L.5/2

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14 Juli 1948 door de Minister van Landsverdediging geraadpleegd over het ontwerp van wet tot regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid voor ongevallen die door de militairen, tijdens de uitoefening van hun dienst, worden veroorzaakt, heeft ter zitting dd. 16 October 1948 volgend advies uitgebracht :

Het ontwerp van wet heeft, volgens zijn opschrift en de memorie van toelichting, tot doel de regeling van de "burgerlijke aansprakelijkheid voor ongevallen die door de militairen, tijdens de uitoefening van hun dienst, worden veroorzaakt".

Het valt onmiddellijk op dat het ontwerp een der ingewikkeldste problemen raakt die bestaan, namelijk dat van de aansprakelijkheid van de openbare macht en van haar agenten, en dat het aan dit probleem een fragmentarische oplossing geeft die alleen in bepaalde gevallen- de ongevallen- van toepassing is, voor een welbepaalde categorie van agenten- de militairen-, en in bijzondere omstandigheden- tijdens de uitoefening van de dienst.

Het ontwerp heeft slechts de ongevallen op het oog, en niet de andere schadelijke daden waardoor een krenking van een burgerlijk recht ontstaat. Het ontwerp doelt alleen op de militairen.

Men komt aldus tot deze anomalie: in het opzicht van de burgerlijke aansprakelijkheid geniet de militair een bijzonder statuut, terwijl een burgerlijk ambtenaar van het departement van Landsverdediging, bij een door hem veroorzaakt ongeval, aan de toepassing van het gemeen recht onderworpen blijft. Zulks geldt eveneens voor alle administratieve agenten die geen militairen zouden zijn.

Overigens maakt de rechtspraak in haar huidige stand een onderscheid tussen de agent-orgaan en de agent-aangestelde van de openbare macht. (Cass., 12 Juli 1921, Pas., I, 311; 16 Oct. 1922, ib, 1923, I, 1924, I, 32; 31 Maart 1923, ib, I, 117).

Een door de leer gemaakt onderscheid tussen de twee soorten van agenten betreft de uitgebreidheid van de aansprakelijkheid van de Staat in geval van misbruik van functies door zijn agent.

.../...

Is de agent orgaan, dan wordt het misbruik van functies beschouwd als persoonlijke fout, met uitsluiting van de aansprakelijkheid van de Staat.

Is de agent integendeel aangestelde, dan sluit het misbruik van functies de aansprakelijkheid van de Staat-aansteller niet uit, zodra er tussen de schadelijke daad en de functie een band van samenhang bestaat.

" Est-il vraiment admissible qu'un chauffeur mili-
" taire, parce qu'il est qualifié organe, n'engage pas la
" responsabilité de l'Etat en écrasant un passant au cours
" d'un trajet qui n'est pas prévu sur sa feuille de route
" (Cass., 16 nov. 1922; Pas., 1923, I, 14), alors qu'un
" chauffeur civil, engagé contractuellement par le dépar-
" tement de la Défense Nationale imposerait à l'administra-
" tion, dans la même hypothèse, l'obligation de réparer
" le dommage, sur pied de l'article 1384"?" (Wigny-Princi-pes généraux du D. Adm. belge p. 167).

Het ontwerp van wet zou deze gevolgen nog versterken.

Volgens het huidige stelsel is inderdaad, in geval van misbruik van functies, de aansprakelijkheid van de Staat sterker er bij betrokken wanneer het gaat om de daad van een agent-aangestelde dan wanneer het gaat om de daad van een agent-orgaan.

Volgens het stelsel van het ontwerp blijft de toestand dezelfde in geval van misbruik van functies; maar wanneer de schadelijke daad binnen de grenzen van de functie wordt gepleegd, is de persoonlijke aansprakelijkheid van de burgerlijke autobestuurder-aangestelde er bij betrokken samen met de aansprakelijkheid van de Staat, terwijl de militaire autobestuurder-orgaan aan elke persoonlijke burgerlijke aansprakelijkheid zou ontsnappen en alleen de aansprakelijkheid van de Staat er bij zou betrekken.

