Ceci, bien entendu, pour les effets qui s'analysent en actes juridiques car, pour les actes purement matériels, la notion juridique de nullité ne trouve pas application. Pour les actes matériels, c'est un « effacement » qu'il faut opérer mais ceci n'entre pas dans notre propos.

De la lecture combinée des deux alinéas de l'article 6 il résulte donc : d'une part, de façon implicite mais certaine, que les actes pris en application de la norme annulée sont en principe, dans la même mesure qu'elle, frappés de caducité, c'est-à-dire rétroactivement anéantis : d'autre part, de façon explicite cette fois, que la Cour peut décider de maintenir, définitivement ou provisoirement, tout ou partie de ces actes.

L'élément essentiel de la disposition est le choix qu'elle ouvre à la Cour de laisser disparaître ces actes ou de les maintenir, si elle l'estime nécessaire, soit définitivement soit pour le délai qu'elle juge opportun.

De bevoegdheid van het Hof om te handhaven — of om « niet te handhaven » : dit zijn twee onafscheidelijke kanten van hetzelfde prerogatief — is omschreven in algemene bewoordingen en daar de wettekst daar geen enkele beperking op stelt, mag daaruit worden afgeleid dat het Hof zijn keuze naar goeddunken kan bepalen.

Dit geldt voor de inhoud van de norm doordat alleen het Hof oordeelt over de noodzaak en dus bepaalt welke handelingen het wenst te handhaven — en bijgevolg ook welke handelingen het niet wenst te handhaven (deze verdwijnen derhalve *ex tunc*, evenzeer als de vernietigde norm zelf waaruit ze voortvloeien), waarnaast het Hof bepaalt welke handelingen het tijdelijk handhaaft voor een termijn die het vaststelt (die termijn kan, in voorkomend geval, verschillen naar gelang van de betrokken handelingen) en welke handelingen definitief gehandhaafd blijven.

De vrije keuze van het Hof geldt ook voor de vorm. Het Hof moet onbetwistbaar bepalen welke beslissingen het als definitief beschouwt of voorlopig handhaaft en het kan zich daartoe beperken : uit de opsomming zal *a contrario* volgen dat de niet-vermelde teksten door het Hof als tenietgedaan beschouwd worden met terugwerkende kracht, als uitvloeisel van de vernietiging van de basisnorm. Maar het Hof kan bovendien, ter wille van de duidelijkheid in het belang van de verschillende rechtzoekenden, een lijst opmaken, al was het maar in de consideransen van het arrest, van de teksten die niet definitief noch voorlopig als gehandhaafd beschouwd dienen te worden (er is niets in het bepaalde van artikel 6, tweede lid, dat zulks verbiedt), wat neerkomt op een uitdrukkelijke erkenning van hun nietigheid. Dit kan echter moeilijkheden scheppen bij het identificeren van de beslissingen die moeten verdwijnen, maar deze kwestie zal hierna worden onderzocht (punt D).

C. *Beperkende interpretatie van de organieke wet (artikel 6, tweede lid) door de Raad van State*

De analyse van artikel 6, tweede lid, leidt dus tot de erkenning dat het Arbitragehof een ruime bevoegdheid bezit om de gevolgen van de vernietigde handelingen al dan niet te handhaven. Dit beantwoordt trouwens aan de bedoeling van de wetgever, die heeft gewild dat een soepele oplossing gezocht zou worden, om naar de eis van elk geval, na verloop van tijd een regeling te treffen voor de rechtsbetrekkingen die in het geding worden gebracht door de vernietiging van een norm. Indien het Arbitragehof niet zou beschikken over een vrij ruime beoordelingsbevoegdheid, zou het in de onmogelijkheid verkeren om zijn taak te volbrengen.

Deze interpretatie wordt evenwel van de hand gewezen door de Raad van State in zijn reeds genoemd advies van 31 augustus 1983. « Het zou verkeerd zijn, aldus de Raad van State, te denken dat dit probleem geheel is geregeld in het reeds aangehaalde artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983. Die bepaling geeft het Hof immers de bevoegd-

Le pouvoir de la Cour de maintenir — ou de « non maintenir » : ce sont les deux faces inséparables de la même prérogative — étant défini en termes généraux et le texte légal ne comportant aucune restriction, il faut en déduire que le choix laissé à la Cour est discrétionnaire.

Il est discrétionnaire quant au fond, la Cour, seule juge de la nécessité, déterminant ceux des actes qu'elle maintient — et, par conséquent, ceux qu'elle ne maintient pas (qui disparaissent dès lors *ex tunc*, comme la norme annulée dont ils sont des effets), en précisant ceux qu'elle maintient temporairement pour un délai qu'elle détermine (délai qui peut varier, le cas échéant, selon l'acte considéré) et ceux qu'elle maintient définitivement.

Il est également discrétionnaire dans la forme. La Cour doit, sans conteste, préciser les décisions qu'elle considère comme définitives ou qu'elle maintient provisoirement et elle peut se borner à cela : de l'énumération qu'elle aura faite, il résultera *a contrario* que les textes non mentionnés ont été considérés par elle comme anéantis rétroactivement par l'effet de l'annulation de la norme de base. Mais la Cour peut en outre, dans un souci de précision particulièrement utile aux différents justiciables, inventorier, ne fût-ce que dans les motifs de l'arrêt, les textes qui ne doivent pas être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement (on ne voit pas ce qui, dans le prescrit de l'article 6, alinéa 2, lui interdirait de le faire), ce qui revient à reconnaître expressément leur nullité. Cette manière de procéder pose cependant un problème d'identification des décisions disparues qui sera examiné plus loin (point D).

C. *Interprétation restrictive par le Conseil d'Etat de la loi organique (article 6, alinéa 2)*

C'est donc à la reconnaissance d'un large pouvoir de la Cour d'arbitrage de maintien ou de non-maintien des effets des actes annulés que conduit l'analyse de l'article 6, alinéa 2. Ceci répond d'ailleurs à l'objectif poursuivi par le législateur, qui a voulu que soit réglé avec souplesse, en fonction des nécessités propres à chaque hypothèse concernée, le délicat problème de l'aménagement dans le temps des situations juridiques remises en cause par l'annulation d'une norme. Faute d'un pouvoir d'appréciation quelque peu étendu, la Cour serait dans l'impossibilité d'assumer la mission qui lui a été confiée.

Cette interprétation est cependant récusée par le Conseil d'Etat dans son avis déjà cité du 31 août 1983. « Il serait erroné, déclare le Conseil d'Etat, de penser que l'article 6, alinéa 2, ... auquel il a déjà été fait référence, règle entièrement cette question. Par cette disposition, en effet, la Cour se voit conférer le pouvoir de limiter les effets rétroactifs

heid om de gevolgen van de terugwerking van zijn vernietigingsarresten te beperken, niet om de omvang van die gevolgen op positieve wijze te bepalen.» (Gedr. St. Senaat 579-1, blz. 10.) De Raad van State herinnert vervolgens aan de verklaring die de Minister van Institutionele Hervormingen (N) voor de Senaat heeft afgelegd, nl. dat « de vernietiging van de bestuurshandelingen of -beslissingen die tot stand gekomen zijn krachtens de vernietigde wet of het vernietigde decreet, de zaak is van de Raad van State, daar het Arbitragehof het gebied van de Raad van State niet kan betreden »; deze verklaring werd in de Kamer bevestigd als volgt : « Het Arbitragehof heeft niet de bevoegdheid om de op een nietigverklarde wet of decreet gesteunde administratieve overheidsbesluiten te vernietigen, want hiermee zou de bevoegdheid van de andere rechtscolleges worden doorkruist. » (Gedr. St. Senaat 579-1, blz. 10.)

Iets verder voegt de Raad van State hier aan toe : « Is aldus vrij duidelijk te zien gegeven dat het Hof, met zijn arrest, de geldigheid van bestuurshandelingen zal kunnen vrijwaren wanneer die geldigheid door het wegvallen *ab initio* van de wet of van het decreet in gevaar zou zijn gekomen, er is niet formeel geregeld wat er zal geschieden met de bestuurshandelingen die in het arrest niet zijn genoemd maar die door de nietigverklaring van de norm in hun wettigheid mochten zijn aangetast » (*ibid.* blz. 10). Daarna herinnert de Raad van State aan de verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) in verband met de noodzaak om die handelingen door de Raad van State te laten vernietigen en met het niet-bestaan van de handelingen (*ibid.* blz. 11, eerste alinea).

Verder staat in het advies nog te lezen dat « de Regering en de Wetgevende Kamers behoren uit te maken of het niet wenselijk zou zijn, in een wettekst, duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden en volgens welke nadere regels de nietigverklaring zou kunnen worden gevorderd en verkregen van bestuurshandelingen — verordenende zowel als individuele — die berusten op een door het Arbitragehof vernietigde norm » (*ibid.* blz. 14, eerste alinea). Uit het vervolg valt af te leiden dat als oplossing wordt voorgesteld de vernietiging door de Raad van State, wat mogelijk wordt gemaakt door de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld wegens machtsoverschrijding, opnieuw te doen ingaan. Die oplossing, aldus de Raad van State, « ware allicht te verkiezen boven die welke zou volgen uit de toepassing van de theorie van de niet-bestaande handelingen want, als men die theorie logisch doortrekt, moet men aannemen dat handelingen welke geldigheid slechts schijnbaar is, voortdurend opnieuw in het geding kunnen worden gebracht ».

Hoewel de Raad van State aan het Arbitragehof de bevoegdheid ontzegt om « de omvang van de gevolgen van zijn vernietigingsarresten op positieve wijze te bepalen », sluit hij niet uitdrukkelijk de mogelijkheid uit, dat het Hof de besluiten ter uitvoering van een vernietigde norm nietig verklaart, wanneer het Hof zich beroept op artikel 6, tweede lid, van de organieke wet — wat onmogelijk zou zijn gelet

de ses arrêts d'annulation, non de déterminer l'étendue de ces effets de manière positive. » (Doc. Sénat n° 579/1, p. 10.) Le Conseil rappelle ensuite la déclaration faite au Sénat par le Ministre des Réformes institutionnelles (N) selon laquelle « l'annulation des actes et décisions administratives prises en vertu de la loi ou du décret annulé devra être soumise au Conseil d'Etat parce que la Cour d'arbitrage ne pourra interférer dans le domaine réservé au Conseil d'Etat », déclaration confirmée à la Chambre dans les termes suivants : « La Cour d'arbitrage n'est pas habilitée à annuler les décisions administratives basées sur une loi ou un décret annulé étant donné qu'elle restreindrait de la sorte la compétence des autres juridictions. » (Doc. Sénat n° 579/1, p. 10.)

Un peu plus loin, le Conseil ajoute : « Si l'on aperçoit assez clairement que la Cour pourra, par son arrêt sauvegarder la validité d'actes administratifs que la disparition *ab initio* de la loi ou du décret aurait compromise, le sort des actes administratifs non visés par l'arrêt, mais dont la légalité se trouverait affectée par l'annulation de la norme n'est, en revanche, pas formellement réglé » (*ibid.* p. 10). Il rappelle ensuite les déclarations du Ministre des Réformes institutionnelles (N) concernant la nécessité de l'annulation des actes en cause par le Conseil d'Etat, d'une part, et l'inexistence de ces actes (*ibid.* p. 11, alinéa 1).

Plus loin encore, l'avis déclare qu'« il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres d'apprécier s'il ne conviendrait pas de déterminer de manière claire par un texte légal dans quelles conditions et selon quelles modalités l'annulation des actes administratifs, tant réglementaires qu'individuels, fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage pourrait être demandée et obtenue » (*ibid.* p. 14, alinéa 1^{er}). Il résulte de la suite de l'alinéa que la solution proposée est celle de l'annulation par le Conseil d'Etat, rendue possible par la réouverture du délai de recours pour excès de pouvoir. Cette manière de procéder, dit le Conseil d'Etat, « serait préférable à celle qui résulterait d'une application de la théorie des actes inexistantes, ... la logique de cette théorie conduisant à admettre la remise en question perpétuelle d'actes dont la validité n'est qu'apparente ».

On observera que le Conseil d'Etat, tout en déniaut à la Cour le pouvoir « de déterminer l'étendue des effets de ses arrêts d'annulation de manière positive », n'écarte pas expressément la possibilité pour elle de déclarer nuls les arrêtés pris en application d'une norme annulée lorsqu'elle fait usage de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique — ce qui serait impossible, étant donné le contenu de cet article.

op de inhoud van dat artikel. De Raad van State zegt alleen dat de zaak « niet formeel is geregeld », waaruit overigens blijkt dat de werkzaamheden betreffende artikel 6, tweede lid, van de wet niet zijn afgerond, een zaak waarop wij reeds de aandacht hebben gevestigd in ons overzicht van die werkzaamheden (zie hierboven, blz. 4).

Niettegenstaande de onmogelijkheid om de bevoegdheid van het Arbitragehof krachtens de tekst van de wet formeel uit te sluiten, verwerpt de Raad van State die bevoegdheid, evenals de theorie van de niet-bestaande handelingen, en beschouwt die als onaanvaardbaar of althans als ongewenst.

Het vorenstaande verraadt enige aarzeling in de motivering van de Raad van State, wat de zaak er niet eenvoudiger op maakt. Het standpunt van de Raad van State moet trouwens nog genuanceerder worden weergegeven, want om de « jurisprudentie » van de Raad van State ter zake te kennen, behoort niet alleen rekening te worden gehouden met het advies van 31 augustus 1983, hoewel dat advies het probleem dat we nu behandelen, wel op de meest volledige en de meest omstandige wijze analyseert. Ofschoon het advies van 25 maart 1981 over het eerste regeringsontwerp, ingediend op 9 juli 1981 (Gedr. St. Senaat 704, nr. 1, blz. 31 e.v.), geen nieuwe gegevens bevat over de problematiek (*idem*, blz. 40-41) en ofschoon het advies van 12 mei 1982 over het regeringsontwerp, ingediend op 28 mei 1982 (Gedr. St. Senaat 246, nr. 1, blz. 35 e.v.) zich niet opnieuw op dit punt heeft moeten uitspreken (het tweede verschilt in genen dele van het eerste), verstrekt het aanvullend advies van 7 juli 1982 over hetzelfde ontwerp gegevens die niet geheel overeenstemmen met dat van 31 augustus 1983.

Dat aanvullend advies bevat enkele belangwekkende bijzonderheden. Het werd uitgebracht op verzoek van de Senaatsvoorzitter, die wenste te vernemen of er geen onoverkomelijke moeilijkheden zouden rijzen wanneer « bepalingen, die door het beroep niet rechtstreeks in vraag worden gesteld doch die inherent zijn aan en rechtstreeks verband houden met de vernietigde norm, eveneens door het Hof kunnen worden vernietigd » en « zo ja, hoe die moeilijkheden vermeden kunnen worden ».

« Het Arbitragehof, aldus de Raad van State, kan niet ambtshalve controle op de wetten en decreten uitoefenen. Het kan slechts beschikken wanneer het een beroep tegen een bepaalde handeling voorgelegd krijgt. Wel kan het Arbitragehof, volgens de in de adviesaanvraag overgedrukte passus uit de memorie van toelichting, een beroep dat uitdrukkelijk tegen een bepaalde handeling ingesteld wordt, uitleggen als een beroep dat tevens, stilzwijgend, gericht is tegen een andere handeling welke met de eerste onlosmakelijk verbonden is; het kan zelfs, als gevolg van de vernietiging van de bestreden handeling, een andere handeling vernietigen die evenzo onverbreekelijk met die handeling samenhangt.

Het zal zaak van het Arbitragehof zijn in ieder specifiek geval uit te maken welke de aard is van de bindingen die tussen de bestreden handeling en een andere handeling moeten bestaan, wil het Hof zich bevoegd kunnen achten om

Il affirme simplement que « la question n'est pas formellement réglée », expression qui reflète d'ailleurs « l'état d'inachèvement » des travaux relatifs à l'article 6, alinéa 2, de la loi que nous avons signalé en faisant l'historique de ces travaux (*supra*, p. 4).

Dans sa conclusion cependant le Conseil, en dépit de l'impossibilité dans laquelle il se trouve d'écarter formellement la compétence de la Cour en vertu du texte de la loi, récusé cette compétence — de même que la théorie de l'inexistence — comme inacceptable ou tout au moins inopportune.

Les indications qui précèdent révèlent une certaine hésitation dans la motivation du Conseil d'Etat, ce qui n'est pas pour simplifier les données du problème. La position du Conseil d'Etat doit d'ailleurs être perçue de façon encore plus nuancée car l'avis du 31 août 1983, tout en étant celui qui analyse de la façon la plus complète et la plus circonstanciée le problème qui nous occupe, n'est pas le seul à prendre en considération pour connaître la « jurisprudence » du Conseil en la matière. Si l'avis donné par celui-ci le 25 mars 1981 sur le premier projet du Gouvernement déposé le 9 juillet 1981 (Doc. Sénat 704, n° 1, pp. 31 et s.) n'apporte aucun élément nouveau sur le problème (*loc. cit.*, pp. 40-41) et si l'avis du 12 mai 1982 sur le projet déposé par le Gouvernement le 28 mai 1982 (Doc. Sénat 246, n° 1, pp. 35 et s.) n'a pas eu à se prononcer à nouveau sur la question (le second ne différant en rien du premier à cet égard), l'avis complémentaire du 7 juillet 1982, formulée à propos du même projet, nous fournit des indications qui ne concordent pas entièrement avec celui du 31 août 1983.

Donné à la demande du Président du Sénat qui désirait savoir si des difficultés insurmontables ne vont pas se présenter lorsque « des dispositions qui ne sont pas directement mises en question par le recours mais qui sont inhérentes et ont un rapport direct à la norme annulée peuvent être annulées également par la Cour » et, « dans l'affirmative, comment ces difficultés peuvent être écartées », l'avis contient des appréciations particulièrement dignes d'intérêt.

« La Cour, déclare le Conseil d'Etat, ne peut exercer d'office un contrôle sur les lois et les décrets. Elle ne peut statuer que si elle est saisie d'un recours contre un acte déterminé. Toutefois, selon le passage de l'exposé des motifs reproduit dans la demande d'avis, la Cour d'arbitrage pourra interpréter un recours formé contre un acte déterminé comme un recours formé implicitement également contre un autre acte lié indissociablement au premier; elle pourra même annuler, par voie de conséquence de l'annulation de l'acte attaqué, un autre acte également lié indissociablement à cet acte.

C'est à la Cour d'arbitrage qu'il appartiendra de déterminer dans chaque cas d'espèce la nature des liens requis entre l'acte attaqué et un autre acte pour qu'elle puisse se reconnaître le pouvoir de statuer à l'égard de ce dernier acte.

mede ten aanzien van die laatste handeling te beschikken. De Raad van State kan op de rechtspraak van het Arbitragehof in verband met die vraag niet vooruitlopen; de vraag is trouwens te algemeen van aard opdat zij beschouwd kan worden als rechtstreeks samenhangend met de tekst van het ontwerp. » (Aanvullend advies van de Raad van State van 7 juli 1982; Gedr. St. Senaat 246, nr. 2, blz. 360-361); dat advies werd uitgebracht door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving, terwijl het advies van 31 augustus 1983 uitging van de vakantiekamer die, op één staatsraad en één rapporteur na, anders was samengesteld.)

