KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 15e maart 1984 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen en openbare domeingoederen door natuurrampen", heeft de 22e maart 1984 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 15 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à la réparation de certains dommages causés à des biens privés et à des biens du domaine public par des calamités naturelles", a donné le 22 mars 1984 l'avis suivant :

Binnen de hem toegemeten termijn van drie dagen en mede gelet op het groot aantal adviezen dat gelijktijdig gevraagd wordt, dient de Raad van State zich te beperken tot de hiernavolgende opmerkingen over dit omvangrijk en belangrijk ontwerp.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp van besluit, te nemen met toepassing van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, beoogt het invoeren van een nieuwe regeling inzake het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen en openbare domeingoederen door natuurrampen.

Thans is die materie geregeld door de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen. Krachtens die wet kunnen bepaalde rampen, die als dusdanig door de Koning erkend zijn, verder ingedeeld in "algemene rampen" en "landbouwrampen", aanleiding geven tot een financiële tegemoetkoming van de Staat ter vergoeding van de schade veroorzaakt aan private lichamelijke goederen of onder de vorm van herstelkredieten. De wet bepaalt welke schade tot een tegemoetkoming aanleiding kan geven (artikelen 1 tot 4), wie recht heeft op de tegemoetkoming (artikelen 5, 6 en 7), waaruit de financiële tegemoetkoming bestaat (artikelen 8 tot 11), hoe zij moet worden aangewend (artikel 12), over welke waarborgen de Staat beschikt voor de terugbetaling van de herstelkredieten (artikelen 13 tot 16), en welke de rechten van derden zijn (artikelen 31 tot 34).

De aanvraag tot tegemoetkoming wordt gericht aan de gouverneur, die over de aanvraag beslist en het bedrag van de tegemoetkoming vaststelt (artikelen 17 tot 20). De gouverneur kan

.../...

in bepaalde gevallen zijn beslissing "vernietigen" of "verbeteren" (artikelen 27 en 28). Tegen de beslissing van de gouverneur staat een "voorziening" bij het Hof van beroep open (artikelen 21 tot 25), doch deze belet niet dat de gouverneur in bepaalde gevallen kan overgaan tot de "provisionele uitvoering van de bestreden beslissing" (artikel 26).

De uitgaven worden ten laste genomen door de "Nationale Kas voor Rampenschade" (artikelen 35 tot 41).

Aan ondergeschikte besturen kunnen "toelagen" worden toegekend voor schade aan goederen die niet vergoedbaar is krachtens de bepalingen van de wet (artikel 42).

Het ontwerp herneemt een groot aantal bepalingen van de wet. Op de volgende punten zou de bestaande regeling echter worden gewijzigd.

1. Voortaan zouden naast de natuurlijke personen niet enkel de openbare instellingen of instellingen van openbaar nut, maar alle publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van de Gemeenschappen en de Gewesten, in aanmerking komen voor financiële tegemoetkoming van de Staat in de schade van private lichamelijke goederen. Voorts zouden luidens artikel 48 van het ontwerp diezelfde publiekrechtelijke rechtspersonen bij algemene rampen voor de schade aan goederen van het openbaar domein, recht hebben op "bijzondere vergoedingen", door de wet zelf vastgesteld, in plaats van op "toelagen" waaromtrent de Koning de regels bepaalt.

.../...

2. Na de erkenning van een gebeurtenis als ramp - wat binnen 4 maanden moet gebeuren - zou de beslissing omtrent de financiële tegemoetkoming door de Minister worden genomen in plaats van door de Gouverneur. Ook de berekening van de vergoedingen wordt gewijzigd.

3. Wat betreft de geschillenregeling zou de bevoegdheid van de hoven van beroep worden overgedragen aan een administratief rechtscollege - de commissie van beroep inzake schade veroorzaakt door natuurrampen - met cassatieberoep bij de Raad van State.

II. RECHTSGROND.

Als rechtsgrond vermeldt de aanhef van het ontwerp artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, krachtens welke bepaling "met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen (kan) nemen ten einde

1° de openbare uitgaven te beperken of te verminderen, onder meer door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;".

