

MFV.

RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
L - 1 -
25-06-1985
<i>Vandemeulebroeke</i>
Transmis à M.
Oorgemakt aan de H.

L. 17.101/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 27 janvier 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", a donné le 14 mai 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State", heeft op 14 mei 1986 het volgend advies gegeven :

L'OBJET DE LA PROPOSITION.

La proposition de loi déposée le 16 janvier 1986 par M. DESUTTER (1) a pour objet de compléter l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'attribuer expressément à celui-ci la compétence de statuer sur la demande de réparation d'un dommage exceptionnel, même si ce dommage a été causé par une loi ou un décret.

Les développements de la proposition en donnent de manière claire et précise la justification. Ils rappellent le texte originel de l'article 7, § 1er, de la loi du 23 décembre 1946, l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à cette disposition, la modification apportée à la loi du 23 décembre 1946 par la loi du 3 juin 1971, et enfin la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'application de la disposition nouvelle. Par son arrêt du 29 juin 1977, **COLLARD**, n° 18.355, cité dans les développements de la proposition, le Conseil d'Etat a déclaré qu'en raison des termes formels insérés par la loi du 3 juin 1971 "dommage exceptionnel, causé par une autorité administrative", "le Conseil d'Etat n'est plus compétent pour connaître d'une demande de réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi".

.../...

(1) Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 204/1.

La proposition de loi reproduit une proposition de loi identique du même auteur (Doc. Ch. sess. 1981-1982, n° n° 108/1).

OBSERVATION PREALABLE SUR LA COMPETENCE DU LEGISLATEUR NATIONAL.

Comme l'auteur de la proposition le souligne dans les développements (p. 3), celle-ci tend à attribuer compétence au Conseil d'Etat, statuant au contentieux de l'indemnité, non seulement à l'égard de la loi, mais aussi à l'égard des décrets.

La proposition soulève ainsi la question de savoir si le législateur national a le pouvoir d'étendre aux décrets des Conseils de Communauté et des Conseils de Région, la compétence visée à l'alinéa précédent. A cette question, il se justifie de donner une réponse affirmative, sous la réserve qui sera indiquée ci-dessous.

La révision constitutionnelle de 1980 et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles maintiennent dans la compétence du législateur national, l'organisation générale de la protection juridictionnelle des droits et des intérêts des administrés. Aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale n'a transféré cette matière à la Communauté ou à la Région.

L'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, devenu l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a apporté une sanction juridique nouvelle au principe fondamental de la Constitution qu'est le principe de légalité, celui de la soumission de l'autorité administrative à la loi. Il ouvre à tout intéressé la faculté de demander au Conseil d'Etat, section d'administration, l'annulation pour cause d'excès de pouvoir, des actes et règlements des diverses autorités administratives. Il s'agit là d'une garantie de caractère absolument fondamental et de caractère absolument général. Les recours en annulation peuvent être introduits contre les actes et règlements de toutes les autorités administratives, non seulement celles qui relèvent de l'Etat mais aussi celles qui relèvent d'une Communauté ou d'une Région.

Le principe de l'égalité des citoyens inscrit à l'article 6 et à l'article 6bis de la Constitution constitue également un principe fondamental de notre droit. Mais ce principe laisse, pour sa mise en oeuvre, un large pouvoir d'appréciation au législateur et à l'autorité administrative. En effet, dans beaucoup de domaines, les situations des citoyens diffèrent, plus ou moins profondément, les unes des autres. Il appartient au législateur et, sous le contrôle des cours et tribunaux et du Conseil d'Etat, à l'autorité administrative, de juger si ces différences de situations justifient des différences de traitement et, dans l'affirmative, dans quelle mesure.

Même régulier, un acte de l'autorité publique peut causer à un citoyen ou à un groupe restreint de citoyens, un "dommage exceptionnel", c'est-à-dire un dommage qui l'atteint ou les atteint de manière spéciale et a un caractère de gravité. C'est pour restaurer, en cette hypothèse, le respect du principe de l'égalité que l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat - "dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente" - ouvre à la victime d'un tel dommage "causé par une autorité administrative", la faculté d'en demander réparation au Conseil d'Etat, statuant en équité compte tenu "de toutes les circonstances d'intérêt public et privé". Il s'agit là d'une garantie de portée générale. Depuis les réformes institutionnelles, il n'a jamais été contesté que la compétence du Conseil d'Etat, au contentieux de l'indemnité, s'étend à la réparation d'un dommage exceptionnel causé par un acte émanant d'un Exécutif ou d'une autre autorité administrative relevant d'une Communauté ou d'une Région.