Uit het advies volgt dat de Raad van State erkent dat het Arbitragehof een ruime bevoegdheid bezit tot vernietiging van de handelingen die onlosmakelijk verbonden zijn aan de normen waarop het ingestelde beroep betrekking heeft. De vraag die aan de Raad van State was gesteld, had weliswaar niet specifiek betrekking op het probleem waarmee wij ons thans bezighouden. De vraag had een algemener strekking en hield hoofdzakelijk verband met het bepalen van de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van handelingen die het niet te berechten had. Dit neemt niet weg dat de twee problemen samenhangen en dat het antwoord het kader van vraag aan de Raad van State te buiten gaat door zich in het algemeen en zeer positief uit te spreken voor de bevoegdheid van het Arbitragehof om « als gevolg van de vernietiging van de bestreden handeling een andere handeling te vernietigen die onverbrekkelijk met die handeling samenhangt » en om « in ieder specifiek geval uit te maken welke de aard is van de binding die moet bestaan tussen de vernietigde handeling en de handeling ten aanzien waarvan het Hof zich bevoegd acht te beschikken ». De Raad van State is niet van plan om in verband met die vragen « vooruit te lopen op de rechtspraak van het Arbitragehof ».

Wat zijn de redenen die de Raad van State ertoe hebben gebracht om in zijn advies van 31 augustus 1983, een aanmerkelijk restrictiever standpunt in te nemen? Uit het onderzoek van het advies, waarvan wij de meest karakteristieke onderdelen van de motivering hebben overgenomen met betrekking tot het ons voorgelegde probleem (blz. 16-18), blijkt dat de Raad van State hoofdzakelijk steunt op twee argumenten, die ons trouwens worden voorgesteld als nauw met elkaar in verband staande, of zelfs als twee takken van een zelfde argumentering: het eerste argument is ontleend aan de tekst van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet, het tweede aan de wil die tijdens de parlementaire voorbereiding herhaaldelijk tot uiting is gekomen, om geen afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de Raad van State.

Het eerste argument, waarop wij onmiddellijk kunnen ingaan (het tweede komt aan de beurt in punt D), vindt zijn neerslag in de formule die de Raad van State gebruikt heeft en volgens welke het Hof de bevoegdheid heeft « om de gevolgen van de terugwerking van zijn vernietigingsarresten te beperken, niet om de omvang van die gevolgen op positieve wijze te bepalen ». Met deze op het eerste gezicht vrij sibyllijnse formule bedoelt de Raad van State alleen dat volgens artikel 6, tweede lid, het Arbitragehof bevoegd is

Le Conseil d'Etat ne peut préjuger de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage au sujet de cette question, qui a d'ailleurs un caractère trop général pour qu'elle puisse être considérée comme liée directement au texte du projet. » (Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 juillet 1982, Doc. Sénat 246, n° 2, p. 360-361); cet avis a été émis par les Chambres réunies de la Section de législation, alors que l'avis du 31 août 1983 émane de la chambre des vacances, les membres ayant statué étant différents, à l'exception d'un conseiller et d'un rapporteur.)

La lecture de l'avis montre que le Conseil d'Etat reconnaît à la Cour un large pouvoir d'annulation à l'égard des actes indissociablement liés aux normes faisant l'objet de recours devant elle. Certes, on ne peut se dissimuler que la question posée au Conseil d'Etat ne concernait pas spécialement le problème qui nous occupe. Elle avait une portée plus générale et tenait essentiellement à la détermination du pouvoir de la Cour à l'égard des actes dont elle n'avait pas été saisie. Il n'en reste pas moins vrai que les deux problèmes sont connexes et que, dans sa réponse, l'avis a débordé le cadre de la question dont le Conseil d'Etat était saisi pour se prononcer, de manière générale et dans un esprit très positif, en faveur de la compétence de la Cour pour « annuler, par voie de conséquence, un acte indissociablement lié à l'acte attaqué » et pour « déterminer, dans chaque cas d'espèce, la nature du lien requis entre l'acte annulé et l'acte à laquelle elle se reconnaît le pouvoir de statuer ». Sur ces points, le Conseil d'Etat entend « ne pouvoir préjuger de la jurisprudence de la Cour ».

Quelles sont les raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à adopter, dans son avis du 31 août 1983, une position notablement plus restrictive? L'examen de l'avis, dont nous avons reproduit (pp. 16-18) la motivation dans ses éléments les plus caractéristiques en ce qui concerne le problème qui nous est soumis, montre que le Conseil se fonde essentiellement sur deux arguments qui nous sont d'ailleurs présentés comme étant en liaison étroite, voire comme deux branches d'une même argumentation: le premier est tiré du texte même de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique, le second de la volonté émise à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires, de ne pas porter atteinte à la compétence du Conseil d'Etat.

Le premier argument, que nous sommes en état de rencontrer immédiatement (le second sera examiné au point D, ci-après), tient dans la formule, utilisée par le Conseil d'Etat, selon laquelle « la Cour se voit conférer le pouvoir de limiter les effets rétroactifs de ses arrêts d'annulation, non de déterminer l'étendue de ces effets, de manière positive ». Cette formule, à première vue assez sibylline, entend simplement exprimer que, de l'avis du Conseil, l'article 6, alinéa 2, confère à la Cour le pouvoir de maintenir en vigueur les

tot het instandhouden van de handelingen die met toepassing van de vernietigde normen zijn genomen — welke handelingen anders van het begin af zouden moeten verdwijnen — maar dat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over hun nietigheid en om de gevolgen daarvan te beoordelen. Met andere woorden, volgens de Raad zou het Arbitragehof een soort « eenrichtings »-bevoegdheid bezitten, waardoor het zich wel zou kunnen uitspreken voor de toekomst, maar niet voor het verleden.

Wij hebben de tekst van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet vrij uitvoerig geanalyseerd (zie hierboven, blz. 9 tot 13). Het is juist dat die bepaling uitdrukkelijk voorziet in de bevoegdheid van het Hof om de gevolgen van de vernietigde handelingen voor de toekomst te handhaven, maar niet om die handelingen te vernietigen. De Raad van State leidt, via een strikte interpretatie van het artikel, daaruit af dat indien de wet die bevoegdheid niet uitdrukkelijk toewijst, het Hof niet bevoegd is om bestuurshandelingen te vernietigen, welke bevoegdheid sedert 1946 over het geheel genomen toekomt aan de Raad van State.

Wij kunnen ons onmogelijk verenigen met deze interpretatie, die de handhavingsbevoegdheid radicaal tegenstelt aan de vernietigingsbevoegdheid en wel alleen op grond van de omstandigheid dat de eerste uitdrukkelijk neergelegd is in een wetsbepaling en de tweede niet. Deze interpretatie lijkt ons in strijd met de wil van de wetgever, die aan het Arbitragehof een algemene beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de gevolgen van de vernietigde normen heeft willen geven. Die wil was er werkelijk, ook al is dit niet adequaat tot uitdrukking gebracht (zie hierboven, blz. 13-14), en al is die zaak enigszins « onvoltooid » gebleven ten gevolge van de wijze waarop het wetgevend werk is verlopen (zie hierboven, blz. 4). Overigens kan men redelijkerwijze staande houden dat er geen uitdrukkelijke tekst noodzakelijk is om het Hof een toestand te laten constateren die niet anders dan het normale gevolg is van het terugwerken van de vernietiging van de norm, terwijl een dergelijke tekst wél noodzakelijk is om daar een uitzondering op te maken.

Wij hebben het al onderstreept (zie hierboven, blz. 15) : de vernietiging en de handhaving zijn twee tegenstelde zijden van een zelfde bevoegdheid en, als zodanig, onscheidbaar. Hoe zou het Hof kunnen beslissen dat bepaalde handelingen ter uitvoering van een vernietigde norm gehandhaafd moeten worden, indien het niet kon oordelen over hetgeen er van die handelingen zou worden ingeval het die niet zou handhaven ? Is het denkbaar — om met de Raad van State te spreken — dat het Arbitragehof zijn « bevoegdheid om de gevolgen van de terugwerking van zijn vernietigingsarresten te beperken » behoorlijk kan uitoefenen, zonder vooraf « de omvang van die gevolgen op positieve wijze te kunnen bepalen » ? Dit is logischerwijze onmogelijk. Om aan de wil van de wetgever een « nuttig effect » te geven, moeten wij dan ook erkennen dat het Hof een bevoegdheid bezit die zich zowel op het verleden als op de toekomst kan richten.

De beperkende interpretatie van de Raad van State in verband met de bevoegdheid van het Arbitragehof zou er overigens op neerkomen dat de wet de handelingen verricht

actes d'application des normes annulées — lesquels devraient, sans son intervention, disparaître rétroactivement — mais non celui de se prononcer sur leur nullité et d'apprécier les conséquences de celle-ci. En d'autres termes, pour le Conseil, la Cour aurait un pouvoir en quelque sorte « unidirectionnel », lui permettant de se prononcer pour ce qui concerne l'avenir, non pour ce qui concerne le passé.

Nous avons analysé de façon assez circonstanciée le texte de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique (*supra*, pp. 9 à 13). Il est exact que cette disposition envisage expressément le pouvoir de la Cour de maintenir pour l'avenir les effets des actes annulés mais non celui de les annuler. Le Conseil d'Etat en déduit, par une interprétation stricte de l'article, que, à défaut d'attribution législative expresse, on ne peut reconnaître à la Cour le pouvoir d'annuler des actes administratifs, pouvoir qui, dans l'ensemble, relève depuis 1946 de la compétence du Conseil d'Etat.

Il nous est impossible de nous rallier à cette interprétation, qui oppose radicalement le pouvoir de maintenir et le pouvoir d'annuler en fondant uniquement cette opposition sur la circonstance que le premier fait l'objet d'une disposition expresse et l'autre pas. Cette interprétation nous paraît contraire à la volonté du législateur, qui a entendu conférer à la Cour un pouvoir global de décision à l'égard des effets des normes annulées. Cette volonté est réelle, même si elle n'a pas été exprimée de façon adéquate (*supra*, pp. 13-14) et si, par suite des circonstances du déroulement des travaux législatifs, elle souffre d'un certain « inachèvement » (*supra*, p. 4). On pourrait du reste raisonnablement soutenir qu'il n'est pas besoin d'un texte exprès pour permettre à la Cour de constater une situation qui n'est que la suite normale de l'effet rétroactif de l'annulation de la norme, alors qu'un tel texte s'impose pour y faire exception.

Nous l'avons souligné (*supra*, p. 15), annulation et maintien sont les deux faces opposées d'un même pouvoir et, comme telles, deux facultés indissociables. Comment la Cour pourrait-elle décider du maintien de certains actes pris en application d'une norme annulée si elle n'était pas en état de juger de ce qu'il adviendrait de ces actes dans l'hypothèse où elle ne les maintiendrait pas ? Comment imaginer — pour reprendre la formule utilisée par le Conseil d'Etat — que la Cour puisse exercer adéquatement son « pouvoir de limiter les effets rétroactifs de ses arrêts d'annulation » sans avoir préalablement pu « déterminer l'étendue de ces effets de façon positive » ? La chose est logiquement impossible. Dans ces conditions, il est indispensable, pour donner un « effet utile » à la volonté du législateur, de reconnaître à la Cour un pouvoir s'exerçant aussi bien vers le passé que vers l'avenir.

On observera par ailleurs que l'interprétation restrictive donnée par le Conseil d'Etat au pouvoir de la Cour aboutirait à considérer que la loi a essayé de protéger les actes

met toepassing van de vernietigde normen heeft willen beschermen en, zoveel mogelijk, het gevaar van vernietiging van die handelingen heeft willen indammen. Het tegendeel is echter waar, aangezien die zaak herhaaldelijk ter sprake is gekomen tijdens de parlementaire voorbereiding : terugwerking is de regel, handhaving de uitzondering. Zoals wij reeds hebben opgemerkt (zie hierboven, blz. 14-15) bewijst het gebruik van de woorden « gehandhaafd », « die gevolgen ... welke », « dit nodig oordeelt », dat het de wil is van de wetgever om grenzen te stellen aan het voortbestaan van die handelingen en niet aan hun vernietiging.

Met de zoëven aan de kaak getelde interpretatie geraakt men bovendien volkomen op een dwaalspoor. Enerzijds kunnen de gevolgen van de vernietigde norm die het Arbitragehof handhaaft, niet worden vernietigd. Anderzijds kunnen te bepalingen die het Hof niet handhaaft, hoewel ze nietig zijn, evenmin worden vernietigd, doordat het Hof niet bevoegd is verklaard om dat te doen of doordat de termijn om in beroep te gaan bij de Raad van State niet opnieuw is opengesteld.

Per slot van rekening is er in deze interpretatie geen praktisch verschil tussen de twee situaties die toch elkaars tegengestelde zijn, zij het, in het tweede geval — wat vrij hypothetisch blijft — dat de rechtscollèges de beslissingen die het Hof niet heeft gehandhaafd, als onregelmatig kunnen erkennen en weigeren ze toe te passen langs de indirecte weg van artikel 107 van de Grondwet, wat wij niet meer dan een noodoplossing vinden (zie hierna III A, *in fine*, blz. 34).

Men kan zich afvragen wat dan nog het praktische nut is van een systeem waarin het Hof besluiten ter uitvoering van een vernietigde norm kan handhaven.

In een synthese van de gedachtenwisseling zag de rapporteur het als een van de grondbeginselen van de wet dat het bepaalde in artikel 6 van strikte interpretatie moet zijn en dat het Arbitragehof de toepassingsbesluiten, genomen krachtens een vernietigde wet of een vernietigd decreet, niet kan vernietigen (Gedr. St. Senaat 579/2, blz. 33, punt b).

Ter ondersteuning van die verklaring voert de rapporteur aan dat het Arbitragehof geen gewoon rechtscollège noch een administratief rechtscollège is. Hij verwijst bovendien naar de besprekingen die in de Commissie plaatshadden bij het onderzoek van amendementen op het ontwerp van wet houdende inrichting van het Arbitragehof, en die aan dat Hof de bevoegdheid wilden toekennen om machtigingsbesluiten te vernietigen (*ibidem*).

Wij kunnen deze zienswijze niet delen. Het is zeker juist dat de mogelijkheid van vernietiging van machtigingsbesluiten door het Arbitragehof werd verworpen en dat de vernietigingsbevoegdheid van dat Hof werd beperkt tot de wetten en de decreten. Maar de situatie is niet gelijk voor de machtigingsbesluiten en voor de gewone besluiten. Bij de machtigingsbesluiten, die hun bron wel in de wet vinden maar er niet de toepassing van zijn, gaat het om een « primaire » vernietiging in de zin van artikel 6, eerste lid, terwijl het voor de gewone besluiten gaat om een « secundaire » vernietiging.

pris en application des normes annulées et a visé, dans la mesure du possible, à limiter les risques de leur anéantissement. Or c'est l'inverse qui est vrai, la chose a été rappelée à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires : la rétroactivité est la règle, le maintien en vigueur est l'exception. Ainsi que nous l'avons signalé (*supra*, pp. 14-15) l'utilisation des termes « maintenus », « ceux des effets », « l'estime nécessaire », montrent que, de la volonté du législateur, les restrictions se situent du côté de la persistance des actes, non du côté de leur anéantissement.

Dans le système d'interprétation qui vient d'être dénoncé, on aboutit en outre à une situation tout à fait aberrante. D'une part, les effets de la norme annulée que la Cour d'arbitrage maintient en vigueur ne peuvent être annulés. D'autre part, les dispositions que la Cour ne maintient pas ne peuvent, bien que nulles, davantage être annulées, faute d'avoir reconnu à la Cour le pouvoir de le faire ou d'avoir réouvert le délai de recours devant le Conseil d'Etat.

Il n'y a pas, en définitive, dans cette interprétation, de différence pratique entre les deux situations pourtant inverses, si ce n'est que, dans le second cas — perspective assez hypothétique — les juridictions pourront reconnaître irrégulières les décisions non maintenues par la Cour et en refuser l'application par la voie indirecte de l'article 107 de la Constitution, dont nous signalons par ailleurs le caractère de simple palliatif (*infra* III A, *in fine*, p. 34).

On peut se demander quelle est encore, dans ces conditions, l'utilité pratique du système permettant à la Cour de maintenir en vigueur les décisions prises en application d'une norme annulée.

Procédant à une synthèse des échanges de vues, le rapporteur a affirmé, comme étant un des principes à la base de la loi, que la disposition prévue à l'article 6 doit être de stricte interprétation et que la Cour d'arbitrage ne peut donc annuler... les arrêtés d'application pris en vertu d'une loi ou d'un décret annulé (Doc. Sénat 579/2, p. 33, point b).

A l'appui de cette déclaration, le rapporteur invoque que la Cour n'est ni une juridiction de l'ordre judiciaire ni une juridiction de l'ordre administratif. Il se réfère en outre aux discussions qui ont eu lieu à la Commission lors de l'examen des amendements au projet de loi organique de la Cour et qui voulaient donner compétence à cette Cour pour annuler les arrêtés des pouvoirs spéciaux (*ibidem*).

Nous ne pouvons partager cette manière de voir. Il est, certes, exact qu'on a rejeté le système de l'annulation des arrêtés de pouvoirs spéciaux par la Cour d'arbitrage et qu'on a limité le pouvoir d'annulation de celle-ci aux lois et aux décrets. Mais la situation des arrêtés de pouvoirs spéciaux et celle des arrêtés ordinaires n'est pas identique. Pour les premiers, qui trouvent leur source dans la loi mais n'en sont pas l'application, c'est une annulation « primaire », du type de celle qui est visée par l'article 6, alinéa 1^{er}, qui est en jeu, tandis que pour les seconds, il s'agit d'une annulation

daire » vernietiging, een gevolg zonder meer van de vernietiging van de wet of het decreet die eraan ten grondslag ligt, welke vernietiging verbonden moet worden aan artikel 6, tweede lid. De twee problemen zijn volkomen van elkaar te onderscheiden en de oplossing van het eerste kan niet analogisch worden toegepast op het tweede. Dat de wetgever geweigerd heeft artikel 6, eerste lid, uit te breiden tot de machtigingsbesluiten, is nog geen reden om aan te nemen dat hij geweigerd zou hebben om artikel 6, tweede lid, te laten toepassen op de gewone besluiten, die wel degelijk gerekend moeten worden tot gevolgen bedoeld in deze laatste bepaling.

Inmiddels blijft het een feit dat het Arbitragehof geen administratief rechtscollege is en dat het niet tot zijn « natuurlijke » functie behoort om bestuurshandelingen te vernietigen. Kan het Hof dat bij gelegenheid wel doen? Die vraag noopt ons tot een uitspraak over het tweede argument van De Raad van State. Daartoe moeten wij vooraf ons standpunt bepalen over de rol die ter zake toebedacht moet worden aan het mechanisme van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking. Dat willen wij nu in het volgende punt doen.

D. De techniek van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking

De vernietiging door het Arbitragehof van handelingen verricht krachtens een vernietigde norm, moet in verband worden gebracht met het begrip « vernietiging bij wege van gevolgtrekking », waarvan hierboven reeds sprake is geweest (punt B, blz. 15; voor de rechtsleer verwijzen wij naar hetgeen is gezegd aan het begin van punt A, zie hierboven blz. 10).

In zijn uitstekend gedocumenteerd advies herinnert professor Velu (Gedr. St. Senaat 246/2, blz. 426-427 en de noten 213 tot 220, blz. 472-473) aan de verschillende soorten gevolghandelingen die als zodanig door de rechtsleer zijn erkend en noemt hij een aantal hypothesen waarin de Raad van State (*cf.* vooral de noten 218, 219, 220) bij wege van gevolgtrekking de handelingen heeft vernietigd die in nauw verband staan met een andere vernietigde handeling, inzonderheid de bestuurshandelingen die toepassing gaven aan een vernietigde verordening. Het waren handelingen die alle tot de bevoegdheid van de Raad van State behoorden. Er zij evenwel opgemerkt dat de rechtspraak van de Raad van State veel genuanceerder is dan de enigszins schematische voorstelling die deze voorbeelden ervan geven en die de indruk wekken dat er een automatisme zou zijn in de vernietiging bij wege van gevolgtrekking, wat niet het geval is (*cf.* hierna blz. 26-27); dat soort vernietiging doet overigens bijzondere problemen rijzen (*cf.* hierna blz. 28, laatste alinea, 29 en 30; blz. 39-40).