.../...

Op grond van deze bepaling kan de Koning echter enkel wijzigingen in de ter zake bestaande wet aanbrengen waarvan naar behoren vaststaat dat ze een vermindering van de staatsuitgaven tot doel en tot gevolg hebben. Zo volstaat het niet dat naar een meer billijke regeling wordt gestreefd. Het hoofddoel moet het verwezenlijken van besparingen zijn en van de aangewende middelen moet in redelijkheid verwacht kunnen worden dat ze een besparend effect zullen hebben.

In het ontwerp treft men een bepaling aan die duidelijk deze eisen vervult. Bedoeld is de verhoging van de vrijstelling, geregeld in artikel 10, § 1, A, 1°. Voor zover ze losgemaakt kan worden van de overige bepalingen van het ontwerp, kan deze bepaling dus haar rechtsgrond vinden in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

+

.../...

Een duidelijk besparend effect zou ook de uitsluiting hebben van de mogelijkheid om met toepassing van de artikelen 1382 tot 1386bis van het Burgerlijk Wetboek schadevergoeding te vorderen ten laste van de Belgische Staat (artikel 1, § 2, van het ontwerp). Waar die mogelijkheid ook wordt uitgesloten ten aanzien van andere personen dan de Staat, is het financieel effect integendeel nadelig voor de Staat. Toch kan zelfs in zoverre ze betrekking heeft op de Staat als burgerlijk aansprakelijke, de besproken bepaling geen doorgang vinden.

In het ontwerp dat de wet van 12 juli 1976 geworden is (Gedr. St., Senaat, 1975-1976, nr 778-1),was oorspronkelijk een artikel 1, § 2, opgenomen dat luidde als volgt :

> "Onverminderd de rechten verworven door in kracht van gewijsde gegane vonnissen en de onder partijen gesloten overeenkomsten, zijn de artikelen 1382 tot 1386bis van het burgerlijk wetboek, voor zover zij de aansprakelijkheid van de Belgische Staat of van andere openbare besturen in de zaak zouden kunnen betrekken, niet toepasselijk op de schade waarvan de vergoeding, op verzoek van de belanghebbende, wordt toegestaan op basis van deze wet".

De memorie van toelichting stelde daaromtrent dat het de bedoeling was "alle verhaal te weren, uitgaande van de geteisterden, gegrond op het begrip fout te wijten aan de Belgische Staat of aan andere Belgische Openbare besturen".

Als gevolg van een amendement (Gedr. St., Senaat, 1975-1976, nr 778-5) werd de tekst van het ontwerp gewijzigd en in die vorm door de wetgever aangenomen. In hun verantwoording stelden de indieners :

1° dat het klaarblijkelijk doel van § 2 was het slachtoffer te verbieden een vordering op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek in te stellen wanneer hij vergoed werd volgens het ontwerp van wet;

2° dat dit echter "onaanvaardbaar" was, omdat het afbreuk deed aan een "elementair recht" van het slachtoffer om zowel aan de gewone rechtbank als aan de administratieve overheid herstel te vragen. "De billijkheid beveelt dus op generlei ogenblik de deur tot de gewone rechtsmacht te sluiten, bestendig de twee procedurewegen ... open te laten, derwijze dat het hem toegelaten is de twee oplossingen te kennen waarop zijn vorderingen kunnen uitlopen ...";

3° dat de benadeelde echter de twee vergoedingen niet mocht cumuleren "met betrekking tot identieke schade. Te dien einde verwijst de geamendeerde tekst ... naar de andere bepalingen van de wet die toelaten :

-hetzij de aftrek van de reeds betaalde bedragen voor herstelling van de schade (artikel 10, § 1, 5°, a) (wat zich zal voordoen indien de vergoeding toegekend door de rampenwet hoger is dan het bedrag van de door de rechtbank uitgesproken veroordeling, ter dekking van dezelfde schade);

-hetzij de recuperatie, tegen de staat ... van de bedragen betaald in uitvoering van de rampenwet (wat zich zal voordoen indien het bedrag van de veroordeling het hoogste is)".