Le législateur national a le pouvoir d'élargir la compétence du Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité. Il lui est loisible de considérer comme un élément de caractère fondamental -

.../...

et devant dès lors avoir une portée générale - de la situation juridique des citoyens, la faculté, pour ceux-ci, de demander au Conseil d'Etat la réparation d'un dommage exceptionnel causé par la loi ou un acte ayant force de loi. Par conséquent, il y a lieu de reconnaître au législateur national, la compétence requise pour qu'il attribue au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer sur la demande de réparation d'un dommage exceptionnel, non seulement lorsque celui-ci est causé par une loi, mais également lorsqu'il est causé par un décret (1).

Il est inévitable que parfois des dommages soient causés aux citoyens, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité administrative agissant dans les limites de la loi sans commettre aucune faute. L'examen de la législation fait apparaître que dans des cas déterminés, le législateur national a institué des régimes particuliers de réparation ou même a parfois exclu toute réparation (2). Par exemple, l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par les lois des 22 décembre 1970, 12 juillet 1976 et 22 décembre 1977, détermine, d'une part, les cas et la mesure

.../...

-
- (1) Comparer avec les avis du Conseil d'Etat sur des propositions de loi imposant des obligations de faire aux autorités relevant des Communautés et des Régions :
- a) avis sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. Sénat., sess. 1981-1982, n° 33/2, page 2).
 - b) avis sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (Doc. Ch., sess. 1983-1984, n° 733/2; pages 2-4).
- (2) On sait que l'établissement de servitudes d'utilité publique ne donne lieu à l'octroi d'une indemnité que si une disposition légale particulière le prévoit. Voir notamment J. DEMBOUR "Servitudes légales. Du problème des indemnités en matière de servitudes légales d'utilité publique". Revue de l'administration, 1958, pp. 53-61.

dans lesquels il y a lieu à indemnité en raison d'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan d'aménagement (1) et, d'autre part, les cas dans lesquels aucune indemnité n'est due (2).

Comme il ressort de l'avis du 21 mai 1969, NUYTEN et FLAMEY, n° 13.574, et de l'avis du 12 janvier 1971, VESALIUS, n° 14.436, cités dans les développements et qui seront brièvement analysés ci-dessous, l'institution par le législateur national d'un régime particulier de réparation ou d'un régime excluant toute réparation écarte de manière indirecte mais certaine la compétence du Conseil d'Etat.

L'instauration par le législateur national d'une compétence plus large pour le Conseil d'Etat, statuant au contentieux de l'indemnité, compétence s'étendant à la réparation d'un dommage exceptionnel causé par une loi ou un décret, ne soustrait aux Communautés ou aux Régions aucune des matières qui leur ont été dévolues. Dans ces matières, les Conseils de Communauté et les Conseils de Région pourraient - comme le législateur national le fait dans les matières qui sont de la compétence - instituer des régimes particuliers de réparation ou même des régimes excluant toute réparation. L'institution de l'un ou de l'autre de ces régimes constituerait un des éléments du règlement propre à une matière déterminée adopté par le Conseil de Communauté ou le Conseil de Région.

.../...

(1) Aux termes de l'article 38 de la loi, les demandes d'indemnité sont de la compétence des tribunaux de première instance.

(2) L'article 37 de la loi est reproduit dans l'article 34 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme établi par l'arrêté de l'Exécutif du 14 mai 1984.

L'institution d'un régime de réparation différent de celui qui est organisé par l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou d'un régime excluant toute réparation apporterait, sans doute, pour une matière déterminée, une dérogation à la garantie générale établie par ledit article. Mais il y a lieu de considérer qu'un Conseil de Communauté ou un Conseil de Région peut instituer, pour une matière déterminée de sa compétence, un régime particulier de réparation ou un régime excluant toute réparation.

Conformément aux considérations qui précèdent, le texte proposé ci-dessous pour la proposition de loi attribue compétence au Conseil d'Etat pour se prononcer sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant directement d'une loi ou d'un décret ou causé par une autorité administrative, "à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi ou le décret".

.../...

PRECISIONS SUR LA PORTEE DE LA PROPOSITION DANS L'EVOLUTION
DE LA LEGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE.

A. Le texte originel de la loi du 23 décembre 1946.

Par souci de clarté, il convient de reproduire ici le texte originel de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat :

"Article 7, § 1er. La section d'administration connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par l'Etat, la province, la commune ou le gouvernement de la colonie, soit que l'exécution en ait été normale, soit qu'elle ait été défectueuse ou différée. La section d'administration se prononce en équité par voie d'avis motivé, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé".

La disposition vise-t-elle le dommage résultant de la loi ?