Volgens de heer Mertens de Wilmars kan men zich niet beroepen op de theorie van de « vernietiging bij wijze van gevolgtrekking » voor het vraagstuk dat ons hier bezighoudt. Deze theorie « is immers gegrondvest op de veronderstelling dat de rechter die bevoegd is om de oorspronkelijke

« secondaire », simple conséquence de l'annulation de la loi ou du décret de base, annulation qui doit être rattachée à l'article 6, alinéa 2. Les deux problèmes sont entièrement distincts et l'on ne peut appliquer par analogie au second la solution prévue pour le premier. Ce n'est pas parce que le législateur s'est refusé à étendre l'article 6, alinéa 1^{er}, aux arrêtés de pouvoirs spéciaux qu'on doit considérer qu'il a refusé l'application de l'article 6, alinéa 2, aux arrêtés ordinaires qui, eux, se rangent parmi les effets visés par cette dernière disposition.

Il reste que la Cour d'arbitrage n'est pas une juridiction administrative et qu'il n'est pas dans sa fonction « naturelle » d'annuler des actes administratifs. La Cour peut-elle occasionnellement le faire? Cette question nous amène à nous prononcer sur le second argument du Conseil d'Etat. Pour le faire de façon adéquate, il importe de prendre préalablement position sur le rôle qu'il convient de reconnaître, en la matière, au mécanisme de l'annulation par voie de conséquence. C'est ce que nous allons faire au point suivant.

D. Recours au mécanisme de l'annulation par voie de conséquence

L'annulation par la Cour des actes pris en vertu d'une norme annulée se rattache au concept de « l'annulation par voie de conséquence » qui a été évoquée plus haut (point B, p. 15; — pour la doctrine, nous renvoyons à la mention faite au début dupoint A, *supra*, p. 10).

Dans son avis particulièrement documenté, le professeur Velu (Doc. Sénat n° 246/2, pp. 426-427, et les notes 213 à 220, pp. 472-473) rappelle les types d'actes-conséquences reconnus comme tels par la doctrine et fournit un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles le Conseil d'Etat (*cf.* spéc. les notes 218, 219, 220) a annulé par voie de conséquence des actes ayant un lien étroit avec un autre acte annulé, en particulier des actes administratifs faisant application d'un règlement préalablement annulé. Il s'agissait en l'espèce d'actes qui relevaient les uns et les autres de la compétence du Conseil d'Etat. On observera toutefois que la jurisprudence du Conseil d'Etat est plus nuancée que la vision quelque peu schématique qu'en donnent ces exemples qui laisseraient entendre qu'il y a automaticité dans l'annulation par voie de conséquence, ce qui n'est pas le cas (*cf. infra*, pp. 26-27); ce type d'annulation pose d'ailleurs des problèmes particuliers (*cf. infra*, p. 22, dernier alinéa, 29 et 30; pp. 39-40).

De l'opinion de M. Mertens de Wilmars, la théorie de « l'annulation par voie de conséquence » ne pourrait être invoquée dans le domaine qui nous occupe. Cette théorie « est, en effet, fondée sur la prémisse que la juridiction qui est compétente pour annuler l'acte originaire a déjà, par

akte te vernietigen reeds wettelijk bevoegd is om de « acte conséquence » te vernietigen » en derhalve is « uitbreiding van de vernietigingsbevoegdheid van het geadieerde rechtscollege tot rechtshandelingen van een andere aard dan degene waarvoor hij normaal reeds bevoegd is », onmogelijk « In een geding voor een rechtscollege dat is opgericht om specifiek uitspraak te doen over het bindend of onverbindend karakter van wetskrachtige normen zal de « acte conséquence » steeds van een andere aard zijn dan de wet of het decreet; hij zal, naar alle waarschijnlijkheid, administratieve (reglementaire of individuele) rechtshandelingen betreffen waartegen andere, geëigende beroepen openstaan, hetzij bij de Raad van State (vernietiging), hetzij bij de gewone rechtbanken (exceptie van illegaliteit). »

« Derhalve zou een incidentele uitbreiding van de bevoegdheid van het Arbitragehof de bevoegdheid van andere administratieve of judiciële rechtscolleges doorkruisen, wat m.i., aldus de auteur, dient te worden vermeden » (Gedr. St. Senaat 246-2, blz. 373).

Op te merken valt dat dit advies de wetgever van 1983 niet heeft belet artikel 6, tweede lid, aan te nemen, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het Hof moet optreden, niet alleen ten aanzien van de wet of het decreet zelf, maar ook ten aanzien van hun gevolgen, d.w.z. onder meer op het vlak van de bestuursbeslissingen ter uitvoering van de wet of het decreet. Het is onbetwistbaar op het vlak van de gevolgen dat artikel 6, tweede lid, het Hof machtigt om op te treden, indien het dat noodzakelijk acht, en niet op het vlak van de norm zelf, zoals het geval is voor artikel 6, eerste lid. De wetgever heeft dus zelf het Arbitragehof bevoegd willen verklaren voor de uitvoering van de normen. De techniek van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking leidt er derhalve niet toe dat de bevoegdheid, op het normatieve terrein wordt uitgebreid tot het administratieve terrein, aangezien de bevoegdheid op dat laatste terrein reeds bestond. Het gemaakte bezwaar mist dus elke grond.

In dit verband zij eraan herinnerd dat de Raad van State, in zijn aanvullend advies van 7 juli 1982 (zie hierboven, blz. 18-19), erkend heeft dat het Arbitragehof bevoegd is om bij wege van gevolgtrekking handelingen te vernietigen die samenhangen met de bestreden handelingen, waarbij de aard van die samenhang, volgens de Raad van State, door het Hof zelf moet worden uitgemaakt.

Moet echter de vernietigingsbevoegdheid van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuurshandelingen verricht met toepassing van een norm die achteraf wordt vernietigd, niet worden verworpen omdat daardoor afbreuk zou worden gedaan aan de bevoegdheid van de Raad van State? Dat is de tweede fase van de argumentatie in het advies van 31 augustus (en het argument komt ook voor in de nota van de heer Mertens de Wilmars), waarop we thans nader moeten ingaan.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat in de tekst van de wet van 28 juni 1983 nergens staat dat de bevoegdheid-

ailleurs, compétence légale pour annuler l'acte-conséquence » et ne peut, dès lors, permettre l'extension de « la compétence d'annulation à des actes juridiques d'une autre nature que ceux pour lesquels elle est normalement compétente ». Ainsi, « devant une juridiction chargée de statuer spécifiquement sur le caractère obligatoire ou non des normes ayant force de loi, l'acte-conséquence sera toujours d'une autre nature que la loi ou le décret. Il s'agira, selon toute vraisemblance, d'actes administratifs (réglementaires ou individuels) contre lesquels des recours existent, soit devant le Conseil d'Etat (annulation), soit devant les juridictions ordinaires (exception d'illégalité) ».

Dans ces conditions, « une extension incidente de la compétence de la Cour... restreindrait la compétence des autres juridictions administratives ou judiciaires, ce qui, à mon avis, déclare l'auteur, doit être évité » (Doc. Sénat n° 246/2, p. 373).

Il convient d'observer que cet avis n'a pas empêché le législateur de 1983 d'adopter l'article 6, alinéa 2, lequel prévoit expressément que la Cour est appelée à intervenir non seulement au niveau de la norme légale ou décrétable, mais au niveau des effets de celle-ci, c'est-à-dire, notamment, au plan des décisions administratives prises pour son exécution. C'est, incontestablement, sur le terrain des effets que l'article 6, alinéa 2, habilite la Cour à intervenir, si elle l'estime nécessaire, et non pas sur celui de la norme elle-même, comme c'est le cas pour l'article 6, alinéa 1^{er}. Ainsi, de la volonté même du législateur, la Cour d'arbitrage a déjà compétence dans le domaine de l'exécution des normes. Dès lors, le recours au mécanisme de l'annulation par voie de conséquence n'a pas pour effet l'extension d'une compétence du domaine normatif au domaine administratif, cette compétence était déjà préexistante dans ce dernier domaine. L'objection qui vient d'être exposée est donc dépourvue de pertinence en l'espèce.

Rappelons à cet égard que, dans son avis complémentaire du 7 juillet 1982 (*supra*, p. 18-19), le Conseil d'Etat a reconnu le pouvoir de la Cour d'arbitrage d'annuler par voie de conséquence des actes présentant, avec les actes attaqués, des liens dont, selon le Conseil d'Etat, il appartiendra à la Cour de déterminer elle-même la nature.

La compétence de la Cour pour annuler les actes administratifs pris en application d'une norme annulée ne doit-elle cependant pas être écartée en ce que, en la reconnaissant, on porterait atteinte à celle du Conseil d'Etat? C'est la seconde branche de l'argumentation de l'avis du 31 août (et l'argument figure également dans la note de M. Mertens de Wilmars) qu'il nous faut rencontrer maintenant.

Relevons tout d'abord qu'il n'existe, dans le texte de la loi du 28 juin 1983, aucune disposition qui exclurait toute

uitoefening van het Arbitragehof geen weerslag mag hebben op de bevoegdheidsuitoefening van de Raad van State. Vervolgens zij erop gewezen dat het problemen van de bevoegdheidsverhoudingen tussen het Arbitragehof en de Raad van State om zo te zeggen niet aan de orde is gekomen tijdens de parlementaire voorbereiding. De bespreking van artikel 6 met name (Gedr. St. Senaat 246/2, blz. 111 tot 118) was nagenoeg geheel aan andere vragen gewijd. Per slot zijn de enige gegevens die uit de parlementaire voorbereiding te putten zijn, de eenzijdige verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (N), die wij hiervoor al hebben vermeld. Deze verklaringen zijn zeker van belang, maar hebben toch niet de doorslaggevende betekenis die het advies van 31 augustus 1983 eraan wil toekennen.

Wij herinneren er eveneens aan dat die verklaringen tegen elkaar ingaan, wat hun waarde bijzonder verzwakt. Zeker, tijdens de algemene bespreking heeft de Minister over de bestuursbeslissingen genomen krachtens een norm die wordt vernietigd, verklaard dat « de vernietiging van die handelingen de zaak is van de Raad van State, daar het Arbitragehof het gebied van de Raad van State niet kan betreden » (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) - nr. 2, blz. 86). Maar bij de bespreking van artikel 6 heeft hij ook verklaard dat die handelingen « geacht moeten worden niet te bestaan » en dat derhalve « het Arbitragehof ze niet noodzakelijk behoeft te vernietigen » (*ibid.* blz. 117). De Minister heeft dus twee verschillende standpunten ingenomen.

Op die verklaringen van de Minister is geen enkele reactie en ook geen enkel debat gevolgd en het is dan ook niet mogelijk te bepalen met welke van beide standpunten de wetgever van 1983 heeft ingestemd.

Zeker is dat die wetgever geen inbreuk heeft willen maken op de bevoegdheid van de Raad van State. Er is niets dat een dergelijk vermoeden kan bevestigen. Met het Arbitragehof heeft men een nieuwe instelling in het leven willen roepen met een andere taak dan die van de Raad van State, die blijft bestaan zoals voorheen.

Maar dit betekent geenszins dat de wetgever aan het Hof een deel van zijn taak heeft willen ontnemen ten gunste van de Raad van State, waar het gaat om vraagstukken die op het raakvlak liggen van hun respectieve bevoegdheden, zoals het geval is voor het vraagstuk dat ons bezighoudt. Men kan hier wel spreken van een raakvlak van bevoegdheden, want men kan de zaken van twee kanten bekijken. Men kan zeggen, zoals het advies van 31 augustus 1983 laat verstaan, dat men op het terrein van de Raad van State treedt wanneer men aan het Arbitragehof de bevoegdheid toekent om een bestuursbeslissing te vernietigen die met toepassing van een vernietigde norm is genomen. Men kan omgekeerd echter evenzeer staande houden dat de bevoegdheid van de Raad van State wordt uitgebreid, wanneer de vernietiging van handelingen ten gevolge van het optreden van het Arbitragehof aan het oordeel van de Raad van State wordt onderworpen.

Op dit raakvlak behoort de toewijzing van de bevoegdheden te geschieden op de wijze die aan de wil van de wet-

incidence de l'exercice de ses pouvoirs par la Cour d'arbitrage sur l'exercice par le Conseil d'Etat de ses propres pouvoirs. Signalons ensuite que le problème des relations de compétence entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat n'a pour ainsi dire pas été débattu au cours de travaux parlementaires; la discussion de l'article 6, notamment (Doc. Sénat 246-2, pp. 111 à 118), a presque entièrement porté sur d'autres questions. En définitive, les seuls éléments que nous apportent sur ce point les travaux préparatoires sont les déclarations unilatérales du Ministre des Réformes institutionnelles (N), rapportées plus haut, déclarations dont l'intérêt n'est certes pas négligeable mais qui n'ont pas la portée décisive que l'avis du 31 août 1983 prétend leur attribuer.

Rappelons également que ces déclarations sont en discordance, ce qui en affaiblit singulièrement la valeur. Certes, ce Ministre a affirmé, lors de la discussion générale, en ce qui concerne le sort des décisions administratives prises en vertu d'une norme annulée, que « l'annulation de ces actes devra être soumise au Conseil d'Etat parce que la Cour d'arbitrage ne pourra interférer dans le domaine réservé au Conseil d'Etat » (Doc. Sénat 246 (1981-1982) - n° 2, p. 86). Mais, par ailleurs, lors de la discussion de l'article 6, il a déclaré que ces actes « doivent être considérés comme non existants » et que, dès lors « il n'est pas nécessaire que la Cour d'arbitrage les annule » (*ibid.* p. 117). Le Ministre a ainsi adopté deux positions différentes.

Les déclarations du Ministre n'ont suscité aucune réaction, aucun débat, et il est impossible de déterminer laquelle des deux positions le législateur de 1983 a faite sienne.

Il est certain que ce législateur n'a pas cherché à empiéter sur la compétence du Conseil d'Etat. Aucun élément ne permet de présumer une telle volonté. En créant la Cour d'arbitrage, on a visé à mettre sur pied une pièce institutionnelle nouvelle dont la fonction diffère de celle du Conseil d'Etat, laquelle subsiste comme auparavant.

Mais ceci ne signifie nullement que le législateur aurait entendu priver la Cour de sa fonction au profit du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit de problèmes se situant à l'intersection de leurs compétences respectives, comme il en est pour le problème qui nous occupe. On peut parler ici d'intersection de compétences car il y a deux manières de considérer les choses. On peut dire, comme le laisse entendre l'avis du 31 août 1983, qu'en reconnaissant à la Cour le pouvoir d'annuler une décision administrative prise en application d'une norme annulée, on empiète sur la compétence du Conseil d'Etat. On pourrait tout aussi bien soutenir, à l'inverse, qu'en confiant au Conseil d'Etat la connaissance de ce problème nouveau d'annulation par voie de conséquence, né de l'action de la Cour d'arbitrage, on étend en fait la compétence du Conseil d'Etat par rapport à ce qu'elle était auparavant.

A ce niveau d'intersection des compétences, l'attribution du pouvoir doit s'opérer de la façon qui donne à la volonté

gever zijn nuttig effect geeft, wat ons terugbrengt tot onze vroegere conclusie (zie hierboven, blz. 20 en 23), zelfs al is dat effect niet uitdrukkelijk voorgeschreven.

Die conclusie wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof vernietigde normen in de Senaatscommissie. Al werd het probleem van de bestuurs-handelingen tijdens die voorbereiding onvoldoende behandeld, er is daarover, kort vóór het afsluiten van het debat, niettemin een belangrijke verklaring afgelegd die impliciet neerkomt op het innemen van een standpunt door de Commissie.

Op de vergadering van 2 februari 1984 vestigde een lid de aandacht op de twijfel die het advies van 31 augustus 1983 kan doen ontstaan omtrent de reikwijdte van de bevoegdheid die artikel 6, tweede lid, aan het Arbitragehof toekent.

Op die vraag heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (F) toen geantwoord dat de Raad van State alleen maar een advies heeft uitgebracht en dat dit advies de bevoegdheden die de wet aan het Arbitragehof heeft verleend, niet op losse schroeven kan zetten (*cf.* verslag van de Commissie, Gedr. St. Senaat 579-2, blz. 43).

Dit antwoord, dat in de praktijk neerkomt op een afwijzing van het standpunt dat de Raad van State in het voren- genoemd advies had ingenomen met betrekking tot het probleem dat wij thans onderzoeken, heeft in de Commissie geen verzet uitgelokt. De Commissie heeft zich bij deze zienswijze aangesloten en heeft, in overeenstemming met de bedoelingen van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), gemeend niet te moeten instemmen met het advies van 31 augustus 1983 dat voorgesteld had de termijn van het beroep voor de Raad van State opnieuw te doen ingaan.

Uit het voorgaande volgt dat de « pre-wetgever » van 1984 evenmin als de wetgever van 1983, zonder hoe dan ook te willen raken aan de bevoegdheid van de Raad van State, niet heeft ingestemd met de stelling van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) dat de vernietiging van de handelingen verricht met toepassing van een vernietigde norm, aan de Raad van State moest worden voorgelegd. Hij heeft de volle bevoegdheid om over die handelingen te beslissen aan het Arbitragehof overgelaten.

Toch is de wil van de wetgever niet adequaat tot uiting gebracht — de onbevredigende en onvoldedige formule van de wet van 1983 (in die zin kan men met de Raad van State zeggen dat de toestand niet formeel is geregeld), het stilzwijgen van het thans besproken ontwerp — met het gevolg dat controversen en interpretatieproblemen zijn gerezen.

Daarbij komt nog dat die wil niet in alle opzichten volstrekt duidelijk omschreven is, wan als het waar is dat de wetgever, zoals wij menen te hebben bewezen, aan het

du législateur son effet utile, ce qui nous ramène à la conclusion exposée plus haut (*supra*, p. 20 et 23), même si cet effet n'a pas été formulé expressément.

Cette conclusion se trouve confirmée par les travaux préparatoires du projet de loi relatif aux effets de l'annulation des normes par la Cour d'arbitrage qui se sont déroulés en Commission du Sénat. Si, au cours de ces travaux, le problème des actes administratifs n'a pas été suffisamment évoqué, il a néanmoins, peu avant la clôture des débats, fait l'objet d'une déclaration importante qui s'est implicitement traduite dans une position de la Commission.

A la séance du 2 février 1984, un membre a attiré l'attention sur les doutes que pouvait faire naître l'avis du 31 août 1983 quant à l'étendue du pouvoir conféré à la Cour d'arbitrage par l'article 6, alinéa 2.

A cette question le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a répondu que le Conseil d'Etat n'a donné qu'un avis et que cet avis ne peut remettre en cause les pouvoirs que la loi a conféré à la Cour d'arbitrage (*cf.* rapport de la Commission, Doc. Sénat 579-2, p. 43).

Cette réponse, qui récuse en pratique la position prise par le Conseil d'Etat dans l'avis précité quant au problème qui nous occupe, n'a suscité aucune opposition de la part de la Commission. C'est en pleine concordance avec cette manière de voir que la Commission, se conformant en cela à l'intention du Ministre des Réformes institutionnelles (F), n'a pas cru devoir se rallier audit avis du 31 août 1983 qui suggérerait la réouverture du délai en annulation devant le Conseil d'Etat.

Tous ces éléments concordent pour dire que, pas plus que le législateur de 1983, le « pré-législateur » de 1984, sans chercher à empiéter de quelque manière que ce soit sur la compétence du Conseil d'Etat, n'a fait sienne la thèse exposée par le Ministre des Réformes institutionnelles (N), selon laquelle l'annulation des actes, pris en application d'une norme annulée devait être soumise au Conseil d'Etat. Il a laissé à la Cour d'arbitrage le pouvoir entier de décider du sort de ces actes.

