

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

18 FÉVRIER 1982

PROPOSITION DE LOI

modifiant les lois coordonnées
sur le Conseil d'Etat

(Déposée par M. Desutter)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsqu'il a créé le Conseil d'Etat, en 1946, le législateur a attribué à cette nouvelle institution la compétence de statuer sur l'octroi éventuel d'indemnités aux particuliers qui subissent un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise par l'autorité publique.

L'article 7, § 1, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, qui réglait cette matière, était libellé comme suit :

« La section d'administration connaît, dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure mise ou ordonnée par l'Etat, la province, la commune ou le gouvernement de la colonie, soit que l'exécution en ait été normale, soit qu'elle ait été défectueuse ou différée. La section d'administration se prononce en équité par voie d'avis motivé, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé. »

Après quelques hésitations dans la doctrine et certaines réserves dans la jurisprudence (voir les avis nos 1619, 3111 et 3385 du Conseil d'Etat) il a été généralement admis que l'expression « mesure prise ou ordonnée par l'Etat » visait également la loi même. Cette interprétation est basée sur le fait que le terme « mesure » a un sens très général, que, dans le langage courant, la loi est, elle aussi, désignée comme une mesure de l'autorité et qu'en outre, le terme « mesure » n'a pas acquis un sens spécifique dans la terminologie juridique.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

18 FEBRUARI 1982

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de gecoördineerde wetten
op de Raad van State

(Ingediend door de heer Desutter)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Wanneer de wetgever in 1946 tot de oprichting van de Raad van State overging, heeft hij aan deze nieuwe instelling de bevoegdheid verleend om zich uit te spreken over de vergoeding welke gebeurlijk aan de particulieren dient toegekend te worden wanneer deze een buitengewone schade ondervinden ingevolge een door de openbare overheid getroffen maatregel.

Artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, dat deze materie tot voorwerp had, luidde als volgt :

« Telkens wanneer er geen ander bevoegd rechtscollege bestaat, neemt de afdeling administratie kennis van de aanvragen om herstelvergoeding betreffende een buitengewone schade welke ontstaan is uit een door de Staat, de provincie, de gemeente of het koloniaal gouvernement genomen of gelaste maatregel, deze moge normaal, gebrekkig of met vertraging zijn uitgevoerd. De afdeling administratie spreekt zich, bij wege van gemotiveerd advies, uit naar billijkheid, rekening houdende met de omstandigheden van openbaar en privaat belang. »

Na enige aarzeling in de rechtsleer en een zekere terughoudendheid in de rechtspraak (zie de adviezen van de Raad van State nos 1619, 3111 en 3385) werd naderhand algemeen aangenomen dat onder de term « door de Staat genomen of gelaste maatregel » ook de wet zelf moest begrepen worden. Men ging hierbij uit van de overwegingen dat enerzijds het woord « maatregel » een zeer algemene betekenis heeft en in het algemeen spraakgebruik ook een wet als een maatregel van de overheid wordt aangeduid en dat anderzijds « maatregel » geen woord is dat in de rechtsterminologie een specifieke betekenis heeft gekregen.

On a également considéré que le terme « Etat » visait la personne morale à qui est reconnu l'exercice de l'autorité souveraine sur un territoire déterminé, en ce compris, par définition, le pouvoir législatif (voir les avis du Conseil d'Etat n^{os} 13574 du 21 mai 1969 et 14436 du 12 janvier 1971).

* * *

La loi du 3 juin 1971 portant modification des lois relatives au Conseil d'Etat a remplacé l'article 7, § 1, précité par la disposition suivante :

« Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section d'administration se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel causé par une autorité administrative. »

Cette disposition constitue actuellement le premier alinéa de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, il ressort clairement des travaux parlementaires préparatoires à la modification de la loi en 1971 que le législateur a voulu étendre à toutes les autorités administratives l'énumération limitative des autorités dont les actes peuvent causer un dommage exceptionnel donnant lieu à réparation.

La terminologie utilisée a toutefois fait resurgir la question de savoir si le Conseil d'Etat pouvait connaître une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi.

