

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

4 OKTOBER 1990

WETSONTWERP

tot wijziging van de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet
van 5 april 1955 inzake de wedden van
de ambtsdragers bij de Raad van State

WETSVOORSTEL

tot invoeging van een artikel 14bis betreffende
de dwangsom, in de gecoördineerde wetten
op de Raad van State

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN, DE OPVOEDING EN
HET OPENBAAR AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE RAET

Dit wetsontwerp en dit wetsvoorstel werden besproken
in openbare commissievergadering.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Bossuyt.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.
P.S. HH. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.
S.P. HH. Bossuyt, Peeters, Timmermans.
P.V.V. HH. Beysen, Cortois, Van houtte.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Jérôme.
V.U. Mevr. Brepoels, H. Vanhorenbeek.
Ecolo/ Agalev H. Daras.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, Van Peel, Van Rompuy, Van Wambeke.
HH. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mevr. Jacobs, Léonard (J.-M.).
HH. Baldewijns, Bartholomeussen, Hancké, Vanvelthoven.
HH. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
HH. De Decker, Klein, Nols.
HH. Charlier (Ph.), Lebrun, Michel (J.).
HH. Coveliers, Gabriëls, Pillaert.
HH. De Vlieghere, Van Durme.

Zie :

- 1269 - 89/90 :

— N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

- 651 - 88/89 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van Mevr. Merckx-Van Goey.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

4 OCTOBRE 1990

PROJET DE LOI

modifiant les lois sur le Conseil d'Etat,
coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du
5 avril 1955 relative aux traitements des
titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat

PROPOSITION DE LOI

insérant un article 14bis
relatif à l'astreinte dans les lois
coordonnées sur le Conseil d'Etat

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES,
DE L'EDUCATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE (1)

PAR M. DE RAET

Ce projet de loi et cette proposition de loi ont été
examinés en réunion publique de commission.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Bossuyt.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.
P.S. MM. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.
S.P. MM. Bossuyt, Peeters, Timmermans.
P.V.V. MM. Beysen, Cortois, Van houtte.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.
V.U. Mme Brepoels, M. Vanhorenbeek.
Ecolo/ Agalev M. Daras.

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, Van Peel, Van Rompuy, Van Wambeke.
MM. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mme Jacobs, Léonard (J.-M.).
MM. Baldewijns, Bartholomeussen, Hancké, Vanvelthoven.
MM. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
MM. De Decker, Klein, Nols.
MM. Charlier (Ph.), Lebrun, Michel (J.).
MM. Coveliers, Gabriëls, Pillaert.
MM. De Vlieghere, Van Durme.

Voir :

- 1269 - 89/90 :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

- 651 - 88/89 :

— N° 1 : Proposition de loi de Mme Merckx-Van Goey.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig door de Senaat overgezonden wetsontwerp en het eraan toegevoegde wetsvoorstel (art. 17, 3 Regl.) besproken tijdens haar vergadering van 18 september 1990.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN, VAN DE MODERNISERING VAN DE OPENBARE DIENSTEN EN VAN DE NATIONALE WETENSCHAPPELIJKE EN CULTURELE INSTELLINGEN

De Minister van Binnenlandse Zaken situeert dit wetsontwerp in het geheel van de noodzakelijke maatregelen tot hervorming van de Raad van State.

Een eerste hervorming werd doorgevoerd ingevolge de staatshervorming, de totstandkoming van een aantal bijzondere wetten en de wijziging van bepaalde grondwetsartikelen.

Aldus werd de procedure gebaseerd op de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet mogelijk gemaakt door het koninklijk besluit van 27 oktober 1989 « tot bepaling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, waarbij een vordering tot schorsing aanhangig is gemaakt » (*Belgisch Staatsblad* van 11 november 1989).

Er werd voorzien in de automatische schorsing van de tenuitvoerlegging van een akte of een verordening van een administratieve overheid door de neerlegging van het verzoekschrift, wanneer het beroep tot nietigverklaring van die akte of die verordening de schending van de artikelen 6, 6bis of 17 van de Grondwet aanvoert.

Een voorlopige schorsing kan nadien door de Raad van State worden uitgesproken bij spoedprocedure, waarna de behandeling ten gronde binnen een bepaalde termijn moet plaatsvinden.

Dit blijken nu reeds zeer belangrijke wijzigingen te zijn voor wat betreft de werking van de Raad van State.

*
* *

Een tweede hervorming is nodig rekening houdend met de enorme achterstand van de Raad van State inzake administratief contentieux.

Zo bedraagt de gemiddelde behandelingsduur van een Franstalige procedure 28 maanden en van een Nederlandstalige procedure zelfs 55 maanden.

Dit komt neer op een feitelijke rechtsweigering.

Daarenboven kan aan de zaak soms onherstelbare schade zijn toegebracht na zulke lange periode.

Het is in die omstandigheden niet verwonderlijk dat een verzoeker zich tot het Europees Hof van de Rechten van de Mens te Straatsburg heeft gewend op basis van rechtsweigering.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi, transmis par le Sénat, et la proposition de loi jointe à sa discussion (art. 17, 3, du Règlement) au cours de sa réunion du 18 septembre 1990.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS, ET DES INSTITUTIONS SCIENTIFIQUES ET CULTURELLES NATIONALES

Le Ministre de l'Intérieur situe le projet de loi à l'examen dans l'ensemble des mesures qui doivent être prises en vue de réformer le Conseil d'Etat.

Une première réforme a été opérée par suite de la réforme de l'Etat, du vote d'un certain nombre de lois spéciales et de la révision de certains articles de la Constitution.

Ainsi, l'arrêté royal du 27 octobre 1989 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, saisie d'une demande de suspension (*Moniteur belge* du 11 novembre 1989) a permis la mise en œuvre de la procédure fondée sur les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

Cet arrêté prévoit la suspension automatique de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative par le dépôt de la requête lorsque le recours en annulation de cet acte ou de ce règlement se fonde sur la violation des articles 6, 6bis ou 17 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat peut par la suite prononcer une suspension provisoire en appliquant une procédure d'urgence, après quoi l'affaire doit être examinée quant au fond dans un délai déterminé.

Ces modifications paraissent d'ores et déjà très importantes en ce qui concerne le fonctionnement du Conseil d'Etat.

*
* *

Une deuxième réforme s'impose en raison de l'énorme arriéré du Conseil d'Etat en matière de contentieux administratif.

C'est ainsi que la durée moyenne d'une procédure est de 28 mois lorsqu'elle se déroule en français et de 55 mois lorsqu'elle se déroule en néerlandais.

Cela équivaut à un déni de justice de fait.

En outre, il arrive qu'après une période aussi longue, des dommages parfois irréparables ont été causés.

Il n'est dès lors pas étonnant, dans ces conditions, qu'un requérant se soit adressé à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg en invoquant le déni de justice.

Iedereen heeft immers, volgens het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, recht op een uitspraak van een gerechtelijke instantie binnen een redelijke termijn.

Het is de bedoeling van de Regering deze onhoudbare toestand in twee fasen aan te pakken :

— in de eerste plaats het toepassen van een aantal dringende maatregelen, welke in dit ontwerp worden voorgesteld en reeds tot een efficiëntere werking van de Raad van State kunnen leiden; aldus wordt onder andere voor de Raad van State de mogelijkheid ingevoerd om bij de niet-uitvoering van een arrest aan de overheid een dwangsom op te leggen;

— in de tweede plaats het voorbereiden van een meer fundamentele hervorming, waartoe de oprichting van administratieve rechtbanken van eerste aanleg behoort.