Il reste que la volonté du législateur n'a pas été adéquatement exprimée — formule insatisfaisante et incomplète de la loi de 1983 (en ce sens on peut dire, avec le Conseil d'Etat, que la situation n'est pas formellement réglée), silence du projet en discussion — d'où les controverses qui ont surgi et les problèmes d'interprétation qui se sont posés.

Il reste aussi que cette volonté n'est elle-même pas absolument précise à tous égards car s'il est certain, comme nous croyons l'avoir démontré, que le législateur a attribué compé-

Arbitragehof de bevoegdheid heeft verleend om te bepalen wat er moet gebeuren met de bestuurshandelingen ter uitvoering van een norm die achteraf wordt vernietigd, heeft hij zich geen duidelijk beeld gevormd van de gevolgen van dat standpunt. Hier blijft dus een schemerzone bestaan. Maar dat verandert niets aan de interpretatie van de wettekst, want in beginsel wordt ieder verantwoordelijk gezagsorgaan geacht de gevolgen te accepteren van hetgeen het heeft gewild, zelfs wanneer het zich niet duidelijk bewust is van die gevolgen, maar dat kan wel nadelig zijn voor een goede toepassing van de wet. Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), heeft de wetgever zich verlaten op de rechtspraak van het Arbitragehof zelf om die onduidelijkheid weg te nemen. Binnen de perken van de « beoordelingsbevoegdheid » die het toegewezen heeft gekregen, zal het Arbitragehof voor zijn rechtspraak, naar eigen goeddunken, een — restrictief, gematigd of extensief — beleid kunnen voeren, waarvan de juiste draagwijdte moeilijk te overzien is en de omtrekken, a fortiori, moeilijk vast te leggen zijn. Niettemin kan worden aangenomen dat het juridisch kader waarbinnen die rechtspraak tot stand zal komen, onvoldoende bepaald is om volkomen adequaat en doeltreffend te kunnen zijn.

Ten slotte dreigt het gevaar dat de onduidelijkheden en de discussies en controversen over de draagwijdte van artikel 6, tweede lid, moeilijkheden zullen verwekken bij de toepassing van die bepaling, welke moeilijkheden binnen de rechtsleer zullen leiden tot tegengestelde standpunten en binnen de rechtspraak tot uiteenlopende uitspraken, vooral tussen het Arbitragehof en de Raad van State. Men verlieze niet uit het oog dat de interpretatie van een wettekst — ook al is die wetenschappelijk en logisch volkomen gegrond — haar volle werkbaarheid verliest voor het recht, zoals dat wordt ervaren en toegepast, zodra zij wordt betwist door een niet te veronachtzamen gedeelte van de rechtsgeleerden of de rechtsbeoefenaars.

In die stand van zaken is men geneigd te denken dat een nieuw optreden van de wetgever noodzakelijk of althans wenselijk zou zijn om de wil van de vroegere wetgever nader te omschrijven op die punten waar die onuitgewerkt is gebleven, inzonderheid wat de gevolgen betreft, zowel als om een tekst op te stellen waarin die wil adequaat tot uiting wordt gebracht.

Het is echter niet voldoende dat, dank zij het optreden van de wetgever, een probleem van tekstinterpretatie wordt opgelost. Er moet bovendien een — in dit geval technische — moeilijkheid worden geregeld die verband houdt met het toepassen van de techniek van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking.

In ons bestuursrecht is het begrip « nietigheid bij wege van gevolgtrekking » uiterst moeilijk toe te passen op de rechtshandelingen volgend uit beslissingen die zijn vernietigd, en de opvattingen over de wijze waarop dat moet gebeuren, lopen nogal uiteen. Er werden op dit stuk een aantal stellingen verdedigd.

tence à la Cour d'arbitrage pour régler le sort des actes administratifs pris en application d'une norme annulée, il n'a pas eu une vision claire des implications qu'entraînait cette position. Il subsiste à cet égard une certaine zone d'indétermination. Cette carence ne modifie en rien l'interprétation du texte légal car il est de principe que toute autorité responsable est présumée vouloir les conséquences de ce qu'elle veut, même lorsqu'elle n'a pas clairement conscience de ces conséquences, mais elle peut être préjudiciable à la bonne application de la loi. Comme on a pu le voir en lisant la déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (F) qui vient d'être rapportée, le législateur s'en est remis à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage elle-même pour lever cette indétermination. Dans l'étendue du « pouvoir d'appréciation » qui lui est reconnu, la Cour pourra, à son gré, s'engager dans une politique jurisprudentielle — restrictive, modérée, ou extensive — dont il est difficile de prévoir la portée exacte et, à fortiori, de préciser les contours. Encore est-il permis d'estimer que les données du cadre juridique dans lequel devra s'édifier cette jurisprudence ne sont pas suffisamment établies pour assurer sa parfaite adéquation et sa pleine efficacité.

Il reste enfin que les équivoques qui se sont manifestées, les discussions et controverses qui ont surgi sur la portée de l'article 6, alinéa 2, risquent de susciter des difficultés lors de la mise en application de celui-ci, difficultés débouchant sur des oppositions doctrinales et sur des divergences jurisprudentielles, spécialement entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat. On ne peut perdre de vue qu'une interprétation de texte légal — fût-elle entièrement fondée sur le plan de la science et de la logique — cesse d'avoir sa pleine valeur opérationnelle sur le plan du droit vécu et pratiqué, à partir du moment où elle est contestée par une partie non négligeable de la doctrine ou des praticiens.

En présence de cet état de choses, on incline à penser qu'une nouvelle intervention du législateur serait nécessaire ou tout au moins opportune, ceci à la fois pour préciser la volonté législative antérieure là où elle est restée inachevée au niveau de ses implications et pour élaborer un texte exprimant adéquatement cette volonté.

Il ne suffit pas toutefois, à la faveur de cette intervention législative, de résoudre un problème d'interprétation de texte. Il faut en outre régler une difficulté, d'ordre technique celle-là, tenant à l'application du mécanisme de l'annulation par voie de conséquence.

La mise en œuvre, dans notre droit administratif, de la notion de « nullité par voie de conséquence » affectant les actes juridiques d'application de décisions annulées, est, en effet, particulièrement délicate et ses modalités font l'objet de divergences de vues. Plusieurs thèses ont été défendues à cet égard.

Volgens de uiterste stelling zal de vernietiging van het basisbesluit ook de nietigheid meebrengen van de toepassingsbesluiten en wel radicaal en automatisch : alle gevolgen van het vernietigd besluit zijn rechtstreeks, tegelijkertijd en zelfs impliciet nietig.

Volgens een beperkter opvatting zal de vernietiging van het basisbesluit de toepassingsbesluiten alleen trapsgewijze, zijdelings en expliciet, te niet doen, via een tussenschakel in de vorm van een administratieve dan wel rechterlijke beslissing die deze vernietiging uitspreekt.

De eerste opvatting volgt uit de abstracte logica, die wil dat de vernietiging van een primaire regel automatisch haar ewerslag heeft op de secundaire beslissingen, daar deze ten gevolge van de eerste vernietiging iedere rechtsgrond verliezen. Hoewel die opvatting in overeenstemming is met de formele logica, is ze vrij onrealistisch omdat ze geen rekening houdt met de verschillende juridische of feitelijke gegevens die in het complexe bestuursapparaat een rol kunnen spelen tussen het moment waarop de primaire beslissing wordt genomen en het moment waarop de secundaire beslissingen vallen.

Derhalve is het een illusie en voor de rechtszekerheid gevaarlijk te denken dat alles geregeld wordt door het eenvoudige feit van de vernietiging van de basisnorm. Er moeten dus verscheidene stappen worden gezet, want alleen een instantie die de gevolgen van de vernietiging analyseert, zal in staat zijn de samenhang te ontwaren tussen de vernietigde basisbeslissing en de andere bestuursbeslissingen. Er moet een instantie zijn die zich uitdrukkelijk over die gevolgen uitspreekt om een oplossing te geven aan hetgeen sommigen « de geschillen van de dag nadien » hebben genoemd. Het zijn deze overwegingen die hebben geleid tot de hierboven genoemde tweede stelling.

Tot in 1975 heeft de Raad van State die tweede stelling gevolgd, door de zaken in twee keren te behandelen (vernietiging van het basisbesluit; afzonderlijke vernietiging van de toepassingsbesluiten), en dat niet alleen wanneer er een tweevoudig beroep is ingesteld, maar ook wanneer één enkel beroep is ingesteld dat zowel betrekking heeft op het basisbesluit als op de toepassingsbesluiten. Sedert 1975 schijnt de Raad van State te zijn afgeweken van die rechtspraak (cf. arrest van 14 november 1978, 4e Kamer, tijdschrift *Administration publique*, 1979-1980, blz. 43 tot 46). Deze ommezwaai heeft scherpe kritiek uitgelokt in de rechtsleer (cf. H. Simonart, noot onder voornoemd arrest, blz. 46 e.v., inzonderheid, blz. 49).

Na deze kritiek valt het te betwijfelen dat die rechtspraak bevestigd zal worden.

Hoe het ook zij, door de meningsverschillen die hierboven zijn uiteengezet, wordt men zich bewust van de moeilijkheden die de vernietiging bij wege van gevolgtrekking kan veroorzaken. Met die moeilijkheden zal het Arbitragehof onvermijdelijk te maken krijgen indien het dat type van vernietiging moet hanteren (zie hierna III, A, 2, blz. 28-31, en C. blz. 37 e.v.).

Dans une thèse extrême, l'annulation de la décision de base entraîne la nullité des décisions d'application et ceci de façon radicale et automatique : tous les effets de la décision annulée sont directement, simultanément et même implicitement entachés de nullité.

Dans une conception plus limitée, l'annulation de la décision de base n'entraîne celle des décisions d'application que de façon échelonnée, indirecte et explicite, par l'intervention d'un « relais » constitué par une décision administrative ou juridictionnelle qui prononce cette annulation.

La première conception est l'expression de la logique abstraite qui veut que l'annulation d'une règle primaire rejaillit automatiquement sur les décisions secondaires, celles-ci étant privées de toute base juridique du fait de la première annulation. Conforme à la logique formelle, cette conception est assez irréaliste parce qu'elle ne tient pas compte des différents éléments de droit ou de fait qui peuvent s'interposer entre la décision primaire et les décisions secondaires dans ce corps complexe qu'est l'administration.

Compte tenu de cet état de choses, il est illusoire et dangereux pour la sécurité juridique, de croire que tout est réglé par le seul fait de l'annulation de la norme de base. Une voire plusieurs interventions s'imposent car seule une autorité analysant les conséquences de l'annulation sera à même d'apercevoir les liens de filiation qui peuvent exister entre la décision de base annulée et les autres décisions administratives. Il faut qu'une autorité se prononce explicitement sur ces conséquences pour résoudre ce que certains ont appelé le « contentieux du lendemain ». Ce sont ces considérations qui ont amené à la seconde thèse énoncée plus haut.

Jusqu'en 1975, le Conseil d'Etat a suivi cette seconde thèse, en procédant en deux temps (annulation de la décision de base; annulation distincte des décisions d'application), et ceci non seulement lorsque deux recours ont été introduits mais également en cas de recours unique portant à la fois contre la décision de base et les décisions d'application. Depuis 1975, le Conseil d'Etat semble s'être écarté de cette jurisprudence (cf. arrêt du 14 novembre 1978, 4^e Chambre, revue *Administration publique*, 1979-1980, pp. 43 à 46). Cette innovation a suscité de vives critiques dans la doctrine (cf. H. Simonart, note sous l'arrêt précité, pp. 46 et suivantes; spécialement p. 49).

Il est, en raison de ces critiques, douteux que cette jurisprudence sera appelée à être confirmée.

Quoi qu'il en soit, à travers les divergences de vues qui viennent d'être exposées, on prend conscience des difficultés que peut susciter le procédé de l'annulation par voie de conséquence. Ces difficultés se poseront fatalement à la Cour si elle est appelée à mettre en œuvre ce type d'annulation (voir *infra* III, A, 2, pp. 28-31, et C, pp. 37 et s.).

Ook daarmee zal de wetgever rekening hebben te houden. Er moet bepaald worden hoe hij daarbij tewerk zal moeten gaan.

III. Toepassing en verbetering van het systeem

Wil men de gewenste verbeteringen kunnen aanbrengen in de regeling die zal worden getroffen voor hetgeen met de bestuurshandelingen moet gebeuren, dan dient men zich vooraf concreet voor te stellen hoe het systeem zal werken binnen de opzet van de wet, volgens de interpretatie die wij hebben gegeven, en zo nodig aan te geven welke invloed andere interpretaties voor dit schema kunnen hebben.

A. Werkwijze van het systeem; uit de controverse voortvloeiende varianten

In onze analyse van het mechanisme opgezet door de wetgever zullen wij achtereenvolgens drie soorten situaties onderzoeken : het standpunt van de Raad van State vóór het optreden van het Arbitragehof; het optreden van het Hof en de betekenis daarvan voor bestuursbeslissingen; het standpunt van de Raad van State na dat optreden.

1. Over de rol van de Raad van State *vóór het optreden van het Arbitragehof* valt niet veel te zeggen : die blijft onveranderd. De Raad van State beoordeelt — zoals voorheen — de juridische regelmatigheid van de bestuurshandelingen die hem zijn voorgelegd met het oog op een eventuele vernietiging wegens machtoverschrijding of machtsafwending, overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 14).

Nieuw is alleen de mogelijkheid en, in voorkomend geval, de verplichting voor de Raad van State om prejudiciële vragen omtrent de schending door een wet of een decreet van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, aan het Arbitragehof voor te leggen.

2. *Het optreden van het Arbitragehof* : in de hypothese dat het Hof een bepaling van een wet of een decreet wegens onbevoegdheid heeft vernietigd, moet worden bepaald wat er zal gebeuren met de bestuursbeslissingen genomen met toepassing van de vernietigde vorm. Volgens onze interpretatie kan het Hof hetzij de beslissingen handhaven, hetzij ze niet handhaven en expliciet dan wel impliciet erkennen dat ze, als gevolg van de nietigheid van de vernietigde norm, eveneens nietig zijn.

De « vernietiging bij wege van gevolgtrekking » die het Hof impliciet dan wel expliciet toepast in de hypothese bedoeld in de vorige alinea, is een juridische techniek die nogal verschilt van die van de « directe » vernietiging, die de Raad van State gewoonlijk toepast (en ook het Arbitragehof voor de vernietiging van de norm zelf).

De cela également, le législateur devra tenir compte. Il importe de déterminer comment il devra opérer.

III. Mise en œuvre et amélioration du système

Pour être en état de rechercher avec succès les améliorations souhaitables au mécanisme du règlement du sort des actes administratifs, il importe au préalable de se représenter concrètement le fonctionnement du système, dans l'économie de la loi, selon l'interprétation que nous avons donnée, en indiquant, lorsque la chose est nécessaire, les conséquences entraînées par les variantes apportées à ce schéma par d'autres interprétations.

A. Fonctionnement du système; variantes découlant de la controverse

Dans notre analyse du mécanisme édifié par le législateur, nous envisagerons successivement trois ordres de situations : la position du Conseil d'Etat avant l'intervention de la Cour d'arbitrage; l'intervention de celle-ci et sa portée, en tant qu'elle concerne des décisions administratives; la position du Conseil d'Etat après cette intervention.

1. Il n'y a pas grand-chose à dire sur le rôle du Conseil d'Etat *avant l'intervention de la Cour* : il est inchangé. Le Conseil d'Etat apprécie comme auparavant la régularité juridique des actes administratifs dont il est saisi, en vue de leur annulation éventuelle pour excès ou détournement de pouvoir, violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, article 14).

Le seul élément nouveau réside dans la possibilité et, le cas échéant, dans l'obligation qu'aura le Conseil de saisir la Cour, à titre préjudiciel, des questions relatives à la violation par une loi ou un décret des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2. Vient alors *l'intervention de la Cour d'arbitrage* : celle-ci a, par hypothèse, annulé pour incompétence une disposition légale ou décrétales et il faut déterminer le sort des décisions administratives prises en application de la norme annulée. Dans notre système d'interprétation, la Cour peut soit maintenir en vigueur les décisions concernées, soit ne pas les maintenir en vigueur et en reconnaître explicitement ou implicitement la nullité comme conséquence de celle de la norme annulée.

Il convient de relever que « l'annulation par voie de conséquence » à laquelle se livre implicitement ou explicitement la Cour, dans l'hypothèse prévue à l'alinéa précédent, est une opération qui relève d'une technique juridique assez différente de celle de l'annulation « directe », à laquelle procède ordinairement le Conseil d'Etat (ce qui est aussi le cas pour la Cour d'arbitrage en ce qui concerne l'annulation des normes elles-mêmes).

In de procedure van de directe vernietiging — die uiteraard het verplichte uitgangspunt is voor de andere soort vernietiging (men zou die ook « primaire » vernietiging kunnen noemen, terwijl de voorgaande een « afgeleide » vernietiging is en al naar het geval « secundair », « tertiair » enz.) — heeft het bevoegde rechtscollege tot taak *uit te maken of de betwiste handeling al dan niet onregelmatig is*, door na te gaan of die handeling in overeenstemming is met de gezamenlijke rechtsregels (bepalingen van de Grondwet, van de wetten, van de verordeningen en, in voorkomend geval, de rechtsbeginselen) die daarop betrekking kunnen hebben. Aan het slot van dit algemeen onderzoek zal het rechtscollege waarbij de zaak aanhangig is, de vernietiging al dan niet uitspreken.

Voor de vernietiging bij wege van gevolgtrekking staan de zaken er heel anders voor en is in zekere zin het omgekeerde het geval, want het gebrek kleeft niet aan de te vernietigen handeling zelf : het gaat in zekere zin om een « aangeboren » gebrek, dat teruggaat tot de oorsprong van die handeling (misschien is het juist het « aangeboren » zijn van het gebrek dat de Minister van Institutionele Hervormingen (N) er ten onrechte toe heeft gebracht zich te beroepen op de theorie van het niet-bestaande van de handeling).

Hier behoeft geen onregelmatigheid meer te worden opgespoord die, bij veronderstelling, al vroeger is begaan en die voordien als zodanig is erkend. Waar het wel op aankomt is te *bepalen op welke handelingen* die onregelmatigheid van invloed is. Het vrij delicate werk dat bestaat in het opsporen van de onregelmatigheid, door toetsing van de handeling aan de gezamenlijke wetsbepalingen, behoeft niet meer te worden gedaan, aangezien het al gedaan is. Het rechtscollege heeft in wezen tot taak de handelingen te identificeren die door een soort cascade-effect eveneens onregelmatig zijn, omdat ze hun uitsluitende grondslag hebben in de vernietigde normatieve bepaling (Simonart, *op. cit.*, blz. 49).

Daarvoor moet worden nagegaan welk verband er is tussen de handeling die oorspronkelijk is vernietigd en de andere handelingen waarmee ze verbonden kan zijn. Dat werk zal verschillen naargelang het gaat om een verband van normatieve handeling tot normatieve handeling, van normatieve handeling tot individuele handeling, van individuele handeling tot norm of van individuele handeling tot individuele handeling, en in beginsel nemen de moeilijkheden toe in de volgorde van de vier genoemde gevallen.

En van de grootste moeilijkheden ligt zonder twijfel in het oplossen van de vraag of de handeling haar grondslag *uitsluitend* in de vernietigde norm vindt. Aangetoond moet worden dat het toepassingsbesluit zijn grondslag vindt in de vernietigde norm en nergens anders. De moeilijkheid neemt toe naarmate er een grotere afstand is tussen het oorspronkelijke besluit en de toepassingsbesluiten, waarbij nog rekening moet worden gehouden met de besluiten die in de tussentijd zijn genomen. Voor de problemen waarmee het Arbitragehof te maken zal hebben, kan men aannemen dat hoe dichter men staat bij de vernietigde wet of

Dans la procédure de l'annulation directe — qui est, évidemment, le point de départ obligé de l'autre type d'annulation (on pourrait la qualifier d'annulation « primaire », tandis que la précédente est une annulation « dérivée » et selon le cas, « secondaire », « tertiaire », etc.) — le problème posé à la juridiction compétente est de chercher à *découvrir l'irrégularité* dont l'acte contesté est prétendument entaché, et ceci en examinant la conformité de cet acte avec l'ensemble des règles de droit (dispositions constitutionnelles, légales, réglementaires, le cas échéant, principes du droit) susceptibles de le concerner. C'est au terme de cet examen « global » que la juridiction saisie prononcera ou non l'annulation.

