ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 1er août 1983, d'une demande d'avis sur un 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" a donné le 31 août 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, de 1s augustus 1983 door de Eerste Minist verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen en op de administratiefrechtelijke beslissingen", heeft de 31e augustus 1983 het volgend advies gegeven

OBSERVATION PREALABLE.

La demande d'avis du Premier Ministre est datée du 29 juillet 1983. Elle est parvenue au Conseil d'Etat le 1er août 1983.

Le présent avis a été donné le 31 août 1983, pour satisfaire au voeu exprimé par le Premier Ministre.

Comparé à la nouveauté et à la complexité des questions soulevées par la loi en projet, le délai dont le Conseil d'Etat a disposé a cependant été trop bref pour avoir permis à coup sûr d'apercevoir toutes ces questions et de les traiter de manière complète.

L'OBJET DU PROJET.

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat tend à déterminer certains des effets des arrêts par lesquels la Cour d'arbitrage organisée par la loi du 28 juin 1983 prononcera l'annulation d'une loi ou d'un décret. Il vise plus particulièrement les effets de pareille annulation sur les décisions juridictionnelles rendues antérieurement sur base de la norme annulée.

Selon le projet, les décisions passées en force de chose jugée, fondées sur une loi ou un décret mis à néant par la Cour d'arbitrage, ne perdront pas d'office leur autorité ou leur force exécutoire. Mais l'annulation de la loi ou du décret

donnera ouverture à un recours contre ces décisions.

Ce recours n'a pas été conçu comme un recours nouveau. Le projet comporte essentiellement des modifications du Code judiciaire, du Code d'instruction criminelle et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui affectent trois procédures existantes : la requête civile, la révision en matière pénale et la révision des arrêts du Conseil d'Etat. L'annulation d'une loi ou d'un décret qui a servi de fondement à une décision, constituera, selon le projet, une nouvelle cause d'ouverture de chacun de ces trois recours.

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet, l'annulation d'une loi ou d'un décret par la Cour d'arbitrage "se fera avec effet rétroactif (ex tunc)" (1). Tel est le

.../...

---

(1) On rappellera qu'en réponse à l'une des questions qui lui avaient été posées par le Président du Sénat, le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, a fait observer, dans son avis du 7 juillet 1982 (rapport fait au nom de la Commission de la revision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat par Mme Herman-Michielsens et M. Lallemand, Sénat, 1981-1982, doc. n° 246/2, annexe III-I, pp. 359 et 360), que "d'une manière extrêmement générale, 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". Il ajoutait : "Le législateur peut, pour des raisons de nature diverse, 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 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".

principe. L'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage permet cependant à la Cour de déroger cas par cas, à ce principe : elle peut, dans son arrêt d'annulation, si elle l'estime nécessaire, indiquer "ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine".

Le caractère rétroactif de l'annulation prononcée par la Cour d'arbitrage entraîne des conséquences tant pour les actes administratifs - règlements d'exécution ou actes individuel que pour les décisions juridictionnelles, qui ont été pris pour l'exécution ou en application de la norme annulée, entre le moment où celle-ci a été promulguée et le moment où elle a été annulée.

Une première observation générale concerne l'absence de disposition précisant les effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur les actes administratifs dont le fondement se trouvait dans la norme annulée. Le présent projet ne comporte aucune disposition concernant cette question. Ce n'est pas son objet. Mais, comme elle n'est pas sans lien, ainsi qu'il résultera d'autres observations,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.

Il serait erroné de penser que l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983, 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 de ses arrêts d'annulation, non de déterminer

l'étendue de ces effets de manière positive. Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a déclaré, au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, au sujet "des actes et des décisions administratives qui ont été pris en vertu de la loi ou du décret annulé", 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" (1). Il a répété, devant la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre (2), que "la Cour d'arbitrage n'est pas habilitéeà 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".

Invité à donner un exemple d'application éventuelle du futur article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a cité le cas où la norme annulée concernerait un permis de bâtir. "La Cour, a-t-il précisé (3), pourrait dire que la norme est annulée, mais décider que le permis de bâtir basé sur la norme est maintenu". Il semble avoir été admis par la Commission du Sénat (4) que

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat 1981-1982, 246, n° 2, p. 86.

(2) Doc. parl. Chambre, 1982-1983, 647, n° 4, p. 7.

(3) Doc. parl. Sénat 1981-1982, 246, n° 2, p. 115.

(4) ibid.

"la Cour d'arbitrage pourrait dire (...) que tous les permis de bâtir délivrés en fonction de cette loi ou de ce décret, seront valablement maintenus et qu'ils ne pourront être contestés, malgré l'annulation de la loi. C'est alors un effet définitif que l'on maintient, malgré l'annulation".

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 (1), 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.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a fait, sur cette question plusieurs déclarations. Il a tout d'abord exprimé l'opinion, déjà rappelée ci-dessus, que "l'annulation de ces actes devra être soumise au Conseil d'Etat". Il a déclaré par la suite que ces actes "doivent être considérés comme non existants suite à l'annulation de la norme sur laquelle (ils) sont fondés"(2). Il a répété, devant la

.../...

---

(1) La phrase du rapport de la Commission du Sénat citée ci-dessus, selon laquelle "tous les permis de bâtir (...) ne pourront être contestés" est évidemment excessive, puisque ces permis pourraient être affectés d'une cause de nullité étrangère à l'annulation de la norme.

(2) Doc. parl. Sénat, 1981-1982, 246, n° 2, p. 117.

Commission de la Chambre (1), que "ces actes administratifs doivent être considérés comme inexistants parce qu'ils sont dénués du fondement juridique requis".

La théorie des actes inexistants, créée par la doctrine, a été vivement critiquée, en droit civil, par Henri DE PAGE (2). En droit administratif, elle a suscité et suscite encore de vives controverses, particulièrement en France (3). Mais la notion d'acte administratif inexistant paraît en tout cas avoir conquis droit de cité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français (4).

La doctrine belge a accueilli aussi la catégorie des actes administratifs inexistants (5).

.../...

---

(1) Doc. parl. Chambre 1982-1983, 647, n° 4, p. 7.

(2) Voir Traité T.I., n° 101, p. 150.

(3) Voir à ce sujet A. DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, tome I, 8ème éd., L.G.D.J., 1980, n° 435, p. 269 et s.; Fr. P. BENOIT, Le Droit administratif français, Paris, Dalloz 1968, n°s 730 et 731, p. 427; J.M. AUBY, L'inexistence des actes administratifs, Paris, Pedone, 1951; P. LE MIRE, "Inexistence et voie de fait", Rev. Dr. Publ., 1975, p. 1219 à 1271; Fr. WODIE, "L'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français", A.J.D.A., 1969, p. 76 à 89.

(4) A. DE LAUBADERE, loc. cit. et les références citées; adde C.E. Fr., 15 mai 1981, arrêt MAURICE, Leb., 1981, 221.

(5) Voir à ce sujet A. BUTTGENBACH, Manuel de Droit Administratif, 3ème éd., 1ère Partie, Larcier, Bruxelles, 1966, n° 378, p. 348 et suiv. ; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3ème éd. Liège, 1978, n° 199, p. 269 et suiv., n° 210, p. 292 et suiv.; A. MAST "Overzicht van het Belgisch Administratief Recht", 8ème éd. Story-Scientia, Gand, 1981, n° 466, p. 463 et suiv. (à propos du retrait des actes administratifs); P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes unilatéraux dans le temps, Liège, 1975, p. 247 (aussi à propos du retrait des actes administratifs); J.R. DELATTE, "Le retrait des actes administratifs", Ann. Fac. Dr. Liège, 1965, pp. 93 à 116, ici pp. 109 et suiv.

La section d'administration du Conseil d'Etat n'a que très rarement recouru à la notion d'acte inexistant. Quand elle s'y réfère, c'est d'ailleurs généralement pour écarter son appl. cation (1). On cite cependant l'arrêt DIELEN (2) qui a décidé qu le requérant, révoqué pour incivisme et privé pour cinq ans de ses droits civils et politiques, n'avait pu être légalement repris en service et "ne pouvait ignorer le fait qu'il ne remplissait pas les conditions réglementaires requises pour être repris service"; l'arrêt ajoute : "que les actes qui ont assuré sa reprise en service étaient dénués de fondement légal; que ces acte ne pouvaient faire naître aucun droit dans le chef du requérant; qu'en prenant l'arrêté ministériel attaqué (retirant la décision de reprise en service), le ministre a tenu les actes retirés pou inexistants; qu'en rétablissant la légalité, la partie adverse n pas excédé ses pouvoirs". J.R. DELATTE (3) considère que le Conse d'Etat belge accepte la règle selon laquelle les actes inexistant peuvent être retirés à tout moment par l'autorité qui en est l'au teur et que leur retrait est donc régulier alors même qu'il serai jugé tardif si les actes étaient simplement annulables (4).

.../...

---

(1) Voir Conseil d'Etat, 9 avril 1957, PAENHUYS, n° 5591, AACE, 1957, p. 226; 21 février 1961, MATTHYS, n° 8446, AACE, 1961, p. 193; 29 janvier 1981, DHERT, n° 20.914, AACE, 1981, p. 135.

(2) N° 4195, du 29 mars 1955, AACE, 1955, p. 323.

(3) Op. cit., p. 110 et suiv.).

(4) Voyez aussi l'arrêt VAN DESSEL (7 février 1961, n° 8424. AACE, 1961, p. 157). Voyez également les auteurs cités ci-dessus, aux passages qui ont été indiqués.

Il est très généralement admis en droit belge qu'il n'y a pas de nullité de plein droit : "tant que le vice d'illégalité n'a pas été reconnu par l'autorité compétente - supérieur hiérarchique, autorité de tutelle ou juridiction - l'acte administratif jouit d'une présomption de validité et il lui est dû obéissance"(1). Le Conseil d'Etat décide que, même quand un acte individuel est basé sur un acte réglementaire déjà annulé, cet acte individuel doit faire l'objet d'une annulation formelle : s'il a perdu sa force juridique matérielle, la clarté des relations juridiques et la sécurité dans les rapports de droit exigent que l'existence formelle de la décision lui soit retirée (

Un dernier aspect du régime des actes inexistants (ou "nuls et non avenus" comme les qualifie parfois aussi le Conseil d'Etat) concerne le délai pendant lequel ils peuvent faire l'objet d'un recours en annulation. En France, après certaines hésitations, il a été admis par la doctrine et par la jurisprudence que le recours en déclaration de nullité des actes administratifs inexistants n'est soumis à aucune condition de délai. L'irrégularité dont l'acte est atteint, peut être soulevée en tout temps, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire ou d'un acte particulier Il est difficile de déterminer si cette doctrine et cette jurisprudence françaises pourraient être transposées en Belgique. Le

.../...

---

(1) A. BUTTGENBACH, op. cit., n° 378, p. 349.

(2) C.E. 18 décembre 1979, n° 19.982, BOSMAN, AACE., 1979, p. 1200 . Voyez aussi C.E., 14 novembre 1978, JANSSENS et autres, n° 19.250 à 19.259, AACE., 1978, p. 1140

(3) J.M. AUBY et R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, Paris, L.G.D.J., 1975, t. II, n°s 1237 et suiv., p. 432 et suiv.; adde, C.E. Fr., 15 mai 1981, Dall. S., 1982, Jur., p. 147 avec la note Ph. BLONDEL et Fr. JULIEN-LAFERRIERE, p. 148 à 151.

Conseil d'Etat n'a jamais été amené à se prononcer sur la recevabilité d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif inexistant, plus de soixante jours après la publication ou la notification de cet acte. On pourrait sans doute se référer à l'arrêt déjà cité du 14 novembre 1978 (1), selon lequel "l'annulation d'une prescription générale oblige à conclure que les mesures d'application qui trouvent dans cett prescription leur fondement direct, doivent, après cette annulation et par suite de celle-ci, être réputées avoir de plein droi perdu rétroactivement leur force matérielle et être, de ce fait rétroactivement devenues inopérantes". Cet arrêt a jugé que les décisions d'application du règlement annulé n'existaient plus "qu'à l'état de forme vide" et que, dès lors, les recours en annulation contre de telles décisions n'avaient pour objet que de les "écarter du circuit juridique également sur le plan formel par une annulation expresse, dans l'intérêt de la clarté et de la certitude qui doivent caractériser les situations et les relations juridiques". Il en a déduit que "les exceptions d'irrecevabilité opposées à (de telles demandes d'annulation) peuven être ignorées comme nécessairement inefficaces". Il faut cependant préciser que l'irrecevabilité pour tardiveté de l'introduction du recours n'est pas expressément ou spécialement visée et que cet arrêt du 14 novembre 1978 comporte une longue motivation fondée notamment sur une série de circonstances propres à l'espèce. Cette décision, qui est demeurée jusqu'à présent isolée, n'a pas été approuvée sans réserve par la doctrine (2). Il convient aussi de relever que le Conseil d'Etat avait lui-même annul

.../...

---

(1) JANSSENS et autres, n° 19.250, AACE., 1978, p. 1140.

(2) Voir note W. VAN NOTEN, Rechtsk. Weekbl., 1978-1979, col. 1651 à 1658 et surtout les références citées.

le règlement servant de fondement aux actes administratifs individuels et les avait ainsi rendus "rétroactivement inopérants" et que ces actes individuels n'étaient pas tous attaqués devant le Conseil d'Etat, de telle sorte que la section d'administration a motivé aussi sa décision par la considération "qu'imputer la nullité aux seules mesures d'application dont l'annulati est demandée expressément et avec succès devant le Conseil d'Et aboutirait à créer une inégalité flagrante parmi les administré qui se trouvent dans la même situation à l'égard du règlement". Il faut enfin rappeler que le législateur a finalement été amen à valider les nominations ainsi annulées (1).

Dès lors, comment interpréter les déclarations du Ministre des Réformes institutionnelles (N) relatives au sort des actes administratifs fondés sur une loi ou un décret annulé par la Cour d'arbitrage dans le cas où celle-ci n'aura pas assuré leur validité en indiquant dans son arrêt qu'à leur égard, l'acte

.../...

---

(1) Loi du 6 juillet 1983 traitant (lire : portant) des dispositions spéciales en vue d'assurer le bon fonctionnement du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux (Moniteur belge du 29 juillet 1983).

législatif annulé conserverait ses effets ?

La référence plus ou moins explicite à la théorie des actes inexistants ne fournit pas une solution claire et certaine en l'absence de toute disposition adéquate dans le texte de la

L'applicabilité même du régime des actes administratifs inexistants est plus que douteuse. L'acte inexistant est, en effet, l'acte qui est "entaché d'un vice si flagrant qu'il se situe manifestement en dehors de la sphère du droit", tel qu'un acte résultant d'une pure usurpation de fonctions ou d'un empiétement patent sur les attributions d'autorités relevant d'un autre pouvoir (1). Il en résulte que l'acte inexistant est rare, sinon exceptionnel. Par contre, l'irrégularité de l'acte administratif fondé sur une norme législative annulée rétroactivement ne se révélera qu'à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage et il serait téméraire d'affirmer que celle-ci se trouvera toujours en présence de normes atteintes de vices flagrants et que, par voie de conséquence, le vice atteignant par ricochet l'acte administratif sera lui-même toujours flagrant. Il est difficile de prévoir si la Cour d'arbitrage prononcera de nombreuses annulations, mais certaines annulations, survenant après des années d'application de la norme annulée (2), risquent d'affecter un grand nombre d'actes administratifs.

.../...

---

(1) J. DEMBOUR, op. cit., n° 199, p. 269 et suiv.; A. DE LAUBADERE, op. cit., n° 435, p. 271.

(2) La possibilité d'une annulation survenant plusieurs années après la promulgation de la loi ou du décret a été évoquée plusieurs fois au cours des travaux préparatoires (voy. notamment le rapport de la Commission du Sénat, p. 41 et p. 112) et résulte de l'article 2, §§ 2 et 3, de la loi.

Les rares cas où le régime des actes inexistants a été appliqué, ne permettent pas, en droit belge, de déterminer avec certitude les effets que ce régime pourrait avoir s'il devait être appliqué aux actes fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage. Il semble bien que leur nullité ne pourrait être considérée comme entraînée automatiquement, de plein droit et sans intervention du juge, par la décision de la Cour d'arbitrage. Comme l'a dit le Ministre des Réformes institutionnelles dans un passage déjà cité, "l'annulation de ces actes devra être soumise au Conseil d'Etat". Mais en présence de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que le recours en annulation pourrait être introduit après l'expiration du délai de soixante jours prévu par ces dispositions. Il en résulte que, dans le cas où l'annulation de la norme par la Cour d'arbitrage surviendrait plusieurs années après l'entrée en vigueur de cette norme, il se pourrait que des actes administratifs fondés sur elle ne soient plus susceptibles d'annulation par le Conseil d'Etat.