Deze fundamentele hervorming dient niet noodzakelijk tot stand te komen op basis van een wetsontwerp. Er liggen immers ook wetsvoorstellen in die zin ter tafel (onder meer van senator Cerexhe).

De uiteindelijke bedoeling dient evenwel tweërlei te zijn :

- 1) de opheffing van de enorme achterstand van de Raad van State inzake administratief contentieux;
- 2) een efficiënte rechtsbescherming voor de burger tegen administratieve willekeur.

Men mag immers niet in een toestand terecht komen waarbij de burger het opgeeft voor zijn rechten op te komen.

Dit is nochtans wat thans schijnt te gebeuren : waar in het buitenland het aantal klachten voor administratieve rechtbanken exponentieel groeit, is er in België een stagnatie van het aantal ingestelde beroepen vast te stellen.

Dit is zeker geen gevolg van een beter geoliede administratie, maar wel van het feit dat de burger tweemaal nadenkt alvorens zijn rechten te verdedigen. Hij weet immers dat de zaak slechts zeer moeizaam zijn beslag zal krijgen.

Voor al in een periode waarin de overheid steeds meer reglementerend optreedt, ook in nieuwe domeinen, is het noodzakelijk een efficiënt werkinstrument ter beschikking van de burger te stellen teneinde hem te beschermen tegen administratieve willekeur.

Zulk instrument kan een ontradend effect hebben op de administratieve overheden en hen dwingen hun beslissingen voldoende te motiveren.

II. — TOELICHTING DOOR DE AUTEUR VAN HET TOEGEVOEGDE WETSVOORSTEL

Mevr. Merckx-Van Goey verklaart zich akkoord met de zienswijze van de Minister, die streeft naar een efficiëntere werking van de Raad van State, en kan het wetsontwerp derhalve steunen.

Aux termes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, toute personne a en effet le droit d'exiger qu'une autorité judiciaire statue à son égard dans un délai raisonnable.

Le Gouvernement se propose de porter remède à cette situation intenable en deux temps :

— tout d'abord, en rendant applicables un certain nombre de mesures contraignantes, qui sont proposées dans le cadre du projet à l'examen et sont déjà de nature à permettre un fonctionnement efficace du Conseil d'Etat. Ainsi, celui-ci aura désormais la faculté d'imposer une astreinte à l'autorité qui aura omis d'exécuter un arrêt;

— ensuite, en préparant une réforme plus fondamentale incluant la création de tribunaux administratifs de première instance.

Cette réforme fondamentale ne devra pas nécessairement être réalisée par le biais d'un projet de loi, étant donné que des parlementaires (notamment le sénateur Cerexhe) ont déposé des propositions de loi en ce sens.

L'objectif final doit toutefois être double :

- 1) résorber l'énorme arriéré du Conseil d'Etat en matière de contentieux administratif;
- 2) assurer au citoyen une protection juridique efficace contre l'arbitraire administratif.

On ne peut en effet en arriver à une situation dans laquelle le citoyen renoncerait à défendre ses droits.

C'est pourtant vers une telle situation que l'on semble se diriger actuellement : alors qu'à l'étranger, le nombre de plaintes introduites devant les tribunaux administratifs croît de façon exponentielle, on constate en Belgique une stagnation du nombre des recours.

Cette évolution ne résulte certainement pas d'un meilleur fonctionnement de l'administration; elle s'explique par le fait que l'intéressé y regarde à deux fois avant d'entamer une procédure, car il sait que celle-ci n'aboutit qu'après bien des difficultés.

Surtout en cette période où les réglementations édictées par les pouvoirs publics sont de plus en plus nombreuses et s'étendent à de nouveaux domaines, il est indispensable de mettre à la disposition du citoyen un outil efficace lui permettant de se protéger de l'arbitraire de l'administration.

Un tel instrument peut exercer un effet dissuasif sur les autorités administratives et les contraindre à motiver dûment leurs décisions.

II. — EXPOSE DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI JOINTE

Mme Merckx-Van Goey estime, tout comme le Ministre, qu'il faut donner au Conseil d'Etat les moyens de fonctionner plus efficacement et accorde dès lors son appui au projet de loi.

Ook haar wetsvoorstel, ingediend op 9 december 1988, werd ingegeven door de bekommernis van een degelijke rechtsbescherming voor de burger in zijn relaties met de overheid.

Belangrijk is dat de burger niet slechts zijn gelijk haalt in rechte, doch ook gelijk krijgt in feite.

Hiertoe is het aangewezen de Raad van State, afdeling administratie, te machtigen een veroordeling tot een dwangsom uit te spreken.

Voor de verdere motivering wordt door de auteur verwezen naar de toelichting bij haar wetsvoorstel (Stuk Kamer n° 651/1).

Mevr. Merckx-Van Goey vestigt wel speciaal de aandacht op de verschilpunten tussen haar wetsvoorstel en het wetsontwerp, dat eveneens het principe van de dwangsom invoegt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In dit verband zij gewezen op een aantal kritische opmerkingen van de Raad van State op het wetsontwerp, waaraan de Regering heeft geoordeeld geen gevolg te moeten geven.

Meer bepaald inzake de dwangsom meent de auteur dat haar voorstel nauwer aansluit bij de zienswijze van de Raad van State en een meer efficiënte oplossing aanreikt voor de te bereiken doelstelling.

De verschillen tussen ontwerp en voorstel situeren zich rond drie elementen :

1) — Het ontwerp verplicht de persoon op wiens vraag een vernietigingsarrest werd uitgesproken, een nieuw verzoek tot de Raad van State te richten teneinde de onwillige overheid een dwangsom op te leggen.

Zulks impliceert dat de benadeelde burger eens te meer op de proef wordt gesteld en tot bijkomende advocaatskosten wordt verplicht.

Daarenboven is het niet zeker dat hij een nieuw verzoek zal durven indienen, gezien de toch wel bestaande ongelijkheid tussen partijen (overheid tegen burger).

— Teneinde de voormelde ongemakken voor de burger te vermijden, wordt in het wetsvoorstel de Raad van State gemachtigd een *ambtshalve veroordeling van de overheid* tot betaling van een dwangsom uit te spreken.

2) — Overeenkomstig het wetsontwerp kan enkel een administratieve overheid als rechtspersoon worden veroordeeld tot de betaling van een dwangsom.

— Het wetsvoorstel sluit, zeker wat dit punt betreft, nauwer aan bij het advies van de Raad van State, door namelijk de mogelijkheid te openen een *dwangsom uit te spreken tegen individuele leden* van de bestuurslichamen die voor de uitvoering van het arrest van de Raad van State verantwoordelijk zijn.

Dit biedt in concreto meer mogelijkheden aan de burger om zijn juridische gelijk in de feiten om te zetten.

De Raad van State zegt over de dwangsom, zoals opgevat in het ontwerp, onder meer het volgende :

La proposition de loi qu'elle a déposée le 9 décembre 1988 procède également de la préoccupation d'assurer au citoyen une protection juridique efficace dans ses relations avec les autorités.

Il importe que le requérant obtienne gain de cause non seulement en droit, mais aussi dans les faits.

Il conviendrait dès lors d'habiliter le Conseil d'Etat, section d'administration, à prononcer une astreinte.

Pour de plus amples explications, l'auteur renvoie aux développements de sa proposition de loi (Doc. Chambre n° 651/1).

Mme Merckx-Van Goey attire toutefois tout particulièrement l'attention sur les divergences entre sa proposition de loi et le projet de loi, qui vise également à introduire le principe de l'application d'une astreinte dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Elle signale à cet égard que le Conseil d'Etat à formulé, à propos du projet de loi, un certain nombre d'observations critiques auxquelles le Gouvernement n'a pas estimé devoir donner suite.