Dans l'annulation par voie de conséquence, la situation est très différente et en quelque sorte inverse car l'acte à annuler n'est pas affecté d'un vice qui lui est propre : il souffre d'un vice congénital, dû à la source même (c'est peut-être le caractère « originel » du vice qui a conduit le Ministre des Réformes institutionnelles (N) à invoquer, à tort, la théorie de l'inexistence).

Il ne s'agit plus ici de rechercher une irrégularité qui, par hypothèse, était antérieure et a été préalablement reconnue. Il s'agit de *déterminer les actes* sur lesquels cette irrégularité rejaillit. Le travail, souvent délicat, de recherche de l'irrégularité par confrontation de l'acte avec l'ensemble de la légalité n'est plus à faire, puisqu'il a déjà été opéré. La tâche de la juridiction consiste essentiellement à identifier les actes que l'irrégularité mise en lumière entache par un effet de cascade, parce qu'ils ont leur fondement exclusif dans la disposition normative annulée (Simonart, *loc. cit.*, p. 49).

Ce travail doit s'effectuer à travers l'examen des rapports entre l'acte annulé à titre primaire et les autres actes auxquels il peut être lié. Les modalités de ce travail diffèrent selon qu'il s'agit d'un rapport d'acte normatif à acte normatif, d'acte normatif à acte individuel, d'acte individuel à norme ou d'acte individuel à acte individuel, les difficultés croissant, en principe, dans l'ordre des quatre situations évoquées.

Une des difficultés majeures de l'opération réside sans aucun doute dans la détermination du caractère *exclusif* du fondement. Il faut qu'on établisse que l'acte d'application trouve sa base dans l'acte annulé et ne puisse la trouver ailleurs. La difficulté s'accroît avec la distance qui sépare l'acte d'origine et les actes d'application, compte tenu des actes intermédiaires. Pour prendre l'exemple des problèmes que va rencontrer la Cour d'arbitrage, on peut estimer que plus on est proche de la loi ou du décret annulé, moins le problème se pose. Plus on s'en éloigne, plus la recherche du fondement exclusif est délicate, étant donné que la multi-

het vernietigd decreet, hoe geringer het probleem zal zijn. Hoe verder men er daarentegen van af staat, hoe moeilijker het zal zijn om na te gaan of de vernietigde norm wel de enige grondslag was, aangezien het toenemend aantal tussenliggende bronnen de verbanden onduidelijker maakt en het verschijnen van andere grondslagen mogelijk maakt.

Het eigen karakter van de directe vernietiging enerzijds en van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking anderzijds maakt dat er een groot verschil is tussen het standpunt van het Arbitragehof, wanneer het zich uitspreekt over een bestuursbeslissing genomen met toepassing van een vernietigde norm, en het standpunt van de Raad van State, wanneer deze zich uitspreekt over de regelmatigheid van een bestuurshandeling. Weliswaar krijgt ook de Raad van State, zoals wij hebben gezien (zie hierboven blz. 22), wel eens handelingen bij wege van gevolgtrekking te vernietigen, hoewel dit niet zijn gewone taak is. Kenmerkend voor het Arbitragehof is echter dat het in de eerste plaats ingrijpt « aan de top », bij de wettelijke bepalingen (wat niet het geval is voor de Raad van State) en hun onmiddellijke uitvoering, d.w.z. hoofdzakelijk op *normatief* gebied, terwijl de individuele gevolgen veel verder af liggen (en er derhalve minder rechtstreeks mee verbonden zijn) en zeldzamer zijn (omdat zij nauwelijks tijd hebben gehad om zich voor te doen).

Het Arbitragehof heeft niet tot taak de bestuurshandelingen omstandig te toetsen aan de vernietigde norm of aan andere rechtsregels : het Hof heeft zich uitsluitend uit te spreken met het oog op de terugwerkende verdwijning van de norm. Het Arbitragehof moet een heel onderzoek instellen, en wel naar de « verwantschap » tussen de handeling en de vernietigde norm, in het licht van — meestal objectieve — gegevens met betrekking tot die handeling, zoals doel en inhoud van de tekst zelf, de formele vermeldingen in de aanhef, enz. Het dient overigens nergens toe na te gaan of die handelingen zich op alle punten hebben gehouden aan de betrokken norm of aan andere rechtsregels : aangezien de norm die eraan ten grondslag ligt is vernietigd, is de overeenstemming van de handelingen met die norm niet meer ter zake, evenmin als de overeenstemming met de andere regels; tenzij die regels een nieuwe grondslag zouden kunnen vormen.

Er valt op te merken dat het Arbitragehof, telkens als het een norm vernietigt, in ieder geval de toepassingsbesluiten zal moeten identificeren, al was het maar om met kennis van zaken te kunnen bepalen welke handelingen tijdelijk dan wel definitief gehandhaafd dienen te worden.

In dit verband zijn er twee problemen op te lossen : enerzijds, de toepassingsbesluiten « van boven af » op het spoor te komen, een moeilijke opdracht voor het Arbitragehof, want het is daarvoor slecht « geplaatst » omdat het te hoog staat in het onderzoek naar de hiërarchie van de teksten en de toepassingsbesluiten niet, althans niet rechtstreeks, te beoordelen krijgt; anderzijds, nagaan of zij hun uitsluitende grondslag vinden in de vernietigde norm, zoals hierboven aangegeven.

plication des sources intermédiaires obscurcit les liens de dépendance et rend possible l'apparition d'autres fondements.

La spécificité respective de l'annulation directe et de l'annulation par voie de conséquence différencie de façon notable la position de la Cour d'arbitrage, lorsqu'elle se prononce sur une décision administrative prise en exécution d'une norme annulée, de celle du Conseil d'Etat lorsqu'il se prononce sur la régularité des actes administratifs. Certes, le Conseil est parfois, lui aussi, nous l'avons vu (*supra* p. 22), appelé à annuler des actes par voie de conséquence, encore que ceci ne fasse pas partie de ses tâches les plus courantes. Mais, ce qui est caractéristique, c'est que la Cour en premier lieu opère « au sommet », au niveau des dispositions légales (ce qui n'est pas le cas du Conseil) et de leur exécution immédiate, c'est-à-dire essentiellement en milieu *normatif*, les suites individuelles étant plus lointaines (et dès lors moins directement liées) et plus rares (n'ayant guère eu le temps de se produire).

La Cour d'arbitrage n'a pas pour mission de se livrer à un examen circonstancié de la conformité des actes administratifs à la norme annulée ou à d'autres règles de droit, son rôle consistant uniquement à statuer en fonction de la disparition rétroactive de la norme elle-même. C'est à un tout autre examen que la Cour doit procéder : celui de la recherche du lien de « filiation » entre l'acte et la norme annulée, en fonction d'éléments, pour la plupart objectifs, se rapportant à cet acte, tels l'objet et le contenu du texte lui-même, les mentions formelles du préambule, etc. Il ne servirait à rien, au demeurant, de rechercher si ces actes ont respecté en tous points la norme en cause, ou d'autres règles de droit : la norme qui leur servirait de base étant annulée, le problème de la conformité des actes à cette norme devient sans objet, et il en est de même pour la conformité aux autres règles, à moins, bien entendu, que ces règles puissent leur servir de nouveau fondement.

Il est à remarquer que, chaque fois qu'elle annulera une norme, la Cour devra, en tout état de cause, se livrer à ce travail d'identification des actes d'application, ne fût-ce qu'en vue de déterminer, en pleine connaissance de cause, quels sont les actes qu'il y a lieu de maintenir, temporairement ou définitivement.

Dans ce contexte, deux difficultés sont à résoudre : d'une part, dépister « en partant de haut », les actes d'application, travail difficile pour la Cour car elle est « mal placée », se situant trop haut dans l'examen de la hiérarchie des textes et n'étant pas saisie, directement au moins, des actes d'application; d'autre part, rechercher s'ils trouvent leur fondement exclusif dans la norme annulée, comme indiqué plus haut.

Hoe te werk gaan indien tijdens het onderzoek voor het Hof zou worden staande gehouden dat een bestuurshandeling, die geacht wordt met toepassing van de vernietigde norm te zijn verricht, een voldoende wettelijk grondslag kan vinden — of ook kan vinden — in andere bepalingen? De moeilijkheid ligt hierin dat het Arbitragehof, met het oog op de vernietiging (of de afwijzing van een voorstel tot vernietiging), zich niet — zonder te raken aan de bevoegdheid van de Raad van State — kan uitspreken over de overeenstemming van een bestuurshandeling met andere wettelijke bepalingen dan die welke in de vernietigde norm voorkomen. Naar ons oordeel zijn er voor het Hof slechts twee middelen om die moeilijkheid te omzeilen: hetzij de bestuurshandeling vernietigen, maar uitsluitend in zoverre deze geacht wordt voort te vloeien uit de vernietigde norm; hetzij gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid om de handeling te handhaven (hoewel die handhavingsbevoegdheid niet voor dat doel aan het Hof is gegeven). In beide gevallen zal de bestuurshandeling blijven bestaan, tenzij ze vernietigd wordt door de Raad van State, zoals we verder zullen zien. Dit is voorzeker een noodoplossing, maar met de tekst zoals die thans luidt, is een beter resultaat niet mogelijk.

3. We komen nu tot de laatste situatie: het standpunt van de Raad van State *na het optreden van het Arbitragehof*. Er zijn drie hypothesen te overwegen.

De eerste hypothese is die waarin het Arbitragehof een bestuurshandeling handhaaft krachtens artikel 6, tweede lid. Die handeling blijft van kracht binnen de perken gesteld door het Hof. De handeling kan, in voorkomend geval, wegens machtsoverschrijding worden verwezen naar de Raad van State. Deze zal de handeling zeker niet kunnen vernietigen op basis van de vernietiging van de norm waarop ze berust. De Raad van State zal vaststellen dat de handeling gehandhaafd is — niettegenstaande de vernietiging van de norm — tengevolge van een soevereine beslissing van het Arbitragehof waarover hij geen oordeel te vellen heeft; daaruit zal de Raad moeten besluiten dat de oorzaak van de nietigheid die uit dien hoofde bestond, verdwenen is of niet meer werkt. De Raad van State wordt aldus verlamd. Wij staan hier voor een geval waarin de bevoegdheid van de Raad van State wordt beperkt door de instelling van het Arbitragehof, een beperking die door de wetgever is gewild en door de Raad van State niet is betwist (*cf. Gedr. St. Senaat 579-1, blz. 20, voorlaatste alinea*). De Raad van State zal niettemin de bestuurshandeling kunnen vernietigen wegens een gebrek dat eraan kleefte (d.w.z. zonder enig verband met de vernietiging van de norm), bijvoorbeeld omdat de handeling verder gaat dan de bevoegdheden toegestaan door die norm of nog omdat ze een andere rechtsregel heeft geschonden. Zo is in ieder geval de stelling van de Raad van State (*cf. op. cit.*, noot 5). Deze zienswijze is voor ons de juiste omdat het Arbitragehof, door de handeling voor de toekomst te handhaven, geen ander doel heeft gehad en heeft kunnen hebben dan het voorkomen van de schadelijke gevolgen van een terugwerkende vernietiging van de norm.

Comment procéder si, au cours de l'examen, il était soutenu devant la Cour qu'un acte administratif, réputé pris en application de la norme annulée, serait susceptible de trouver — ou de trouver aussi — un fondement légal suffisant dans d'autres dispositions? La difficulté réside dans le fait que la Cour ne peut, sous peine d'empiéter sur la compétence du Conseil d'Etat, se prononcer, aux fins d'annulation (ou de rejet d'une proposition d'annulation), sur la conformité d'un acte administratif aux dispositions légales autres que celles qui sont contenues dans la norme annulée. Il n'y a, à notre avis, que deux moyens pour la Cour d'éviter cette difficulté: soit annuler l'acte administratif mais seulement en tant qu'il est réputé émaner de la norme annulée; soit user de son pouvoir discrétionnaire de le maintenir en vigueur (bien que ce pouvoir de maintien n'ait pas été prévu à cette fin). Dans les deux cas, l'acte administratif subsistera sauf s'il est annulé par le Conseil d'Etat, comme nous le verrons dans un instant. Il s'agit là, assurément, de cotes mal taillées mais l'état actuel du texte ne permet pas de faire mieux.

3. Nous arrivons maintenant au dernier ordre de situation: la position du Conseil d'Etat *après l'intervention de la Cour d'arbitrage*. Trois hypothèses sont à considérer.

La première hypothèse est celle où la Cour maintient un acte administratif en vertu de l'article 6, alinéa 2. Cet acte reste en vigueur dans la mesure où l'a déterminé la Cour. Il peut, le cas échéant, être déferé pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat. Celui-ci ne pourra, certes, l'annuler en se fondant sur l'annulation de la norme sur laquelle il repose. Constatant que l'acte a été maintenu, nonobstant l'annulation de la norme, par une décision souveraine de la Cour d'arbitrage dont il n'a pas à se faire juge, il devra déduire de cette constatation que la source de nullité qui existait de ce chef a disparu ou est devenue inopérante. Le pouvoir du Conseil se trouve ainsi paralysé. Nous nous trouvons ici dans un cas de limitation de la compétence du Conseil d'Etat par l'institution de la Cour d'arbitrage, limitation voulue par le législateur et non contestée par le Conseil d'Etat (*cf. Doc. Sénat 579-1, p. 20, avant-dernier alinéa*). Il restera toutefois au Conseil d'Etat le pouvoir d'annuler l'acte administratif en raison d'un vice qui lui est propre (c'est-à-dire sans rapport avec l'annulation de la norme), par exemple parce qu'il excédait les pouvoirs accordés par cette norme ou encore parce qu'il a violé une autre règle de droit. C'est, en tout cas, la thèse du Conseil d'Etat (*cf. loc. cit.*, note 5). Cette manière de voir s'impose, à notre avis, parce que, en maintenant l'acte pour l'avenir, la Cour d'arbitrage n'a eu et n'a pu avoir d'autre but que celui d'éviter les conséquences nuisibles de l'annulation rétroactive de la norme. La Cour n'a pas, en effet, le pouvoir de consolider un acte qui serait irrégulier pour un autre motif. En le faisant, elle violerait la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. Sur ce plan, les déclarations faites au cours des travaux préparatoires selon

Het Arbitragehof is immers niet bevoegd tot handhaving van een handeling die om een andere reden onregelmatig zou zijn. Als het dit wel deed, zou het de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State schenden. De verklaringen die in dit verband tijdens de parlementaire voorbereiding zijn afgelegd, namelijk dat het Arbitragehof niet mag raken aan de bevoegdheid van de Raad van State, zijn volkomen terecht.

Overigens zij opgemerkt dat in deze eerste hypothese de oplossing dezelfde is, onverschillig of men zich aansluit bij ons standpunt dan wel bij dat van het advies van 31 augustus 1983.

De tweede hypothese is die waarin het Arbitragehof de bestuurshandeling vernietigt of nietig verklaart. In dat geval zal de Raad van State zich niet meer hebben uit te spreken omdat het onderwerp, nl. de handeling, verdwenen is. Maar dan behoort men ook aan te nemen dat de beslissing van het Hof *erga omnes* werkt, wat met de tegenwoordige tekst op zijn minst betwistbaar is (zie hierna, blz. 35).

Bovendien behoort men ook rekening te houden met de reeds vermelde hypothese dat de Raad van State, waarbij de zaak inmiddels aanhangig is gemaakt, zou vaststellen dat de betrokken handeling regelmatig is in zoverre ze haar rechtsgrond vindt in een andere wettelijke bepaling dan de vernietigde norm.

De derde hypothese is die waarin het Arbitragehof zich over de bestuurshandelingen niet heeft uitgesproken. In hetgeen voorafgaat hebben wij deze hypothese al gelijkgesteld met de voorgaande, omdat wij van mening zijn dat het Hof alleen een « bipolaire » keuze kan maken, d.w.z. dat wat het Hof niet handhaaft als nietig moet worden beschouwd, als gevolg van het terugwerken van de vernietiging van de norm (*cf.* hierboven, inzonderheid de blz. 15 en 20). In dit opzicht zijn de oplossingen uit het voorgaande punt hier eveneens van toepassing. Men dient zich evenwel bewust te zijn van de grote nadelen voor de rechtszekerheid, aangezien de vernietigde handelingen niet geïdentificeerd zijn. Hier komen de gevaren aan het licht van een extreme interpretatie van de theorie van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking.

In de twee laatste hypothesen blijven wij binnen het kader van de stelling waar wij voor hebben gepleit. Indien men zich daarentegen aansluit bij de stelling die de Raad van State heeft ingenomen in zijn advies van 31 augustus 1983, zal men zich tot dat administratief rechtscollege moeten wenden voor de vernietiging van de bestuurshandelingen die ter uitvoering van een vernietigde norm zijn verricht en die het Arbitragehof niet heeft gehandhaafd. Zonder het optreden van de Raad van State blijven de zaken in staat van wijzen.

Wij herinneren eraan dat wij in onze eerste hypothese ertoe gekomen zijn aan de Raad van State dezelfde bevoegdheid toe te kennen als het advies van 31 augustus 1983. We hebben namelijk in het licht van ons uitgangspunt steeds gemeend dat de bevoegdheid van het Arbitragehof — en daartegenover die van de Raad van State — naar omvang en grenzen nauwkeurig afgestemd moesten worden op het

lesquelles la Cour d'arbitrage ne peut empiéter sur la compétence du Conseil d'Etat sont entièrement pertinentes.

On notera, au demeurant, que, dans cette première hypothèse, la solution est la même, qu'on adopte la position qui est la nôtre ou celle de l'avis du 31 août 1983.

La seconde hypothèse est celle où la Cour annule ou déclare nul l'acte administratif. Dans ce cas, le Conseil d'Etat n'aura plus à statuer, faute d'objet, l'acte ayant disparu. Encore importe-t-il, pour cela, d'admettre que la décision de la Cour ait effet *erga omnes*, ce qui est pour le moins discutabile dans l'état actuel du texte (*cf. infra*, p. 35).

Il faut en outre réserver l'hypothèse, déjà envisagée, dans laquelle le Conseil d'Etat, saisi entretemps, constaterait que l'acte en cause est régulier en tant que trouvant sa base juridique dans une disposition légale étrangère à la norme annulée.

La troisième hypothèse est celle où la Cour ne s'est pas prononcée sur les actes administratifs. Dans nos développements antérieurs, nous avons assimilé cette hypothèse à la précédente, considérant que la Cour n'avait qu'un choix bipolaire, ce qu'elle ne maintient pas devant être considéré comme nul, conséquence de l'effet rétroactif de l'annulation de la norme (*cf. supra* pp. 15 et 20 notamment). Dans cette perspective, les solutions indiquées au point précédent sont applicables ici. On ne peut toutefois se dissimuler les graves inconvénients de cet état de choses pour la sécurité juridique, les actes annulés n'étant pas identifiés. Nous percevons ici les dangers de l'interprétation extrême de la théorie de l'annulation par voie de conséquence.

Dans l'examen de ces deux dernières hypothèses, nous nous sommes placés dans le cadre de la position que nous avons défendue. Si, par contre, on veut se conformer à la thèse exposée dans l'avis du Conseil d'Etat du 31 août 1983, c'est à cette juridiction administrative qu'il faudra avoir recours pour faire annuler les décisions administratives prises en exécution d'une norme annulée que la Cour n'aura pas maintenues. Sans l'intervention de cette juridiction, les choses resteront en l'état.