Bijgevolg kan het door het ontwerp nagestreefde doel slechts bereikt worden in het raam van een wetgeving over het geheel, die op alle agenten van de openbare macht toepasselijk zou zijn.

*

* *

Overigens brengt dit ontwerp de grondbeginselen van de burgerlijke aansprakelijkheid aan het wankelen.

De aquiliaanse aansprakelijkheid is één der grondvesten van ons burgerlijk recht.

De klassieke Franse school gaat zelfs zover te beweren dat de bepalingen, die ze vestigen, bepalingen van openbare orde zijn.

Hoewel de Belgische rechtspraak deze weg niet ingeslagen is, blijft het niettemin waar dat alle verhoudingen van individu tot individu dit begrip tot grondslag hebben.

In de huidige stand van ons recht, blijft dit begrip, in zijn geheel beschouwd, één der grondvesten van de verhoudingen tussen de burgers en de Staat.

Door een categorie van Staatsagenten volledig aan deze verantwoordelijkheid te onttrekken, welke ook de ernst is van de fout die door de agent wordt begaan, zou men grondige wijzigingen in deze principes aanbrengen.

De onverantwoordelijkheid van de agent ten opzichte van het slachtoffer heeft als logisch gevolg dat de Staat in de onmogelijkheid verkeert om tegen de persoon die de schadelijke daad heeft gesteld, een verhaal uit te oefenen, zodanig dat de volledige onschendbaarheid die deze laatste aldus geniet hem onvermijdelijk zelfs de notie van een persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel zal ontnemen.

Dit is stellig de bedoeling van het ontwerp niet: de memorie van toelichting geeft de opvatting weer van een disciplinaire verantwoordelijkheid die aanleiding zou kunnen geven tot de teruggave aan de Schatkist, door de agent, van al de sommen die aan de slachtoffers uitbetaald werden of van een gedeelte daarvan.

Men kan zich afvragen, hoe, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettekst, een juridische grondslag voor dergelijke terugvordering zou kunnen gevonden worden.

.../...

*
* *

Tenslotte laat het ontwerp niet toe het doel te bereiken dat in de memorie van toelichting wordt beoogd.

De steller is vooral om het volgende bezorgd: het komt namelijk voor dat de aansprakelijkheid van de Staat onherroepelijk betrokken wordt door burgerlijke sancties die, meestal krachtens een beslissing van de beteugelende rechtsmacht, voor dewelke de Staat geen partij was en terzake niet werd opgeroepen, uitgesproken werden ten laste van de militair, dader van de schade.

In werkelijkheid evenwel levert de beslissing van de beteugelende rechtsmacht voor de Staat de bovenvermelde bezwaren niet op in zover zij uitspraak doet over de belange van de burgerlijke partij; het is door de veroordeling tot straf dat het bestaan van een fout, waaruit verantwoordelijkheid ontstaat, ten laste van de dader van de schade wordt vastgesteld. Welnu, de strafvonnissen gelden erga omnes.

Eens dat de veroordeling tot straf tegen de militair is uitgesproken, mag de Staat nog hetzij het bestaan van een voldoende verband tussen de schuldige daad en de bevoegdheid van haar dader, hetzij de omvang van het nadeel betwisten, op voorwaarde zich niet in tegenspraak te brengen met de gronden of met het beschikkend gedeelte van de beteugelende beslissing. Wat de fout zelf betreft, is er gewijsde. Met andere woorden zal de Staat, zowel onder het stelsel dat het ontwerp wil invoeren als onder de toepassing van de thans vigerende rechtspraak, veelal en waarschijnlijk meestal tegenover een rechterlijk- aangewezen verantwoordelijkheid komen te staan, zonder dat hij de gelegenheid heeft gehad om gehoord te worden.

.../...

*
* *

Kortom, de Raad van State is van mening dat het doel van het ontwerp slechts kan uitgewerkt worden in het raam van een wetgeving over het geheel, die op alle agenten van de openbare macht toepasselijk zou zijn.