En ce qui concerne plus précisément l'astreinte, l'auteur estime que sa proposition est plus proche du point de vue du Conseil d'Etat et préconise une solution plus efficace pour atteindre l'objectif fixé.

Les divergences entre le projet de loi et la proposition se situent à trois niveaux :

1) — Le projet oblige la personne à la demande de laquelle un arrêt d'annulation a été prononcé à introduire auprès du Conseil d'Etat une nouvelle requête lui demandant d'imposer une astreinte à l'autorité récalcitrante.

Il s'ensuit que la personne lésée devra endurer une fois de plus les désagréments d'une procédure et supporter de nouveaux frais d'avocats.

En outre, il n'est pas certain que l'intéressé osera introduire une nouvelle requête, vu l'inégalité qui existe malgré tout entre les parties (autorité contre particulier).

— Afin d'éviter à l'intéressé les désagréments dont il vient d'être question, la proposition de loi habilite le Conseil d'Etat à *condamner d'office l'autorité* au paiement d'une astreinte.

2) — Aux termes du projet de loi, seule une autorité administrative, en tant que personne morale, peut être condamnée au paiement d'une astreinte.

— La proposition de loi répond mieux — certainement en ce qui concerne ce point — aux objections formulées par le Conseil d'Etat, puisqu'elle prévoit qu'une astreinte peut être *prononcée à l'encontre de chacun des membres* des corps administratifs responsables de l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Cette possibilité garantit plus sûrement au requérant qu'il obtiendra gain de cause dans les faits après avoir obtenu gain de cause en droit.

Le Conseil d'Etat formule notamment les considérations suivantes à propos de l'astreinte telle qu'elle est conçue dans le projet :

« Doordat de aldus opgevatte dwangsom geen bedreiging vormt voor het eigen patrimonium van degenen die als individueel overheidspersoon of als leden van een bestuurscollege in werkelijkheid de uit de annulatiearresten voortvloeiende verplichtingen misskennen, maar de dwang integendeel wordt uitgeoefend op de — abstracte — rechtspersoon waarvan zij de organen zijn, wordt de doeltreffendheid van de ontworpen regeling aanzienlijk beperkt. »

(Advies van de Raad van State dd. 20 april 1990, Stuk Senaat n° 984/1; blz. 48)

3) — Volgens het ontwerp komt de dwangsom, eenmaal verbeurd, toe aan een bijzonder fonds.

— Het wetsvoorstel verklaart daarentegen de gewone regeling inzake dwangsom uit het Gerechtelijk Wetboek van toepassing.

Overeenkomstig artikel 1385^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek, *komt de dwangsom, eenmaal verbeurd, ten volle toe aan de partij die de veroordeling heeft verkregen.*

Mevr. Merckx-Van Goey verkiest deze laatste oplossing, enerzijds omdat ze er principieel tegen gekant is steeds weer afzonderlijke regelingen te bedenken, anderzijds omdat de nauwelijks 10 jaar oude wetgeving terzake uit het Gerechtelijk Wetboek haar nut heeft bewezen.

Men mag het ook niet voorstellen alsof de burger profijt haalt uit het feit dat hem de dwangsom wordt toegekend.

III. — ALGEMENE BESPREKING

A. Tussenkomen van leden

De heer M. Harmegnies wijst op de bepaling van artikel 255, 4°, van de nieuwe gemeentewet. Daarin wordt gesteld dat « de gemeenteraad verplicht is elk jaar op de begroting van uitgaven te brengen alle uitgaven die door de wetten aan de gemeente zijn opgelegd, inzonderheid de vaststaande en openbare schulden van de gemeente, alsmede de schulden die zij moet voldoen ten gevolge van tegen haar uitgesproken *rechterlijke veroordelingen*. »

Om redenen van doeltreffendheid, is het van belang te weten of deze bepaling ook betrekking heeft op de door de Raad van State uitgesproken dwangsommen en of de voogdijoverheid de gemeente ook tot de inschrijving van deze dwangsommen kan verplichten.

Nog in verband met het ingevoegde principe van de dwangsom, wijst spreker op de steeds herhaalde en vaak roekeloze handelingen van zekere ambtenaren bij lokale besturen. Sommigen hebben een duidelijk gebrek aan verantwoordelijkheidszin en schaden vrijwillig hun collega's of andere burgers.

Door deze handelingen verbinden ze echter, zonder enige aansprakelijkheid in hunnen hoofde, hun administratie, hetgeen tot veroordelingen voor het betrokken overheidslichaam kan leiden.

« Etant donné que l'astreinte, ainsi conçue, ne constitue pas une menace pour le patrimoine individuel de ceux qui, en leur qualité d'agent individuel de l'autorité ou de membres d'un collège administratif, méconnaissent en réalité les obligations découlant des arrêts d'annulation, mais que la contrainte est, au contraire, exercée sur la personne morale et abstraite dont ils sont les organes, l'efficacité du régime en projet se trouve considérablement restreinte. »

(Avis du Conseil d'Etat du 20 avril 1990, Doc. Sénat n° 984/1, p. 48)

3) — Le projet prévoit qu'une fois encourue, l'astreinte revient à un fonds spécial.

— La proposition de loi dispose par contre que les règles ordinaires concernant l'astreinte, établies par le Code judiciaire, sont applicables.

L'article 1385^{quater} du Code judiciaire prévoit que *l'astreinte, une fois encourue, reste intégralement acquise à la partie qui a obtenu la condamnation.*

Mme Merckx-Van Goey marque sa préférence pour cette dernière solution, d'une part, parce qu'elle est par principe opposée à ce que le législateur édicte sans cesse des règles spéciales et, d'autre part, parce que la réglementation prévue en la matière par le Code judiciaire, qui est vieille de dix ans à peine, a démontré son utilité.

Il serait par ailleurs faux de prétendre que l'intéressé retire un profit de l'exécution de l'astreinte.

III. — DISCUSSION GENERALE

A. Interventions de membres

M. M. Harmegnies renvoie à l'article 255, 4°, de la nouvelle loi communale, qui prévoit que « le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les dettes de la commune, liquidées et exigibles, et celles résultant de *condamnations judiciaires* à sa charge. »

Pour éviter toute confusion, il conviendrait de préciser si cette disposition s'applique également aux astreintes prononcées par le Conseil d'Etat et si l'autorité de tutelle peut obliger la commune concernée à inscrire le montant de l'astreinte à son budget.

Toujours à propos du principe de l'astreinte, l'intervenant attire l'attention sur certains actes souvent téméraires que posent fréquemment des fonctionnaires des pouvoirs locaux. Certains n'ont manifestement aucun sens des responsabilités et lèsent délibérément leurs collègues ou d'autres citoyens.

Par leurs actes, ils engagent toutefois leur administration, ce qui peut entraîner des condamnations à charge de l'autorité concernée, alors que leur propre responsabilité n'est nullement engagée.

De vraag stelt zich uiteraard of, voor bepaalde flagrante gevallen, niet moet worden gedacht aan het instellen van de persoonlijke verantwoordelijkheid, zodat de administratie niet meer gebonden is.

Artikel 4 van het ontwerp strekt er onder meer toe bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit strikte termijnen voor partijen vast te stellen teneinde de rechtspleging te versnellen. Zullen in de uitvoeringsbesluiten de termijnen stricto sensu worden opgevat of zullen er gevallen van overmacht (bijvoorbeeld een genoodzaakte wijziging van advocaat) worden voorzien?