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. Dans l'intérêt de la sécurité juridique cette solution semblerait préférable à celle qui résulterait d'une application de la théorie des actes inexistants car, comme on l'a vu, la logique de cette théorie conduit à admettre la remise en question perpétuelle d'actes dont la validité n'est qu'apparente.

II. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement rappelle qu'il s'était engagé, lors de la discussion de la loi du 28 juin 1983 devant les Chambres, à présenter le présent projet afin de régler le problème particulier des effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur "les décisions de justice fondées sur une norme (...) annulée". Il présente la solution de ce problème sous la forme d'une alternative : il faudrait "soit exclure expressément l'application du principe de rétroactivité à l'égard des décisions de justice et donc les maintenir telles quelles, soit aménager les procédures classiques de requête civile de révision des décisions pénales et de révision des décisions contentieuses administratives". En réalité, d'autres solutions peuvent être imaginées et certaines ont d'ailleurs été envisagées au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983. Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a déclaré, devant la Commission du Sénat (1), qu'à l'égard de ce problème, "diverses attitudes" étaient possibles et il en a mentionné quelques-unes.

Cependant, toutes les solutions ne sont pas juridiquement possibles. L'une des branches de l'alternative présentée dans l'exposé des motifs du projet - celle qui aurait pour conséquence que toutes les décisions de justice qui auraient été rendues sur base de la norme annulée seraient maintenues - est à exclure en matière pénale.

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat 1981-1982, 246, n° 2, p. 118.

L'article 9 de la Constitution dispose, en effet, que "nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en vertu de la loi". Il en résulte que, malgré l'existence d'une décision judiciaire (fondée sur une loi annulée), l'exécution d'une peine qui n'aurait été établie qu'en vertu d'une loi annulée (1) constituerait un manquement à une prescription de la Constitution.

Par ailleurs, suivant l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme : "Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international". L'infraction à une loi ou à un décret annulé - avec l'effet rétroactif que le législateur du 28 juin 1983 a attaché à l'annulation en ne remettant pas en cause la définition que le Conseil d'Etat donnait de ce terme dans son avis précité du 7 juillet 1982 - ne constituerait vraisemblablement pas, aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, une "infraction d'après le droit national".

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, paraît donc s'imposer. Par contre, ni la Constitution, ni la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ne paraissent exiger qu'il existe un recours contre les décisions rendues en matière civile et passées en force de chose jugée, qui seraient "fondées sur une norme qui a ensuite été annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage".

.../...

---

(1) Il va de soi que l'hypothèse de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 est ici réservée.

Il n'est sans doute pas sans intérêt de relever que le droit constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne veut que l'annulation d'une loi par la Cour constitutionnelle joue non seulement "ex tunc" ou "ab initio", mais aussi "ipso jure", et que, pourtant, dans les matières autres que la matière pénale, les décisions, aussi bien administratives que juridictionnelles, adoptées sur base d'une loi nulle sont maintenues si elles ne sont plus susceptibles de recours. Et lorsque la Cour constitutionnelle a été appelée à se prononcer sur les effets de ses arrêts d'annulation sur des décisions judiciaires, "elle a plutôt opté pour la sécurité et la stabilité juridique à l'encontre du principe de la nullité avec effet ex tunc auquel elle n'a jamais renoncé théoriquement" (1).

En Italie, l'article 10 de la loi n° 87 de 1953 "déclare que la sentence qui prononce l'illégitimité constitutionnelle d'une règle pénale met fin à l'exécution et aux effets pénaux, même aux effets des jugements de condamnation, qui ne pourraient plus faire l'objet d'un recours". Par contre, bien qu'il soit généralement reconnu que l'arrêt qui admet l'inconstitutionnalité d'une loi a des effets rétroactifs, on décide que cet arrêt "rend la règle qui a fait l'objet du prononcé elle-même inapplicable à tous les rapports controversés chaque fois que ceux-ci n'ont pas été réglés par une décision coulée en force de chose jugée ou n'ont pas été épuisés autrement par l'effet d'actes administratifs qui ne sont plus attaquables, par l'écoulement

.../...

---

(1) J. Cl. BEGUIN, Le Contrôle de la constitutionnalité des lois en République fédérale d'Allemagne, Economica, Paris, 1982, pp. 217-218.

des délais de prescription ou de déchéance (1)".

La Constitution espagnole du 29 décembre 1978 dispose en son article 161, paragraphe 1er, que "la déclaration d'inconstitutionnalité est une norme juridique ayant rang de loi, interprétée par la jurisprudence, et qui s'imposera à celle-ci, sans que les sentences déjà rendues perdent l'autorité de la chose jugée".

En Belgique même, l'annulation d'une norme juridique n'est pas un phénomène inconnu. La section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir d'annuler des règlements prenant, par exemple, la forme d'arrêtés royaux ou ministériels ou d'arrêtés des Exécutifs communautaires et régionaux. Ces règlements comportent parfois des sanctions pénales. L'annulation d'un tel règlement n'a pourtant, dans l'état actuel de notre droit, aucun effet sur les décisions d'autres juridictions qui sont passées en force de chose jugée, bien que, sur le plan des principes, l'annulation d'un règlement, comme toute annulation d'un acte administratif prononcée par le Conseil d'Etat, produise des effets rétroactifs. Mais jusqu'ici, sans que la compatibilité de la règle avec l'article 9 de la Constitution et l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ait été discutée dans le cas de dispositions réglementaires pénales, le principe de l'autorité de la chose jugée a paru faire obstacle à ce que les effets rétroactifs de l'annulation s'étendent à des situations qui ont été définitivement réglées par une décision juridictionnelle.

.../...

---

(1) G. ROEHRSSEN DI CAMMERATA, "Le contrôle juridictionnel des lois en Italie", in Actualité du contrôle juridictionnel des lois, Sixième Journées d'études juridiques Jean DABIN, Larcier, Bruxelles, 1973, p. 97 et suiv., ici pp. 130-131.

De ces exemples, il est permis de conclure que le système prévu par les articles 1er à 3 du projet soumis au Conseil d'Etat, c'est-à-dire la possibilité de remettre en question une décision judiciaire rendue "en matière civile", par la voie d'une requête civile, parce qu'elle est "fondée sur une norme qui a été ensuite annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage", constituerait une innovation dont on n'aperçoit pas d'équivalent. Il est manifeste que la rétroactivité particulièrement étendue qu'elle donnerait aux arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage, porterait gravement atteinte à la sécurité juridique. A cet égard, il est frappant de constater que les lois rétroactives, même par la volonté expresse du législateur, n'ont normalement pas pour effet de remettre en question ce qui a été jugé de manière définitive. Même une loi interprétative n'a pas cet effet.

III. Le recours en revision que prévoit l'article 9 du projet contre les arrêts du Conseil d'Etat rendus "sur base d'une norme qui a ensuite été annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage", suscite un autre problème, en rapport avec la question du sort des actes administratifs fondés sur une loi ou sur un décret ultérieurement annulé par la Cour d'arbitrage (1). Si l'annulation de la norme législative ne se produit qu'après plusieurs années et que le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat soit celui du recours ordinaire pour excès de pouvoir, des situations incohérentes pourront se présenter. On se bornera à n'en proposer qu'un seul exemple.

.../...

---

(1) Voir l'observation générale n° I.

Une décision administrative a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et le Conseil d'Etat a rejeté le recours sur base d'un décret qui se trouve ultérieurement annulé par la Cour d'arbitrage. L'arrêt du Conseil d'Etat pourra, selon le projet, être soumis à un nouvel examen par suite de l'annulation du décret. Si, par ailleurs, un administré, d'autant plus confiant dans la validité du décret qu'il a eu connaissance de l'arrêt du Conseil d'Etat, n'a pas estimé devoir former un recours en annulation d'une décision administrative identique, il ne pourra, après l'annulation du décret, exiger un nouvel examen de sa situation ni par l'Administration, ni par le Juge, si le délai de soixante jours est écoulé (1).

IV. Il convient encore de ne pas perdre de vue qu'au cours de la procédure ayant conduit à la décision juridictionnelle remise en question, les parties ont eu la faculté de soulever le problème de la compatibilité des normes applicables au litige avec les règles constitutionnelles et légales déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions et d'obliger ainsi le juge saisi du litige de renvoyer ce problème à l'examen de la Cour d'arbitrage (article 15 de la loi du 28 juin 1983). Cette faculté serait de nature à atténuer sensiblement, dans la pratique, les inconvénients que présenterait une solution inspirée des droits allemand et italien.

.../...

---

(1) A moins qu'il ne soit donné suite par le Gouvernement à la suggestion formulée à la fin de l'observation générale n° I.

V. Sur base de la considération de l'exposé des motifs que "toute partie à un procès, qu'il soit pénal, civil ou administratif, (doit avoir) la faculté de faire examiner par une juridiction la décision qui a été rendue dans son affaire à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage", on peut se demander si, par identité de motif, il ne s'imposerait pas d'étendre ce système de recours extraordinaires au cas où une décision juridictionnelle a été rendue sur base d'un acte réglementaire annulé ultérieurement par le Conseil d'Etat. L'annulation d'un règlement par le Conseil d'Etat a effet, elle aussi, "ex tunc" et "erga omnes".

VI. On vient de rappeler l'intention du Gouvernement qui est de permettre à toute personne qui a été partie à une procédure juridictionnelle quelconque de faire examiner son cas à nouveau dans l'hypothèse où la décision qui semblait avoir mis fin définitivement au litige, a été prise sur base d'une règle déduite d'une loi ou d'un décret qui a ultérieurement été annulée.

Les recours extraordinaires que le Gouvernement entend ouvrir plus largement afin qu'ils puissent être utilisés dans ladite hypothèse, ne peuvent, en réalité, tel que le projet est rédigé, être exercés contre toutes les décisions de caractère juridictionnel. Le projet risque ainsi de manquer partiellement son but. Ceci sera montré de manière plus précise à l'occasion de l'examen des articles du projet.

VII. Le projet - on l'a indiqué - entend résoudre le problème des effets des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur les décisions juridictionnelles par un aménagement de trois voies de recours extraordinaires existantes, la requête civile,

.../...

la révision en matière pénale, la révision des arrêts du Conseil d'Etat.

Cette méthode présente, à côté d'inconvénients, dont quelques-uns ont déjà été mentionnés, l'avantage de ne mettre en oeuvre que des mécanismes connus, qu'une pratique, plus ou moins longue, selon les cas (1), a permis d'affiner et de perfectionner.

Mais elle se heurte en l'occurrence à une difficulté fondamentale qui tient à la différence de nature entre les hypothèses pour lesquelles les recours dont il s'agit ont été organisés jusqu'à présent, et les cas auxquels il est projeté d'étendre leur application.

La requête civile, la révision en matière pénale, la révision des arrêts du Conseil d'Etat sont des procédures qui permettent de remédier à un mal-jugé dû à des facteurs limitativement énumérés par la loi. Ces facteurs sont généralement des événements tels que le dol personnel de l'une des parties, la rétention de pièces par l'un des plaideurs, un faux témoignage, qui se sont produits au cours du procès dont l'issue est remise en question. Ou alors ces facteurs sont des faits survenus postérieurement à la décision attaquée : le "fait nouveau" en matière pénale, une décision ultérieure inconciliable avec celle qui est attaquée; mais ces faits conduisent nécessairement tous à la conclusion que, dans l'affaire précédemment tranchée, une erreur judiciaire a été commise. En d'autres termes, la cause d'ouverture du recours est directement liée à la procédure antérieure et ne justifie l'exercice de la voie de recours que dans une espèce bien déterminée.

.../...

---

(1) Dans le cas de la requête civile, le remplacement des dispositions du Code de procédure civile par celles du Code judiciaire font que cette expérience est relativement brève.

L'annulation d'une loi ou d'un décret par la Cour d'arbitrage est un fait juridique étranger aux procédures qui ont conduit aux décisions que cette annulation permettra d'attaquer. Et surtout, cette cause d'ouverture de recours extraordinaire pourra jouer simultanément pour un nombre plus ou moins grand de décisions. Au moins théoriquement, tous les jugements ou arrêts qui auront perdu leur fondement par suite de l'annulation prononcée par la Cour d'arbitrage, vont pouvoir être attaqués, les uns par voie de requête civile, les autres par la révision prévue par le Code d'instruction criminelle, d'autres encore par la révision organisée par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1).

Le Gouvernement et les Chambres législatives devront se demander si les voies de recours extraordinaires, qui sont exercées de manière exceptionnelle et constituent ainsi une sorte de phénomène "marginal" dans l'administration de la justice, sont bien l'instrument de technique juridique qui convient, pour assurer le réexamen de séries entières de décisions dont le seul lien qu'elles auront entre elles, est que la même norme annulée y aura servi à apprécier le mérite des prétentions des parties. La pluralité, voire la multiplicité des recours que l'annulation d'une norme par la Cour d'arbitrage sera normalement de nature à entraîner, ne semble pas, à première vue, devoir aisément s'accommoder de la technique juridique propre aux recours extraordinaires.

.../...

---

(1) Comme on l'a déjà signalé (voir supra VI), selon les dispositions du projet, dans son état actuel, les trois voies de recours mentionnées ne suffisent pas à permettre en pratique la remise en question de toutes les décisions juridictionnelles qui ont trouvé leur fondement dans la norme annulée. Mais on pourrait imaginer de porter remède à cette lacune du projet, en modifiant plus sensiblement encore les dispositions applicables à ces voies de recours.

Préambule de l'arrêté de présentation.

Dans le texte français du préambule de l'arrêté de présentation, les mots "de l'avis" ont manifestement été omis entre le mot "et" et les mots "de Nos Ministres".

Intitulé des chapitres.

L'intitulé du chapitre Ier "Des décisions judiciaires rendues en matière civile" paraît, d'une part, trop large, puisque les articles qu'il couvre ne concernent que l'effet des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur les décisions judiciaires et, d'autre part, trop étroit, puisque l'intention du Gouvernement ne semble pas être de limiter l'ouverture de la requête civile fondée sur l'existence d'un arrêt de la Cour d'arbitrage au cas où la décision judiciaire a été rendue en matière civile, à l'exclusion des cas où la décision judiciaire aurait été rendue en matière commerciale ou en matière sociale, voire en d'autres matières. On reviendra d'ailleurs, dans les observations consacrées à l'article 1er, sur la détermination précise des décisions qui pourraient faire l'objet d'une requête civile d'après l'article 1er du projet.

Le chapitre 1er du projet pourrait s'intituler plus adéquatement : "Modifications au Code judiciaire".

Dans ce cas, il conviendrait de modifier aussi les intitulés des chapitres II et III qui deviendraient respectivement : "Chapitre II. Modifications au Code d'instruction criminelle" et "Chapitre III. Modifications aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

.../...

La modification de l'intitulé du chapitre III se justifierait d'ailleurs d'autant plus que l'expression "décisions contentieuses administratives" ne semble,d'après les dispositions de l'article 9 du projet, viser que les arrêts du Conseil d'Etat, alors que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que cet article 9 tend précisément à modifier, emploient la même expression "décisions contentieuses administratives", en leur article 14, dans le sens de décisions rendues par des juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article 1er du projet ajoute une nouvelle cause d'ouverture à requête civile à celles qui sont actuellement prévues par l'article 1133 du Code judiciaire. Elle est libellée dans les termes suivants :

"7° Si la décision est fondée sur une norme qui a été ensuite annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage".

Le mot "ensuite" signifie apparemment que la requête civile sera ouverte en vertu de ce 7°, lorsqu'un arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage sera intervenu postérieurement à la décision du juge judiciaire. Elle ne sera donc pas ouverte si l'arrêt d'annulation a été rendu avant que la décision judiciaire ne soit prononcée. On suppose que, dans ce dernier cas, le juge judiciaire aura pu tenir compte de l'annulation de la loi ou du décret. Toutefois, les arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage n'ont autorité de chose jugée qu'à partir de leur publication au Moniteur belge (article 7, § 1er, de la loi du 28 juin 1983). Le juge judiciaire risque de ne pas

en avoir même connaissance avant cette publication. En outre, en vertu de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983, l'arrêt de la Cour d'arbitrage peut, en raison de la limitation de son effet rétroactif, n'avoir pas d'incidence sur la décision judiciaire.