D'aucuns ont fait valoir qu'il paraissait difficile de soutenir que le législateur avait limité le droit à l'indemnisation cependant qu'il modifiait la loi afin d'étendre et d'élargir ce même droit. D'autres se sont appuyés sur le texte même de la loi pour répondre par la négative, d'autant plus que la doctrine et la jurisprudence ont toujours affirmé de manière expresse qu'il y a lieu d'exclure les actes du pouvoir législatif pour l'application de l'article 9 de la loi (article 14 actuel des lois coordonnées) qui utilise également l'expression « autorité administrative ».

Dans son arrêt n^o 18355 du 29 juin 1977, le Conseil d'Etat se rallie à cette thèse et il motive sa décision comme suit :

« Considérant que le pouvoir législatif n'est pas une autorité administrative; qu'en égard tant à l'avis donné le 17 juin 1963 par la section de législation qu'à l'avis donné le 21 mai 1969 par la section d'administration, le législateur n'a pu ignorer que le remplacement du terme "Etat" par celui "d'autorité administrative" à l'article 7, § 1, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 décembre 1946, aurait pour effet de rendre le Conseil d'Etat incompétent pour connaître des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi; qu'en votant sans discussion ce texte dont la portée — d'ailleurs incontestable — avait été précisée au cours des travaux préparatoires de la loi du 3 juin 1971, le législateur a consacré de manière certaine cette interprétation; qu'il en résulte que le Conseil d'Etat n'est plus compétent pour connaître d'une demande d'indemnité tendant à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi; (...). »

La présente proposition de loi vise à restituer au Conseil d'Etat, par un texte légal clair et explicite, sa compétence

Verder werd hierbij overwogen dat het woord « Staat » de rechtspersoon aanduidt aan wie de uitoefening van het soevereine gezag op een bepaald grondgebied — daarin uiteraard ook de wetgevende macht — wordt toegekend (zie de adviezen van de Raad van State n^{rs} 13574 dd. 21 mei 1969 en 14436 dd. 12 januari 1971).

* * *

Bij de wet van 3 juni 1971 tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State werd het hoger aangehaald artikel 7, § 1, door volgende bepaling vervangen :

« Als geen ander rechtscollege bevoegd is, doet de afdeling administratie naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid. »

Deze bepaling komt thans voor in het eerste lid van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Uit de parlementaire voorbereiding die in 1971 tot de wetwijziging heeft geleid, blijkt duidelijk de wil om de beperkende opsomming van de overheden die door hun optreden een buitengewone, tot vergoeding aanleiding gevende schade kunnen toebrengen, uit te breiden tot alle administratieve overheden.

De aangewende terminologie deed evenwel opnieuw de vraag oprijzen of de Raad van State wel bevoegd was om kennis te nemen van een aanvraag tot herstelvergoeding voor een rechtstreekse door de wet veroorzaakte buitengewone schade.

Terwijl sommigen voorhielden dat bezwaarlijk kan worden volgehouden dat de wetgever, die bij de wetwijziging het vroeger ingevoerde recht op vergoeding heeft willen uitbreiden en verbreden, terzelfder tijd ook dit recht zou hebben beperkt, steunden anderen zich op de tekst zelf van de wet om de gestelde vraag ontkennend te beantwoorden, te meer daar zowel de rechtsleer als de rechtspraak zonder enige aarzeling steeds hadden voorgehouden dat voor de toepassing van artikel 9 van de wet (thans artikel 14 van de gecoördineerde wetten), waar dezelfde term « administratieve overheden » wordt aangewend, elke daar van de wetgevende macht wordt uitgesloten.