De grondbeginselen van de burgerlijke aansprakelijkheid worden door dit ontwerp aan het wankelen gebracht.

Tenslotte laat het ontwerp niet toe het doel te bereiken dat in de memorie van toelichting wordt beoogd.

L.5

FRANSE TEKST

opgesteld overeenkomstig het artikel 44 der wet van 23 December 1946.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL d'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par lettre du Ministre de la Défense Nationale, en date du 12 juillet 1948, d'une demande d'avis sur le projet de loi réglant la responsabilité civile des accidents occasionnés par les militaires au cours de l'exécution de leur service, a donné, en sa séance du 16 octobre 1948, l'avis suivant:

Le projet de loi a pour objet, d'après son intitulé et l'exposé des motifs, de régler " la responsabilité civile des accidents occasionnés par les militaires au cours de l'exécution de leur service ".

On constate, dès l'abord, que le projet touche à un des problèmes les plus complexes qui soient, celui de la responsabilité de la puissance publique et de ses agents, et qu'il donne à ce problème une solution fragmentaire, applicable exclusivement dans des cas limités : les accidents, à une catégorie déterminée d'agents : les militaires, et dans des conditions particulières: au cours de l'exécution du service.

Le projet n'envisage que les accidents et non les autres faits dommageables, générateurs d'une lésion d'un droit civil. Le projet ne vise que les militaires.

On aboutit ainsi à cette anomalie que le militaire bénéficiera, au point de vue de la responsabilité civile, d'un statut particulier, alors qu'un fonctionnaire civil du département de la Défense Nationale, restera soumis, en cas d'accident causé par lui, à l'empire du droit commun. Il en sera de même pour tous les agents de l'administration, qui ne seraient pas des militaires.

Dans son état actuel, la jurisprudence fait, par ailleurs, une distinction entre l'agent-organe et l'agent-préposé de la puissance publique. (Cass., 12 juillet 1921, Pas., I, 311; 16 octobre 1922, ib., 1923, I, 14; 13 décembre 1923, ib., 1924, I, 82; 31 mars 1943, ib., I, 117).

Une ~~des différences~~ distinction, établie par la doctrine, entre les deux catégories d'agents concerne l'étendue de la responsabilité de l'Etat, en cas d'abus de fonctions de son agent.

Si l'agent est organe, l'abus de fonctions est considéré comme faute personnelle, exclusive de la responsabilité de l'Etat.

Si, par contre, l'agent est préposé, l'abus de fonctions n'exclut pas la responsabilité de l'Etat-commettant, dès le moment où il existe un lien de connexité entre l'acte dommageable et la fonction.

" Est-il vraiment admissible qu'un chauffeur " militaire, parce qu'il est qualifié organe, n'engage " pas la responsabilité de l'Etat en écrasant un passant " au cours d'un trajet qui n'est pas prévu sur sa feuil- " le de route (Cass., 16 novembre 1922; Pas., 1923, I, " 14), alors qu'un chauffeur civil, engagé contractuel- " lement par le département de la Défense Nationale im- " poserait à l'administration, dans la même hypothèse, " l'obligation de réparer le dommage, sur pied de l'ar- " ticle 1384 ? " (Wigny -Principes généraux du D.Adm. belge p. 167).

Le projet de loi accentuerait encore ces conséquences.

En effet, dans le système actuel, la responsabilité de l'Etat, en cas d'abus de fonctions, est plus lourdement engagée par le fait d'un agent-préposé que par le fait d'un agent-organe.

Dans le système du projet, la situation reste la même, en cas d'abus de fonctions; mais si l'acte dommageable est accompli dans les limites de la fonction, le chauffeur civil-préposé engage sa responsabilité personnelle en même temps que celle de l'Etat, alors que le chauffeur militaire-organe échapperait à toute responsabilité civile personnelle, et n'engagerait que celle de l'Etat.