Uit wat voorafgaat blijkt dat de wetgever een duidelijke keuze gedaan heeft, in verband met het herstel van de schade veroorzaakt door rampen : hij heeft gekozen voor een systeem van forfaitaire vergoeding zonder evenwel te raken aan de gemeenrechtelijke regeling, met dien verstande dat dubbele vergoeding uitgesloten is.

Het is niet denkbaar dat een dergelijk uitdrukkelijk gewild schadevergoedingsstelsel - gericht op de vrijwaring van een algemeen civielrechtelijk principe - zonder uitdrukkelijke opdracht langs de omweg van een vermindering van de staatsuitgaven bij koninklijk besluit zou kunnen worden ongedaan gemaakt.

+

Zoals aangestipt zou voor de beslechting van de geschillen het Hof van beroep niet langer bevoegd zijn, maar wel een administratief rechtscollege en zou de Raad van State als cassatierechter optreden.

Vooreerst is niet aangetoond en wordt trouwens ook niet beweerd dat deze wijziging ook maar op een vermindering van rijksuitgaven is gericht. Gelet op het bepaalde in artikel 94 van de Grondwet is het bovendien onwaarschijnlijk dat een dergelijke ingreep in de organisatie van het rechterlijk bestel door de wetgever van 6 juli 1983 mogelijk gemaakt zou zijn. Zulks lijkt des te meer uitgesloten daar die wetgever het nodig heeft geacht in een speciale bepaling - artikel 1, 3° - de Koning de bevoegdheid te verlenen om de organisatie der parastatale instellingen te wijzigen.

+

De stellers van het ontwerp hebben blijkbaar ook uit het oog verloren dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de machten die de Koning aan de wet van 6 juli 1983 ontleent

om bestaande wetten te wijzigen en de Hem bij artikel 4 van die wet verleende opdracht om die wijzigingen te coördineren met de wetten die van die wijzigingen het voorwerp zijn, wat twee duidelijk van elkaar te onderscheiden opdrachten zijn die zo verschillend van aard zijn dat zij ook het voorwerp van onderscheiden besluiten dienen te zijn.

De machten om bestaande wetten te wijzigen zijn bovendien in de tijd beperkt overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van de wet van 6 juli 1983, terwijl de coördinatieopdracht van artikel 4 onbeperkt is in de tijd.

De beoogde wijzigingen van de wet van 12 juli 1976 zouden dus moeten worden doorgevoerd onder de vorm van formele wijzigingen van die wet en die wijzigingen zouden dan, zo nodig, naderhand het voorwerp moeten uitmaken van een coördinatie met de ongewijzigd gebleven bepalingen van de wet.

Eu égard au délai de trois jours qui lui a été imparti et vu le grand nombre de projets qu'il est appelé à examiner dans le même délai, le Conseil d'Etat a dû limiter l'examen du présent projet - aussi volumineux qu'important - aux observations formulées ci-après.

I. PORTEE DU PROJET.

Le projet d'arrêté, que l'on se propose de prendre en application de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, vise à instaurer un nouveau régime en matière de réparation de certains dommages causés à des biens privés et à des biens du domaine public par des calamités naturelles.

Cette matière est actuellement régie par la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles. En vertu de cette loi, certaines calamités reconnues comme telles par le Roi, groupées en "calamités publiques" et en "calamités agricoles", peuvent donner lieu à une intervention financière de l'Etat pour la réparation des dommages causés à des biens privés corporels ou à une intervention de l'Etat sous la forme de crédits de restauration. La loi détermine quels sont les dommages qui peuvent donner lieu à une intervention (articles 1er à 4), quelles sont les personnes qui ont droit à l'intervention (articles 5, 6 et 7), en quoi l'intervention financière consiste (articles 8 à 11), comment elle doit être utilisée (article 12), quelles sont les garanties dont l'Etat dispose pour assurer le remboursement des crédits de restauration (articles 13 à 16) et quels sont les droits des tiers (articles 31 à 34).