In zijn arrest n^o 18355 van 29 juni 1977 sluit de Raad van State zich bij deze laatste stelling aan. Dit Hoog Rechtscollege motiveert zijn beslissing als volgt :

« Overwegende dat de wetgevende macht geen administratieve overheid is; dat het, rekening gehouden zowel met het op 17 juni 1963 door de afdeling wetgeving als met het op 21 mei 1969 door de afdeling administratieve verleende advies, de wetgever niet is kunnen ontgaan dat het vervangen van de term "Staat" door "administratieve overheid" in artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 23 december 1946, tot gevolg zou hebben dat de Raad van State onbevoegd zou worden om kennis te nemen van een eis tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade; dat de wetgever, door die tekst waarvan de — overigens onbetwistbare — strekking tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juni 1971 duidelijk was gemaakt, zonder discussie aan te nemen, op stellige wijze die interpretatie heeft vastgelegd; dat daaruit volgt dat de Raad van State niet langer bevoegd is om kennis te nemen van een eis tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade. »

Onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel in een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige wettekst opnieuw vast te leggen dat

pour connaître des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi. Il est par ailleurs évident que, depuis la réforme de nos institutions, cette compétence doit s'étendre au dommage exceptionnel qui résulterait des décrets, étant donné que ces derniers ont également force de loi.

Dans cette optique, le premier alinéa de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat serait maintenu, tandis qu'un nouvel alinéa 2 concernerait uniquement les mesures adoptées par l'Etat, les Communautés et les Régions en tant que personnes morales investies du pouvoir législatif ou décretal.

Toutefois, au lieu de citer les personnes morales dont les mesures normatives tomberont désormais sous l'application de l'article 11, il est proposé, pour des raisons de simplicité et de clarté, de mentionner explicitement ces mesures mêmes.

* * *

Le but de la présente proposition est par conséquent d'en revenir, en ce qui concerne le dommage exceptionnel causé par une loi, à la position qui faisait l'unanimité avant la modification de la loi en 1971, le Conseil d'Etat devant cependant se prononcer par voie d'arrêt et non plus par voie d'avis comme c'était le cas avant cette modification.

Quand on relit les avis par lesquels le Conseil d'Etat se déclarait compétent sur la base du libellé initial de l'article 7, on remarque que cette juridiction s'était elle-même imposée certaines restrictions. Ces restrictions et leur fondement juridique apparaissent clairement dans les avis n^{os} 13574 et 14436 précités, et en particulier dans les considérants ci-après :

« Considérant, toutefois, que le Conseil d'Etat doit apprécier les effets dommageables de la loi en tenant compte des principes fondamentaux qui régissent le règlement des pouvoirs et, par conséquent, en respectant la primauté et l'inviolabilité de la loi; que l'inviolabilité de la loi a pour corollaire que l'application des principes de l'article 7, § 1, de la loi du 23 décembre 1946 ne peut pas aboutir à la suppression des effets juridiques voulus par la loi ni même à la neutralisation des conséquences de fait qu'elle a recherchées; que cela implique, plus particulièrement, qu'aucune indemnité en réparation d'un dommage ne peut être accordée lorsqu'il appert de la loi elle-même ou de son économie qu'elle n'a pas entendu faire supporter par l'autorité la charge de ce dommage ou lorsqu'elle règle elle-même les modalités de l'indemnisation et la mesure dans laquelle celle-ci aura lieu, quand bien même l'indemnité ne couvrirait pas, dans des cas exceptionnels et du fait de circonstances déterminées propres à chaque cas, la totalité du dommage; que la primauté de la loi a également pour conséquence que l'application de l'article 7, § 1, ne peut pas non plus amener le Conseil d'Etat à apprécier les dispositions de la loi en fonction de certains principes ou règles dits supérieurs, à moins que la loi même ne prévoie expressément ou n'implique nécessairement la subordination de ses propres règles à d'autres règles ou principes.

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que l'article 7, § 1, ne permet de retenir aux fins de réparation un dommage exceptionnel découlant directement de la loi, que si ce dommage apparaît comme une conséquence de la loi non voulue par le législateur ou que le dommage puisse être supprimé sans porter la moindre atteinte aux conséquences recherchées par cette loi ou nécessaires à l'efficacité de son action, ni soulever un problème touchant leur légitimité. »

de Raad van State wel degelijk bevoegd is om kennis te nemen van een aanvraag tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade. Het is evident dat, sinds de hervorming van onze instellingen, er hierbij ook gedacht wordt aan de buitengewone schade welke kan ontstaan door de decreten, welke immers ook een wetgevende kracht hebben.