Rappelons que, dans la première hypothèse, notre position aboutissait à reconnaître au Conseil d'Etat la même compétence que celle que lui reconnaît l'avis du 31 août 1983. C'est que, nous conformant à notre position du départ, nous avons toujours estimé devoir déterminer l'étendue et les limites de la compétence de la Cour d'arbitrage — et, par contraste, celles de la compétence du Conseil d'Etat — à la

minimum dat noodzakelijk is om aan de wil van de wetgever van 1983 zijn « nuttig effect » te geven, met inachtneming van wat de wetgever van 1946 gewild heeft bij het instellen van de Raad van State.

De bevoegdheid van de Raad van State, hoe omvangrijk ook, komt hier alleen aan de orde in zoverre ze daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, doordat de termijn daarvoor nog openstaat. In de tegenwoordige stand van de wetgeving zal veelal aan die voorwaarde niet voldaan zijn, omdat de wetgever de termijn voor het instellen van beroep wegens overschrijding van bevoegdheid niet heeft laten doorlopen. Het kan weliswaar voorkomen dat de termijnen nog lopen wanneer het Hof zich heeft uitgesproken (bij individuele handelingen b.v. zijn er termijnen die eerst na verloop van een min of meer lange tijd ingaan omdat er vooraf een kennisgeving moet plaatshebben, of een andere handeling die op zich laat wachten).

Maar in het merendeel van de gevallen zal een beroep op de Raad van State niet meer mogelijk zijn door de lange tijd die er kan verlopen voordat de zaak krachtens artikel 2 van de wet aanhangig wordt gemaakt bij het Arbitragehof (met name wanneer de termijn weer ingaat ten gevolge van een beslissing van het Arbitragehof op een prejudiciële vraag).

De rechtzoekende zal echter niet helemaal met lege handen blijven staan omdat de Raad van State, afgezien van de mogelijkheid dat de termijnen opnieuw ingaan, zou kunnen uitgaan van een opvatting die een zekere weerklank heeft gevonden in de rechtspraak, nl. dat er buiten de termijnen beroep zou kunnen worden ingesteld op basis van de theorie dat « een onwettigheid eerst later onthuld wordt », een theorie waarin ook de hypothese besloten ligt dat een onwettigheid eerst tot het bewustzijn doordringt bij de vernietiging van de regel waarop de betwiste handeling gegrond was.

Onze Raad van State zou zich ook kunnen inspireren op een Franse rechtspraak, die o.m. uitgaat van de begrippen « acte intégré » (geïntegreerde handeling) en « acte subordonné » (ondergeschikte handeling) en die een onderscheid maakt tussen de verordeningen, waarvan de vernietiging niet doorwerkt in de toepassingsbesluiten, en de individuele handelingen, waarvan de vernietiging kan leiden tot de vernietiging of de intrekking van een andere individuele handeling; b.v., wanneer iemands ontslag wordt vernietigd, moet de ontslagene opnieuw in dienst genomen worden, wat zal leiden tot de intrekking en, in voorkomend geval, tot de vernietiging van de weigering tot intrekking van de benoeming van de vervanger.

Deze rechtspraak heeft wellicht haar nut, maar ze laat veel in het ongewisse wegens de onduidelijkheid van de criteria waardoor er niet te veronachtzamen gevaren ontstaan voor de rechtszekerheid. Haar toepassing in België dreigt nog wankeler te zijn, omdat wij op dit gebied nog in de kinderschoenen staan. Het bezwaar is niet zo groot wanneer het, zoals thans in Frankrijk en meer nog in België, gaat om een « residuaire » rechtspraak, die slechts in een beperkt aantal gevallen toepassing vindt, en wel om individuele situaties

mesure exacte du minimum nécessaire pour donner à la volonté du législateur de 1983 son « effet utile », tout en respectant celle qu'a manifestée le législateur de 1946 en instituant le Conseil d'Etat.

Le pouvoir du Conseil d'Etat, quelle qu'en soit l'étendue, n'est à considérer que dans la mesure où il peut s'exercer effectivement pour la raison qu'on se trouve dans les délais requis. Cette condition risque, dans l'état actuel de la législation, de faire fréquemment défaut puisque le législateur n'a pas réouvert le délai de recours pour excès de pouvoir. Assurément, il peut arriver qu'on se trouve encore dans les délais de recours lorsque la Cour a statué (il y a par exemple, dans le domaine des actes individuels, des délais dont le départ est différé pendant un temps plus ou moins long parce qu'il dépend d'une notification ou d'une opération quelconque qu'on tarde à accomplir).

Mais, dans la grande majorité des cas, compte tenu du laps de temps qui peut s'écouler jusqu'à la saisine de la Cour en vertu de l'article 2 de la loi (notamment en cas de réouverture du délai suite à une décision de la Cour sur question préjudicielle), le Conseil ne pourra plus être saisi.

Le justiciable ne sera toutefois pas complètement dépourvu parce que, indépendamment d'une réouverture des délais, le Conseil pourrait très bien, usant d'une conception qui a trouvé un certain écho dans la jurisprudence, admettre l'introduction de recours hors délai, sur base de la théorie de « la révélation tardive de l'illégalité », théorie qui inclut notamment l'hypothèse de la prise de conscience différée d'une illégalité, à l'occasion de l'annulation de la règle sur laquelle était basé l'acte incriminé.

Notre Conseil d'Etat pourrait également s'inspirer d'une autre jurisprudence, française celle-là, qui met notamment en œuvre les notions d'acte intégré et d'acte subordonné et qui fait une distinction entre d'une part les actes réglementaires, dont l'annulation ne se répercute pas sur les actes d'application et d'autre part les actes individuels, dont l'annulation peut entraîner l'annulation ou le retrait d'un autre acte individuel; par exemple, si une révocation vient à être annulée, celui qui en a fait l'objet doit être réintégré, ce qui conduit au retrait et, le cas échéant, à l'annulation du refus de retrait de la nomination de son remplaçant.

Cette jurisprudence a probablement son utilité mais elle est pleine d'incertitudes, en raison de l'imprécision des critères de sa mise en œuvre et elle comporte de ce fait des dangers non négligeables pour la sécurité juridique. L'application qui pourrait en être faite en Belgique risque d'être encore plus incertaine puisqu'on en est aux premiers balbutiements. L'inconvénient n'est pas grave lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas aujourd'hui en France et davantage en Belgique, d'une jurisprudence de caractère « résiduaire », qui n'intervient que dans

op billijke wijze te regelen en zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Dat zou anders kunnen worden als deze rechtspraak algemeen en herhaaldelijk zou worden toegepast. En ze zal zich dan ook vanzelf ontwikkelen indien men weigert verbetering te brengen in de huidige wettelijke context, waarin de bevoegdheid van het Arbitragehof wordt betwist, terwijl de werking van de Raad van State wordt verlamd door het verstrijken van de termijn waarbinnen een beroep tot vernietiging kan worden ingesteld. Naar alle waarschijnlijkheid zal de Raad van State, doordat hij een beroep buiten de termijn niet rechtstreeks kan aanvaarden, geneigd zijn aan onduidelijke situaties een eind te maken, door gebruik te maken van de theorie van « de onwettigheid die eerst later onthuld wordt », met alle risico's die daaraan verbonden zijn.

Pro memorie nog een laatste punt : krachtens artikel 107 van de Grondwet kan de Raad van State, zowel als ieder ander rechtscollege weigeren onwettige besluiten toe te passen (cf. Gedr. St. Senaat 704 (1980-1981) nr. 1, blz. 41 en de noot; Gedr. St. Senaat 759 (1983-1984) nr. 2, blz. 43).

Dit is een waarborg van wettigheid die weliswaar niet van enig belang ontbloomt is, maar waarvan de betekenis toch beperkt blijft en die het nadeel heeft de zaken gedurende onbepaalde tijd in het ongewisse te laten. De exceptie van onwettigheid, neergelegd in artikel 107 van de Grondwet (een bepaling die geen bevoegdheden toekent, maar aan de rechtscolleges eenvoudig een prerogatief verleent waarvan zij bij de uitoefening van hun functies gebruik moeten maken in zaken waarvoor zij bevoegd zijn krachtens andere bepalingen van de Grondwet — b.v. artikelen 92 en 93 — of van een wet), zal immers alleen kunnen worden aangevoerd voor zover er een geschil aanhangig kan worden gemaakt bij een bevoegd gerecht, dat dan zal weigeren het onregelmatig besluit toe te passen (zo b.v. bij strafvervolgung wegens schending van een strafrechtelijk gesanctioneerde verordening, indien die verordening is uitgevaardigd op grond van een vernietigde norm : volgens het voorgelegde ontwerp worden immers alleen de strafrechtelijke veroordeling gegrond op de vernietigde norm zelf « uitgewist »; zo ook bij vervolging in belastingzaken op basis van een bestuursbeslissing genomen ter uitvoering van een vernietigde norm of bij een vordering tot teruggave van ten onrechte geïnde belastingen, enz.).

De beslissing die dan zal worden genomen en enkel het betreffende gezag van het gewijsde zal bezitten, zal bovendien alleen een bijzonder geval regelen, terwijl voor de andere hypothesen die zich kunnen voordoen, dezelfde moeilijkheden blijven bestaan. Dit is overduidelijk een waarborg die slechts een aanvullende rol kan spelen (een noodoplossing i.p.v. een echte oplossing) en waarvan dan ook niets méér te verwachten is. Het zou jammer zijn als de exceptie van onwettigheid, door het uitblijven van een adequate wettelijke regeling voor dit probleem, noodgedwongen een rol zou gaan spelen die zij onbetwistbaar niet aankan.

B. Leemten van het systeem

In de loop van ons onderzoek naar een regeling voor de bestuurshandelingen verricht met toepassing van een ver-

un nombre de cas limités, en vue de régler équitablement et d'ajuster au mieux les situations individuelles. Il pourrait devenir plus important dans le cas où un usage général et répété viendrait à être fait de cette jurisprudence. Or celle-ci aura naturellement tendance à se développer si l'on se refuse à améliorer le contexte légal actuel, dans lequel la compétence de la Cour d'Arbitrage est contestée, tandis que le Conseil d'Etat se trouve paralysé par l'expiration du délai de recours en annulation. Selon toute probabilité, le Conseil d'Etat, n'ayant pas la possibilité d'accepter les recours hors délai de façon directe, s'attachera, pour mettre fin à des situations intolérables, à utiliser la théorie de la « révélation tardive de l'illégalité » avec tous les aléas qu'elle comporte.

Rappelons pour mémoire un dernier élément : le refus d'application des décisions illégales, qu'il appartient au Conseil d'Etat comme à toute juridiction de faire valoir en vertu de l'article 107 de la Constitution (cf. Doc. Sénat 1980-1981, n° 704/1, p. 41 et la note; Doc. Sénat 1983-1984, n° 759/2, p. 43).

C'est une garantie de légalité non dépourvue d'intérêt mais de portée limitée et qui présente l'inconvénient de laisser les choses dans l'incertitude pendant une durée indéterminée. En effet, l'exception d'illégalité consacrée par l'article 107 de la Constitution (qui n'est pas une disposition attributive de compétence mais qui confère simplement aux juridictions une prérogative à mettre en œuvre dans l'exercice de leurs fonctions sur les matières attribuées à leur compétence par d'autres dispositions de caractère constitutionnel — ainsi, les articles 92 et 93 — ou légal), ne jouera que pour autant qu'un litige puisse être engagé devant une juridiction compétente, qui refusera alors d'appliquer la décision irrégulière (ainsi, notamment, à l'occasion de poursuites pénales engagées pour violation de règlements administratifs sanctionnés pénalement, pris en application d'une norme annulée : le projet actuellement en discussion « n'efface », en effet, que les condamnations pénales basées sur la norme annulée elle-même; ainsi encore, lors de poursuites fiscales engagées sur base d'une décision administrative prise en application d'une norme annulée ou lors d'une action en restitution d'impôts indûment perçus; etc.).

En outre, la décision prise, qui ne bénéficie que de l'autorité relative de la chose jugée, ne règlera que le cas d'espèce et laissera subsister des difficultés pour les autres hypothèses qui pourraient se présenter. C'est, de toute évidence, une garantie qui n'est appelée à jouer qu'un rôle de complément (un palliatif plutôt qu'une solution) et à laquelle il ne peut être question de demander davantage. Il serait regrettable que par l'effet d'une carence du législateur à régler de manière adéquate le problème qui nous occupe, l'exception d'illégalité soit, par la force des choses, appelée à remplir une fonction qu'elle n'est incontestablement pas capable d'assumer.

B. Lacunes du système

Dans notre analyse du système de règlement du sort des actes administratifs pris en application d'une norme annulée,

nietige norm, hebben wij reeds de aandacht gevestigd op een aantal leemten waarvan wij menen dat ze, in dit stadium van ons onderzoek, best gegroepeerd zouden worden in een beknopt maar duidelijk overzicht. Men kan immers alleen aan verbetering van een instelling gaan denken, wanneer men zich duidelijk bewust is van haar onvolkomenheden.

De eerste leemte, en dit is de fundamenteelste waaruit de andere grotendeels voortvloeien, is het gevolg van de onvolkomenheid van de wettekst zelf, nl. enerzijds de vaagheid en het « onafgewerkt zijn » van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet en anderzijds het stilzwijgen van het ontwerp betreffende de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof. Deze « tekstgebreken » maken het voor de onderzoeker onmogelijk om een volkomen onbetwistbare interpretatie te doen gelden, hoe zorgvuldig en nauwkeurig hij daarbij ook is tewerkgegaan. Zo heeft men, als argument tegen onze interpretatie, het eerste lid van artikel 6, dat aan het Hof uitdrukkelijk een vernietigingsbevoegdheid voor de wetten en decreten toekent, en het tweede lid van datzelfde artikel, dat niet uitdrukkelijk voorziet in diezelfde bevoegdheid voor de gevolgen van die wetten en decreten, tegen elkaar uitgespeeld. Deze interpretatie, die aan de letter van de wet voorrang geeft boven de geest, is onaanvaardbaar omdat ze berust op de verkeerde gedachte dat er een tegenstelling zou zijn tussen de twee leden, terwijl het tweede lid a.h.w. « het voetspoor volgt » van het eerste lid, waarvan het het verlengstuk en de natuurlijke aanvulling is. Dit neemt niet weg dat, indien de tekst in zijn tegenwoordige vorm gehandhaafd blijft, deze stelling altijd verdedigd kan worden met argumenten die slechts schijnbaar gegrond zijn en misleidend kunnen werken.

Aangezien er onvoldende duidelijkheid bestaat over de grondslag, ondervindt de technische uitwerking van het mechanisme daar de terugslag van.

Het zou beter zijn geweest indien de bevoegdheden van het Hof duidelijker waren omschreven en wat minder discretionair waren geweest, niet zozeer naar de inhoud als wel naar de vorm. Het Arbitragehof kan handhaven of niet handhaven en de niet-handhaving — die zich kan voordoen als een stilzwijgen — staat, in het systeem van de retroactieve vernietiging van de norm, gelijk met nietigverklaring of vernietiging. Is het uit het oogpunt van de rechtszekerheid denkbaar dat het Arbitragehof het stilzwijgen zou bewaren over handelingen die teniet gedaan worden ten gevolge van de vernietiging van de norm die eraan ten grondslag heeft gelegen? Hoe kan men overigens niet-handhaving redelijkerwijze op dezelfde voet plaatsen als niet-beslissen?

Het gezag en de gevolgen van de arresten van het Arbitragehof zijn slecht omschreven voor het gebied dat ons hier bezig houdt. Indien de vernietigende arresten volgens artikel 7 van de organieke wet het volstrekt gezag van gewijsde hebben en dus *erga omnes* gelden (cf. memorie van toelichting, Gedr. St. Senaat 704-1, blz. 5), geldt dat volstrekt gezag alleen voor de vernietigingsarresten. Het geldt niet voor de afwijzing van een beroep tot vernietiging van de norm (cf. advies van de Raad van State, 25 maart 1981,

nous avons été amené à évoquer un certain nombre de lacunes qu'il nous paraît, à ce stade de notre étude, utile de regrouper en un inventaire succinct mais précis. On ne peut, en effet, songer à améliorer une institution que si on a une conscience claire de ses carences.

La première lacune, qui est la plus fondamentale et dont dérivent en grande partie les autres, tient dans l'insuffisance du texte légal lui-même, à savoir, l'imprécision et « l'inachèvement » de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique, d'une part, le silence du projet sur les effets des arrêts d'annulation de la Cour, de l'autre. Cette « déficience textuelle » met l'analyste dans l'impossibilité de faire prévaloir une interprétation absolument incontestée, quels que soient le soin et la rigueur qu'il ait mis à l'établir. Ainsi, on n'a pas manqué, pour combattre l'interprétation qui est la nôtre, d'opposer la rédaction de l'article 6, alinéa 1^{er}, qui confère expressément un pouvoir d'annulation à la Cour en ce qui concerne les lois et décrets, à celle de l'alinéa 2, qui ne prévoit pas explicitement le même pouvoir en ce qui concerne les effets de ces lois et décrets. Cette interprétation, qui fait prévaloir la lettre du texte sur son esprit, est inacceptable car elle repose sur l'idée erronée que les deux alinéas seraient en opposition, alors que l'alinéa 2 se trouve en quelque sorte « dans le sillage » de l'alinéa 1^{er} dont il est le prolongement et le complément naturel. Il n'empêche que, si on maintient le texte dans son état actuel, cette thèse pourra toujours être défendue à l'aide d'une argumentation qui n'est fondée qu'en apparence et qui peut abuser.

La base étant insuffisamment précise, l'aménagement technique du mécanisme s'en ressent.

Les pouvoirs de la Cour auraient gagné à être explicités et leur caractère discrétionnaire à être quelque peu atténués non quant au fond, certes, mais quant à la forme. La Cour peut maintenir ou ne pas maintenir, et le non-maintien — qui peut s'exprimer par le silence — équivaut, dans le système de l'annulation rétroactive des normes, à une déclaration de nullité ou à une annulation. Est-il concevable, du point de vue de la sécurité juridique, qu'il soit permis à la Cour de passer sous silence les actes dont l'annulation de la norme de base entraîne l'anéantissement? Comment, au demeurant, peut-on mettre raisonnablement sur le même pied une décision de non-maintien et l'absence de décision?

L'autorité et les effets des arrêts de la Cour sont mal définis dans le domaine qui nous occupe. Si les arrêts d'annulation ont, aux termes de l'article 7 de la loi organique, l'autorité absolue de la chose jugée et valent donc *erga omnes* (cf. exposé des motifs, Doc. Sénat 704, n°1, p. 5), cette autorité absolue ne s'attache qu'aux arrêts d'annulation. Elle ne bénéficie pas aux décisions de rejet des demandes en annulation des normes (cf. avis du Conseil d'Etat, 25 mars 1981, Doc. Sénat 704, 1980-1981, n° 1, p. 41), ni davantage

Gedr. St. Senaat 704-1, blz. 41) noch voor de handhaving van de gevolgen van de vernietigde norm, niettegenstaande het feit dat de arresten van het Hof van rechtswege uitvoerbaar zijn (art. 98), definitief en niet vatbaar voor beroep (art. 99). Wat betreft de beslissingen om niet te handhaven, zou men als argument voor hun volstrekt gezag kunnen aanvoeren dat ze niet anders doen dan een nietigheid vaststellen die correlatief is aan een vooraf bestaande vernietiging. Niettemin kan men, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in de wettekst, ernstig twijfelen of dat wel juist is. Wat derhalve te denken van het gezag dat kan voortkomen uit de « niet-handhaving » van bestuurshandelingen ingeval het Arbitragehof geen beslissing heeft genomen ?