Ces considérations justifieraient que le cas d'ouverture de la requête civile que le projet veut ajouter à l'article 1133 du Code judiciaire soit libellé dans les termes suivants :

"7° si, par suite de l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage, publié après qu'une décision judiciaire est passée en force de chose jugée, cette décision a perdu son fondement".

Même ainsi rédigé, le texte a l'inconvénient de placer dans une situation difficile la partie qui n'aura pu prendre connaissance de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, par la publication de cet arrêt au Moniteur belge, que très peu de jours avant l'expiration du délai pour l'exercice d'une autre voie de recours.

On peut se demander s'il ne s'indiquerait pas d'ajouter au projet une disposition qui prorogerait le délai de recours dans le cas où moins d'un nombre de jours à déterminer séparerait la date de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage de la date d'expiration du délai de recours.

+

L'utilisation que le projet veut faire de la procédure de requête civile pour régler le problème de l'effet des arrêts d'annulation soulève cependant une série de questions. Certaines de celles-ci sont d'autant plus délicates que la requête civile n'a été jusqu'à présent qu'une voie de recours très peu utilisée, de telle sorte que l'interprétation des dispositions du Code judiciaire qui y sont relatives, n'a pas encore, pour bien des aspects, pu être fixée par la jurisprudence.

.../...

Sans doute, la Cour de cassation a-t-elle défini la requête civile comme une voie de recours extraordinaire "qui ne doit être ouverte qu'à ceux qui n'ont pas eu l'occasion de faire valoir certains moyens par la voie des recours ordinaires, ces moyens n'étant apparus ou n'ayant pu être connus de la partie avant le jugement dont la rétractation est poursuivie ou avant l'expiration des voies de recours"(1). Cette définition peut-elle se concilier avec l'utilisation que le projet entend faire de la requête civile ? Comme on l'a souligné précédemment (Observation générale n° IV), les parties à toute procédure judiciaire peuvent toujours soulever le problème de la compatibilité d'une norme applicable au litige avec les règles constitutionnelles et légales déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions et obliger ainsi le juge à renvoyer ce problème à la Cour d'arbitrage. Si cette demande de renvoi pour question préjudicielle n'a pas été formée, peut-on dire que celui qui introduit la requête civile fait valoir un moyen "n'ayant pu être connu de lui avant la décision dont il demande la rétractation" ? Si cette demande de renvoi pour question préjudicielle a été formée, mais a été rejetée par le juge, le requérant a fait valoir le moyen, mais sans succès; pourra-t-il, néanmoins, introduire la requête civile en vertu de l'article 1133, 7° ? Si la question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage, mais que celle-ci ait, à ce moment-là, considéré la norme contestée comme valable, l'annulation ultérieure de ladite norme, à la suite d'une évolution dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, rendra-t-elle la requête civile recevable alors que toutes les juridictions appelées à statuer dans cette affaire sont tenues de se conformer à l'arrêt rendu sur la question préjudicielle (article 17 de la loi du 28 juin 1983) ?

.../...

---

(1) Cass. 12 novembre 1980, Rev. dr. pén., 1981, p. 208; dans le même sens : Cass., 16 mai 1974, Pasicrisie, 1974, I, 961, avec concl. ministère public; J.T., 1974, p. 516, Rechtsk. Weekbl., 1974-1975, col. 725, obs.;Rev. crit. jur. b., 1976, p. 148, obs.; Cass. 17 février 1981, Rev. dr. pén., 1981, p. 926.

Les questions qui viennent d'être soulevées font apparaître que la requête civile a été conçue et organisée en vue d'hypothèses qui sont d'une nature différente de celle pour laquelle le projet voudrait créer un nouveau cas d'ouverture de ce recours. La requête civile implique que l'une des parties et le juge ont ignoré, sans que cela puisse leur être reproché, un élément décisif qui se révèle ultérieurement et qui fait apparaître que le litige a été mal jugé. Dans le cas où une loi ou un décret est annulé par la Cour d'arbitrage, ni la partie qui introduit la requête civile, ni le juge, n'ont pu ignorer que la loi ou le décret pouvait éventuellemnt être l'oeuvre d'un législateur incompétent, puisqu'il s'agit là d'une question de droit et que, le juge devait, si la question de compétence se posait, la faire trancher par la Cour d'arbitrage.

Par ailleurs, d'autres difficultés apparaissent quant aux décisions qui peuvent faire l'objet d'une requête civile.

Ainsi, la requête civile est-elle possible contre les arrêts de la Cour de cassation ? Avant l'entrée en vigueur du Code judiciaire, on se fondait sur le Règlement du 28 juin 1738 concernant la procédure que Sa Majesté veut être observée en son conseil pour soutenir que la requête civile contre les arrêts de la Cour de cassation était exclue (1). Ce règlement a été abrogé par le Code judiciaire (article 14, 4°, des dispositions abrogatoires). Peut-on en conclure que la requête civile est aujourd'hui recevable contre les arrêts de la Cour de cassation ? On n'en connaît pas d'exemple. Plusieurs dispositions du Titre VI du Livre III du Code judiciaire relatif à la requête civile se concilient mal avec la possibilité d'un tel recours contre les arrêts de la Cour de cassation. L'article 1132 prévoit que la rétractation sur la requête civile concerne "les décisions passées en force de chose jugée

.../...

---

(1) Ad. BRAAS, Précis de procédure civile, 3ème. éd., T. II, Bruylant, Bruxelles, Vaillant-Carmanne, Liège, 1945, n° 1655, p. 837 et les références citées.

rendues par les juridictions civiles, et par les juridictions répressives en tant que celles-ci ont statué sur les intérêts civils". La Cour de cassation, qui dispose d'une compétence générale, se range malaisément parmi les juridictions soit civiles, soit répressives. L'article 1134 prévoit l'introduction du recours par une requête "signée par trois avocats, dont deux au moins sont inscrits depuis plus de vingt ans au barreau". Comment imaginer que la requête civile contre un arrêt de la Cour de cassation puisse être introduite par des avocats qui n'appartiendraient pas au Barreau de cassation ? L'article 1139 dispose que le juge saisi de la requête civile "peut statuer par la même décision, sur l'admission de la requête civile et sur le fond du litige" alors que l'article 95 de la Constitution énonce le principe que la Cour de cassation "ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des Ministres". A. LE PAIGE (1) estime que "tant les cas d'ouverture à requête civile que la procédure de celle-ci permettent de conclure qu'elle ne peut être dirigée que contre des décisions de juges du fond". Selon A. FETTWEIS (2), "de manière générale, sauf lorsqu'il y a matière à requête en rétractation ou à opposition il n'existe pas de recours contre les arrêts de la Cour de cassation (art. 1113)"

Or, il peut arriver, même en matière civile, que la cassation ait lieu sans renvoi. Dans ce cas, l'arrêt de la Cour de cassation est la décision qui a mis fin au litige et, par conséquent, la seule contre laquelle une partie puisse encore envisager un recours à la suite de l'annulation d'une loi ou d'un décret. On peut, d'autre part, imaginer des arrêts rejetant le pourvoi, fondés sur une norme qui n'a pas servi de fondement à la décision du juge du fond; dans ce cas aussi, la décision qui devrait pouvoir être remise en cause est bien celle de la Cour de cassation.

.../...

---

(1) Précis de droit judiciaire, t. IV, Les voies de recours, n° 151, p. 131.

(2) Droit judiciaire privé, 4 éd., Presses universitaires de Liège, 1976, fasc. II, p. 413, avec les références citées à deux arrêts de la Cour de cassation du 19 juin 1972 (Pasic. 1972, I, 967) et du 21 décembre 1972 (Pasic. 1973, I, 426).

Un arrêt de la Cour de cassation du 8 juin 1903 (1) a décidé que l'article 480 du Code de procédure civile, qui prévoyait, avant la réforme réalisée par le Code judiciaire, les cas d'ouverture à requête civile, n'était pas applicable en matière électorale. Il serait hasardé de prétendre aujourd'hui que les décisions de la Cour d'appel rendues sur l'appel des décisions en matière électorale par le collège des bourgmestre et échevins et par les bureaux principaux (article 602, 5°, du Code judiciaire) puissent faire l'objet d'une requête civile.

De même, il est douteux que les arrêts rendus par la Cour d'appel en matière fiscale ou en matière de réquisitions militaires et maritimes (article 603 du Code judiciaire) puissent être rangés parmi les décisions que l'article 1132 du Code judiciaire qualifie de décisions "rendues par les juridictions civiles".

De même encore, peut-on contester que les décisions du tribunal de première instance en matière disciplinaire, à l'égard des notaires et des huissiers de justice (article 571 du Code judiciaire), puissent faire l'objet d'une requête civile.

De ces divers exemples, il résulte que bien des incertitudes demeurent quant aux décisions qui peuvent effectivement faire l'objet de cette voie de recours extraordinaire. Il n'est donc pas certain qu'en modifiant, comme il le fait, les articles 1133, 1134 et 1136 du Code judiciaire, le projet atteigne le but indiqué dans l'exposé des motifs, à savoir permettre à toute partie à un procès de faire examiner à nouveau la décision qui a été rendue dans son affaire, après qu'un arrêt d'annulation a été prononcé par la Cour d'arbitrage.

Article 2.

La phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

"Dans l'article 1134 du même Code, l'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante : ...".

---

(1) Pasicrisie, 1903, I, 291.

.../...

Selon l'exposé des motifs, "la condition relative à la signature de la requête par trois avocats dont deux inscrits depuis plus de vingt ans au barreau serait exagérément formaliste dans l'hypothèse où une partie pourrait se prévaloir d'un arrêt de la Cour d'arbitrage. Dès lors, lorsque la requête civil est fondée sur un arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage, cette condition n'est plus exigée". On observera cependant que la notion de "décision fondée sur une norme annulée" pourra parfois susciter certains problèmes d'interprétation à la fois de cette notion elle-même et de la motivation des décisions judiciaires à laquelle il faudra l'appliquer. La circonstance que la norme annulée est citée dans les motifs de l'arrêt ou du jugement sera-t-elle la condition nécessaire et suffisante pour que la requête civile soit recevable ? Condition nécessaire, sans doute, encore que l'on puisse imaginer que la décision reprenne le contenu de la norme sans s'y référer expressément et en fasse ainsi, de manière implicite, l'un des éléments essentiels de sa motivation. Par ailleurs, si la norme annulée avait abrogé une norme qui aurait pu être invoquée dans le litige et modifier la solution de celui-ci, ne pourra-t-on prétendre que la décision judiciaire était fondée sur la norme annulée ? - Condition suffisante, assurément non, si la norme annulée n'a été citée que dans un motif surabondant ou si le juge n'y a fait allusion que pour rencontrer les conclusions de l'une des parties mais sans admettre son application au litige.

L'article 1133, 5°, actuellement en vigueur, prévoit qu'une requête civile peut être formée contre une "décision (...) fondée sur un jugement ou un arrêt rendu en matière répressive qui a ensuite été annulé". Même dans ce cas, la requête doit être signée par trois avocats, dont deux au moins sont inscrits depuis plus de vingt ans au barreau. On comprendrait malaisément, dans ces conditions, que l'on dispense le requérant de cette formalité

lorsqu'il fait valoir que la décision attaquée a été rendue sur base d'une loi ou d'un décret annulé. La justification de la consultation de trois avocats réside dans les effets auxquels tend la requête civile : elle a pour objet de remettre en question une décision passée en force de chose jugée. Ceci est vrai quelle que soit la cause qui a donné ouverture à ce recours extraordinaire.

Article 4.

Cet article ajoute une quatrième cause aux trois causes pour lesquelles la révision des condamnations passées en force de chose jugée peut être demandée.

On soulignera tout d'abord que les décisions rendues par les tribunaux de police, qui peuvent, dans certains cas, condamner à des amendes élevées et même ordonner des emprisonnements de plus de huit jours (1), ne peuvent pas être attaquées par la voie de la révision. Ici encore, l'objet du projet, qui est de permettre la remise en question de toute décision rendue sur base de la norme annulée, n'est pas intégralement atteint.

La nouvelle cause de révision serait libellée comme suit :

> "4° Si la condamnation est fondée sur une norme qui a ensuite été annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage".

.../...

---

(1) Code d'instruction criminelle, article 138.

Le texte proposé se poursuit par la phrase :

"Dans ce cas, la révision des décisions ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation peut également être demandée".

La raison pour laquelle la révision d'une décision ordonnant la suspension du prononcé ne serait possible que dans ce seul cas, n'apparaît pas avec évidence. Il semble que l'exposé des motifs devrait être complété sur ce point, "l'autorité des arrêts de la Cour d'arbitrage" et "la spécificité de la nouvelle cause" de révision ne paraissant pas expliquer ce traitement particulier, alors que les autres causes de révision résultent éventuellement de "l'innocence du condamné" qui est établie par un jugement.

De toute façon l'article 443 a pour objet d'indiquer les "causes" qui peuvent donner lieu à révision. Si l'on voulait ajouter une nouvelle catégorie de personnes qui puissent demander la révision, à savoir les personnes qui ont fait l'objet d'une mesure de suspension du prononcé d'une condamnation pénale, ce serait à l'article 444 que la modification devrait trouver sa place.

Le projet apporte aussi une modification à l'article 443, alinéa 2, afin de simplifier la procédure dans le cas d'une révision demandée en vertu de la nouvelle cause ajoutée à l'alinéa 1er. Ce serait sans doute l'occasion de mettre le texte de cet alinéa 2 à jour en remplaçant les mots "avocats à la Cour d'appel" par le mot "avocats".

.../...

La modification de l'alinéa 2 de l'article 443 du Code d'instruction criminelle porte sur la deuxième et non sur la première phrase de l'alinéa.

Il faut encore observer que la partie liminaire de l'article 443 n'envisage que la révision de condamnations. Il convient donc de prévoir une disposition nouvelle autorisant la révision d'une décision ordonnant la suspension de la condamnation, éventuellement dans le seul cas où le Gouvernement envisage actuellement de l'autoriser.

Compte tenu de ces observations et des modifications que le Gouvernement estimerait devoir apporter au projet pour y avoir égard, l'article 4 du projet serait mieux rédigé comme suit :

"Article 4.-

A l'article 443 du Code d'instruction criminelle, modifié par les lois du 18 juin 1894 et 10 juillet 1967, sont apportées les modifications suivantes :

"1° L'alinéa 1er est complété comme suit :

"4° si, par suite de l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage, publié après une condamnation définitive, celle-ci a perdu son fondement;".

2° L'alinéa suivant est inséré entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2 :

.../...

"La révision d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation pourra, quelle que soit la juridiction dont cette décision émane, être demandée si, par suite de l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage, publié après la prononciation de cette décision, celle-ci a perdu son fondement".

3° A l'alinéa 2, qui devient l'alinéa 3, la deuxième phrase est remplacée par la disposition suivante :

"si, dans les cas prévus à l'alinéa 1er, 1°, 2° et 3°, le demandeur ne joint pas à sa requête un avis motivé en faveur de celle-ci, de trois avocats à la Cour de cassation, ou de trois avocats ayant dix années d'inscription au tableau;".

.../...

Article 5.

Compte tenu du texte proposé pour l'article 4 et si le Gouvernement maintenait son intention de ne permettre la révision d'une décision ordonnant le sursis du prononcé de la condamnation que dans le cas où elle est demandée à la suite de l'annulation de la norme sur laquelle cette décision est fondée, l'article 5 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 5.-

A l'article 444 du même Code, modifié par la loi du 18 juin 1894, sont apportées les modifications suivantes :

"1° L'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante :

"Le droit de demander la révision appartient :

1° au condamné;

2° à celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation, si la révision est demandée pour la cause prévue à l'article 443, alinéa 2;

3° si le condamné ou, le cas échéant, celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation est décédé, si son interdiction a été prononcée ou s'il se trouve en état d'absence déclarée, à son conjoint, à ses descendants, à ses ascendants, à ses frères et soeurs;

4° au Ministre de la Justice".

2° A l'alinéa 4, les mots "si le condamné" sont remplacés par les mots "si le condamné ou celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation".

.../...

Article 6.

Le deuxième des alinéas que le projet propose d'ajouter à l'article 445 du Code d'instruction criminelle est rédigé comme suit :

> "La Cour de Cassation ne renverra l'affaire devant une cour d'appel ou une cour d'assises, ainsi qu'il est dit au premier alinéa du présent article, que si la condamnation révisée ou la décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation porte sur plusieurs infractions dont certaines ne sont pas visées par la norme annulée par la Cour d'arbitrage".