Hierbij zou het eerste lid van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in zijn huidige tekst behouden blijven terwijl een nieuw tweede lid uitsluitend betrekking zou hebben op de maatregelen welke door de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten worden aangenomen als rechtspersonen dan aan wie de wetgevende of decreterende macht is toegekend.

In plaats van evenwel de rechtspersonen zelf te vermelden waarvan de normatieve maatregelen voortaan onder de gelding van artikel 11 zullen komen te vallen, wordt om reden van eenvoudigheid en duidelijkheid voorgesteld deze normatieve maatregelen zelf met name te vermelden.

* * *

Het wetsvoorstel strekt er derhalve toe om ten aanzien van de buitengewone schade die uit een wet ontstaat, terug te keren naar de houding welke unaniem vóór de wetswijziging van 1971 werd aangenomen, zij het dan dat bij deze wetswijziging de adviesbevoegdheid op dit stuk van de Raad van State door een arrestbevoegdheid werd vervangen.

Wanneer wij evenwel de adviezen van de Raad van State nalezen waarbij dit Rechtscollege zich onder de gelding van het oorspronkelijk artikel 7 bevoegd verklaarde, merken wij op dat de Raad zichzelf bepaalde restricties oplegde. Deze restricties en hun rechtsgrond komen duidelijk tot uiting in de reeds geciteerde adviezen n^{os} 13574 en 14436 waar het volgende werd gesteld :

« Overwegende echter dat de Raad van State bij de beoordeling van de schadelijke gevolgen van de wet de fundamentele beginselen die de verdeling der staatsmachten beheersen moet in acht nemen en bijgevolg het beginsel van de primauteit en de onschendbaarheid van de wet moet eerbiedigen; dat uit de onschendbaarheid van de wet volgt dat de toepassing van de beginselen vervat in artikel 7, § 1, van de wet van 23 december 1946 er niet mag toe leiden door de wet beoogde rechtsgevolgen ongedaan te maken of zelfs door de wet nagestreefde feitelijke gevolgen te neutraliseren; dat zulks meer bepaald ook betekent dat geen vergoeding wegens schade kan worden toegestaan indien uit de wet zelf of uit de opzet ervan blijkt, dat de wet de last van de schade niet door de overheid gedragen wil zien of zelf regelt op welke wijze en in welke mate de schade zal worden vergoed, zij het dan nog dat die vergoeding in uitzonderlijke gevallen en ten gevolge van bepaalde omstandigheden, eigen aan elk geval, de schade niet volledig dekt; dat de primauteit van de wet verder medebrengt dat de toepassing van artikel 7, § 1, er niet mag toe leiden dat de Raad van State de voorschriften van de wet gaat toetsen aan zegonaamde hogere beginselen of hogere regelen, tenzij de wet zelf de onderschikking van haar regelen aan andere regelen uitdrukkelijk of noodzakelijk insluit.

Overwegende dat dit alles betekent dat artikel 7, § 1, slechts dan buitengewone schade die direct uit de wet voortkomt, voor vergoeding in aanmerking laat komen indien de schade verschijnt als een niet door de wetgever gewild gevolg van de wet en indien ze kan worden weggenomen zonder de gewilde, of voor een nuttige uitwerking van de wet noodzakelijke gevolgen in enige mate aan te tasten of hun legitimiteit aan de orde te stellen. »

Si l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat vise de manière expresse les lois et les décrets, il paraît opportun que la loi elle-même prévoit le respect de ces principes fondamentaux.

* * *

Etant donné que, pour autant qu'elle doit être considérée comme le fait d'une personne morale, la loi doit être attribuée à l'Etat et non pas à chacune des trois branches du pouvoir législatif (cf. l'avis n° 13574 précité du Conseil d'Etat), le nouvel alinéa 3 de l'article 11 propose de donner compétence au Conseil d'Etat pour décider de la suite qu'il convient de réserver à la demande préalable d'indemnisation du dommage résultant d'une loi.