*
* *

De heer Pivin verklaart zich akkoord met de invoering van het principe van de dwangsom in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Hij kant zich evenwel tegen voorstellen om ook individuele leden van de bestuurslichamen die voor de uitvoering van de arresten van de Raad van State verantwoordelijk zijn, tot een dwangsom te kunnen veroordelen.

Op die manier zou het hek helemaal van de dam zijn en kan men ook Ministers, bestendig afgevaardigden, schepenen en dergelijke persoonlijk verantwoordelijk stellen.

Op gemeentelijk vlak bijvoorbeeld, voeren het College van burgemeester en schepenen slechts in overgrote mate de beslissingen van de gemeenteraad uit. Daarenboven is het vaak nog een derde persoon die het inzake bepaalde dossiers voor het zeggen heeft. Men denke maar aan de gemachtigde ambtenaar inzake ruimtelijke ordening.

Het opleggen van een individuele verantwoordelijkheid is bijgevolg niet verantwoord.

*
* *

De heer Beysen is, in tegenstelling tot de vorige spreker, van oordeel dat de verantwoordelijkheid wel meer moet worden gepersonaliseerd.

De uitoefening van politieke mandaten op het niveau van de uitvoerende macht is vaak nogal vrijblijvend. Men verschuilt zich graag achter colleges, bestendige deputaties, regeringen.

De rechtstreekse en individuele verantwoordelijkheid zou voor bepaalde situaties klaar moeten worden omschreven.

Voor het overige geeft spreker toe dat, hoewel de voorgestelde hervorming nogal partieel is, ze tegemoet komt aan een aantal bekommernissen. De ruimere hervorming van het administratief contentieux dient evenwel te worden voorbereid.

Wat de verlaging van de aanwervingsleeftijd voor adjunct-auditeurs en adjunct-referendarissen betreft, bevredigt het ontwerp niet volledig.

On peut évidemment se demander si, dans certains cas flagrants, il ne conviendrait pas d'instaurer la responsabilité personnelle, de sorte que l'administration ne soit plus engagée.

L'article 4 du projet vise notamment à imposer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des délais stricts aux parties afin d'accélérer la procédure. Ces délais seront-ils appliqués stricto sensu dans les arrêts d'exécution, ou prévoira-t-on des cas de force majeure (par exemple le changement forcé d'avocat) ?

*
* *

M. Pivin marque son accord sur l'introduction du principe de l'astreinte dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il s'oppose cependant aux propositions visant à permettre de condamner également à une astreinte les fonctionnaires responsables de l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat.

Une telle disposition ouvrirait la porte à tous les excès et permettrait même de mettre en cause la responsabilité personnelle des ministres, députés permanents, échevins et autres mandataires.

Au niveau communal par exemple, le collège des bourgmestre et échevins ne fait généralement qu'exécuter les décisions du conseil communal. En outre, c'est bien souvent une tierce personne qui a le pouvoir de décision pour certains dossiers : que l'on songe par exemple au fonctionnaire délégué en matière d'aménagement du territoire.

Il ne se justifie par conséquent pas d'instaurer une responsabilité individuelle.

*
* *

Contrairement à l'intervenant précédant, *M. Beysen* estime qu'il conviendrait de personnaliser davantage la responsabilité.

L'exercice de mandats politiques au niveau du pouvoir exécutif n'implique bien souvent qu'un faible engagement. On s'abrite volontiers derrière un collège, une députation permanente, un gouvernement.

La responsabilité individuelle et directe devrait être clairement définie dans certaines situations.

L'intervenant reconnaît pour le reste que, malgré son caractère partiel, la réforme proposée répond à un certain nombre de préoccupations. Il convient cependant de préparer une réforme plus large du contentieux administratif.

Le projet ne donne pas entière satisfaction en ce qui concerne l'abaissement de l'âge de recrutement des auditeurs adjoints et des référendaires adjoints.

Niet alleen zal dit de problemen van de Raad van State niet oplossen, maar tevens dient men zeer omzichtig om te springen met de verlaging van leeftijds-grenzen, en zulks geldt zowel voor aanwervingen, be-noemingen als verkiesbaarheid.

De nodige ervaring is vereist voor het terdege opne-men van belangrijke verantwoordelijkheden.

Een meer algemene bezinning over dit gegeven dringt zich op.

*
* *

De heer F. Bosmans verheugt zich over de maatrege-len die een efficiëntere werking van de Raad van State tot doel hebben. Hij stelt evenwel vast dat twee ele-menten niet in het wetsontwerp werden weerhouden :

1) *De publiciteitsmaatregelen in geval van een an-nulatieberoep tegen een reglementaire akte*, naar ana-logie met artikel 74 van de bijzondere wet van 6 janua-ri 1989 op het Arbitragehof.

Waarom wil de Regering dit regelen bij koninklijk besluit en niet bij wet, zoals vermeld in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp (Stuk Se-naat n° 984/1, blz. 3 en 4) ?

2) *De procedure tot heroverweging*

Hoewel deze materie werd geregeld in het vooront-werp van wet, is er niets over terug te vinden in het de-finitieve wetsontwerp. Kan hiervoor een verklaring worden gegeven ?

B. Antwoorden van de Minister van Binnen-landse Zaken

1. De heroverweging

Hoewel deze procedure voorzien werd in het voorontwerp van wet en de Raad van State er uitge-breed advies over uitbracht, heeft de Regering ge-meend deze materie te moeten voorbehouden voor de definitieve hervorming van het administratief con-tentieux, gezien het ingrijpende karakter ervan.

De heroverweging houdt in dat de persoon die voorwerp is van een beslissing, de administratie kan dwingen deze beslissing te motiveren en zelfs opnieuw in overweging te nemen. Intussen is de beslissing niet uitvoerbaar gedurende een zekere periode.

Op die manier is een blokkering van de administra-tie niet denkbeeldig. Bijgevolg dient een evenwicht te worden nagestreefd tussen de vrijwaring van de rech-ten van het individu enerzijds, en het behoud van een werkzame administratie anderzijds.

De Minister merkt evenwel op dat de voor de Raad van State ingevoerde procedure op basis van de ar-tikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet (zie *supra*) reeds een vorm van het blokkeren van beslissingen inhoudt. Zulks wordt voorsnog niet veralgemeend.

Cette mesure ne permettra pas de résoudre les pro-blèmes du Conseil d'Etat, et il faut d'ailleurs faire preuve d'une grande prudence en ce qui concerne l'abaissement des limites d'âge, tant pour les recrute-ments que pour les nominations et l'éligibilité.

Il faut posséder l'expérience nécessaire pour exer-cer convenablement de hautes responsabilités.

Ce problème devrait faire l'objet d'une réflexion plus générale.

*
* *

M. F. Bosmans se réjouit des mesures qui visent à accroître l'efficacité du fonctionnement du Conseil d'Etat. Il constate néanmoins que deux éléments n'ont pas été retenus dans le projet de loi :

1) *Les mesures de publicité en cas de recours en an-nulation contre un acte réglementaire*, par analogie avec l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Pourquoi le Gouvernement veut-il régler cette ma-tière par arrêté royal et non par le biais d'une loi, com-me il le précise dans l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. Sénat n° 984/1, pp. 3 et 4) ?

2) *La procédure en reconsidération*

Alors que cette procédure était prévue dans l'avant-projet de loi, on ne retrouve aucune disposition à ce su-jet dans le projet de loi définitif. Le Ministre peut-il fournir une explication à ce sujet ?