Cette disposition soulève deux questions :

Tout d'abord, la formule "La Cour de cassation ne renverra l'affaire devant une cour d'appel ou une cour d'assises, ainsi qu'il est dit au premier alinéa du présent article, que si la condamnation..." n'est pas exempte d'ambiguïté.

L'alinéa 1er de l'article 445 règle en effet plusieurs points :

- le renvoi "dans l'état des procédures, nonobstant toute prescription de l'action ou de la peine, devant une cour d'appel ou une cour d'assises qui n'en aura pas primitivement connu";

- éventuellement la nomination d'un curateur à la défense.

Tel que le projet est rédigé, on peut penser que seule la disposition prévoyant le renvoi à une cour qui n'a pas primitivement connu de l'affaire, est visée.

.../...

Pour rendre le texte plus clair, il serait préférable d'omettre la phrase "ainsi qu'il est dit au premier alinéa du présent article" et d'ajouter in fine de l'alinéa la phrase suivante : "Dans ce cas l'alinéa 1er s'applique".

En second lieu, est-il certain qu'il n'y aura jamais lieu à renvoi lorsque la décision annulée ne condamnait que pour infraction à la norme annulée ? Qu'en sera-t-il à supposer, par exemple, que la norme annulée ait seulement modifié le taux de la peine ou ait remplacé une disposition pénale plus ou moins similaire que l'annulation de la norme nouvelle par la Cour d'arbitrage a eu pour effet de faire revivre ? Il semble qu'il devrait la plupart du temps y avoir renvoi, ne fût-ce que pour permettre au ministère public et au tribunal de vérifier si le fait ne peut pas recevoir une autre qualification sur laquelle le prévenu serait invité à présenter sa défense.

Par ailleurs, le texte relativement long de l'article 445 gagnerait à être divisé en paragraphes.

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article devrait être rédigé comme suit :

"Article 6.-

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 445 du même Code :

"1° L'alinéa 1er constitue le paragraphe 1er.

2° L'alinéa 2 constitue le paragraphe 2 ; les mots "au premier alinéa" sont remplacés par les mots "au paragraphe 1er".

.../...

3° Les alinéas 3 et 4 constituent le paragraphe 3; les mots "au premier alinéa" sont remplacés par les mots "au paragraphe 1er".

4° Il est inséré un paragraphe 4 rédigé comme suit :

"§ 4. Lorsque la cause invoquée à l'appui de la demande en révision sera celle que prévoit l'article 443, alinéa 1er, 4°, ou l'article 443, alinéa 2, la Cour de cassation, si elle constate que la décision entreprise était fondée sur une norme annulée, annulera la condamnation ou la décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation et, s'il y a lieu, renverra l'affaire devant une cour d'appel ou une cour d'assises.

Le paragraphe 1er s'applique à ce renvoi".

5° L'alinéa 5 constitue le paragraphe 5".

Article 7.

Suivant le paragraphe 2,

"Dans la première phrase de l'article 447, alinéa 2, du même Code, les mots "ou une condamnation ou une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation fondée sur une norme qui a été ensuite annulée par un arrêt de la Cour d'arbitrage" sont insérés entre les mots "pour homicide" et "et lorsque",

Cette disposition aurait pour conséquence que celui qui aurait été condamné sur base d'une norme annulée ou qui, sur pareille base, aurait fait l'objet d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, entendrait dire par la Cour de cassation ou par la cour de renvoi que "l'innocence de l'accusé ou du prévenu a été reconnue". Il ne paraît pas adéquat de déclarer qu'une personne est innocente d'une infraction qui n'existe pas.

.../...

Certaines simplifications paraissent, d'autre part, pouvoir être apportées aux textes en projet.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé :

"Article 7.-

A l'article 447 du même Code, modifié par les lois du 18 juin 1894 et du 13 mars 1973, sont apportées les modifications suivantes :

"1° A l'alinéa 1er, les mots "la condamnation annulée pour cause de révision" sont remplacés par les mots "la décision annulée pour cause de révision".

2° A l'alinéa 2, la disposition suivante est insérée après la première phrase :

"Lorsque la Cour de cassation annulera, sans renvoi, une décision qui, par suite de l'annulation d'une norme par un arrêt de la Cour d'arbitrage, a perdu son fondement, elle déclarera, dans son arrêt, qu'il n'y avait pas lieu à condamnation".

3° A l'alinéa 2, dans la deuxième phrase actuelle, les mots "la condamnation annulée" sont remplacés par les mots "la décision annulée".

4° A l'alinéa 2, dans la quatrième phrase actuelle, les mots "au condamné ou au curateur à sa défense" sont remplacés par les mots "soit au condamné ou au curateur à sa défense, soit à celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé ou au curateur à sa défense".

5° A l'alinéa 3, les mots "soit au condamné, soit à ses ayants droit" sont remplacés par les mots "soit au condamné ou à ses ayants droit, soit à celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé, ou à ses ayants droit".

.../...

6° A l'alinéa 7, les mots "par le condamné ou par ses ayants droit" sont remplacés par les mots "soit par le condamné ou ses ayants droit, soit par celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé, ou par ses ayants droit".

Article 8.

L'article 28, § 1er, de la loi sur la détention préventive permet l'octroi d'une indemnité à la personne qui a subi une détention préventive injustifiée, mais en précisant "sans que cette détention ou son maintien ait été provoqué par son propre comportement". Peut-on dire que celui qui aura violé sciemment une norme qui sera ultérieurement annulée, n'a pas provoqué cette détention par son comportement ?

En réalité, l'article 28 prévoit une réparation de l'erreur judiciaire; il n'est pas adapté à la réparation d'une erreur du législateur sur sa compétence.

On rappellera qu'au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983 "la possibilité d'une action en réparation résultant de la simple annulation d'une loi ou d'un décret n' (a) pas été retenue" (1). Si l'on estimait que l'intervention du juge ordonnant la mise en détention préventive justifierait néanmoins une indemnisation, il serait sans doute préférable de distinguer nettement ce cas de ceux pour lesquels l'indemnisation est prévue à présent.

.../...

---

(1) Déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (N) devant la Commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre 1982-1983, 647, n° 4, p. 7, n° 10. 5, deuxième alinéa.

La rédaction suivante est proposée pour cette éventualité :

"Article 8.-

A l'article 28, § 1er, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, modifié par la loi du 13 mars 1973, il est inséré un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Peut aussi prétendre à une indemnité toute personne qui aura été détenue préventivement pendant plus de huit jours si la seule infraction pour laquelle elle a été arrêtée ou maintenue en détention, était prévue par une norme qui a ensuite été annulée par la Cour d'arbitrage".

Article 9.

La première phrase de l'article 31 nouveau des lois sur le Conseil d'Etat, proposé par le projet, est reprise de l'article 31 actuellement en vigueur. Or, la révision des arrêts du Conseil d'Etat n'est possible jusqu'à présent que dans deux cas : "si, depuis l'arrêt, il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses" (1). Dans le premier de ces cas, l'arrêt est presque nécessairement un arrêt rendu contradictoirement. Dans le second cas, il en ira le plus souvent de même ou, du moins, l'on pourra reprocher à la partie qui a fait défaut, d'avoir négligé de faire valoir ses droits en temps utile.

Par contre, si la révision est ouverte contre les arrêts rendus "sur base d'une norme qui a ensuite été annulée par (...) la Cour d'arbitrage", on ne voit pas pourquoi, dans ce cas, l'arrêt rendu contradictoirement pourrait seul être attaqué par la voie de la révision. Il est parfaitement possible qu'un arrêt par défaut

.../...

---

(1) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, article 31.

soit fondé sur une norme susceptible d'être annulée ultérieurement. Et, par exemple, dans le cas d'un arrêt de rejet, le requérant, dont l'adversaire a fait défaut, ne devrait apparemment pas, pour ce motif, être privé de la faculté de faire réexaminer sa requête après que la norme qui a déterminé le rejet de ladite requête aura été mise à néant.

Mais l'article 9 du projet conduit surtout à une incohérence si l'on considère que

- d'une part, l'amendement ainsi apporté à l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permettra de remettre en question, éventuellement après un long délai, un arrêt du Conseil d'Etat passé en force de chose jugée,

- d'autre part, il semble qu'il ne sera pas possible, une fois écoulé le délai du recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat, de remettre en question de simples actes administratifs pris sur le fondement de la même norme annulée par la Cour d'arbitrage (voir l'observation générale n° I) et il sera certainement impossible d'obtenir la révision de décisions contentieuses administratives autres que les arrêts du Conseil d'Etat, en leur temps susceptibles de cassation par celui-ci, décisions qui seraient, elles aussi pourtant, fondées sur des motifs pris de la norme annulée par la Cour d'arbitrage, mais passées en force de chose jugée. Ici encore le projet n'atteint pas le but déclaré dans l'exposé des motifs, de permettre à toute partie à un litige administratif de faire revoir, à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, la décision qui a été rendue, avant cet arrêt, sur base d'une norme qu'il a mise à néant.

.../...

Pour éliminer l'incohérence, l'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 sans créer, même pour les administrés, un climat d'insécurité juridique.

Une autre solution consisterait à renoncer à l'article 9 du projet, en considérant que, normalement, s'il pouvait y avoir doute sur la question de savoir si telle ou telle norme excédait ou non la compétence du législateur qui l'avait émise, la section d'administration, comme toute autre juridiction administrative, aurait saisi la Cour d'arbitrage par voie de question préjudicielle.

L'effet rétroactif de l'arrêt de la Cour d'arbitrage ne serait pas pour autant effacé dans le domaine du droit administratif et du contentieux du Conseil d'Etat. Il va de soi, par exemple, que la nullité des actes administratifs réglementaires fondés sur la norme annulée, pourrait toujours être soulevée par voie d'exception, même si ces actes étaient antérieurs à l'annulation de la norme par la Cour d'arbitrage (article 107 de la Constitution).

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De adviesaanvraag van de Eerste Minister is gedagtekend 29 juli 1983. Zij is bij de Raad van State ingekomen op 1 augustus 1983.

Dit advies is gegeven op 31 augustus 1983, om te voldoen aan de door de Eerste Minister uitgedrukte wens.

De problemen die de ontworpen wet doet rijzen zijn echter zo nieuw en zo ingewikkeld, dat de termijn waarover de Raad van State heeft beschikt, te kort is geweest om de zekerheid te kunnen bieden dat geen van die problemen onopgemerkt is gebleven en dat ze alle volledig zijn behandeld.

DOEL VAN HET ONTWERP.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe sommige gevolgen te regelen van de arresten waarbij het door de wet van 28 juni 1983 georganiseerde Arbitragehof de nietigverklaring van een wet of van een decreet zal uitspreken. Het handelt meer bepaald over de gevolgen van een dergelijke vernietiging ten aanzien van rechtsprekende beslissingen die voordien op grond van de nietigverklaarde norm zijn gewezen.

Volgens het ontwerp zullen de in kracht van gewijsde gegane beslissingen die berusten op een door het Arbitragehof teniet gedane wet of decreet, niet van rechtswege hun gezag of hun executoriale kracht verliezen. Maar de vernietiging van die wet of van dat decreet zal een rechtsmiddel tegen die beslissingen openstellen.

Dit rechtsmiddel is niet opgevat als een nieuw rechtsmiddel. Het ontwerp brengt in het Gerechtelijk Wetboek, in het Wetboek van Strafvordering en in de gecoördineerde wetten op de Raad van State hoofdzakelijk wijzigingen aan die drie reeds bestaande rechtsplegingen raken : herroeping van het gewijsde, herziening in strafzaken en herziening van arresten van de Raad van State. Vernietiging van de wet of van het decreet waarop een beslissing is gesteund, zal volgens het ontwerp een nieuwe grond opleveren voor het openstellen van elk van die drie rechtsmiddelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Zoals de memorie van toelichting bij het ontwerp onderstreept, zal de vernietiging van een wet of een decreet door het Arbitragehof, "met terugwerkende kracht (ex tunc) geschieden" (1). Dat is het beginsel. Artikel 6, tweede lid, van

.../...

---

(1) Men zal zich herinneren dat, in antwoord op een van de vragen die hem werden gesteld door de Voorzitter van de Senaat, de Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde Kamers, in zijn advies van 7 juli 1982 (verslag namens de Senaatcommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door mevr. HERMAN-MICHIELSENS en de heer LALLEMAND, Senaat, 1981-1982, Gedr. St. nr 246/2, bijlage III-I blz. 359 en 360) heeft opgemerkt dat "zeer maar dan ook zéér algemeen kan worden gesteld dat er in het recht met het begrip "vernietiging-nietigverklaring" wordt gewerkt ter aanduiding van een juridiche 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 logischer wijze mee dat die handeling geacht moet worden geen uitwerking te hebben gehad, ook niet in het verleden". De Raad voegde daar aan toe : "De wetgever kan de regel dat vernietiging terugwerkt, om redenen van diverse aard afzwakken. Dat is wat artikel 3, 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".

de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, staat het Hof evenwel toe om, voor elk geval afzonderlijk, van dit beginsel af te wijken : het Hof kan, als het dat nodig acht, in zijn vernietigingsarrest "die gevolgen van de vernietigde akte (aanwijzen), welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt".

Dat de door het Arbitragehof uitgesproken vernietiging terugwerkt, heeft gevolgen zowel voor de bestuurshandelingen - uitvoeringsverordeningen of individuele handelingen - als voor de rechtsprekende beslissingen die vastgesteld zijn ter uitvoering van of toepassing hebben gegeven aan de nietigverklaarde norm tussen het ogenblik waarop deze afgekondigd is en het ogenblik waarop hij nietig is verklaard.

Een eerste algemene opmerking geldt het ontbreken van enige bepaling die duidelijk stelt welke gevolgen de vernietigingsarresten van het Arbitragehof hebben ten aanzien van de bestuurshandelingen die hun grondslag vonden in nietigverklaarde norm. Het voorliggende ontwerp bepaalt daarover niets. Dat is ook zijn doel niet. Toch staat dit probleem, zoals uit verdere opmerkingen zal blijken, 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.

Het zou verkeerd zijn 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 bevoegdheid om de gevolgen van de terugwerking van zijn vernieti-

gingsarresten te beperken, niet om de omvang van die gevolgen op positieve wijze te bepalen. De Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983, met betrekking tot "de bestuurshandelingen of - beslissingen die tot stand gekomen zijn krachtens de vernietigde wet of het vernietigde decreet" 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" (1). Hij heeft voor de Commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen van de Kamer (2) herhaald dat "het Arbitragehof niet de bevoegdheid heeft om de op een nietigverklaarde wet of decreet gesteunde administratieve overheidsbesluiten te vernietigen, want hiermee zou de bevoegdheid van de andere rechtscolleges worden doorkruist".

Toen hem werd gevraagd een voorbeeld te geven van eventuele toepassing van de bepaling die artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 zou worden, heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (N) het geval genoemd waarin de nietigverklaarde norm betrekking heeft op een bouwvergunning. "Het Hof, zo heeft hij verduidelijkt (3), zou de norm nietig kunnen verklaren, maar beslissen dat de op de norm gegronde bouwvergunning zelf gehandhaafd wordt". De Commissie van de Senaat (4) heeft blijkbaar aangenomen dat "het Arbitragehof zou (...) kunnen zeggen dat alle bouwvergunningen afgegeven met toepassing van die wet of dat decreet, geldig blijven en niet kunnen worden betwist, niettegenstaande de wet vernietigd is. Dit zou dan een definitief gevolg zijn dat wordt gehandhaafd, ondanks de vernietiging".

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1981-1982, 246, nr 2, blz. 86
(2) Gedr. St. Kamer, 1982-1983, 647, nr 4, blz. 7
(3) Gedr. St. Senaat, 1981-1982, 246, nr 2, blz. 115
(4) ibid.

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 (1), er is niet formeel geregeld wat er zal geschieden met de bestuurshandelingen die in het arrest niet zijn genoemd maar die door de nietigverkaring van de norm in hun wettigheid mochten zijn aangetast.

De Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft dienaangaande verscheidene verklaringen afgelegd. Hij heeft vooreerst de hierboven reeds aangehaalde mening te kennen gegeven dat "de vernietiging van die handelingen de zaak is van de Raad van State". Vervolgens heeft hij verklaard dat die handelingen "geacht moeten worden niet te bestaan wegens de vernietiging van de norm waarop (zij) gegrond zijn" (2). Voor de Commissie van de Kamer (3) heeft hij herhaald dat "deze bestuurshandelingen als onbestaande moeten worden beschouwd wegens het verlies van de vereiste rechtsgrond".