De onzekerheid omtrent het gezag van de beslissingen van het Arbitragehof, anders dan voor de vernietiging van wetten of decreten, is vooral te betreuren t.a.v. de gerechten, en inzonderheid van de Raad van State. Is de Raad van State verplicht rekening te houden met die beslissingen wanneer hij nog in staat is een uitspraak te doen *ratione temporis* ? Met de teksten die thans voor ons liggen, is het onmogelijk op die vraag bevestigend te antwoorden.

Al die onvolkomenheden en onzekerheden dreigen zwaar te drukken op de actie van het Arbitragehof (waarvan men trouwens niet weet in hoeverre het in de administratieve mechanismen zal willen of kunnen ingrijpen), evenals op de actie van de Raad van State.

Houdt men rekening met de extreme gevallen, dan zal men in de grootste verwarring terechtkomen.

Indien het Arbitragehof zich niet bevoegd acht om zich uit te spreken over de bestuurshandelingen die hier aan de orde zijn, en indien de Raad van State zijnerzijds de bevoegdheid om die handelingen te vernietigen niet heeft of niet meent te hebben, is het zeer goed mogelijk dat die handelingen, zelfs al worden ze niet gehandhaafd, in feite « over-eind blijven », omdat er geen rechterlijke beslissing is die hun verdwijning bekrachtigt.

Indien daarentegen zowel de Raad van State als het Arbitragehof hun prerogatieven maximaal pogen te benutten, stelt men zich bloot aan een rechtspraak vol tegenstrijdigheden, wat al niet beter is dan het ontbreken van een rechtspraak.

Het is duidelijk : de rechtstoestand die zich zal voordoen bij de inwerkingtreding van het wetsontwerp zoals het thans luidt, draagt het merkteken van dubbelzinnigheid en onzekerheid omtrent de bestuurshandelingen van individuele en algemene strekking, gegrond op een norm die wordt vernietigd.

Dat sterkt ons in de overtuiging (*cf.* hierboven blz. 26) dat de wetgever niet mag zwijgen. Hij moet een standpunt innemen, in die zin dat de jurisdictionele bevoegdheid duidelijk en nauwkeurig toegewezen moet worden. Dat kan gebeuren hetzij door het ontwerp weer naar de Commissie te

aux décisions de maintien des effets des formes annulées, nonobstant le fait que les arrêts de la Cour sont exécutoires de plein droit (art. 98), définitifs et sans recours (art. 99). Quant aux décisions de non-maintien, on pourrait faire valoir, en faveur de leur autorité absolue, qu'elles ne font que constater une nullité corrélative à une annulation pré-existante. Toutefois, en l'absence de stipulation expresse dans le texte légal, on peut sérieusement douter qu'il en soit ainsi. Que penser, dans ces conditions, de l'autorité qui peut découler du « non-maintien » d'actes administratifs par absence de décision de la Cour ?

C'est surtout à l'égard des juridictions, tout particulièrement du Conseil d'Etat, que l'incertitude qui existe quant à l'autorité des décisions de la Cour d'arbitrage, lorsqu'elle intervient en dehors de son pouvoir d'annulation des normes législatives ou décrétales, est particulièrement regrettable. Ces décisions s'imposent-elles au Conseil d'Etat lorsque celui-ci se trouve encore en état de statuer *ratione temporis* ? Il est, dans l'état actuel des textes, impossible de répondre affirmativement à cette question.

Ces différents éléments d'imperfection et d'incertitude risquent de peser lourdement sur l'action de la Cour d'arbitrage, dont on ne sait d'ailleurs jusqu'à quel degré la Cour voudra ou pourra la mener au sein des mécanismes administratifs, tout comme elle risque de peser sur l'action du Conseil d'Etat.

On ne manquera pas, si on prend en considération les éventualités extrêmes, de se trouver dans la plus grande confusion.

Si la Cour d'arbitrage ne se reconnaît pas le pouvoir de se prononcer sur les actes administratifs qui retiennent notre attention et que le Conseil d'Etat, de son côté, n'a pas ou n'estime pas avoir le pouvoir de les annuler, ces actes, même non maintenus, pourraient très bien, en fait, « rester debout » faute de décision juridictionnelle consacrant leur disparition.

Par contre, si le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage tentent l'un et l'autre à exercer au maximum leur prerogative, on s'expose à des contrariétés de jurisprudence qui ne sont pas préférables à une carence juridictionnelle.

On le voit, la situation juridique qui se présentera lors de l'entrée en vigueur du projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé est pleine d'ambiguïté et d'incertitude en ce qui concerne le sort des actes administratifs, réglementaires ou individuels, pris en vertu d'une norme annulée.

Ceci nous confirme dans l'idée (*cf. supra*, p. 26) que le législateur ne peut rester muet. Il doit prendre position dans le sens d'une attribution claire et précise de compétence juridictionnelle. Cette intervention législative peut opérer soit par le renvoi du présent projet en Commission pour

verwijzen voor een nader onderzoek — de snelste oplossing — hetzij door een ander ontwerp in te dienen dat uitsluitend betrekking heeft op de betrokken handelingen. Een probleem van die omvang mag immers niet onopgelost blijven.

Sommigen zullen misschien van mening zijn dat het probleem slechts van bijkomstig belang is. Doordat, zullen zij zeggen, de vernietiging vroeg genoeg zal plaatshebben of het Hof gebruik zal maken van zijn schorsingsbevoegdheid overeenkomstig artikel 8 van de organieke wet, zal de uitvoerende macht vaak niet de tijd hebben om de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten te nemen. Bepaalde besturen zullen zelfs uit voorzichtigheid wachten met de uitvoering van de normen, indien daartegen een gegrond voorkomend beroep is ingesteld.

Het is helemaal niet zeker dat dit de « natuurlijke » gedragslijn van de bestuursorganen is, zij het van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten. Gelet op de « concurrentie » die er tussen die overheidsorganen nu is, en die zal blijven voortbestaan, is het niet ondenkbaar dat men met een zekere spoed, of zelfs met enige overhaasting tot uitvoering zal overgaan, al was het maar om onomkeerbare situaties te scheppen. Dat zou aanleiding kunnen geven tot een massa bestuursgeschillen.

Anderen zullen daarentegen wijzen op de regulerende rol van de bevoegde wetgeversorganen, zoals herhaaldelijk gebeurd is tijdens de parlementaire voorbereiding (*cf.* hierboven, blz. 4 en 12). Door de inwerkingtreding van artikel 6, tweede lid, zo werd verklaard, zullen « de gerechten de mogelijkheid hebben om de betrokken wetgever een bepaalde termijn te laten, zodat deze zijn wetgeving kan aanpassen » (Gedr. St. Senaat 246/2, blz. 113). Dit optreden van de wetgever is zeker wenselijk en het is te hopen dat de betrokken instanties (enerzijds de bevoegde wetgever en anderzijds het onbevoegde orgaan dat gebruik maakt van zijn bevoegdheid om de handeling in te trekken) hun taak van harmonisering zo goed mogelijk zullen volbrengen. Het zou echter onvoorzichtig zijn om zich volledig op hen te verlaten. Op een gegeven ogenblik is een jurisdictionele sanctie onmisbaar — en niet alleen de sanctie van artikel 107 van de Grondwet, die, zoals gezegd, onvoldoende is : er is een rechtstreekse, snelle en definitieve oplossing nodig.

C. Verbetering van het systeem

Om de moeilijkheden en onzekerheden van het huidige systeem te verhelpen, zijn er theoretisch drie oplossingen mogelijk. Allereerst rechtsomkeert maken door uitdrukkelijk te bepalen dat het Arbitragehof niet bevoegd is om te oordelen over de geldigheid van de handelingen ter uitvoering van de vernietigde normen. Men kan integendeel verder gaan dan nu door de vernietigingsbevoegdheid van het Hof te verruimen. Ten slotte kan men ook voor een tussenoplossing kiezen door het systeem aan te passen dat we thans kennen.

De eerste oplossing lijkt moeilijk aanvaardbaar, want daardoor zou aan het Hof een prerogatief worden ontnomen

réexamen — solution la plus rapide — soit par le dépôt d'un autre projet concernant uniquement les actes en cause. On ne peut, en effet, laisser en suspens la solution d'un problème de cette importance.

Certains estimeront peut-être que la question n'a qu'une importance secondaire. Du fait, diront-ils, que les annulations interviendront assez tôt ou que la Cour usera du pouvoir de suspension qu'elle tire de l'article 8 de la loi organique, les autorités exécutives chargées de la mise en œuvre des normes n'auront pas souvent le temps de prendre les arrêtés d'application nécessaires. Certaines d'entre elles, ajoutera-t-on, éviteront même, par prudence, de mettre en application des normes lorsqu'un recours paraissant fondé aura été ouvert contre celles-ci.

Il n'est pas du tout certain que ce soit là le comportement « naturel » des autorités administratives, qu'elles soient nationales, communautaires ou régionales. Dans la perspective de « concurrence » qui se manifeste et continuera à se manifester entre ces autorités, il n'est pas interdit de penser qu'une certaine diligence, voire une certaine précipitation se manifesteront dans l'exécution, ne fût-ce que pour créer des situations irréversibles. Ainsi pourra se constituer un lourd contentieux potentiel.

D'aucuns feront par ailleurs état du rôle régulateur des organes législatifs compétents, évoqué à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires (*cf. supra*, pp. 4 et 12). Par la mise en œuvre de l'article 6, alinéa 2, a-t-on déclaré : « les juridictions ont dès lors la possibilité de laisser au législateur concerné un certain délai lui permettant d'adapter sa législation » (Doc. Sénat n° 246/2, p. 113). Une telle intervention est assurément souhaitable et il est à espérer que les pouvoirs intéressés (législateur compétent, d'une part, autorité incompétente exerçant son pouvoir de retirer l'acte, de l'autre) assureront au maximum leur tâche d'harmonisation. Il serait toutefois imprudent de s'en remettre entièrement à leur action. A un certain moment, une sanction juridictionnelle est indispensable — et pas seulement celle de l'article 107 de la Constitution, insuffisante, on l'a dit plus haut : il faut une solution directe, rapide et définitive.

C. Amélioration du système

Pour remédier aux difficultés et incertitudes du système actuel, trois solutions sont théoriquement possibles. On peut, d'une part, revenir en arrière en écartant expressément la compétence de la Cour d'arbitrage quant à l'appréciation de la validité des actes d'application des normes annulées. On peut, au contraire, aller de l'avant en élargissant le pouvoir d'annulation de la Cour. On peut enfin s'arrêter sur une position intermédiaire, en aménageant le système que nous connaissons.

La première solution paraît difficilement acceptable car elle conduirait à priver la Cour d'une prerogative que le

dat de wetgever van 1983 essentieel achtte voor het naar behoren vervullen van zijn taak. Het is van belang te beseffen dat indien aan het Arbitragehof de bevoegdheid wordt ontzegd om de handelingen ter uitvoering van de vernietigde normen nietig te verklaren, men logischerwijze aan het Hof ook de bevoegdheid moet ontzeggen om die handelingen te handhaven. Hoe zou het Hof immers kunnen bepalen welke handelingen gehandhaafd moeten worden, indien het in de onmogelijkheid verkeert om de handelingen ter uitvoering van de vernietigde normen te identificeren? De eerste oplossing zou er tenslotte op neerkomen dat artikel 6, tweede lid, niet meer werkt, met andere woorden dat het stilzwijgend wordt opgeheven.

De tweede oplossing is even moeilijk uit te voeren omdat ze fundamenteel de wil van de wetgever van 1983 op de helling zet, die de bevoegdheid van het Hof inzake bestuurs-handelingen heeft willen beperken om te verhinderen dat het op het terrein van de Raad van State zou treden.

De enige weg die openblijft is dus een zo goed mogelijke verbetering van het systeem.

Men dient allereerst de bevoegdheid die de wetgever aan het Hof heeft willen toekennen te « consolideren » door ondubbelzinnig, d.w.z. voluit, te verklaren dat het Hof bevoegd is om bestuurshandelingen te vernietigen die zijn verricht ter uitvoering van een norm die het Hof vernietigd heeft.

« Consolideren zonder meer » is evenwel niet voldoende, want uit de hierboven gemaakte analyse blijkt dat het systeem, zoals dat thans is opgevat, niet volledig operationeel is.

In dit verband dient rekening te worden gehouden met drie elementen.

Het eerste is dat de mogelijkheden van het Hof duidelijk omschreven zijn, evenals de rechtsgevolgen van ieder van die mogelijkheden. In geen geval mogen begrippen waarvan het onderlinge verband niet duidelijk is, in het vage blijven, zoals thans het geval is met het begrip « vernietiging » (of erkenning van nietigheid) en de begrippen « niet-handhaving » en « stilzwijgen ». Het Arbitragehof dient te kiezen tussen drie houdingen, twee « actieve » (vernietiging en handhaving, waarvan de respectieve strekking niet nader omschreven behoeft te worden) en een meer « passieve » (niet-handhaving, die een uitvloeisel kan zijn van het enkele stilzwijgen van het Hof). Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de niet-handhaving — die in onze interpretatie van artikel 6, tweede lid, neerkomt op een « impliciete vernietiging » (cf. hierboven, blz. 28) — en de twee andere houdingen, want in de tegenwoordige stand van zaken leidt dit tot rechtsonzekerheid. Wij overwegen daar een andere specifieke oplossing voor die we hierna zullen toelichten (blz. 41).

Het tweede element ligt in de noodzaak om het onderzoek van de gevolgen van de norm, althans voor zover dat moet leiden tot handhaving of tot vernietiging, te beschou-

législateur de 1983 a jugée essentielle au bon accomplissement de sa mission. Il importe de se rendre compte que si on refuse à la Cour le pouvoir de reconnaître comme nuls les actes d'application des normes annulées, il faut, en toute logique, lui refuser également celui de les maintenir en vigueur. Comment, en effet, la Cour pourrait-elle déterminer les actes à maintenir en vigueur si elle est mise dans l'impossibilité d'identifier les actes d'application des normes annulées? La première solution aboutirait donc, en définitive, à rendre inopérant l'article 6, alinéa 2, en d'autres termes à l'abroger tacitement.

Le seconde solution est aussi difficilement réalisable, car elle remet fondamentalement en question la volonté du législateur de 1983, qui a entendu limiter la compétence de la Cour en matière d'actes administratifs afin qu'elle n'empiète pas sur celle du Conseil d'Etat.

La seule voie restant ouverte est donc celle qui consiste à l'aménagement, au mieux, du système actuel.

Il importe, en tout premier lieu, de « considérer » la compétence que le législateur a entendu attribuer à la Cour en l'affirmant sans équivoque, c'est-à-dire en clair, en attribuant expressément à la Cour le pouvoir d'annuler les actes administratifs pris en application d'une norme annulée par la Cour.

Une « consolidation pure et simple » n'est toutefois pas suffisante car l'analyse faite plus haut nous a montré que le système, tel qu'il est conçu pour l'instant, n'est pas pleinement opérationnel.

Trois éléments sont à mettre en œuvre à cet égard.

Le premier élément est que les possibilités ouvertes à la Cour soient nettement précisées, de même que les conséquences juridiques attachées à chacune d'elles. Il ne peut être question de laisser dans le vague des notions dont les rapports ne sont pas précisés, comme le sont actuellement celles de l'annulation (ou reconnaissance de nullité) et celles de non-maintien et de silence. Il importe d'inviter la Cour à choisir entre trois attitudes, deux attitudes « actives » — l'annulation et le maintien, dont la portée respective n'a pas besoin d'être précisée — et une attitude plus « passive » — celle de non-maintien (qui peut résulter du seul silence de la Cour). Il s'impose de différencier nettement le non-maintien — qui s'analyse, dans notre système d'interprétation de l'article 6, alinéa 2, comme une « annulation implicite » (cf. *supra*, p. 28) — des deux autres positions car, nous l'avons vu, il est, dans l'état actuel des choses, générateur d'insécurité juridique. Nous envisageons, en ce qui le concerne, une autre solution spécifique que nous exposerons plus loin (p. 41).

Le second élément réside dans la nécessité de considérer l'examen des effets de la norme, tout au moins quand il doit déboucher sur un maintien ou une annulation, comme

wen als een wezenlijk onderdeel van het geding betreffende de norm zelf en niet, zoals het geval dreigt te zijn in de tegenwoordige stand van de wetgeving, als een eenvoudig aanhangsel van dat geding. De bedoeling is dat het desbetreffende onderzoek plaatsheeft in het kader van een echte procedure op tegenspraak waarin het Hof zijn bevoegdheden tot behandeling ten volle kan uitoefenen en waarin alle belanghebbende partijen kunnen tussenkomen.

Het derde element is dat het volstrekte gezag van het gewijsde wordt erkend voor de beslissingen waarbij het Hof bestuurshandelingen vernietigt en dat het principieel wordt erkend voor de beslissingen tot handhaving van die handelingen, welk principieel gezag geen hinderpaal mag vormen voor hun vernietiging door de Raad van State wegens een eigen gebrek, noch voor een wijziging door de bevoegde instantie.

Het toekennen van de vernietigingsbevoegdheid voor bedoelde handelingen aan het Arbitragehof is voor de rechtzoekenden een eenvoudige oplossing, omdat dan geen nieuw beroep behoeft te worden ingesteld. Om diezelfde reden is het een snelle oplossing. Bovendien is het ook een rationele oplossing: het Hof, dat bij veronderstelling een grondig onderzoek zal hebben verricht naar de regelmatigheid van de normen die het zal hebben vernietigd en dat, zowel wat de positieve kanten als de negatieve kanten betreft, de wenselijkheid zal hebben nagegaan van de voorlopige of definitieve handhaving van de besluiten, zal inderdaad de aangewezen instantie zijn om over hun vernietiging te oordelen, aangezien het de problematiek van alle kanten zal hebben bekeken.

Het opnieuw doen ingaan van de termijn waarbinnen een beroep tot vernietiging voor de Raad van State kan worden ingesteld, is een minder eenvoudige en minder snelle oplossing aangezien een bijkomende rechtsprekende instantie wordt ingeschakeld. Dat verlengt bovendien de debatten en derhalve ook de periode van onzekerheid, althans gedurende een bepaalde termijn.

Het optreden van het Arbitragehof heeft niettemin grenzen die men moeilijk of liever niet te buiten kan gaan. Die grenzen houden verband met de aard van bepaalde handelingen die behoren bij de vernietigde normen en met de context waarbinnen zij gesitueerd zijn.

Wat betreft de vernietiging bij wege van gevolgtrekking waartoe het Hof voor de bestuurshandelingen zal moeten overgaan, hebben wij erop gewezen (zie hierboven blz. 28-29) dat het belangrijkste probleem het identificeren is van de handelingen waarop de onregelmatigheid van de vernietigde norm een weerslag heeft ten gevolge van het feit dat ze in die norm hun uitsluitende grondslag vinden.

Het is bekend dat die identificering aanleiding kan geven tot verschillende moeilijkheden. Ze is in het algemeen vrij

faisant partie intégrante de l'instance concernant la norme elle-même, et non, ainsi que cela risque d'être le cas dans l'état actuel de la législation, comme un simple appendice de cette instance. Ceci, afin que l'examen en cause fasse l'objet d'une véritable procédure juridictionnelle de caractère contradictoire dans laquelle tous les pouvoirs d'instruction dont dispose la Cour pourront être mis en œuvre et toutes les parties intéressées auront la possibilité d'intervenir.

Le troisième élément tient dans la reconnaissance de l'autorité absolue de la chose jugée aux décisions d'annulation par la Cour des actes administratifs et d'une autorité de principe aux décisions de maintien de ces actes, autorité de principe qui ne ferait obstacle ni à leur annulation par le Conseil d'Etat en raison d'un vice propre, ni à leur modification par l'autorité compétente.