B. Réponses du Ministre de l'Intérieur

1. La reconsidération

Bien qu'elle ait été prévue dans l'avant-projet de loi et que le Conseil d'Etat ait émis à ce propos un avis circonstancié, le Gouvernement a estimé préférable, en raison du caractère radical de cette procédure, de réserver cette matière à la réforme définitive du contentieux administratif.

La reconsidération implique que la personne qui fait l'objet d'une décision peut contraindre l'adminis-tration à motiver, et même à reconsidérer cette déci-sion. Entre temps, l'exécution de la décision est sus-pendue pendant un certain temps.

On peut dès lors craindre un blocage de l'adminis-tration. Il convient donc de rechercher un équilibre entre, d'une part, la garantie des droits individuels et d'autre part, la nécessité d'assurer le fonctionnement de l'administration.

Le Ministre fait toutefois observer que la procédure intentée devant le Conseil d'Etat sur la base des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution (voir ci-dessus) implique déjà une certaine possibilité de blocage des décisions, que l'on n'entend pas généraliser pour l'instant.

2. Publiciteitsmaatregelen ingeval van annulatieberoep

Aangezien de procedure voor de Raad van State geregeld is door het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State », zal deze materie ook bij koninklijk besluit worden geregeld.

De analogie met het Arbitragehof gaat dus niet helemaal op, aangezien ook de procedure voor dat Hof wettelijk is geregeld.

3. Termijnen van rechtspleging

De termijnen van rechtspleging die bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit zullen worden vastgesteld en waaraan stringente gevolgen voor partijen worden verbonden, zullen *stricto sensu* te interpreteren zijn. Een verlenging van termijn zal worden uitgesloten.

4. Aanwervingsleeftijd van adjunct-auditeurs en adjunct-referendarissen

De verlaging van de aanwervingsleeftijd betreft in feite de regularisatie van een bestaande toestand.

Hoewel men volgens de huidige wetgeving 30 jaar oud dient te zijn om tot adjunct-auditeur of tot adjunct-referendaris te kunnen worden benoemd, laat de Raad van State kandidaten vanaf de leeftijd van 28 jaar toe tot de examens. De benoeming geschiedt uiteraard nog steeds vanaf 30 jaar.

Een ander overheidslichaam dat examens zou organiseren waaraan kandidaten mogen deelnemen zonder aan de aanwervingsvoorwaarden te voldoen, zou waarschijnlijk geconfronteerd worden met een nietigverklaring van bedoeld examen ingeval van beroep bij de Raad van State.

De Raad van State heeft deze praktijk voor de eigen examens ingevoerd omdat men — terecht — kwalitatief hoogstaande juristen wenst te recruter.

Indien men slechts personen van 30 jaar en ouder aan het uiterst moeilijke examen laat deelnemen, bestaat de kans dat de beste krachten reeds elders aan de slag zijn.

Normaal gesproken studeert een jurist af op 23 jaar.

Na de eventuele legerdienst en drie jaar balieervaring is hij op 27 jaar klaar om ofwel een eigen advocatenpraktijk op te bouwen ofwel een bloeiende carrière elders te beginnen.

Drie jaar later zijn nog weinigen geneigd om een examen aan de Raad van State af te leggen, zelfs al is de carrière attractief en heeft een auditeur na enkele jaren een wedde, bijna vergelijkbaar met die van een secretaris-generaal van een Ministerie.

2. Mesures de publicité en cas de recours en annulation

La procédure devant le Conseil d'Etat étant réglée par l'arrêté du Régent du 28 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, cette matière sera également réglée par arrêté royal.

Il n'y a donc pas d'analogie possible avec la Cour d'arbitrage, étant donné que la procédure devant cette dernière est déterminée par une loi.

3. Délais de procédure

Les délais de procédure, qui seront déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et dont le non-respect sera lourd de conséquences pour les parties, devront s'interpréter strictement. Toute prorogation de délai sera exclue.

4. Age de recrutement des auditeurs adjoints et des référendaires adjoints

L'abaissement de l'âge de recrutement constitue en fait la régularisation d'une situation existante.

Bien que la législation actuelle prévoie qu'il faut avoir 30 ans pour pouvoir être nommé auditeur adjoint ou référendaire adjoint, le Conseil d'Etat admet aux examens les candidats qui ont atteint l'âge de 28 ans. La nomination n'intervient néanmoins qu'à 30 ans.

Toute autre autorité qui organiserait des examens auxquels pourraient participer des candidats qui ne satisferaient pas aux conditions de recrutement, verrait probablement lesdits examens annulés en cas de recours au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a eu recours à cette pratique pour ses examens de recrutement parce qu'il voulait — à juste titre — recruter des juristes de haut niveau.

En n'admettant à l'examen — particulièrement difficile — que les candidats de 30 ans ou plus, le Conseil d'Etat risquerait de se priver des meilleurs éléments, qui pourraient déjà avoir trouvé un emploi ailleurs.

Normalement, un juriste termine ses études à 23 ans.

Après un éventuel service militaire et trois ans de barreau, il est prêt, à 27 ans, à ouvrir son propre cabinet d'avocat ou à entamer une brillante carrière ailleurs.

Il est peu probable que beaucoup soient encore disposés, trois ans plus tard, à passer un examen au Conseil d'Etat, même si la carrière ne manque pas d'attrait et si un auditeur bénéficie, après quelques années, d'un traitement pratiquement comparable à celui de secrétaire général de ministère.

Aangezien de staatsraden ten belope van een gereserveerd quotum worden benoemd uit het auditoraat, werd hun benoemingsleeftijd verlaagd van 40 tot 37 jaar.

Tegen deze maatregelen is weerstand ontstaan binnen de Raad van State zelf, vooral omwille van prestigeredenen ten overstaan van de referendarissen bij het Arbitragehof.

De Minister bevestigt evenwel dat de voorgestelde regeling slechts twee doelstellingen nastreeft :

- de regularisatie van een bestaande toestand;
- het beter inspelen op de arbeidsmarkt van juristen.

Uiteraard zal dit niet alle problemen bij de Raad van State oplossen; het is slechts een element in het geheel van te nemen maatregelen.

5. De dwangsom

a) De individuele verantwoordelijkheid

De Minister betoont zich voorstander van een systeem van individuele verantwoordelijkheid voor de leden van bestuurslichamen.

Men dient echter het onderscheid te maken tussen politieke en eventueel strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid enerzijds, en de veroordeling tot de betaling van een dwangsom anderzijds.

Dat een schepen die in de uitoefening van zijn functie iemand persoonlijk en moedwillig schade berokkent, daarvoor burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld en die schade ook moet vergoeden, lijkt normaal.

De problematiek van de individuele verantwoordelijkheid ligt echter vrij moeilijk. Getuige daarvan het nog steeds ontbreken van een wetgeving ter regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Minister kant zich evenwel resoluut tegen de veroordeling tot de betaling van een dwangsom van individuele leden van bestuurslichamen voor collegiaal genomen beslissingen. Dit gebeurt evenmin in het buitenland.

Zulke regeling zou de individuele politici gedurig in processen betrekken en aan de beslissingen van rechters overleveren. Het valt te vrezen dat in die omstandigheden velen voor de eer zouden bedanken.

Men kan dus geredelijk pleiten voor het enkel veroordelen tot een dwangsom van ingebreke gebleven overheden en niet van individuele leden ervan.

Wat de herhaalde roekeloze handelingen van ambtenaren betreft, die hiermee daarenboven hun administratie verbinden, dient men te verwijzen naar het disciplinaire statuut.