.../...

---

(1) De hierboven geciteerde zin uit het verslag van de Commissie van de Senaat, als zouden "alle bouwvergunningen (...) niet kunnen worden betwist", is natuurlijk een overdrijving. Die vergunningen zouden immers aangetast kunnen zijn door een oorzaak van nietigheid die niets te maken heeft met de nietigverklaring van de norm.

(2) Gedr. St. Senaat, 1981-1982, 246, nr 2, blz. 117.

(3) Gedr. St. Kamer, 1982-1983, 647, nr 4, blz. 7.

Op de door de rechtsleer opgebouwde theorie van de niet-bestaande handelingen, is in het burgerlijk recht felle kritiek geleverd door Henri DE PAGE (1). In het administratief recht heeft zij aanleiding gegeven en geeft zij ook nu nog aanleiding tot hevig dispuut, vooral in Frankrijk (2). Maar het begrip niet-bestaande bestuurshandeling lijkt in ieder geval ingeburgerd te zijn geraakt in de rechtspraak van de Franse Raad van State (3).

De Belgische rechtsleer heeft de categorie van de niet-bestaande bestuurshandelingen eveneens aangenomen (4).

.../...

---

(1) Zie Traité T.I., nr 101, blz. 150.

(2) Zie in dit verband A. DE LAUBADERE, "Traité de Droit Administratief", Deel I, 8ste uitg., L.G.D.J., 1980, nr 435, blz. 269 en volgende; Fr. P. BENOIT, "Le droit administratif français", Parijs, Dalloz, 1968, nrs 730 en 731, blz. 427; K.M. AUBY, "L'inexistence des actes administratifs", Parijs, Pedone, 1951; P. LE MIRE, "Inexistence et voie de fait", Rev. Dr. Publ., 1975, blz. 1219 tot 1271; Fr. WODIE, "L'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français", A.J.D.A., 1969, blz. 76 tot 89.

(3) A. DE LAUBADERE, loc. cit. en de aangehaalde verwijzingen, adde C.E. Fr., 15 mei 1981, arrest MAURICE, Leb., 1981, 221.

(4) Zie in dit verband A. BUTTGENBACH, "Manuel de Droit Administratif", 3de uitg., 1ste Deel, Larier, Brussel, 1966, nr 378, blz. 348 en volgende; J. DEMBOUR, "Droit administratif", 3de uitg., Luik, 1978, nr 199, blz. 269 en volgende, nr 210, blz. 292 en volgende; A. MAST, overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 8ste uitg., Story-Scientia, Gent, 1981, nr 466, blz. 463 en volgende (over de intrekking van bestuurshandelingen); P. LEWALLE, "Contribution à l'étude de l'application des actes unilatéraux dans le temps", Luik, 1975, blz 247 (ook over de intrekking van bestuurshandelingen); J.R. DELATTE, "Le retrait des actes administratifs", Ann. Fac. Dr. Liège, 1965, blz. 93 tot 116, hier blz. 109 en volgende.

De afdeling administratie van de Raad van State heeft slechts zeer zelden een beroep gedaan op het begrip niet-bestaande handeling. Als zij ernaar verwijst, doet ze dat trouwens gewoonlijk om de toepassing ervan af te wijzen (1). Aangehaald wordt echter het arrest DIELEN (2), dat beslist heeft dat de verzoeker, die wegens burgerontrouw was afgezet en voor vijf jaar uit zijn burgerlijke en politieke rechten was ontzet, niet op wettelijke wijze weder in dienst was kunnen worden genomen en "niet kon onwetend zijn van het feit dat hij de reglementair gestelde voorwaarden niet vervulde om terug in dienst te worden opgenomen"; het arrest voegt eraan toe : "dat de akten, waarbij de terug in dienst opneming werd verwezenlijkt, iedere wettelijke grondslag misten; dat die akten in hoofde van verzoeker geen rechten konden doen ontstaan; dat, door het bestreden ministerieel besluit te nemen (waarbij de beslissing om hem terug in dienst te nemen werd ingetrokken), de Minister de ingetrokken akten voor onbestaande heeft gehouden; dat, door het herstel van de wettelijkheid, de tegenpartij haar macht niet heeft overschreden". J.R. DELATTE (3) is van mening dat de Belgische Raad van State de regel aanneemt dat niet-bestaande handelingen te allen tijde kunnen worden ingetrokken door de overheid die ze heeft verricht en dat de intrekking ervan bijgevolg regelmatig is ook wanneer zij, als de handelingen gewoon vernietigbaar waren, geacht zou worden te laat te zijn gekomen (4).

.../...

---

(1) Zie Raad van State, 9 april 1957, PAENHUYS, nr 5591, verz., 1957, blz. 242; 21 februari 1961, MATTHYS, nr 8446, Verz. 1961, blz. 207; 29 januari 1981, DHERT, nr 20.914, Verz. 1981, blz. 139.

(2) Nr 4195, van 29 maart 1955, Verz. 1955, blz. 358.

(3) Op. cit., blz. 110 en volgende.

(4) Zie ook het arrest VAN DESSEL (7 februari 1961, nr 8424, Verz. 1961, blz. 169). Zie eveneens de hierboven aangehaalde auteurs, op de aangeduide passussen.

In het Belgische recht wordt zeer algemeen aanvaard dat er geen nietigheid is van rechtswege : "Tant que le vice d'illégalité n'a pas été reconnu par l'autorité compétente - supérieur hiérarchique, autorité de tutelle ou juridiction - l'acte administratif jouit d'une présomption de validité et il lui est dû obéissance" (1). De Raad van State beslist dat, zelfs wanneer een individuele handeling berust op een reeds vernietigde verordening, die individuele handeling formeel dient te worden vernietigd : indien de handeling haar materiële rechtskracht verloren heeft, past het, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer en van de zekerheid in de rechtsverhoudingen, dat aan de bestreden beslissing ook haar formeel bestaan ontnomen wordt (2).

Een laatste aspect van het stelsel van de niet-bestaande handelingen (of : "nietige en niet-bestaande handelingen", zoals de Raad van State het soms noemt) betreft de termijn gedurende welke daartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. In Frankrijk is na enige aarzeling door de rechtsleer en de rechtspraak aangenomen dat het beroep tot nietigverklaring van niet-bestaande bestuurshandelingen aan geen enkele voorwaarde van termijn is onderworpen. De onregelmatigheid die aan de handeling kleeft kan te allen tijde worden opgeworpen, ongeacht of het gaat om een verorderende dan wel om een bijzondere handeling (3). Het is moeilijk uit te maken of die Franse rechtsleer en rechtspraak zouden kunnen worden getransponeerd in België.

.../...

---

(1) A. BUTTGENBACH, op. cit., nr 378, blz. 349.

(2) Raad van State, 18 december 1979, nr 19.982, BOSMAN, Verz. 1979, blz. 1281. Zie eveneens Raad van State, 14 november 1978, JANSSENS en anderen, nr 19.250 tot 19.259, Verz. 1978, blz. 1202.

(3) J.M. AUBY en R. DRAGO, "Traité de contentieux administratif", Parijs, L.G.D.J., 1975, d. II, nrs 1237 en volgende, blz. 432 en volgende : adde, C.E. Fr., 15 mei 1981, Dall. S., 1982, Jur., blz. 147 met noot van Ph. BLONDEL en Fr. JULIEN-LAFERRIERE, blz. 148 tot 151.

De Raad van State heeft zich nooit uit te spreken gehad over de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van een niet-bestaande bestuurshandeling dat meer dan zestig dagen na de bekendmaking of de kennisgeving van die handeling was ingesteld. Er zou wellicht verwezen kunnen worden naar het eerder aangehaalde arrest van 14 november 1978 (1). Daarin is beslist dat "uit de vernietiging van een algemeen voorschrift moet worden afgeleid dat de toepassingsmodaliteiten (lees : toepassingsbeslissingen), welke het vernietigd algemeen voorschrift als directe rechtsgrond hebben, na die vernietiging en ten gevolg ervan, geacht moeten worden van rechtswege retroactief hun materiële rechtskracht verloren te hebben en dus retroactief onwerkzaam te zijn geworden". Dat arrest heeft gesteld dat van de beslissingen die toepassing hebben gegeven aan de vernietigde verordening slechts "de lege vorm" overbleef en dat, derhalve, het voorwerp van de beroepen tot nietigverklaring van dergelijke beslissingen nog enkel kan zijn die lege beslissingen "door een uitdrukkelijke vernietiging ook formeel uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen in het belang van de duidelijkheid en de zekerheid van de rechtssituaties en de rechtsverhoudingen". Het arrest leidt daaruit af dat "excepties van niet-ontvankelijkheid gericht tegen (dergelijke vorderingen tot vernietiging) buiten beschouwing kunnen worden gelaten als zijnde noodzakelijk ondoeltreffend". Er moet wel op gewezen worden dat in het arrest van 14 november 1978 niet uitdrukkelijk of bepaaldelijk de onontvankelijkheid wegens te late indiening van het verzoekschrift is bedoeld en dat dit arrest een breedvoerige motivering bevat die inzonderheid steunt op een aantal omstandigheden welke eigen waren aan het specifieke geval. Deze, tot nog toe alleenstaande beslissing

.../...

---

(1) JANSSENS e.a., nr 19.250, Verz., 1978, blz. 1202.

heeft in de rechtsleer geen voorbehoudloze instemming gevonden (1). Er dient ook opgemerkt te worden dat de Raad van State zelf de verordening die als grondslag diende voor de individuele bestuurshandelingen had vernietigd, deze aldus "retroactief onwerkzaam" makend, en dat die individuele handelingen niet alle waren bestreden voor de Raad van State, zodat de afdeling administratie haar beslissing mede heeft gemotiveerd door de overweging "dat het toerekenen van de nietigheid alleen maar aan die toepassingsbeslissingen waarvan de vernietiging uitdrukkelijk en met goed gevolg voor de Raad van State wordt gevorderd, leidt tot een flagrante ongelijkheid tussen de geadministreerden die zich ten aanzien van de verordening in een zelfde situatie bevinden". Tenslotte zij er aan herinnerd dat de wetgever er uiteindelijk toe gebracht is de aldus vernietigde benoemingen geldig te verklaren (2).

Hoe zijn dan de verkaringen uit te leggen die de Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft gedaan in verband met het lot dat de bestuurshandelingen die berusten op een door het Arbitragehof vernietigde wet of decreet zullen ondergaan in het geval dat het Hof de geldigheid van die handelingen niet veilig zou hebben gesteld door in zijn arrest aan te geven dat de vernietigde wetgevende handeling te hunnen opzichte haar uitwerking behoudt?

De min of meer uitdrukkelijke verwijzing naar de theorie van de niet-bestaande handelingen doet, bij ontstentenis van enige adequate bepaling in de tekst van de wet, geen duidelijke en vaste oplossing aan de hand.

.../...

---

(1) Zie noot W. VAN NOTEN, Rechtsk. Weekbl., 1978-1979, kol. 1651 tot 1658 en vooral de aangehaalde verwijzingen.

(2) Wet van 6 juli 1983 houdende bijzondere maatregelen met het oog op het verzekeren van de werking van het Gebouwenfonds voor de Rijksscholen en het Fonds voor Provinciale en Gemeentelijke Schoolgebouwen (Belgisch Staatsblad van 29 juli 1983).

De toepasbaarheid zelf van het stelsel van de niet-bestaande bestuurshandelingen valt sterk te betwijfelen. Een niet-bestaande handeling is er immers een die aangetast is door een zo opvallend gebrek dat ze kennelijk buiten de sfeer van het recht ligt, zoals bijvoorbeeld een handeling die volgt uit zuivere ambtsaanmatiging of uit een duidelijke inbreuk op de bevoegdheden van overheden die tot een andere macht behoren (1). Niet-bestaande handelingen zijn dan ook zeldzaam, zo niet uitzonderlijk. De onregelmatigheid van de bestuurshandeling die berust op een retroactief vernietigde wetgevende norm, zal daarentegen eerst ingevolge het arrest van het Arbitragehof aan het licht komen en het ware vermetel te beweren dat dit hof altijd te maken zal hebben met normen waaraan opvallende gebreken kleven en dat het gebrek dat van de wederomstuit de bestuurshandeling aantast, bijgevolg ook zelf steeds opvallend zal zijn. Er valt moeilijk te voorspellen of het Arbitragehof veel vernietigingen zal uitspreken. Wel staat vast dat bepaalde vernietigingen die zouden plaatshebben nadat de vernietigde norm reeds jaren is toegepast (2), een terugslag dreigen te hebben op een groot aantal bestuurshandelingen.

Aan de hand van de enkele zeldzame gevallen waarin het stelsel van de niet-bestaande handelingen toepassing heeft gevonden, is in het Belgisch recht niet met zekerheid uit te maken welke gevolgen dit stelsel mee zou kunnen brengen als het zou worden toegepast op handelingen die berusten op een door het Arbitragehof vernietigde norm. Het lijkt wel zo te zijn dat de

.../...

---

(1) J. DEMBOUR, op. cit., nr 199, blz. 269 en volgende; A. DE LAUBADERE, op. cit., nr 435, blz. 271.

(2) De mogelijkheid dat er vernietiging komt, verscheidene jaren na de afkondiging van de wet of het decreet, is tijdens de parlementaire voorbereiding meermaals ter sprake gekomen (zie inzonderheid het verslag van de Commissie van de Senaat, blz. 41 en blz. 112); die mogelijkheid volgt uit artikel 2, §§ 2 en 3, van de wet.

nietigheid van die handelingen niet geacht kan worden automatisch, van rechtswege zonder bemoeiing van de rechter, teweeggebracht te zijn door de beslissing van het Arbitragehof. Zoals de Minister van Institutionele Hervormingen in een eerder aangehaalde passus heeft gezegd "is de vernietiging van die handelingen de zaak van de Raad van State". Gegeven artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 4, derde lid, van het Regentbelsuit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie, kan echter niet met zekerheid worden beweerd dat het beroep tot nietigverklaring ook na het verstrijken van de door die bepalingen voorgeschreven termijn van zestig dagen zou mogen worden ingesteld. Het zou dus kunnen gebeuren dat, als een norm door het Arbitragehof vernietigd wordt verscheidene jaren na haar inwerkingtreding, de op die norm berustende bestuurshandelingen niet meer vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State.

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 machtsoverschrijding. Ter wille van de rechtszekerheid ware die oplossing 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, zoals hiervoren is gebleken, aannemen dat handelingen welker geldigheid slechts schijnbaar is, voortdurend opnieuw in het geding kunnen worden gebracht.

II. In de memorie van toelichting herinnert de Regering eraan dat ze bij de bespreking in de Kamers van de wet van 28 juni 1983 de verbintenis had aangegaan het onderhavige ontwerp in te dienen om het specifieke probleem te regelen van de gevolgen van de vernietigingsarresten van het Arbitragehof op "de rechterlijke beslissingen die gesteund zijn op een (...) nietigverklaarde norm". Zij stelt de oplossing van dit probleem voor in de vorm van een alternatief : "hetzij uitdrukkelijk de toepassing van het retroactiviteitsbeginsel ten overstaan van rechterlijke beslissingen uitsluiten en deze dus als dusdanig behouden, hetzij de aanpassing van de klassieke procedures van herroeping van het gewijsde, van herziening van strafrechtelijke beslissingen en van herziening van administratiefrechtelijke beslissingen". Eigenlijk kunnen nog andere oplossingen bedacht worden. Sommige daarvan zijn trouwens tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 in overweging genomen. De Minister van Institutionele Hervormingen (F) heeft voor de Commissie van de Senaat (1) verklaard dat er ten aanzien van dit probleem "verschillende standpunten" mogelijk waren en hij heeft er enkele opgenoemd.

Niet alle oplossingen zijn echter juridisch mogelijk. Een van de twee mogelijkheden van het in de memorie van toelichting gestelde alternatief - die namelijk welke zou leiden tot handhaving van alle rechterlijke beslissingen die zouden zijn uitgesproken op grond van de nietigverklaarde norm - is op strafrechtelijk gebied alvast uit te sluiten.

Artikel 9 van de Grondwet bepaalt immers : "Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet". Daaruit volgt dat, ondanks het bestaan van een rechterlijke beslissing (die gesteund is op een nietigverklaarde wet), de uitvoering van

.../...

---

(1) Gedr. St., Senaat, 1981-1982, 246, nr 2, blz. 118.

een straf die slechts ingevoerd zou zijn krachtens een nietigverklaarde wet (1), nietnakoming zou opleveren van een grondwettelijk voorschrift.