La demande d'intervention est adressée au gouverneur, qui statue et fixe le montant de l'intervention (articles 17 à 20). Le gouverneur peut, dans certains cas, "annuler" ou "rectifier" sa décision (articles 27 et 28). Un "recours" peut être introduit auprès

.../...

de la Cour d'appel contre la décision du gouverneur (articles 21 à 25) mais l'introduction d'un recours n'empêche pas que le gouverneur puisse procéder, dans certains cas, à l' "exécution provisionnelle de la décision attaquée" (article 26).

Les dépenses sont prises en charge par la "Caisse nationale des Calamités" (articles 35 à 41).

Des "subventions" peuvent être accordées aux administrations subordonnées pour les dommages aux biens qui ne sont pas indemnisables en vertu des dispositions de la loi (article 42).

Le présent projet reproduit bon nombre de dispositions de la loi. Les règles existantes seraient toutefois modifiées sur les points suivants :

1. Outre les personnes physiques, pourraient désormais bénéficier de l'intervention financière de l'Etat dans les dommages causés aux biens privés corporels, non seulement les organismes publics et les établissements d'utilité publique, mais toutes les personnes morales de droit public à l'exception des Communautés et des Régions. En outre, selon l'article 48 du projet, ces mêmes personnes morales de droit public pourraient, en cas de calamité publique, bénéficier, pour les dommages causés à des biens du domaine public, non plus de "subventions" dont les modalités d'octroi sont déterminées par le Roi, mais d' "indemnisations spéciales" fixées par la loi même.

2. Lorsqu'une calamité a été reconnue comme telle - reconnaissance qui doit intervenir dans les quatre mois - la décision relative à l'intervention financière serait prise par le Ministre et non plus par le gouverneur. Le calcul des indemnisations serait également modifié.

.../...

3. En ce qui concerne le contentieux, la compétence des cours d'appel serait transférée à une juridiction administrative - la commission d'appel en matière de dommages causés par des calamités - et un recours en cassation serait ouvert devant le Conseil d'Etat.

II. FONDEMENT LEGAL.

Le préambule du projet invoque comme fondement légal l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui énonce : "Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

1° de limiter ou de réduire les dépenses publiques, notamment en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat;".

Toutefois, la disposition reproduite ci-dessus permet uniquement au Roi d'apporter à la loi existante des modifications dont il est dûment établi qu'elles ont pour but et pour effet de réaliser une réduction des dépenses de l'Etat. Il ne suffit pas, par exemple, de rechercher une réglementation plus équitable. Le but premier doit être la réalisation d'économies, et les moyens mis en oeuvre doivent être tels que l'on puisse raisonnablement en escompter un effet de cette nature.

Le projet contient une disposition qui répond manifestement à ces exigences : il s'agit de l'article 10, § 1er, A, 1°, qui prévoit un relèvement de la franchise. Dans la mesure où elle peut être dissociée des autres dispositions du projet, cette disposition peut donc trouver son fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

.../...

+

De même, on obtiendrait un effet manifestement générateur d'économies en excluant la possibilité de réclamer des dommages-intérêts à charge de l'Etat belge en application des articles 1382 à 1386bis du Code civil (article 1er, § 2, du projet). Dans la mesure où cette possibilité se trouve également exclue à l'égard des personnes autres que l'Etat, l'effet financier est, en revanche, préjudiciable à l'Etat. Il n'empêche que, même en tant qu'elle vise l'Etat comme civilement responsable, la disposition sous revue ne peut être admise.

Le projet qui est devenu la loi du 12 juillet 1976 (Doc., Sénat, 1975-1976, n° 778-1) contenait initialement un article 1er, § 2, conçu en ces termes :

> "Sans préjudicier aux droits acquis en vertu de jugements coulés en force de chose jugée et aux conventions avenues entre parties, les articles 1382 à 1386bis du Code civil, en tant qu'ils pourraient mettre en cause la responsabilité de l'Etat belge ou d'autres administrations publiques, ne sont pas applicables aux dommages dont l'indemnisation est accordée, à la demande de l'intéressé, sur base de la présente loi".