De ambtenaar is niet verantwoordelijk voor administratieve beslissingen, zelfs niet bij delegatie.

Voor de Raad van State klaagt men de overheidsbeslissing aan en niet een individueel ambtenaar.

Etant donné que les conseillers d'Etat sont nommés à concurrence d'un quota réservé parmi les auditeurs, leur âge minimum de nomination a été ramené de 40 à 37 ans.

Ces mesures ont suscité une certaine opposition au sein du Conseil d'Etat lui-même, essentiellement pour des considérations de prestige vis-à-vis des référendaires de la Cour d'arbitrage.

Le Ministre confirme toutefois que la réglementation proposée ne poursuit que deux objectifs :

- régulariser une situation existante;
- mieux tenir compte du marché du travail des juristes.

Il est évident que ces mesures ne résoudront pas tous les problèmes qui se posent au Conseil d'Etat; elle ne sont qu'un élément de l'ensemble des mesures à prendre.

5. L'astreinte

a) La responsabilité individuelle

Le Ministre se déclare partisan d'un système prévoyant la responsabilité individuelle des membres des autorités administratives.

Il convient toutefois d'établir une distinction entre, d'une part, la responsabilité politique et — éventuellement — pénale et civile et, d'autre part, la condamnation au paiement d'une astreinte.

Il paraît normal qu'un échevin qui, dans l'exercice de sa fonction, a personnellement et volontairement causé un préjudice à une personne en soit déclaré civilement responsable et soit tenu de réparer le préjudice causé.

La responsabilité individuelle pose toutefois un problème très complexe, ainsi qu'en témoigne le fait qu'il n'existe toujours aucune législation réglant la responsabilité des ministres.

Le Ministre se déclare en tout cas résolument opposé à ce que des membres d'autorités administratives se voient imposer une astreinte à titre personnel pour des décisions collégiales, ainsi que cela se pratique à l'étranger.

Une telle règle aurait pour effet que les mandataires politiques seraient constamment impliqués à titre personnel dans des procès et exposés aux décisions des juges. On peut gager que, dans de telles conditions, la carrière politique n'attirera plus guère de candidats.

On peut donc plaider résolument pour que l'astreinte soit imposée uniquement aux autorités en défaut et non aux membres de ces dernières.

En ce qui concerne la répétition d'actes téméraires dans le chef de fonctionnaires qui engagent de ce fait leur administration, il convient de se référer au statut disciplinaire.

Le fonctionnaire, même délégué, n'est pas responsable des décisions administratives.

Ce sont les décisions des autorités et non les fonctionnaires qui sont attaqués devant le Conseil d'Etat.

Indien de daden van de ambtenaar evenwel de aansprakelijkheid van de overheid met zich hebben gebracht, kunnen eventueel disciplinaire sancties worden toegepast. In uitzonderlijke situaties is de ambtenaar zelf civielrechtelijk aanspreekbaar.

b) Veroordeling tot een dwangsom — ambtshalve of op verzoek ?

Er werd geopteerd voor de veroordeling tot de dwangsom op vraag van de persoon op wiens verzoek eerder de vernietiging van de overheidsbeslissing werd uitgesproken.

De procedure daartoe zal gemakkelijk toegankelijk zijn en, net zoals elke andere procedure voor de Raad van State, ook vrij goedkoop, zonet gratis.

Volgens de Minister moet het bestuur principieel de kans krijgen om conform het arrest van de Raad van State te handelen.

Het bestuur kan immers haar beslissing volledig te goeder trouw hebben genomen.

Daarenboven ligt het herstel van de wettelijkheid niet steeds alleen maar in handen van de overheid wier beslissing werd vernietigd. In het administratief recht zijn vaak beslissingen op meerdere niveau's vereist, zodat de uitvoering van het arrest enige tijd op zich kan laten wachten.

De veroordeling tot de betaling van een dwangsom op initiatief van de verzoeker en op basis van de vastgestelde onwil van het bestuur, lijkt bijgevolg de aangewezen oplossing.

*
* *

Mevr. Merckx-Van Goey stelt nog een andere oplossing voor. Kan in het vernietigingsarrest zelf niet bepaald worden dat het bestuur zich binnen een zekere termijn — eventueel ruim genomen al naargelang de gevoerde procedure — moet schikken naar het arrest, waarna automatisch een dwangsom op de begroting wordt ingeschreven ?

De Minister is evenmin zeker dat dit de rechten van de burger zou ten goede komen.

Indien zulk systeem een automatisme wordt, zal in bijna ieder arrest van de Raad van State een dwangsom worden voorzien. Zonet zal de veroordeling tot een dwangsom *de facto* bijna uitgesloten zijn en zal de verzoeker later met des te meer argumenten de vermeende onwil van de overheid moeten bewijzen.

De Raad van State zou alsdan een rechtspraak creëren, waaruit blijkt in welke gevallen ambtshalve een dwangsom wordt opgelegd.

Daarenboven zou de Raad van State hoogstwaarschijnlijk een vrij lange termijn aan de overheid toekennen om zich in orde te stellen en het bedrag van de dwangsom aan de bescheiden kant te houden.

Volgens de Minister is het verkieslijk de dwangsom te zien als een stok achter de deur in handen van de

Des sanctions disciplinaires peuvent toutefois être prises si les actes d'un fonctionnaire ont impliqué la responsabilité de l'autorité. Dans des cas exceptionnels, le fonctionnaire peut même être poursuivi au civil.

b) Imposition d'une astreinte — d'office ou sur requête ?

Il a été opté pour l'imposition de l'astreinte à la demande de la personne sur la requête de laquelle l'annulation de la décision de l'autorité a été prononcée.

La procédure nécessaire sera très accessible et, comme toute autre procédure devant le Conseil d'Etat, peu onéreuse sinon gratuite.

Le Ministre estime qu'il faut offrir à l'autorité la possibilité de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat.

L'autorité peut en effet avoir pris sa décision en toute bonne foi.

Par ailleurs, le rétablissement de la légalité ne dépend pas toujours uniquement de l'autorité dont la décision a été annulée. Le droit administratif prévoit souvent plusieurs niveaux de décision, de sorte que l'exécution de l'arrêt peut prendre un certain temps.

L'imposition de l'astreinte à la demande du requérant, lorsqu'il a été établi que l'autorité refuse de s'exécuter, constitue dès lors la formule adéquate.

*
* *

Mme Merckx-Van Goey demande si l'arrêt d'annulation ne pourrait pas prévoir que l'autorité devra se conformer audit arrêt dans un délai dont la longueur serait fonction de la procédure à suivre et à l'expiration duquel l'astreinte serait automatiquement inscrite au budget.

Le Ministre n'est pas non plus certain que cette formule garantisse mieux les droits du citoyen.

Si elle est appliquée automatiquement, le Conseil d'Etat devra pratiquement imposer une astreinte dans chacun de ses arrêts, faute de quoi la condamnation au paiement d'une astreinte sera pratiquement exclue *de facto* et le requérant devra ultérieurement apporter d'autant plus de preuves de la mauvaise volonté de l'autorité.

Le Conseil d'Etat créerait ainsi une jurisprudence, qui permettrait de savoir dans quels cas une astreinte est imposée d'office.

Il est en outre plus que probable que le Conseil d'Etat octroie à l'autorité un délai assez long pour se conformer à son arrêt et qu'il impose une astreinte relativement peu élevée.

Le Ministre estime que l'astreinte doit plutôt être considérée comme un moyen de pression dont dispo-

verzoekende partijen en dus niet ambtshalve op te leggen.