Anderzijds bepaalt artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens : "Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde". Overtreding van een wet die of van een decreet dat nietig is verklaard - met de terugwerking welke de wetgever van 28 juni 1983 aan die nietigverklaring heeft verbonden doordat hij de in 's Raads bovengenoemd advies van 7 juli 1982 gegeven definitie van die term niet opnieuw ter discussie heeft gesteld - zou in de opvatting van het Europees Hof voor de Rechten van de mens waarschijnlijk geen "strafbaar feit naar nationaal recht" opleveren.

Het lijkt dus volstrekt noodzakelijk te bepalen 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. Daarentegen blijken noch de Grondwet noch het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens te eisen dat er beroep zou openstaan tegen de in burgerlijke zaken uitgesproken en in kracht van gewijsde gegane beslissingen die zouden berusten "op een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof".

.../...

---

(1) Het spreekt vanzelf dat hier voorbehoud wordt gemaakt voor het geval van artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983.

Het is allicht niet onbelangrijk erop te wijzen dat in het grondwettelijk recht van de Duitse Bondsrepubliek de eis geldt dat vernietiging van een wet door het Grondwettelijk Hof niet alleen "ex tunc" of "ab initio" geschiedt, maar ook "ipso jure", en dat niettemin in andere aangelegenheden dan in strafzaken, zowel de administratieve als de rechterlijke beslissingen die genomen zijn op grond van een nietige wet worden gehandhaafd als er geen rechtsmiddel meer tegen openstaat. En toen het Grondwettelijk Hof zich had uit te spreken over de gevolgen van zijn vernietigingsarresten ten aanzien van rechterlijke beslissingen, heeft het veeleer gekozen voor de rechtszekerheid en de rechtsvastheid tegenover het beginsel van de nietigheid met uitwerking ex tunc, waarvan het theoretisch nooit heeft afgezien (1).

In Italië bepaalt artikel 10 van de wet nr 87 van 1953 dat het vonnis dat de ongrondwettigheid van een strafrechtelijke regel uitspreekt, een einde maakt aan de uitvoering en aan de strafrechtelijke gevolgen ervan, zelfs aan de gevolgen van de veroordelende vonnissen waartegen geen rechtsmiddel meer zou openstaan. Daarentegen en alhoewel algemeen wordt erkend dat het tot de ongrondwettigheid van een wet besluitend arrest terugwerking heeft, wordt beslist dat dit arrest de regel die het voorwerp van de uitspraak is geweest zelf ontoepasbaar maakt voor alle betwiste rechtsverhoudingen telkens als deze niet geregeld zijn door een in kracht van gewijsde gegane beslissing of niet anderszins zijn opgelost door de uitwerking van administratieve handelingen die niet meer kunnen worden aangevallen wegens het verstrijken van de termijn van verjaring of verval (2).

.../...

---

(1) J. CL.BEGUIN, "Le Contrôle de la consitutionnalité des lois en République fédérale d'Allemagne", Economica, Parijs, 1982, pp. 217-218.

(2) G. ROEHRSSEN DI CAMMERATA, "Le contrôle juridictionnel des lois en Italie", in "Actualité du contrôle juridictionnel des lois, Sixième Journées d'études juridiques Jean DABIN", Larcier, Brussel, 1973, pp. 97 en volgende, hier pp. 130-131.

De Spaanse Grondwet van 29 december 1978 bepaalt in artikel 161, paragraaf 1, dat de ongrondwettigheidsverklaring een rechtsnorm is met de rang van wet, die door de rechtspraak wordt uitgelegd, en die voor deze laatste bindend zal zijn, zonder dat aan de reeds uitgesproken beslissingen het gezag van het rechterlijk gewijsde ontvalt.

In België zelf is de vernietiging van een rechtsnorm geen onbekend verschijnsel. De afdeling administratie van de Raad van State is bevoegd om verordeningen te vernietigen die, bijvoorbeeld, de vorm aannemen van koninklijke of ministeriële besluiten of van besluiten van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven. Die verordeningen bevatten soms strafbepalingen. De vernietiging van zulk een verordening heeft, in de huidige stand van ons recht, evenwel geen enkel gevolg voor de in kracht van gewijsde gegane beslissingen van andere rechtscolleges, alhoewel, op het principiële vlak, de vernietiging van een verordening, zoals elke door de Raad van State uitgesproken vernietiging van een bestuurshandeling, terugwerking heeft. Maar tot nog toe, zonder dat er discussie geweest is over de bestaanbaarheid van de regel met artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in het geval van strafrechterlijke verordeningsbepalingen, heeft het beginsel van het gezag van het rechterlijk gewijsde blijkbaar verhinderd dat de terugwerking van de vernietiging mede geldt voor toestanden die door een rechterlijke uitspraak definitief geregeld zijn.

Die voorbeelden wettigen het besluit dat de regeling die bepaald is in de artikelen 1 tot 3 van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp - dit wil zeggen de mogelijkheid om een "in burgerlijke zaken" gewezen rechterlijke beslissing door middel van een verzoekschrift tot herroeping van het gewijsde opnieuw in het geding te brengen omdat zij "gesteund is op een norm die naderhand door een arrest van het Arbitragehof vernietigd is" - een novum zou betekenen waarvoor geen equivalent is te zien. Het is duidelijk dat de toch wel bijzonder verregaande terugwerking die daardoor aan

de vernietigingsarresten van het Arbitragehof zou worden gegeven, de rechtszekerheid ernstig zou schaden. Treffend in dit verband is de vaststelling dat wetten die retroactief zijn, zelfs door een uitdrukkelijke wilsuiting van de wetgever, normaal niet tot gevolg hebben dat het definitief gewijsde opnieuw in het geding wordt gebracht. Zelfs een interpretatieve wet heeft die uitwerking niet.

III. Het beroep tot herziening dat artikel 9 van het ontwerp bedoelt open te stellen tegen arresten van de Raad van State die zijn gewezen "op basis van een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof", doet een ander probleem rijzen, een probleem namelijk dat samenhangt met de vraag wat het lot zal zijn van bestuurshandelingen die berusten op een achteraf door het Arbitragehof vernietigde wet of decreet (1). Komt de nietigverklaring van de wetgevende norm eerst verscheidene jaren nadien en is de termijn om voor de Raad van State beroep tot nietigverklaring in te stellen de termijn van het gewone beroep wegens machtsoverschrijding, dan kunnen zich verwarde toestanden voordoen. Met één enkel voorbeeld moge worden volstaan.

Tegen een bestuurshandeling is een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Deze heeft het beroep verworpen op basis van een decreet dat later door het Arbitragehof wordt vernietigd. Volgens het ontwerp zal het arrest van de Raad van State opnieuw kunnen worden onderzocht tengevolge van de vernietiging van het decreet. Als nu een rechtsonderhorige met een des te groter vertrouwen in de geldigheid van het decreet daar hij kennis heeft gekregen van het arrest van de Raad van State, niet gemeend heeft een beroep tot nietigverklaring te moeten instellen tegen een identieke administratieve beslissing, zal hij, na de vernietiging van het decreet, geen nieuw onderzoek van zijn toestand door het bestuur of door de rechter kunnen vorderen als de termijn van zestig dagen verstreken is (2).

.../...

---

(1) Zie algemene opmerking nr I.

(2) Tenzij de Regering ingaat op de aan het slot van de algemene opmerking nr I gegeven wenk.

IV. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de partijen tijdens de procedure die geleid heeft tot de opnieuw in het geding gebrachte rechterlijke beslissing, de mogelijkheid hebben gehad de vraag op te werpen of de op het geschil toepasselijke normen bestaanbaar zijn met de grondwettelijke en wettelijke regels tot vaststelling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, en dat zij de rechter bij wie het geschil aanhangig is gemaakt, aldus hebben kunnen verplichten die vraag te verwijzen naar het Arbitragehof (artikel 15 van de wet van 28 juni 1983). Die mogelijkheid zou de bezwaren die een bij het Duitse en het Italiaanse recht aansluitende oplossing zou opleveren, in de praktijk aanzienlijk verminderen.

V. Op grond van de overweging van de memorie van toelichting dat "elke partij in een proces, het weze straf-, burger- of administratiefrechtelijk, de mogelijkheid (moet) hebben om door een rechtscollege de in zijn zaak gewezen beslissing in het licht van het arrest van het Arbitragehof te doen onderzoeken", kan men zich afvragen of dit systeem van buitengewone rechtsmiddelen, om gelijke redenen, niet dient te worden uitgebreid tot het geval dat een rechterlijke beslissing gewezen is op grondslag van een verordening die naderhand door de Raad van State wordt vernietigd. Ook de vernietiging van een verordening door de Raad van State heeft uitwerking "ex tunc" en "erga omnes".

VI. Zoëven is herinnerd aan het voornemen van de Regering om al wie partij is geweest bij enige rechterlijke procedure de mogelijkheid te bieden zijn zaak opnieuw te doen onderzoeken ingeval de beslissing die definitief een einde scheen te hebben gemaakt aan het geding, genomen is op grond van een regel die is afgeleid uit een naderhand vernietigde wet of decreet.

De buitengewone rechtsmiddelen die de Regering in ruimere mate wil openstellen opdat ze ook in het voornoemde geval kunnen worden aangewend, kunnen, in werkelijkheid, zo-

als het ontwerp thans is geredigeerd, niet worden ingesteld tegen alle beslissingen van rechtsprekende aard. Het gevaar bestaat dus dat het ontwerp gedeeltelijk zijn doel mist. Dit zal duidelijker worden aangetoond bij het artikelsgewijze onderzoek van het ontwerp.

VII. Het ontwerp wil, zoals al is gezegd, voor het probleem van de gevolgen van de vernietigingsarresten van het Arbitragehof ten aanzien van rechtsprekende beslissingen een oplossing brengen die bestaat in het aanpassen van drie reeds voorhanden zijnde buitengewone rechtsmiddelen : herroeping van het gewijsde, herziening in strafzaken, herziening van arresten van de Raad van State.

Die methode levert naast een aantal bezwaren, waarvan er reeds enkele zijn vermeld, het voordeel op dat ze alleen werkt met vertrouwde technieken, die door een naargelang van het geval min of meer lange praktijk (1), verfijnd en vervolmaakt zijn kunnen worden.

Maar in dezen sluit zij op een fundamentele moeilijkheid die verband houdt met het feit dat de gevallen waarvoor de bedoelde rechtsmiddelen tot op heden zijn georganiseerd, en de gevallen waartoe men ze wenst uit te breiden, verschillend van aard zijn.

Herroeping van het gewijsde, herziening in strafzaken en herziening van de arresten van de Raad van State zijn rechtsplegingen waardoor een "mal jugé" kan worden verholpen dat te wijten is aan factoren die limitatief door de wet worden opgesomd. Dat zijn doorgaans omstandigheden, zoals persoonlijk bedrog vanwege een van de partijen, achterhouding van stukken

.../...

---

(1) Dat men terzake van herroeping van het gewijsde nog maar een betrekkelijk korte ervaring heeft, is te wijten aan het feit dat de bepalingen van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering vervangen zijn door die van het Gerechtelijk Wetboek.

door een van de pleiters, vals getuigenis, die zich hebben voorgedaan tijdens het proces waarvan de uitslag opnieuw in het geding wordt gebracht. Ofwel zijn het feiten die zich hebben voorgedaan na de bestreden beslissing; het "nieuw feit" in strafzaken, een latere beslissing die onverenigbaar is met die welke wordt bestreden; maar het zijn telkens feiten die onvermijdelijk tot het besluit voeren dat in de vroeger beslechte zaak een rechterlijke dwaling is begaan. Met andere woorden, de grond voor het openstellen van het rechtsmiddel hangt rechtstreeks samen met het vroegere proces en wettigt de aanwending van het rechtsmiddel enkel in een welbepaald specifiek geval.

Vernietiging van een wet of van een decreet door het Arbitragehof is een rechtsfeit dat vreemd is aan de processen die geleid hebben tot de beslissingen die dank zij die vernietiging zullen kunnen worden bestreden. Bovendien, en dit is wel het voornaamste, zal de grond voor het openstellen van een buitengewoon rechtsmiddel tegelijk voor een min of meer groot aantal beslissingen kunnen gelden. Alle vonnissen of arresten waaraan tengevolge van de door het Arbitragehof uitgesproken vernietiging rechtsgrond zal zijn ontvallen, zullen althans in theorie kunnen worden bestreden, de ene door herroeping van het gewijsde, de andere door herziening volgens het Wetboek van Strafvordering, nog andere door herziening volgens de gecoördineerde wetten op de Raad van State (1).

.../...

---

(1) Er is reeds op gewezen (zie onder VI) dat volgens de bepalingen van het ontwerp zoals het thans voorligt, de drie genoemde rechtsmiddelen niet voldoende zijn opdat alle rechtsprekende beslissingen die hun rechtsgrond hebben gevonden in de vernietigde norm, in de praktijk opnieuw in het geding kunnen worden gebracht. Maar het ware denkbaar dat die leemte zou worden opgevuld door een nog ingrijpender wijziging van de voor die rechtsmiddelen geldende bepalingen.

De Regering en de Wetgevende Kamers behoren zich af te vragen of de buitengewone rechtsmiddelen, die slechts uitzonderlijk worden aangewend en daardoor in de rechtsbedeling als het ware een "randverschijnsel" vormen, wel de passende rechtstechniek zijn om een nieuw onderzoek te verzekeren van hele reeksen van beslissingen die als enige onderlinge band zullen hebben dat dezelfde vernietigde norm voor het beoordelen van de aanspraken van de partijen zal hebben gediend. De veelheid, om niet te zeggen de veelvuldigheid, van de beroepen waartoe de vernietiging van een norm door het Arbitragehof normaal aanleiding zal geven, laat zich op het eerste gezicht blijkbaar niet gemakkelijk verdragen met de specifieke rechtstechniek van de buitengewone rechtsmiddelen.

Aanhef van het indieningsbesluit.

In de Franse tekst van de aanhef van het indieningsbesluit zijn kennelijk de woorden "de l'avis" weggevallen tussen het woord "et" en de woorden "de Nos Ministres".

Opschrift van de hoofdstukken.

Het opschrift van hoofdstuk I "Rechterlijke beslissingen gewezen in burgerlijke zaken" lijkt enerzijds te ruim want de artikelen waarop het betrekking heeft, houden slechts verband met de gevolgen die de vernietigingsarresten van het Arbitragehof op de rechterlijke beslissingen hebben; anderzijds lijkt het te beperkt, want het is blijkbaar niet de bedoeling van de Regering de indiening van een op het bestaan van een arrest van het Arbitragehof gegrond verzoekschrift tot herroeping van het gewijsde alleen mogelijk te maken wanneer de rechterlijke beslissing in burgerlijke zaken is gewezen, met uitsluiting van de gevallen waarin de rechterlijke beslissing in handelszaken, in sociale zaken of zelfs in andere zaken zou zijn uitgesproken. In de opmerkingen bij artikel 1 wordt

trouwens nader ingegaan op de noodzaak precies te bepalen tegen welke beslissingen volgens artikel 1 van het ontwerp een verzoek tot herroeping van het gewijsde kan worden ingediend.

Een passender opschrift voor Hoofdstuk I van het ontwerp zou zijn : "Wijzigingen in het Gerechtelijk Wetboek".

In dat geval zouden ook de opschriften van de hoofdstukken II en III moeten worden gewijzigd; ze zouden respectievelijk worden : "Hoofdstuk II. Wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering "en" Hoofdstuk III. Wijzigingen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

Voor een wijziging van het opschrift van hoofdstuk III bestaat trouwens des te meer aanleiding daar de uitdrukking "décisions contentieuses administratives" (in de Nederlandse tekst van het ontwerp verkeerdelijk "administratiefrechtelijke beslissingen") volgens artikel 9 van het ontwerp slechts op de arresten van de Raad van State lijkt te doelen, terwijl de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die precies door dat artikel 9 gewijzigd zouden worden, in artikel 14 diezelfde uitdrukking "décisions contentieuses administratives" ("administratieve beslissingen in betwiste zaken") gebruiken in de zin van beslissingen die zijn gewezen door andere administratieve rechtscolleges dan de Raad van State.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp voegt aan de thans in artikel 1133 van het Gerechtelijk Wetboek opgesomde gronden voor het indienen van een verzoek tot herroeping van het gewijsde een nieuwe grond toe, die het als volgt formuleert;

.../...

"7° Indien de beslissing berust op een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof".