A cet égard, l'exposé des motifs précisait que l'intention était "d'écarter ... tout recours des préjudiciés basé sur la notion de faute imputable à l'Etat belge ou à d'autres administrations publiques belges".

A la suite d'un amendement (Doc., Sénat, 1975-1976, n° 778-5) le texte du projet a été modifié et adopté sous cette forme par le législateur. Dans la justification de leur amendement, les auteurs énonçaient :

1° que le but manifeste du paragraphe 2 était d'interdire à la victime d'intenter une action fondée sur l'article 1382 du Code civil dès le moment où elle a été indemnisée suivant les dispositions du projet de loi;

.../...

2° que cette disposition était "inadmissible" parce qu'elle portait atteinte au "droit élémentaire" de la victime de demander réparation aussi bien à la juridiction ordinaire qu'aux autorités administratives. "L'équité commande donc de ne fermer la porte de la juridiction ordinaire à aucun moment, de laisser subsister en permanence les deux voies de procédure offertes au préjudicié, de sorte qu'il lui soit permis de connaître les deux solutions auxquelles ses revendications peuvent aboutir ...";

3° que toutefois le préjudicié ne peut cumuler deux indemnités "relatives à des dommages identiques. A cet effet, le texte amendé ... se réfère ... aux autres dispositions de la loi qui permettent :

-soit la déduction des sommes déjà payées en réparation des dommages (article 10, § 1er, 5°, a) - ce qui se produira si l'indemnité allouée par la "loi-Calamités" est supérieure au montant de la condamnation prononcée, en couverture des mêmes dommages, par le tribunal,

-soit la récupération, contre l'Etat ... des sommes payées en application de la "loi-Calamités" - ce qui se produira si c'est le montant de la condamnation qui est le plus élevé".

Il résulte de ce qui précède que le législateur a opéré un choix clair et net relativement à la réparation des dommages causés par des calamités : il a opté pour un système d'indemnisation forfaitaire sans toutefois porter atteinte au régime de droit commun, étant entendu que la double indemnisation est exclue. Il ne se conçoit pas qu'un tel régime d'indemnisation, qui a été voulu expressément et qui tend à préserver un principe général de droit civil, puisse sans habilitation expresse, être supprimé par arrêté royal, par le biais d'une réduction des dépenses de l'Etat.

+

Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, la Cour d'appel ne serait plus compétente pour le règlement du contentieux : cette compétence serait transférée à une juridiction administrative tandis que le Conseil d'Etat agirait comme juge de cassation.

L'on remarquera tout d'abord qu'il n'est pas établi ni même affirmé que cette modification viserait à réaliser une quelconque réduction des dépenses de l'Etat. Eu égard à l'article 94 de la Constitution, il est du reste invraisemblable que le législateur du 6 juillet 1983 ait entendu permettre une telle intervention au niveau de l'organisation du pouvoir judiciaire, d'autant que ce législateur a cru nécessaire d'insérer dans la loi une disposition spéciale - l'article 1er, 3° - qui attribue au Roi le pouvoir de modifier l'organisation des organismes parastataux.

+

De même, les auteurs du projet ont apparemment perdu de vue qu'une distinction doit être faite entre les pouvoirs attribués au Roi par la loi du 6 juillet 1983 en vue de modifier des lois existantes et l'habilitation qui Lui est donnée par l'article 4 de cette loi en vue de coordonner ces modifications avec les lois qui en font l'objet : il s'agit là de deux habilitations nettement distinctes et dont la nature est à ce point différente que leur mise en oeuvre doit se faire par des arrêtés séparés.

En outre, le pouvoir de modifier des lois existantes est limité dans le temps en vertu de l'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 alors que l'autorisation de coordination accordée par l'article 4 ne l'est pas.

.../...

Les modifications que l'on se propose d'apporter à la loi du 12 juillet 1976 devraient donc être réalisées par la voie de modifications formelles de cette loi, lesquelles devraient ensuite, le cas échéant, être coordonnées avec les dispositions de la loi demeurées inchangées.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

G. VAN HECKE,

F. DE KEMPENEER,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. VANDENDRIESSCHE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. A. VANDENDRIESSCHE, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.