Meestal zal de overheid zich trouwens wel reppen om een arrest van de Raad van State uit te voeren. Het is inderdaad reeds schadelijk voor een bestuur om veroordeeld te worden en de onwil om een arrest uit te voeren, kan zwaar politiek gesanctioneerd worden.

Indien het bestuur ondanks alles manifest onwillig is, kan de verzoeker hoge eisen qua dwangsom stellen, op basis van de eigen merites van het dossier. Dit is uiteindelijk in zijn voordeel.

De Minister geeft wel toe dat uit de praktijk zal moeten blijken of het voorgestelde systeem werkzaam is en of men eventueel geen aanpassingen moet doen in de zin van het voorstel van mevrouw Merckx-Van Goey.

c) Bestemming van de dwangsom

De toekenning van de dwangsom aan de verzoekende partij druist in tegen artikel 92 van de Grondwet. Dit artikel luidt : « Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken ».

De Raad van State als administratieve rechtbank kan geen burgerlijke rechten scheppen.

Indien de Raad van State, zij het onder bepaalde voorwaarden, een dwangsom zou toewijzen aan de verzoekende partij, zou zulks een subjectief recht op vergoeding in hoofde van de betrokkene creëren, ook al gaat het niet om een schadevergoeding. Bijgevolg zijn enkel de burgerlijke rechtbanken hiertoe bevoegd.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de praktijk waarbij de Raad van State weigert verzoeken tot vernietiging van overheidsbeslissingen tot vaststelling van een pensioen te behandelen. Door de vernietiging van de beslissing zou immers automatisch een recht op een ander pensioen ontstaan, zodat de gewone rechtbanken bevoegd zijn ingevolge artikel 92 van de Grondwet.

De enige maal dat de Raad van State tot nu toe een dwangsom toekende (arrest-Soete), werd dit door het Hof van Cassatie verbroken.

Dit probleem werd in het voorliggende ontwerp vermeden door de dwangsom te doen toekomen aan een bijzonder fonds.

Dit Fonds zal zijn middelen moeten verdelen, maar wel op die manier dat de door de verzoeker gemaakte kosten van het geding bij voorrang worden vereffend.

6. *Inschrijving op de begroting van een dwangsom*

De Minister verwijst naar het voorgestelde artikel 36, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (artikel 5 van het voorliggende ontwerp), waaruit blijkt dat de regels van het burgerlijk recht hier eveneens toepasselijk zijn.

Uiteraard is de verplichte inschrijving op de gemeentelijke begroting van een uitgave een zaak van de voogdijoverheid.

sent les parties requérantes et qu'il est donc préférable de ne pas l'imposer d'office.

Dans la plupart des cas, l'autorité s'empressera d'ailleurs d'exécuter un arrêt du Conseil d'Etat. Toute condamnation porte en effet préjudice à une administration et le refus d'exécuter un arrêt peut avoir de graves conséquences politiques.

Si, malgré tout, l'administration refuse manifestement de s'exécuter, le requérant peut formuler des exigences élevées en matière d'astreinte, en fonction des spécificités du dossier. Ce système est en fin de compte à l'avantage du requérant.

Le Ministre reconnaît que c'est la pratique qui devra faire apparaître si le système proposé est efficace, et s'il ne convient pas d'y apporter des modifications dans le sens de la proposition de Mme Merckx-Van Goey.

c) Affectation de l'astreinte

L'octroi de l'astreinte à la partie requérante est contraire à l'article 92 de la Constitution, qui dispose que : « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ».

En tant que juridiction administrative, le Conseil d'Etat ne peut créer de droits civils.

Si, fût-ce à certaines conditions, le Conseil d'Etat attribuait une astreinte à la partie requérante, cela ouvrirait dans le chef de l'intéressé un droit subjectif à être dédommagé quand bien même il ne s'agirait pas de dommages-intérêts. Les tribunaux civils sont dès lors seuls compétents en la matière.

On peut rappeler à titre d'exemple l'usage selon lequel le Conseil d'Etat refuse d'examiner les recours en annulation de décision administratives en matière de fixation de pensions. L'annulation de la décision ferait en effet naître automatiquement le droit à une autre pension. Ce sont dès lors les tribunaux ordinaires qui sont compétents en vertu de l'article 92 de la Constitution.

La seule fois où le Conseil d'Etat a octroyé une astreinte (arrêt Soete), son arrêt fut cassé par la Cour de cassation.

Ce problème a été évité dans le projet à l'examen du fait que l'astreinte sera versée à un fonds spécial.

Celui-ci devra répartir ses moyens de façon à ce que les frais de procédure encourus par le requérant soient couverts en priorité.

6. *Inscription d'une astreinte au budget*

Le Ministre renvoie à l'article 36, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (article 5 du projet à l'examen), qui prévoit que les règles du droit civil sont également applicables en l'occurrence.

L'obligation d'inscrire une dépense au budget communal relève évidemment de l'autorité de tutelle.

Deze overheid zou zich voor wat betreft de dwangsommen kunnen baseren op de onderhavige wet.

*
* *

De heer M. Harmegnies stelt zich de vraag of het toch niet aangewezen is artikel 255, 4°, van de nieuwe Gemeentewet aan te passen teneinde alle misverstanden te vermijden.

Er dreigt immers een juridisch vacuüm te ontstaan, waarbij de voogdijoverheid geen wettelijke basis heeft om door de Raad van State uitgesproken dwangsommen verplicht op de begroting in te schrijven.

In het Waalse Gewest bestaat een interpretatief decreet waaruit men kan opmaken dat de in artikel 255, 4°, vermelde « rechterlijke veroordelingen » enkel uitspraken van de gewone rechtbanken betreft.

De Minister belooft dit probleem te onderzoeken en eventueel een wetsontwerp tot aanpassing van dit artikel van de nieuwe gemeentewet in te dienen.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

De heer F. Bosmans stelt vast dat het niet-naleven door de partijen van de termijnen voortaan gesanctioneerd wordt.

Zo zullen, wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurde, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen geacht worden, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn. Aan de Raad van State wordt bijgevolg een marginaal toetsingsrecht toegekend.

Bestaat er dan geen verdere waarborg tegen het aanbrengen van foutieve of zelfs valse feiten?

De Minister van Binnenlandse Zaken bevestigt dat de Raad van State slechts over een marginaal toetsingsrecht beschikt inzake de door de verzoekende partij aangehaalde feiten.

Men dient echter een keuze te maken.

De huidige omslachtige procedure biedt voor alle gevallen een maximale rechtsbescherming, waardoor de arresten echter lange tijd op zich laten wachten. Indien men deze procedure wil versnellen, wordt onvermijdelijk getornd aan de maximale rechtsbescherming en bouwt men iets meer mogelijkheden tot arbitraire beslissingen in het systeem in.

De rechtsbescherming blijft echter in voldoende mate gehandhaafd.

*
* *

Dit artikel wordt aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

Celle-ci pourrait se fonder sur la loi en projet en ce qui concerne l'astreinte.

*
* *

M. M. Harmegnies demande s'il ne serait pas préférable d'adapter l'article 255, 4°, de la nouvelle loi communale afin d'éviter tout malentendu.

Il risque en effet d'y avoir un vide juridique, l'autorité de tutelle ne disposant d'aucune base légale pour imposer l'inscription au budget d'astreintes prononcées par le Conseil d'Etat.

Il ressort d'un décret interprétatif de la Région wallonne que les termes « condamnations judiciaires » qui figurent à l'article 255, 4°, ne visent que les décisions des juridictions ordinaires.