Het woord "naderhand" betekent blijkbaar dat herroeping van het gewijsde krachtens 7° zal openstaan wanneer er een vernietigingsarrest van het Arbitragehof komt na de beslissing van de justitiële rechter. Ze zal dus niet openstaan wanneer het vernietigingsarrest is gewezen voordat de rechterlijke beslissing is uitgesproken. Verondersteld wordt dat de justitiële rechter in het laatste geval met de vernietiging van de wet of het decreet rekening zal hebben kunnen houden. De door het Arbitragehof gewezen vernietigingsarresten hebben evenwel maar gezag van gewijsde vanaf hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 7, § 1, van de wet van 28 juni 1983). Er is kans dat de justitiële rechter er vóór die bekendmaking zelfs geen kennis van heeft. Bovendien is het krachtens artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 mogelijk dat het arrest van het Arbitragehof, doordat zijn terugwerkende kracht beperkt is gehouden, geen terugslag heeft op de rechterlijke beslissing.

Een en ander zou verantwoorden dat de nieuwe grond voor indiening van een verzoek tot herroeping van het gewijsde die het ontwerp aan de in artikel 1133 van het Gerechtelijk Wetboek opgesomde gronden wil toevoegen, in dezer voege wordt geformuleerd :

"7° indien een rechterlijke beslissing haar grondslag heeft verloren ten gevolge van de vernietiging van een norm door een arrest van het Arbitragehof, bekendgemaakt nadat die rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan".

Zelfs als de tekst aldus wordt geredigeerd, heeft hij het nadeel dat een lastige situatie zal ontstaan voor de partij die eerst weinige dagen vóór het verstrijken van de termijn voor het aanwenden van een ander rechtsmiddel kennis zal hebben kunnen nemen van het arrest van het Arbitragehof door de bekendmaking van dat arrest in het Belgisch Staatsblad.

.../...

Men kan zich afvragen of in het ontwerp geen bepaling zou moeten worden opgenomen waarbij de termijn voor het aanwenden van het rechtsmiddel verlengd wordt wanneer er minder dan een te bepalen aantal dagen zouden liggen tussen de datum waarop het arrest van het Arbitragehof is bekendgemaakt en de datum waarop de bewuste termijn verstrijkt.

+

Het gebruik dat het ontwerp van de procedure tot herroeping van het gewijsde wil maken om het probleem van de gevolgen van een vernietigingsarrest te regelen, roept echter een aantal vragen op. Sommige daarvan zijn des te moeilijker daar herroeping van het gewijsde tot nog toe slechts een weinig gebruikt rechtsmiddel was, zodat voor heel wat facetten de aan de desbetreffende bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek te geven uitlegging nog niet door de rechtspraak is kunnen worden vastgelegd.

Stellig, het Hof van Cassatie heeft herroeping van het gewijsde omschreven als een buitengewoon rechtsmiddel dat "enkel ter beschikking behoort te staan van hen die niet de gelegenheid hebben gehad bepaalde middelen volgens de gewone procedure aan te voeren, omdat die middelen niet konden worden aangevoerd of aan de partij niet bekend konden zijn vóór het vonnis waarvan de herroeping wordt gevraagd of vóór het verstrijken van de termijnen van de rechtsmiddelen" (1). Laat die definitie zich wel verdragen met het gebruik dat het ontwerp van de herroeping van het gewijsde wenst te maken ? Er is reeds op gewezen (Algemene opmerking nr IV)

.../...

---

(1) Cass. 12 november 1980, Arresten Hof van Cassatie, Gerechtelijk Jaar 1980-1981, blz. 292; in dezelfde zin : Cass., 16 mei 1974, Pasicrisie, 1974, I, 961, met concl. openbaar ministerie; J.T., 1974, blz. 516, Rechtsk. Weekblad, 1974-1975, kol. 725, opm.; Rev. crit. jur. b., 1976, blz. 148, opm.; Cass. 17 februari 1981, Rev. dr. pén., 1981, blz. 926.

dat degenen die bij enige gerechtelijke procedure partij zijn, altijd de vraag kunnen opwerpen of een op het geding toepasselijke norm verenigbaar is met de grondwettelijke en wettelijke voorschriften omtrent de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en dat zij de rechter aldus kunnen verplichten de kwestie naar het Arbitragehof te verwijzen. Kan er, als dat verzoek om verwijzing wegens een prejudiciële vraag niet is gedaan, gezegd worden dat degene die een verzoek tot herroeping van het gewijsde indient een middel aanvoert "dat hem niet bekend kon zijn vóór de beslissing waarvan hij de herroeping vraagt"? Als het verzoek om verwijzing wegens een prejudiciële vraag wel is gedaan maar dat verzoek door de rechter is afgewezen, heeft de verzoeker het middel wel aangevoerd maar niet met goed gevolg; zal hij niettemin krachtens artikel 1133, 7°, een verzoek tot herroeping van het gewijsde kunnen indienen ? En als de prejudiciële vraag voor het Arbitragehof werd gebracht maar dat Hof de betwiste norm toen geldig heeft geacht, zal de latere vernietiging van die norm ten gevolge van een verschuiving in de rechtspraak van het Arbitragehof een verzoek tot herroeping van het gewijsde ontvankelijk maken terwijl alle rechtscolleges die in de zaak uitspraak hebben te doen, zich moeten voegen naar het arrest dat met betrekking tot de prejudiciële vraag is gewezen (artikel 17 van de wet van 28 juni 1983) ?

Uit de vragen die zoëven aan de orde kwamen, blijkt dat herroeping van het gewijsde is opgevat en georganiseerd met het oog op gevallen welke van een andere aard zijn dan die waarvoor het ontwerp een nieuwe grond voor aanwending van dat rechtsmiddel zou willen invoeren. Herroeping van het gewijsde onderstelt dat een van de partijen en de rechter, zonder dat hun daarvan een verwijt kan worden gemaakt, voorbij zijn gegaan aan een doorslaggevende factor die achteraf aan het licht komt en aantoont dat het geschil verkeerd is berecht. In het geval nu dat een wet of een decreet door het Arbitragehof is vernietigd, konden noch de partij die het verzoek tot herroeping van het

gewijsde indient noch de rechter er onkundig van zijn dat de wet of het decreet misschien het werk is geweest van een onbevoegd wetgever, aangezien dit een rechtsvraag is en de rechter, als de vraag van de bevoegdheid aan de orde kwam, deze door het Arbitragehof diende te laten beslechten.

In verband met de beslissingen waartegen een verzoek tot herroeping van het gewijsde kan worden ingediend rijzen overigens nog andere moeilijkheden.

Is bijvoorbeeld herroeping van het gewijsde mogelijk met betrekking tot de arresten van het Hof van Cassatie ? Voordat het Gerechtelijk Wetboek van kracht werd, steunde men op het reglement van 28 juni 1738 betreffende de rechtspleging die Zijne Majesteit in zijn raad wenst nageleefd te zien, om te betogen dat wat de arresten van het Hof van Cassatie betreft geen sprake kon zijn van herroeping van het gewijsde (1). Dat reglement is door het Gerechtelijk Wetboek opgeheven (artikel 14, 4°, van de opheffingsbepalingen). Kan daaruit worden besloten dat een tegen de arresten van het Hof van Cassatie gericht verzoek tot herroeping van het gewijsde thans ontvankelijk is ? Er zijn geen voorbeelden van bekend. Verscheidene bepalingen van Titel VI van Boek III van het Gerechtelijk Wetboek in verband met de herroeping van het gewijsde gaan moeilijk samen met de mogelijkheid van een zodanig rechtsmiddel tegen arresten van het Hof van Cassatie. Artikel 1132 bepaalt dat de herroeping op verzoek tot herroeping van het gewijsde, betrekking heeft op de beslissingen "die in kracht van gewijsde zijn gegaan en gewezen zijn door het burgerlijk gerecht, en door het strafrecht in zover dit over burgerlijke belangen uitspraak heeft gedaan". Het Hof van Cassatie, dat een algemene bevoegdheid heeft, is bezwaarlijk in te delen bij de burgerlijke of de strafgerechten. Artikel 1134 schrijft voor dat het beroep moet worden

.../...

---

(1) Ad. BRAAS, "Précis de procédure civile", 3de uitg.; Deel II, Bruylant, Brussel, Vaillant-Carmanne, Luik, 1945, nr 1655, blz. 837 en aangehaalde verwijzingen.

ingediend door middel van een verzoek "ondertekend door drie advocaten, van wie er ten minste twee meer dan twintig jaren bij de balie zijn ingeschreven". Hoe kan men zich indenken dat een tegen een arrest van het Hof van Cassatie gericht verzoek tot herroeping van het gewijsde ingediend zou kunnen worden door advocaten die niet tot de balie van het Hof van Cassatie zouden behoren ? Artikel 1139 bepaalt dat de rechter bij wie het verzoek tot herroeping van het gewijsde aanhangig is gemaakt "bij eenzelfde beslissing uitspraak (kan) doen over de toelating van het verzoek tot herroeping van het gewijsde en over de zaak zelf" terwijl artikel 95 van de Grondwet het beginsel formuleert dat het Hof van Cassatie "niet in de beoordeling van de zaken zelf (treedt), behalve bij het berechten van ministers" (1). De mening van A. LE PAIGE is deze : "Tant les cas d'ouverture à requête civile que la procédure de celle-ci permettent de conclure qu'elle ne peut être dirigée que contre des décisions de juges du fond". Van zijn kant meent A. FETTWEIS (2) : "De manière générale, sauf lorsqu'il y a matière à requête en rétractation ou à opposition il n'existe pas de recours contre les arrêts de la Cour de cassation (art. 1113)".

Welnu, zelfs in burgerlijke zaken kan het gebeuren dat er cassatie is zonder verwijzing. In dat geval is het arrest van het Hof van Cassatie de beslissing die een einde heeft gemaakt aan het geschil en bijgevolg de enige waartegen een partij naar aanleiding van de vernietiging van een wet of een decreet nog aan een rechtsmiddel kan denken. Ook zijn arresten denkbaar die voorziening verwerpen en gegrond zijn op een norm die niet ten grondslag heeft gelegen aan de beslissing van de feitenrechter; ook in dat geval is de beslissing die opnieuw in het geding zou moeten kunnen worden gebracht, wel degelijk die van het Hof van Cassatie.

.../...

---

(1) Précis de droit judiciaire, t. IV, Les voies de recours, nr 151, p. 131.

(2) "Droit judiciaire privé", 4de int., Presses universitaires de Liège, 1976, deel II, blz. 413, met de aangehaalde verwijzingen naar twee arresten van het Hof van Cassatie van 19 juni 1972 (Pasic. 1972, I, 967) en van 21 december 1972 (Pasic. 1973, I, 426).

Een arrest van het Hof van Cassatie van 8 juni 1903 (1) heeft beslist dat artikel 480 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat vóór de door het Gerechtelijk Wetboek tot stand gebrachte hervorming bepaalde in welke gevallen er herroeping van het gewijsde openstond, niet toepasselijk was in kiesaangelegenheden. Het zou gewaagd zijn thans te beweren dat een verzoek tot herroeping van het gewijsde kan worden ingediend tegen de beslissingen van het Hof van beroep die gewezen zijn na hoger beroep tegen beslissingen inzake verkiezingen gegeven door het college van burgemeester en schepenen en door de hoofdbureaus (artikel 602, 5°, van het Gerechtelijk Wetboek).

Evenzo valt te betwijfelen of de arresten die het Hof van beroep heeft gewezen inzake belastingen, inzake militaire opvorderingen en opvordering van zeeschepen (artikel 603 van het Gerechtelijk Wetboek) ingedeeld kunnen worden bij de beslissingen die artikel 1132 van het Gerechtelijk Wetboek bestempelt als beslissingen "gewezen door het burgerlijk gerecht".

Betwistbaar is ook of een verzoek tot herroeping van het gewijsde mogelijk is tegen de beslissingen die de rechtbank van eerste aanleg ten aanzien van notarissen en gerechtsdeurwaarders in tuchtzaken heeft gegeven (artikel 571 van het Gerechtelijk Wetboek).

Uit die verschillende voorbeelden blijkt dat heel wat onzekerheid blijft bestaan omtrent de beslissingen waartegen dat buitengewone rechtsmiddel werkelijk kan worden aangewend. Het is dus niet zeker dat het ontwerp, door de artikelen 1133, 1134 en 1136 van het Gerechtelijk Wetboek te wijzigen, het in de me-

.../...

---

(1) Pasicrisie, 1903, I, 291.

morie van toelichting opgegeven oogmerk zal bereiken, met name aan iedere partij bij een geding de mogelijkheid bieden de beslissing die in haar zaak is gewezen opnieuw te doen onderzoeken, nadat het Arbitragehof een vernietigingsarrest heeft uitgesproken.

Artikel 2.

De inleidende volzin zou beter als volgt worden gesteld :

"In artikel 1134 van hetzelfde Wetboek wordt het eerste lid vervangen door de volgende bepaling : ...".

+

Volgens de memorie van toelichting "zou de voorwaarde betreffende de ondertekening van het verzoek door drie advocaten waarvan er twee meer dan twintig jaren bij de balie zijn ingeschreven, overdreven formalistisch zijn in het geval waarin een partij zich op een arrest van het Arbitragehof zou kunnen beroepen. Derhalve is deze voorwaarde niet meer vereist wanneer het verzoek tot herroeping van het gewijsde berust op een nietigverklaringarrest van het Arbitragehof". Op te merken valt echter dat het begrip "beslissing die berust op een vernietigde norm" wel eens een aantal problemen zal kunnen scheppen wat betreft de uitlegging zowel van het begrip zelf als van de motivering van de rechterlijke beslissingen waarop het toegepast zal moeten worden. Zal de omstandigheid dat de vernietigde norm wordt aangehaald in de motivering van het arrest of van het vonnis de noodzakelijke en voldoende voorwaarde zijn voor de ont-

vankelijkheid van het verzoek tot herroeping van het gewijsde ? De noodzakelijke voorwaarde ongetwijfeld, hoewel het denkbaar is dat de beslissing de inhoud van de norm overneemt zonder er uitdrukkelijk naar te verwijzen en er zodoende impliciet één van de hoofdbestanddelen van haar motivering van maakt. Zal men anderzijds, ingeval de vernietigde norm een norm had opgeheven waarop men zich in het geschil had kunnen beroepen en die aan dat laatste een andere oplossing had kunnen geven, niet kunnen beweren dat de rechterlijke beslissing op de vernietigde norm was gegrond ? - De voldoende voorwaarde, zeker niet als de vernietigde norm slechts in een ten overvloede gegeven motief werd genoemd of als de rechter er alleen op gezinspeeld heeft om te antwoorden op de conclusies van een van de partijen, zonder echter de toepasselijkheid van die norm op het geschil te aanvaarden.

Het thans van kracht zijnde artikel 1133, 5°, bepaalt dat een verzoek tot herroeping van het gewijsde kan worden ingediend tegen "een beslissing (die) berust op een vonnis of arrest in strafzaken dat naderhand vernietigd is". Zelfs in dat geval dient het verzoek te zijn ondertekend door drie advocaten, van wie er ten minste twee meer dan twintig jaar bij de balie zijn ingeschreven. Het zou bijgevolg moeilijk te begrijpen zijn dat de verzoeker van dit vormvereiste wordt ontslagen wanneer hij aanvoert dat de bestreden beslissing op grond van een vernietigde wet of decreet is gegeven. Dat een beroep op drie advocaten wordt gedaan, is te verantwoorden door de gevolgen die een verzoek tot herroeping van het gewijsde beoogt teweeg te brengen : zulk een verzoek is er namelijk op gericht een beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan opnieuw in het geding te brengen. Dat geldt voor alle gevallen, ongeacht op welke grond dat buitengewone rechtsmiddel is opengesteld.

Artikel 4.

Dit artikel voegt een vierde grond toe aan de drie gronden waarop herziening van in kracht van gewijsde gegane veroordelingen kan worden gevorderd.

Allereerst zij er op gewezen dat de door de politierechtbanken gewezen beslissingen, die soms tot hoge geldboetes kunnen veroordelen en zelfs gevangenisstraffen van meer dan acht dagen kunnen gelasten (1), niet bij wege van herziening kunnen worden bestreden. Ook hier wordt het doel van het ontwerp - mogelijk maken dat iedere op grond van de vernietigde norm gewezen beslissing opnieuw in het geding wordt gebracht - niet geheel bereikt.

De nieuwe grond voor herziening zou als volgt geformuleerd zijn :

> "4° Wanneer de veroordeling berust op een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof".

De tekst van het ontwerp zegt voorts :

> "In dat geval kan eveneens de herziening worden aangevraagd van de beslissingen die de opschorting van de uitspraak van de veroordeling bevelen".