En conséquence, l'objet du projet ne peut être réglé que dans le cadre d'une législation d'ensemble applicable à tous les agents de la puissance publique.

*

* *

Le projet, par ailleurs, ~~bouleverse~~ ébranle les principes de la responsabilité civile.

La responsabilité aquilienne constitue un des fondements de notre droit civil.

L'école classique française va même jusqu'à prétendre que les dispositions qui l'établissent sont d'ordre public.

Encore que la jurisprudence belge n'ait pas suivi cette voie, il reste néanmoins que tous les rapports d'individu à individu sont fondés sur cette notion.

Dans l'état actuel de notre droit, cette notion reste, dans l'ensemble, un des fondements des rapports entre les citoyens et l'Etat.

Soustraire totalement une catégorie d'agents de l'Etat à cette responsabilité, quelle que soit la gravité de la faute commise par l'agent, modifierait profondément ces principes.

L'irresponsabilité de l'agent à l'égard de la victime entraîne logiquement l'impossibilité pour l'Etat d'exercer un recours contre l'auteur du fait dommageable, de telle manière que l'immunité complète dont ce dernier bénéficie ainsi, aura pour conséquence inéluctable de lui enlever jusqu'à la notion même d'un sentiment de responsabilité personnelle.

Certes, tel n'est pas le but visé par le projet: l'exposé des motifs exprime la conception d'une responsabilité disciplinaire qui pourrait entraîner la restitution au Trésor par l'agent de tout ou partie des sommes payées aux victimes.

On peut se demander, en dehors d'un texte légal formel, comment pareille récupération pourrait trouver un fondement juridique.

*

* *

Le projet, en fin de compte, ne permet pas d'atteindre le but visé à l'exposé des motifs.

Ce qui préoccupe leur auteur, c'est qu'il arrive que la responsabilité de l'Etat se trouve irrévocablement engagée par les sanctions civiles prononcées à charge du militaire, auteur du dommage, le plus souvent en vertu d'une décision de la juridiction répressive, devant laquelle l'Etat n'était point partie et n'a pas été appelé en cause.

Mais, en réalité, ce n'est pas en tant qu'elle statue sur les intérêts de la partie civile que la décision de la juridiction répressive présente pour l'Etat les inconvénients qui viennent d'être signalés; c'est la condamnation pénale qui constate, à charge de l'auteur du dommage, l'existence d'une faute, génératrice de responsabilité. Or, les jugements répressifs s'imposent erga omnes.

Une fois la condamnation pénale prononcée contre le militaire, l'Etat pourra encore, à la condition de ne pas se mettre en contradiction avec les motifs ou le dispositif de la décision répressive, contester soit l'existence d'une relation suffisante entre le fait culpeux et les attributions de son auteur, soit l'étendue du préjudice. Quant à la faute elle-même, il y a chose jugée. C'est-à-dire que dans un grand nombre et, probablement, dans la plupart des cas, l'Etat se trouvera, sous le régime que le projet tend à instituer, aussi bien que sous l'empire de la jurisprudence actuelle, devant une responsabilité judiciairement déclarée, sans qu'il ait eu l'occasion d'être entendu.

*

* *

En bref, le Conseil d'Etat estime que l'objet du projet ne peut être réglé que dans le cadre d'une législation d'ensemble applicable à tous les agents de la puissance publique.

Le projet ~~bouleverse~~ ébranle les principes de la responsabilité civile.

Enfin, il ne permet pas d'atteindre le but visé à l'exposé des motifs.

[illegible]

Waren aanwezig : Etaient présents :

De Heren : [illegible], Raadsheer van State, Voorzitter,
Messieurs : Conseiller d'Etat, Président.

[illegible], [illegible], Raadsheren van State
Conseillers d'Etat.

[illegible], [illegible], Bijzitters van de afdeling wetgeving,
Assesseurs de la section de législation.

[illegible], [illegible], Griffier
Greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van

de H. [illegible], Voorzitter

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de

M. [illegible], Président

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,