Le Ministre promet d'examiner ce problème et de déposer éventuellement un projet de loi en vue d'adapter cet article de la nouvelle loi communale.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

M. F. Bosmans constate que le non-respect des délais par les parties sera désormais sanctionné.

C'est ainsi que lorsque la partie défenderesse ne transmettra pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante seront réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts. Le Conseil d'Etat se voit ainsi accorder un droit de vérification marginal.

N'existe-t-il des lors aucune autre garantie contre la présentation de faits inexacts, voire falsifiés?

Le Ministre de l'Intérieur confirme que le Conseil d'Etat ne dispose que d'un droit de vérification marginal en ce qui concerne les faits cités par la partie requérante.

Il faut toutefois faire un choix.

La procédure actuelle, qui est très complexe, offre dans tous les cas une protection juridique maximum, mais il en résulte que les arrêts se font attendre longtemps. Si l'on désire accélérer cette procédure, il est inévitable que l'on érode quelque peu cette protection maximum et que l'on accroisse plus ou moins le risque de décisions arbitraires.

La protection juridique est toutefois suffisamment assurée.

*
* *

Cet article est adopté par 13 voix et une abstention.

Artt. 2 tot 4

Deze artikelen geven geen aanleiding tot verdere bespreking en worden aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

Art. 5

Mevrouw Merckx-Van Goey acht het een grote stap voorwaarts dat het principe van de dwangsom wordt ingevoerd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Aangezien de Minister tijdens de algemene bespreking benadrukte dat de praktijk en de rechtspraak zullen aantonen of het in het ontwerp voorgestelde systeem voldoet en niet a-priori latere aanpassingen uitsloot, is ze ook niet van plan haar eigen voorstel als amendement op dit artikel in te dienen.

Voor al in zake het al dan niet ambtshalve opleggen van de dwangsom, zal de verdere evolutie moeten worden afgewacht.

Misschien moet men later ook voorzien dat de auditeur-generaal bij de Raad van State, in het belang van de wet, kan voorstellen dat een dwangsom wordt opgelegd.

De individuele verantwoordelijkheid werd door de Minister weggewuifd met het argument dat geen enkele politicus nog verantwoordelijkheid zou willen opnemen.

Wordt hier echter geen mogelijke aanzet gemist tot meer professionele verantwoordelijkheid in hoofde van politici, zoals ook voor andere beroepsgroepen geldt?

Met betrekking tot het beheer en de bestemming van het bijzonder fonds stellen zich tenslotte nog een aantal vragen inzake toezicht, rekeningen, en dergelijke.

Wordt dit bij koninklijk besluit geregeld en zullen de Kamers hierover worden ingelicht?

De Minister verbindt zich ertoe om, indien de Commissie hiertoe de wens uit, aan de uitvoeringsbesluiten van deze wet een bespreking te wijden; dit kan evenwel pas nadat deze besluiten werden genomen.

*
* *

Dit artikel wordt aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

Artt. 6 tot 21

Deze artikelen geven geen aanleiding tot verdere bespreking en worden aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

*
* *

Artt. 2 à 4

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont adoptés par 13 voix et une abstention.

Art. 5

Mme Merckx-Van Goey estime que l'introduction du principe de l'astreinte dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat constitue un grand pas en avant.

Etant donné que le Ministre a souligné au cours de la discussion générale que la pratique et la jurisprudence montreront si le système proposé dans le projet est satisfaisant et qu'il n'exclut pas a priori des modifications ultérieures, l'intervenante renonce à présenter sa propre proposition comme amendement à cet article.

En ce qui concerne la question de savoir si l'astreinte doit être prononcée d'office ou non, il faudra attendre de voir comment les choses évoluent.

Peut-être conviendra-t-il également de prévoir, par la suite, que dans l'intérêt de la loi, l'auditeur général du Conseil d'Etat peut proposer d'imposer une astreinte.

Le Ministre a écarté la responsabilité personnelle en déclarant que, dans ces conditions, plus aucun homme politique n'accepterait d'encore prendre des responsabilités.

Ne manque-t-on toutefois pas ainsi une occasion d'instaurer une responsabilité plus professionnelle dans le chef des mandataires politiques, telle qu'elle existe dans d'autres professions?

La gestion et l'affectation du fonds spécial appellent encore d'autres questions concernant le contrôle, les comptes, etc.

Ces aspects seront-ils réglés par arrêté royal et les Chambres en seront-elles informées?

Le Ministre s'engage, si tel est le vœu de la Commission, à consacrer à l'examen des arrêtés d'exécution de la future loi une discussion qui ne pourra toutefois avoir lieu qu'après que lesdits arrêtés auront été pris.

*
* *

Cet article est adopté par 13 voix et une abstention.

Artt. 6 à 21

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont adoptés par 13 voix et une abstention.

*
* *

Het gehele wetsontwerp wordt aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

Dientengevolge vervalt het wetsvoorstel tot invoering van een artikel 14*bis* betreffende de dwangsom, in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingediend door Mevrouw Merckx-Van Goey.

De Rapporteur,

S. DE RAET

De Voorzitter,

G. BOSSUYT

L'ensemble du projet de loi est adopté par 13 voix et une abstention.

La proposition de loi insérant un article 14*bis* relatif à l'astreinte dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, déposée par Mme Merckx-Van Goey, devient dès lors sans objet.

Le Rapporteur,

S. DE RAET

Le Président,

G. BOSSUYT

ERRATA

Art. 2

In artikel 21*bis*, § 1, in fine van het laatste lid van de Franse tekst leze men « fond » in plaats van « fonds ».

Art. 5

In artikel 36, § 1, tweede lid leze men de eerste drie regels van de Franse tekst als volgt : « Cette requête n'est recevable que si le requérant a enjoint à l'autorité, par une lettre recommandée à la poste, de prendre une nouvelle décision et qu'au moins ... »

Art. 8

1) In 1°, § 1, in fine van het tweede lid van de Franse tekst, leze men « le jury » in plaats van « la commission d'examen ».

2) In 2°, eerste regel dienen de woorden « van artikel 71 » te worden weggelaten.

3) In het zelfde 2°, laatste lid, eerste regel, leze men « drie » in plaats van « twee ».

Art. 9

1) In 1°, op de twaalfde regel van de Franse tekst dient het woord « suffisante » ingevoegd te worden na het woord « connaissance ».

2) In 3°, § 3, eerste regel van de Franse tekst dient het woord « la » te worden weggelaten.

Art. 12

In art. 76, eerste lid, tweede regel leze men « aan » in plaats van « van ».

ERRATA

Art. 2

A l'article 21*bis*, § 1^{er}, in fine du dernier alinéa lire « fond » au lieu de « fonds ».

Art. 5

A l'article 36, § 1^{er}, deuxième alinéa lire les trois premières lignes comme suit : « Cette requête n'est recevable que si le requérant a enjoint à l'autorité, par une lettre recommandée à la poste, de prendre une nouvelle décision et qu'au moins ... »

Art. 8

1) Au 1°, § 1^{er}, in fine du deuxième alinéa, lire « le jury » au lieu de « la commission d'examen ».

2) Au 2°, première ligne il y a lieu de supprimer les mots « de l'article 71 ».

3) Au même 2°, dernier alinéa, première ligne du texte néerlandais lire « drie » au lieu de « twee ».

Art. 9

1) Au 1°, douzième ligne, il y a lieu d'insérer le mot « suffisante » après le mot « connaissance ».

2) Au 3°, § 3, première ligne il y a lieu de supprimer le mot « la ».

Art. 12

A l'art. 76, premier alinéa, deuxième ligne du texte néerlandais lire « aan » au lieu de « van ».