En ce qui concerne le dommage causé par les décrets des Communautés et des Régions, la compétence serait dévolue aux Exécutifs concernés, étant entendu que ceux-ci devraient, dans tous les cas, délibérer collégalement sur ces demandes selon la procédure du consensus qui est d'application au Conseil des ministres (cf. l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

* * *

Signalons, pour être complet, que la présente proposition de loi reproduit en fait l'amendement (Doc. Chambre n° 177/3, S. E. 1979) que nous avons présenté le 3 juillet 1981 à la proposition de loi interprétative de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat déposée le 13 juin 1979 par M. Havelange.

Les raisons pour lesquelles nous estimons préférable de modifier la loi plutôt que de proposer l'adoption d'une loi interprétative ont par ailleurs été précisées lors du dépôt de cet amendement. M. Havelange a lui aussi opté pour une modification de la loi dans son amendement du 26 août 1981 (Doc. Chambre n° 177/4, S. E. 1979).

PROPOSITION DE LOI

Article unique

A l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le second alinéa est remplacé par la disposition suivante :

« Aux mêmes conditions et moyennant le respect du principe de la primauté et de l'inviolabilité des lois et des décrets, la section d'administration se prononce également sur les dommages qui résultent directement d'une loi ou d'un décret.

La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que, selon le cas, l'autorité administrative, le Conseil des ministres ou l'Exécutif délibérant de manière collégiale aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard. »

3 février 1982.

Nu de wetten en decreten expressis verbis onder de toepassing van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zouden worden gesteld, lijkt het opportuun om in de wet zelf op de eerbiediging van deze fundamentele beginselen te wijzen.

* * *

In acht genomen dat een wet, voor zover ze aan een rechtspersoon moet worden toegerekend, aan de Staat moet worden toegerekend en niet aan ieder van de drie takken van de wetgevende macht als zodanig en afzonderlijk (zie voormeld advies van de Raad van State n° 13574), wordt er in het nieuwe derde lid van artikel 11 voorgesteld om aan de Ministerraad de bevoegdheid te verlenen om te beslissen welk gevolg er moet gegeven worden aan het voorafgaandelijk verzoek om vergoeding voor de uit een wet ontstane schade.

Wat de uit de decreten van de Gemeenschappen en Gewesten ontstane schade betreft, zou deze bevoegdheid aan de betrokken Executieven worden toegekend, met dien verstande dat deze laatsten in elk geval nopens dergelijke verzoeken collegiaal moeten beraadslagen, uiteraard volgens de in Ministerraad toegepaste procedure van de consensus (zie artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

* * *

Volledigheidshalve kan nog aangestipt worden dat het huidige wetsvoorstel in feite de weergave is van het amendement (Stuk Kamer n° 177/3, B. Z. 1979) dat door ondergetekende op 3 juli 1981 werd ingediend op het op 13 juni 1979 door de heer Havelange ingediend wetsvoorstel houdende interpretatie van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bij het indienen van dit amendement werd tevens toegevoegd waarom de voorkeur uitging naar een wetswijziging veeleer dan naar een interpretatieve wet. Ook de heer Havelange heeft naderhand in zijn amendement van 26 augustus 1981 (Stuk Kamer n° 177/4, B. Z. 1979) geopteerd voor een wetswijziging.

E. DESUTTER

WETSVOORSTEL

Enig artikel

In artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt het tweede lid vervangen door de volgende bepaling :

« Onder dezelfde voorwaarden en mits eerbiediging van het beginsel van de primauté en de onschendbaarheid van wetten en decreten, doet de afdeling administratie eveneens uitspraak over de schade die rechtstreeks uit een wet of uit een decreet ontstaat.

De eis tot herstelvergoeding is niet ontvankelijk dan nadat, naargelang het geval, de administratieve overheid, de Ministerraad of de collegiaal beraadslagende Executieve, een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken. »

3 februari 1982.

E. DESUTTER