Het is niet zonder meer duidelijk waarom herziening van een beslissing die opschorting van de uitspraak beveelt alleen in dat geval mogelijk zou zijn. De memorie van toelich-

.../...

---

(1) Wetboek van Strafvordering, artikel 138.

ting lijkt in dezen aanvulling te behoeven want "het gezag van de arresten van het Arbitragehof en de specificiteit van de ... nieuwe grond" voor herziening verklaren die bijzondere behandeling blijkbaar niet, terwijl de andere gronden voor herziening eventueel volgen uit "de onschuld van de veroordeelde", die door een vonnis wordt vastgesteld.

Hoe het ook zij, artikel 443 heeft tot doel de "gronden" aan te geven die tot herziening kunnen leiden. Als men aan de personen die herziening kunnen vragen een nieuwe categorie zou willen toevoegen, namelijk diegenen voor wie er opschorting is bevolen van de uitspraak van een strafrechtelijke veroordeling, dan zou de desbetreffende wijziging een plaats moeten krijgen in artikel 444.

Het ontwerp wijzigt ook artikel 443, tweede lid, om de procedure te vereenvoudigen in het geval dat herziening wordt aangevraagd krachtens de nieuwe, aan het eerste lid toegevoegde grond. Dit is wellicht een gelegenheid om de tekst van het tweede lid bij te werken onder vervanging van de woorden "advocaten bij het Hof van beroep" door het woord "advocaten".

De wijziging in het tweede lid van artikel 443 van het Wetboek van Strafvordering heeft betrekking op de tweede, en niet op de eerste volzin van dat lid.

Er zij nog op gewezen dat in het inleidende gedeelte van artikel 443 slechts aan de herziening van de veroordelingen is gedacht. Er zou dus een nieuwe bepaling moeten komen die herziening toestaat van een beslissing waarbij opschorting van de veroordeling wordt bevolen, eventueel voor het ene geval waarin de Regering er thans over denkt ze toe te staan.

.../...

Gelet op die opmerkingen en op de wijzigingen die de Regering in het ontwerp zou menen te moeten aanbrengen om eraan tegemoet te komen, zou artikel 4 van het ontwerp beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 4.-

In artikel 443 van het Wetboek van Strafvordering, gewijzigd bij de wetten van 18 juni 1894 en 10 juli 1967, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

"1° Het eerste lid wordt aangevuld als volgt :

"4° wanneer een definitieve veroordeling haar grondslag heeft verloren tengevolge van de vernietiging van een norm door een arrest van het Arbitragehof dat na die veroordeling is bekendgemaakt;".

2° Het volgende lid wordt ingevoegd tussen het eerste en het tweede lid :

"Herziening van een beslissing die opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt kan, ongeacht het gerecht waarvan de beslissing uitgaat, worden aangevraagd wanneer die beslissing haar grondslag heeft verloren tengevolge van de vernietiging van een norm door een arrest van het Arbitragehof dat na de uitspraak van de bedoelde beslissing is bekendgemaakt".

3° In het tweede lid, dat het derde lid wordt, wordt de tweede volzin vervangen door de volgende bepaling :

"Indien de aanvrager in de gevallen bepaald in het eerste lid, 1°, 2° en 3°, bij zijn verzoekschrift geen met redenen

.../...

omkleed gunstig advies voegt van drie advocaten bij het Hof van Cassatie of van drie advocaten, die tien jaar ingeschreven zijn op het tableau;".

Artikel 5.

Met inachtneming van de tekst die voor artikel 4 is voorgesteld en indien de Regering bij haar voornemen blijft om herziening van een beslissing die opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt, alleen toe te staan ingeval zij wordt gevraagd na de vernietiging van de norm waarop die beslissing gegrond is, zou artikel 5 beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 5.-

In artikel 444 van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wet van 18 juni 1894, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

"1° Het eerste lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Het recht om herziening aan te vragen behoort :

1° aan de veroordeelde;

2° aan degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt, indien de herziening wordt gevraagd op de grond bepaald in artikel 443, tweede lid;

.../...

3° indien de veroordeelde of, in voorkomend geval, degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt, overleden is, indien hij onbekwaam of afwezig verklaard is, aan zijn echtgenoot, aan zijn bloedverwanten in de nederdalende en de opgaande lijn, aan zijn broeders en zusters;

4° aan de Minister van Justitie".

2° In het vierde lid worden de woorden "indien de veroordeelde" vervangen door de woorden "indien de veroordeelde of degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt".

Artikel 6.

Van de leden welke het ontwerp voorstelt toe te voegen aan artikel 445 van het Wetboek van Strafvordering luidt het tweede als volgt :

"Het Hof van Cassatie verwijst de zaak slechts naar een hof van beroep of een hof van assisen, zoals in het eerste lid van dit artikel bepaald is, wanneer de herziene veroordeling of de beslissing die de opschorting van de uitspraak van de veroordeling beveelt betrekking heeft op meerdere inbreuken waarvan sommige niet bedoeld zijn door de door het Arbitragehof vernietigde norm".

Deze bepaling doet twee vragen rijzen :

Allereerst is de formule "Het Hof van Cassatie verwijst de zaak slechts naar een hof van beroep of een hof van assisen,

.../...

zoals in het eerste lid van dit artikel bepaald is, wanneer de herziene veroordeling ..." niet geheel ondubbelzinnig.

Het eerste lid van artikel 445 regelt immers verscheidene punten :

- de verwijzing "in de staat waarin de rechtspleging zich bevindt, en ondanks verjaring van de rechtsvordering en van de straf, naar een hof van beroep of een hof van assisen dat er vroeger geen kennis van genomen heeft";

- eventueel de benoeming van een curator voor de verdediging.

Zoals het ontwerp geredigeerd is, kan men er van uitgaan dat alleen gedoeld wordt op de bepaling die voorziet in de verwijzing naar een hof dat van de zaak vroeger geen kennis genomen heeft.

Om de tekst duidelijker te maken verdient het aanbeveling de zin "zoals in het eerste lid van dit artikel bepaald is" te schrappen en aan het slot van het lid de volgende zin toe te voegen : "In dat geval is het eerste lid van toepassing".

Is het anderzijds wel zeker dat er nooit grond tot verwijzing zal zijn wanneer de vernietigde beslissing slechts veroordeelde wegens overtreding van de vernietigde norm ? Hoe zal het staan in de veronderstelling bijvoorbeeld dat de vernietigde norm alleen de strafmaat had gewijzigd of had voorzien in de vervanging van een min of meer gelijkaardige strafbepaling die ten gevolge van de vernietiging van de nieuwe norm door het Arbitragehof opnieuw gelding heeft gekregen ? Het lijkt zo te zijn dat de zaak meestal zal moeten worden verwe-

zen, al was het maar om het openbaar ministerie en de rechtbank in staat te stellen na te gaan of aan het feit geen andere omschrijving kan worden gegeven waaromtrent de beklaagde zou worden verzocht zijn verweermiddelen voor te dragen.

Overigens zou de vrij lange tekst van artikel 445 erbij winnen mocht hij in paragrafen worden verdeeld.

Met inachtneming van het hiervoren opgemerkte, zou het artikel als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 6.-

In artikel 445 van hetzelfde Wetboek worden de volgende wijzigingen aangebracht :

"1° Het eerste lid vormt paragraaf 1.

2° Het tweede lid vormt paragraaf 2; de woorden "in het eerste lid" worden vervangen door de woorden "in paragraaf 1".

3° Het derde en het vierde lid vormen paragraaf 3; de woorden "in het eerste lid" worden vervangen door de woorden "in paragraaf 1".

4° Er wordt een paragraaf 4 ingevoegd, luidend als volgt :

"§ 4. Wanneer de aanvraag tot herziening steunt op de in artikel 443, eerste lid, 4°, of in artikel 443, tweede lid, bepaalde grond en het Hof van Cassatie vaststelt dat de bestreden beslissing berustte op een vernietigde norm, vernietigt het de veroordeling of de beslissing die opschorting van

.../...

de uitspraak van de veroordeling heeft bevolen en verwijst het de zaak, indien daartoe grond bestaat, naar een hof van beroep of een hof van assisen.

Paragraaf 1 is van toepassing op die verwijzing.

5° Het vijfde lid vormt paragraaf 5".

Artikel 7.

Paragraaf 2 luidt als volgt :

"In de eerste zin van artikel 447, tweede lid, van hetzelfde Wetboek worden tussen de woorden "wegens het doden van iemand" en "vernietigt zonder verwijzing" de volgende woorden ingevoegd : "of een veroordeling of een beslissing die de opschorting van de uitspraak van de veroordeling (beveelt), die berusten op een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof".

Deze bepaling zou tot gevolg hebben dat degene die veroordeeld zou zijn op grond van een vernietigde norm of die, op zodanige grond, het voorwerp zou zijn geweest van een maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling, door het Hof van Cassatie of door het hof waarnaar de zaak wordt verwezen zou horen verklaren dat "de onschuld van de beschuldigde of van de beklaagde erkend is". Het lijkt niet erg logisch te verklaren dat iemand niet schuldig is aan een misdrijf dat niet bestaat.

Ook lijken de ontworpen teksten hier en daar te kunnen worden vereenvoudigd.

.../...

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 7.-

In artikel 447 van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wetten van 18 juni 1894 en 13 maart 1973, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

"1° In het eerste lid worden de woorden "de wegens herziening vernietigde veroordeling" vervangen door de woorden "de wegens herziening vernietigde beslissing".

2° In het tweede lid wordt na de eerste volzin de volgende bepaling ingevoegd :

"Wanneer het Hof van Cassatie zonder verwijzing een beslissing vernietigt die ten gevolge van de vernietiging van een norm door een arrest van het Arbitragehof haar grondslag heeft verloren, verklaart het in zijn arrest dat er geen grond was tot veroordeling".

3° In het tweede lid worden in de huidige tweede volzin de woorden "de vernietigde veroordeling" vervangen door de woorden "de vernietigde beslissing".

4° In het tweede lid worden in de huidige vierde volzin de woorden "aan de veroordeelde of aan de curator voor zijn verdediging" vervangen door de woorden "hetzij aan de veroordeelde of aan de curator voor zijn verdediging, hetzij aan degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak beveelt of aan de curator voor zijn verdediging".

.../...

5° In het derde lid worden de woorden "hetzij aan de veroordeelde, hetzij aan zijn rechthebbenden" vervangen door de woorden "hetzij aan de veroordeelde of aan zijn rechthebbenden, hetzij aan degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak beveelt of aan zijn rechthebbenden".

6° In het zevende lid worden de woorden "door de veroordeelde of zijn rechtverkrijgenden" vervangen door de woorden "hetzij door de veroordeelde of door zijn rechthebbenden, hetzij door degene die het voorwerp is geweest van een beslissing die opschorting van de uitspraak beveelt of door zijn rechthebbenden".

Artikel 8.

Artikel 28, § 1, van de wet op de voorlopige hechtenis staat toe dat een vergoeding wordt toegekend aan de persoon die ten onrechte "in voorlopige hechtenis werd genomen", maar voegt eraan toe dat dit moet geschied zijn "zonder dat deze hechtenis of de handhaving ervan te wijten is aan zijn persoonlijke gedraging". Kan men zeggen dat degene die bewust een norm heeft overtreden die later wordt vernietigd, geen aanleiding tot die hechtenis heeft gegeven door zijn gedraging ?

In feite voorziet artikel 28 in het herstel van de rechterlijke dwaling; het is niet berekend op het herstel van een dwaling van de wetgever omtrent zijn bevoegdheid.

.../...

Er moge in herinnering worden gebracht dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 "de mogelijkheid van schadevergoeding wegens de loutere nietigverklaring van een wet of decreet niet ... werd opgenomen" (1). Mocht worden gemeend dat het optreden van de rechter die voorlopige hechtenis gelast, toch schadeloosstelling zou wettigen, dan zou het wellicht verkieslijk zijn dat geval duidelijk te onderscheiden van de gevallen waarin thans schadevergoeding kan worden toegekend.

Met het oog op die mogelijkheid wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Artikel 8.-

In artikel 28, § 1, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, gewijzigd bij de wet van 13 maart 1973, wordt een tweede lid ingevoegd, luidend als volgt :

"Op een vergoeding kan ook aanspraak maken, elke persoon die in voorlopige hechtenis werd genomen gedurende meer dan acht dagen indien het enige misdrijf waarvoor hij aangehouden werd of in hechtenis gebleven is, was bepaald in een norm die naderhand vernietigd is door een arrest van het Arbitragehof".

Artikel 9.

De eerste volzin van het door het ontwerp voorgestelde nieuwe artikel 31 van de wetten op de Raad van State is overge-

.../...

---

(1) Verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) voor de Commissie van de Kamer, Gedr. St., Kamer 1982-1983, 647, nr 4, blz. 7, nr 10.5, tweede lid.

nomen uit het thans geldende artikel 31. Herziening van de arresten van de Raad van State is echter tot dusver alleen mogelijk in twee gevallen : "indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken" (1). In het eerste geval is het arrest haast noodzakelijk een op tegenspraak gewezen arrest. In het tweede geval zal het meestal ook zo zijn of zal althans aan de partij die verstek heeft laten gaan, kunnen worden verweten dat zij nagelaten heeft haar rechten te gepasten tijde te doen gelden.

Wanneer herziening openstaat tegen arresten die werden gewezen "op basis van een norm die naderhand vernietigd is door ... het Arbitragehof", is het daarentegen niet duidelijk waarom in dat geval alleen het op tegenspraak gewezen arrest door het rechtsmiddel van herziening zou kunnen worden bestreden. Het is best mogelijk dat een bij verstek gewezen arrest gegrond is op een norm die naderhand kan worden vernietigd. Ook zou bijvoorbeeld in het geval van een afwijzend arrest, de verzoeker wiens tegenpartij verstek heeft laten gaan, klaarblijkelijk om die reden niet het recht mogen worden ontnomen om zijn verzoekschrift opnieuw te doen onderzoeken na vernietiging van de norm die bepalend is geweest voor het afwijzen van dat verzoekschrift.

Artikel 9 van het ontwerp leidt echter vooral tot een inconsistentie als men bedenkt

- enerzijds dat de aldus in artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangebrachte wijzi-

.../...

---

(1) Gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 31.

ging het mogelijk zal maken om, eventueel lange tijd nadien, een in kracht van gewijsde gegaan arrest van de Raad van State opnieuw in het geding te brengen,

- anderzijds dat het blijkbaar niet mogelijk zal zijn om, als de termijn voor het instellen van beroep tot nietigverklaring voor de afdeling administratie van de Raad van State eenmaal verstreken is, gewone bestuurshandelingen die zijn verricht op grond van dezelfde door het Arbitragehof vernietigde norm (zie algemene opmerking nr I) opnieuw in het geding te brengen en dat het zeker onmogelijk zal zijn herziening te verkrijgen van andere administratieve beslissingen in betwiste zaken dan de arresten van de Raad van State, die destijds vatbaar waren voor vernietiging door diezelfde Raad en die nochtans ook gegrond zouden zijn op motieven ontleend aan de door het Arbitragehof vernietigde norm, maar in kracht van gewijsde zouden zijn gegaan. Ook hier bereikt het ontwerp niet het in de memorie van toelichting vooropgezette doel, namelijk elke partij in een administratief geschil de mogelijkheid te geven om, in het licht van het arrest van het Arbitragehof, de beslissing te doen herzien die vóór dat arrest gewezen is op basis van een norm die door dat arrest is vernietigd.

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

Een andere oplossing zou erin bestaan af te zien van artikel 9 van het ontwerp, ervan uitgaande dat normaal, als er twijfel kon bestaat over de vraag of deze of gene norm de bevoegdheid van de wetgever die hem had uitgevaardigd, al dan niet te buiten ging, de afdeling administratie, zoals ieder ander administratief rechtscollege, zich bij wege van prejudiciële vraag tot het Arbitragehof zou hebben gewend.

De terugwerkende kracht van het arrest van het Arbitragehof zou daardoor op het gebied van het administratief recht en het contentieux van de Raad van State niet komen te vervallen. Het hoeft bijvoorbeeld geen betoog dat de nietigheid van de reglementaire bestuurshandelingen die op de vernietigde norm gegrond zijn, altijd bij wege van exceptie zou kunnen worden opgeworpen, ook al dateren die handelingen van vóór de vernietiging van de norm door het Arbitragehof (artikel 107 van de Grondwet).

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et M.M. DUMONT, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en de H. M. DUMONT, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.