La reconnaissance à la Cour d'arbitrage du pouvoir d'annulation des actes qui nous occupent est une solution simple pour les administrés car elle ne nécessite pas l'introduction d'un nouveau recours. Elle est, pour cette même raison, une solution rapide. Elle est, en outre, une solution rationnelle: la Cour, qui aura par hypothèse longuement analysé le problème de la régularité des normes qu'elle aura annulées et qui aura envisagé, dans ses aspects positifs et dans ses aspects négatifs, l'opportunité du maintien provisoire ou définitif des arrêtés, sera bien placée pour juger de leur annulation, ayant en main toutes les données du problème.

La réouverture du délai du recours en annulation devant le Conseil d'Etat est une solution moins simple et moins rapide car elle comporte une instance supplémentaire; en outre, elle prolonge les débats et, de la sorte, la période d'insécurité, tout au moins pendant un délai déterminé.

L'intervention de la Cour d'arbitrage a toutefois des limites qu'il est difficile ou inopportun de dépasser. Ces limites tiennent à la nature de certains des actes liés aux normes annulées et au contexte dans lequel ils se situent.

Nous avons signalé (*supra* pp. 28-29), en ce qui concerne l'annulation par voie de conséquence, à laquelle la Cour devra procéder en ce qui concerne les actes administratifs, que le problème essentiel est d'identifier les actes sur lesquels rejaillit l'irrégularité de la norme annulée parce qu'ils ont en elle leur fondement exclusif.

On sait que ce travail d'identification présente des difficultés variables. Il est, en ordre général, assez simple pour les

eenvoudig voor de bestuurshandelingen met een normatief karakter, met andere woorden voor de verordenende handelingen, die in zekere zin de aanvulling, het natuurlijke verlengstuk zijn van de wetgevende of decreetgevende norm die is vernietigd. De identificering is — of kan — moeilijker zijn voor de handelingen met een individueel karakter. De moeilijkheidsgraad varieert eveneens naargelang de betrokken handelingen rechtstreeks of zijdelings invloeiels zijn van de vernietigde norm — de moeilijkheden nemen namelijk toe naarmate er een opeenvolging is van gevolgen, en daarna komen nog de gevolgen van de gevolgen, aangezien de vermenigvuldiging van de tussenschakels het verband tussen de gevolgen doet vervagen en ze meer en meer onzichtbaar maakt.

Het lijkt geen twijfel dat het Arbitragehof zich slechts aarzeland op dit laatste terrein zal begeven. In de eerste plaats zal het Hof het « opsporingswerk » alleen moeten verrichten, aangezien geen enkele « belanghebbende » die bezwaren heeft tegen een handeling, gerechtigd is zich tot het Hof te wenden. Vervolgens zal het Hof zich vertrouwd moeten maken met de « geheimen van de administratie » en het is niet zeker dat het daartoe de nodige sleutels bezit. Kan men redelijkerwijze van het Hof verlangen dat het zich bezighoudt met het rechtzetten van administratieve situaties die overhoop gehaald zijn door de vernietiging van een norm, een aanzienlijk werk dat niet tot zijn opdracht behoort? Dit is een taak waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen en waarvoor het Hof niet is toegerust, zodat het moeilijk wordt om de verantwoordelijkheid daarvoor te dragen — en die opmerking geldt, dat dient te worden onderstreept, voor ieder optreden van het Hof t.a.v. handelingen verricht met toepassing van een norm die is vernietigd, met inbegrip van de beslissing om die handelingen te handhaven. Daarbij komt nog dat, aangezien het Hof als voornaamste taak heeft zich uit te spreken over de vernietiging van de normen, het onderzoek van de uitvoeringsbesluiten eventueel slechts bijkomstig zal zijn en, aangezien daarin aanvankelijk niet is voorzien en de « partijen » daarmee niet bekend zijn, waarschijnlijk geen aanleiding zal kunnen geven tot een debat op tegenspraak. Weliswaar beschikt het Hof krachtens artikel 74, 1^o en 2^o, van de organieke wet over ruime onderzoeksbevoegdheden en voorziet artikel 70; § 2, van dezelfde wet overigens in een procedure van tussenkomst, maar men kan er ernstig aan twifelen dat die bepalingen voldoende zijn om het Hof in staat te stellen over te gaan tot een debat op tegenspraak in de volle betekenis van het woord. In die omstandigheden zou het verstandig zijn te voorzien in een andere rechtsprekende instantie zodat het debat kan plaatshebben.

Het spreekt vanzelf dat de Raad van State beter dan het Arbitragehof die taak zal kunnen vervullen. Dit is immers een terrein waarmee de Raad van State bekend is en waarvan hij alle technieken beheerst. Hij zal bovendien geholpen worden door de « belanghebbenden » om de handelingen te identificeren die onderzocht moeten worden, voor zover de wetgever besluit om de termijn van beroep wegens overschrijding van bevoegdheid opnieuw te doen ingaan. Zo zul-

actes administratifs de caractère normatif, en d'autres termes pour les actes réglementaires, qui sont en quelque sorte le complément, le prolongement naturel de la norme législative ou décrétole annulée. Il est — ou peut être — plus malaisé pour les actes de caractère individuel. Les données du problème varient également selon que les actes en cause sont des effets directs ou des effets indirects de la norme annulée — les difficultés s'accroissant à mesure qu'on progresse dans l'enchaînement des conséquences, puis les conséquences des conséquences, la multiplication des intermédiaires oblitérant les liens entre les effets, et les rendant de plus en plus imperceptibles.

Il ne fait pas de doute que la Cour d'arbitrage ne s'engagera qu'avec réticence sur ce dernier terrain. Tout d'abord elle devra faire seule le travail de « dépistage », aucun « intéressé » auquel un acte ferait grief n'étant habilité à la saisir. Ensuite, sa pénétration dans les « arcanes administratives » l'amènera à se mouvoir dans un univers dont elle n'a pas nécessairement les clefs de référence. Peut-on raisonnablement demander à la Cour de procéder au réaménagement des situations administratives ébranlées par l'annulation d'une norme, travail considérable et qui ne relève pas de sa mission? Il s'agit d'une tâche en vue de laquelle la Cour n'a pas été organisée et pour laquelle elle n'est donc pas outillée, ce qui rend pour elle difficile d'en assumer la charge — et cette observation vaut, il importe de le souligner, pour toute attitude de la Cour à l'égard des actes pris en application des normes annulées, y compris la décision de les maintenir en vigueur. En particulier, la Cour ayant pour mission essentielle de se prononcer sur l'annulation des normes, l'examen des arrêtés d'application ne sera, pour elle, qu'un complément éventuel qui, n'ayant pas été prévu à l'origine, ni connu des « parties », ne pourra vraisemblablement faire l'objet d'un débat contradictoire. La Cour dispose, certes, en vertu de l'article 74, 1^o et 2^o, de la loi organique, d'importants pouvoirs d'instruction et, par ailleurs, la procédure d'intervention est prévue par l'article 70, § 2, de la même loi, mais on peut sérieusement douter que ces dispositions soient suffisantes pour mettre la Cour en état de procéder à un débat contradictoire au sens plein du terme. Il est, dans ces conditions, prudent qu'une autre instance soit, si nécessaire, organisée pour permettre au débat de se dérouler.

De toute évidence, le Conseil d'Etat sera mieux placé que la Cour pour assumer cette tâche. Il se situera, à ce niveau, sur un terrain qui lui est familier et pourra accomplir une œuvre dont il possède les techniques. Il sera en outre aidé par les « intéressés » à identifier les actes à traiter, pour autant que le législateur décide la réouverture du délai de recours pour excès de pouvoir. Ainsi pourront être identifiés, de façon en quelque sorte naturelle et automatique, tous les

len alle uitvoeringsbesluiten van de vernietigde norm waartegen bezwaar wordt gemaakt, als het ware op een natuurlijke en automatische wijze geïdentificeerd kunnen worden dank zij de medewerking van de verschillende belanghebbenden.

Uit het vorenstaande zijn twee dingen te leren. Het zou overdreven zijn te eisen dat de Raad van State belast wordt met het vernietigen van verordeningen en individuele handelingen die rechtstreeks samenhangen met de vernietigde norm. Anderzijds zou het ook niet wenselijk zijn het Hof te verplichten tot het opsporen van alle, zelfs de meest veraf gelegen, administratieve gevolgen van de vernietiging van de normen ten einde daar een regeling voor te treffen.

Men dient zich neer te leggen bij de feiten. Indien de wetgever de ordening van de rechtscolleges, zoals die thans bestaat, wenst te respecteren, d.w.z. enerzijds een Arbitragehof belast met het vernietigen van de normen die de bevoegdheid van de nationale, gewestelijke en gemeenschapsorganen zouden te buiten gaan, en anderzijds een Raad van State die, al meer dan dertig jaar, tot taak heeft zich uit te spreken over de beroepen tot vernietiging van onregelmatige bestuurshandelingen, dient deze wetgever ook te vermijden dat de « filosofie » die ten grondslag ligt aan de bevoegdheden zowel van het Arbitragehof als van de Raad van State, daarbij in het gedrang zou komen.

Enerzijds kan de wetgever aan het Arbitragehof niet de bevoegdheid ontzeggen om de uitvoeringsbesluiten van de normen die het heeft vernietigd door toetsing te identificeren, zonder de bevoegdheden aan het Hof toegekend door artikel 6, tweede lid, enigszins theoretisch te maken en dit artikel aldus uit te hollen. Met andere woorden, de wetgever moet aan het Hof zijn natuurlijke invloedssfeer laten.

Anderzijds moet de wetgever ook zorgen dat het natuurlijke werkterrein van de Raad van State zoveel mogelijk beschermd blijft, door te verhinderen dat het Hof zich op een gebied begeeft waar de Raad van State, ten gevolge van de technieken waarmee gewoonlijk wordt gewerkt, als het ware het meesterschap bezit.

Derhalve ligt naar ons oordeel de evenwichtigste oplossing in het toekennen aan het Arbitragehof van de bevoegdheid om te handhaven, te vernietigen of niets te beslissen, met dien verstande evenwel dat voor de handelingen waaromtrent het Hof geen beslissing heeft genomen, de termijn van beroep wegens overschrijding van bevoegdheid opnieuw begint te lopen. Indien deze oplossing wordt aangenomen, zijn de alternatieven duidelijk : in zoverre het Arbitragehof vernietigt, zal de Raad van State zich niet meer uit te spreken hebben; in zoverre het Arbitragehof handhaaft, kan de Raad van State de handeling nog slechts vernietigen op een grond die geen verband houdt met de vernietigde norm; in zoverre het Arbitragehof zich niet uitspreekt, is de Raad van State bevoegd om te « vernietigen bij wege van gevolgtrekking ».

In dit systeem zal het Arbitragehof dus zelf uitmaken hoever het kan gaan. Daar waar het Hof blijft staan, wordt

actes d'application de la norme annulée qui font grief, grâce à l'intervention des divers intéressés.

Des considérations qui précèdent se dégage un double enseignement. Il serait excessif d'exiger l'intervention du Conseil d'Etat pour annuler les actes administratifs de caractère réglementaire et les actes individuels qui sont dans la filiation directe de la norme annulée. Mais il serait par ailleurs inopportun d'obliger la Cour à rechercher toutes les conséquences administratives, même les plus lointaines, de l'annulation des normes pour régler leur sort.

Il faut se rendre à l'évidence. Si le législateur entend respecter l'aménagement institutionnel des juridictions tel qu'il existe aujourd'hui, aménagement comportant une Cour d'arbitrage chargée d'annuler les normes qui excéderaient la compétence des autorités nationales, régionales et communautaires, et, d'autre part, un Conseil d'Etat qui, depuis plus de trente ans, est chargé de statuer sur les recours en annulation des actes administratifs irréguliers, ce législateur doit éviter de remettre en cause la « philosophie » qui sous-tend respectivement les pouvoirs de la première et ceux du deuxième.

D'une part, il ne peut refuser à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'identifier par un contrôle des actes d'application des normes qu'elle a annulées, sans rendre quelque peu théoriques les pouvoirs conférés à la Cour par l'article 6, alinéa 2, et ainsi vider celui-ci de sa substance. En d'autres termes, il doit lui laisser sa zone naturelle d'influence.

Mais il doit aussi s'efforcer de sauvegarder au maximum le domaine naturel d'action du Conseil d'Etat, en évitant d'amener la Cour à se placer sur un terrain dont le Conseil a en quelque sorte la maîtrise par l'effet des techniques qu'il utilise habituellement.

Dans ces conditions, la solution qui nous paraît la plus équilibrée est celle qui consiste à reconnaître à la Cour le pouvoir de maintenir, d'annuler ou de ne rien décider, en prévoyant toutefois, à l'égard des actes pour lesquels la Cour n'a rien décidé, qu'il y a réouverture du délai de recours en excès de pouvoir. Si cette solution est adoptée, les alternatives sont claires : dans la mesure où la Cour annule, il n'y a plus matière à statuer pour le Conseil d'Etat; dans la mesure où la Cour maintient, le Conseil d'Etat ne peut annuler l'acte, si ce n'est pour un motif étranger à la norme annulée; dans la mesure où la Cour ne se prononce pas, le Conseil d'Etat dispose du pouvoir « d'annulation par voie de conséquence ».

Dans ce système, c'est donc la Cour qui décidera elle-même de l'étendue de son intervention. Là où la Cour s'arrê-

automatisch de Raad van State bevoegd. Op die wijze zal er altijd een rechter zijn om de vernietiging uit te spreken van handelingen die zijn verricht met toepassing van de vernietigde norm : hetzij het Arbitragehof zelf, indien het zich daartoe in staat acht, hetzij de Raad van State in het tegenovergestelde geval. Aldus kunnen « impliciete vernietigingen » worden voorkomen, met alle gevaren van onzekerheid en problemen vanden (zie hierboven, blz. 28 en 38). Zo komt men tot een realistische opvatting van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking, die de vernietiging van de secundaire handeling niet automatisch laat volgen uit de vernietiging van de primaire handeling, maar die eist dat er een rechter is om die vernietiging uit te spreken : de rechtszekerheid kan er alleen maar bij winnen. Het is noodzakelijk dat voor de vernietiging bij wege van gevolgtrekking een passende regeling zonder zwakke plekken wordt gevonden, te meer daar het Arbitragehof door de wetten en de decreten te vernietigen, uitspraak doet over teksten die aan de top van de hiërarchie staan.

Een andere manier om de bevoegdheid van het Arbitragehof tegenover die van de Raad van State af te bakenen, zou kunnen zijn dat wordt nagegaan of de bestuurshandeling al dan niet een normatief karakter heeft. In dat systeem zit een zekere logica, omdat het vrij goed overeenstemt met het « natuurlijke » terrein waarop het Arbitragehof zowel als de Raad van State zich begeven. De voordelen daarvan zijn bovendien dat het systeem berust op een, althans schijnbaar, objectieve grondslag en dat het afbakenen van de bevoegdheid van het Arbitragehof niet wordt overgelaten aan het Hof zelf, wat in beginsel geen aanbeveling verdient. Dat systeem is, ondanks zijn voordelen, moeilijk uitvoerbaar omdat het niet altijd mogelijk is om met behulp van een volstrekt objectief criterium het onderscheid te maken tussen wat wel en wat niet normatief is. Er zijn uiteenlopende interpretaties mogelijk, wat zou kunnen leiden tot tegenstrijdigheden in de rechtspraak van het Arbitragehof en de Raad van State. Het zou echter niet oninteressant zijn om nader in te gaan op de respectieve voor- en nadelen van dit systeem, vergeleken met het vorige, voordat het zonder meer wordt opzijgeschoven. Een zekere vervlechting van de twee systemen is trouwens ook mogelijk. Niets belet immers het Arbitragehof om, binnen het eerst voorgestelde soepele systeem, vrijwillig een scheidingslijn te aanvaarden die, in beginsel en onder voorbehoud van bepaalde aanpassingen, getrokken zou kunnen worden tussen normatieve handelingen en individuele handelingen, waarbij dan minder ver of verder gegaan zou kunnen worden indien de omstandigheden het eisen of wettigen.

Welk systeem ook gekozen wordt, er zou bepaald moeten worden dat het opnieuw doen ingaan van de termijn van beroep tot vernietiging voor de Raad van State beperkt zou moeten blijven tot het erkennen van de onregelmatigheid als gevolg van de vernietiging van de norm die eraan ten grondslag heeft gelegen. Er is geen enkele reden om de beoordeling van de andere onregelmatigheden weer toe te staan. Alle belanghebbenden hebben immers de gelegenheid gehad om, evenals voor de andere handelingen, beroep in te stellen en

tera, la compétence du Conseil d'Etat commencera automatiquement. De cette façon, il y aura toujours un juge pour prononcer l'annulation des actes d'application de la norme annulée : soit la Cour d'arbitrage elle-même, si elle s'estime en état de le faire, soit le Conseil d'Etat, dans l'hypothèse contraire. On évite ainsi les « annulations implicites », avec tous les risques d'incertitude qu'elles présentent et les problèmes qui en découlent (*cf. supra*, pp. 28 et 38). On met en œuvre, par le fait même, une conception « réaliste » de l'annulation par voie de conséquence qui ne fait pas découler automatiquement l'annulation de l'acte second de celle de l'acte premier mais qui exige un juge pour la prononcer : la sécurité juridique ne peut qu'y gagner. Un règlement adéquat et sans faille de l'annulation par voie de conséquence s'impose d'autant plus que la Cour d'arbitrage se prononce au sommet de la hiérarchie des textes en annulant les lois et les décrets.

Une autre façon de délimiter la compétence de la Cour d'arbitrage par rapport à celle du Conseil d'Etat consisterait à prendre en considération le caractère normatif ou non de l'acte administratif d'application. Ce système aurait une certaine logique en correspondant de façon assez adéquate au domaine « naturel » d'intervention tant de la Cour que du Conseil d'Etat. Il aurait en outre l'avantage de reposer sur une base objective au moins en apparence, et de ne pas laisser les limites de la compétence de la Cour à la discrétion de celle-ci, système de limitation peu recommandable en principe. Le système est, malgré ses avantages, difficilement praticable parce qu'il n'est pas toujours possible de différencier par un critère absolument objectif ce qui est normatif et ce qui ne l'est pas. Des interprétations divergentes sont possibles, ce qui pourrait entraîner des contradictions de jurisprudence entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat. Il y aurait toutefois intérêt à examiner plus avant les avantages et inconvénients respectifs de ce système par rapport au précédent avant de l'écarter purement et simplement. Une certaine association des deux systèmes est d'ailleurs possible. Rien n'empêcherait, en effet, la Cour d'arbitrage, dans le cadre du système souple proposé en premier lieu, d'adopter librement une ligne de partage qui pourrait, en principe et sous réserve de certaines adaptations, se situer au niveau de la distinction entre actes normatifs et actes individuels, tout en restant en deçà ou en allant au-delà lorsque les circonstances l'imposent ou le justifient.

Quel que soit le système choisi, il est à préciser que la réouverture du délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat devrait être limitée à la reconnaissance de l'irrégularité consécutive à l'annulation de la norme de base. Il n'y a aucune raison de permettre à nouveau l'appréciation des autres irrégularités. Tous les intéressés ont, en effet, eu le loisir d'introduire le recours comme pour les autres actes et il n'y a pas de motif permettant de faire à ces actes un sort à part. L'annulation de la norme, notamment, n'est pas

er bestaat geen enkele grond die een aparte regeling voor deze handelingen rechtvaardigt. De vernietiging van de norm, met name, is geen nieuw gegeven dat een heropening van het geding voor het geheel kan rechtvaardigen.

Om diezelfde reden zal de termijn niet opnieuw moeten ingaan voor de handelingen die door het Arbitragehof gehandhaafd worden.

un élément nouveau qui justifierait la réouverture de l'instance pour le tout.

Pour cette même raison, la réouverture du délai n'aurait pas lieu à l'égard des actes maintenus en vigueur par la Cour d'arbitrage.