Dans leur commentaire de la loi du 23 décembre 1946 intitulé "Compétence du Conseil d'Etat" (1), MM. M. SOMERHAUSEN et E. VANHÄESENDOÏCK répondent à la question par la négative. Ils font valoir que reconnaître au Conseil d'Etat, le pouvoir de proposer une réparation pour un dommage résultant directement de la loi, dans le cas où celle-ci n'a prévu aucune réparation,

.../...

(1) Bruxelles, La revue communale, 1947, pp. 30-32.

ce serait permettre au Conseil d'Etat de se substituer, fût-ce par voie d'avis, au législateur et méconnaître ainsi "les conceptions les plus fondamentales de notre droit public". En outre, la circonstance qu'à la séance publique du Sénat du 5 décembre 1946 (1), M. ORBAN a fait allusion à la jurisprudence du Conseil d'Etat de France, qui, notamment dans son arrêt du 14 janvier 1938 "La Fleurette", admet la réparation d'un dommage exceptionnel causé par la loi, ne suffit pas pour permettre de déceler l'intention du législateur belge sur ce point. Enfin, le terme "mesure" évoque la notion d'acte administratif et non celle d'acte législatif.

M. DABIN considère que, sur le plan théorique, on peut certainement admettre la réparation, du moins au titre de l'équité, d'un dommage causé directement par une loi qui entraîne une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Mais il estime que la loi du 23 décembre 1946 a exclu les actes législatifs de la compétence du Conseil d'Etat se prononçant au contentieux de l'indemnité (2).

MM. C. CAMBIER et J. DE MEYER soutiennent, au contraire, que le Conseil d'Etat est compétent à l'égard des demandes de réparation d'un dommage engendré directement par la loi. Répondant à l'argumentation de MM. SOMERHAUSEN et VANHAESSENDONCK, M. CAMBIER fait d'abord valoir que le terme mesure n'a pas de portée juridique propre et que l'on trouve couramment chez les auteurs, l'expression "mesure législative". Il fait valoir, en outre, que la proposition

.../...

(1) Pasinomie 1946, p. 1351.

(2) "Lésion d'intérêt ou lésion de droit comme condition de réparation des dommages en droit privé et en droit public", Ann. dr. sc. pol. 1948, pages 7-58, spécialement pages 46-52 et 56.

par le Conseil d'Etat, de l'octroi d'une indemnité pour réparer un dommage causé par la loi en raison du caractère exceptionnel de ce dommage, n'implique aucune censure du pouvoir législatif et ne méconnaît donc pas les "conceptions les plus fondamentales de notre droit public" (1). M. J. DE MEYER considère même que la réparation des dommages résultant directement de la loi constituera un champ d'application idéal de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1946, étant donné qu'il s'agira d'une réparation allouée à la suite d'un dommage causé par une mesure dont la régularité n'est pas contestée, réparation accordée non sur le terrain du droit strict, mais sur celui de l'équité. M. DE MEYER invoque également le passage des travaux préparatoires déjà cité (2).

Dans l'avis du 6 juin 1952, MERTENS, n° 1619, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il n'est compétent à l'égard de demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel "que si l'Etat a agi par ses organes administratifs dans l'exercice du pouvoir exécutif" (3). Dans l'avis du 29 janvier 1954, DUMOULIN, n° 3111, le Conseil d'Etat constate que le requérant attribue "le préjudice dont il se plaint à un acte du législateur et non à une mesure d'exécution"; le Conseil d'Etat se déclare en conséquence incompétent pour le "motif que le législateur, en employant à l'article 7, les mots "mesures prises ou ordonnées par l'Etat, la province,

.../...

-
- (1) Cyr CAMBIER, La section d'administration du Conseil d'Etat, pages 21-25, Bruxelles, Larcier, 1949.
 - (2) "De Raad van State en de herstellvergoeding voor overheids-schade", Ann. dr. sc. pol. 1949, pages 499-529, spécialement pages 522-523.
 - (3) Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, page 516.

la commune ou le gouvernement de la colonie" n'a pas étendu la compétence d'avis du Conseil d'Etat à l'acte même du pouvoir législatif indépendamment de toute exécution ..." (1). Par ailleurs, dans un avis du 13 mai 1954, LEYNEN, n° 3385, le Conseil d'Etat se reconnaît compétent pour connaître de la demande de réparation d'un préjudice qui ne résulte pas directement de la loi mais d'une mesure d'exécution de celle-ci et ce bien que cette mesure d'exécution soit une conséquence nécessaire de la loi (2).

Dans l'avis du 21 mai 1965, SIMONIN, n° 11.252, le Conseil d'Etat relève que "la mesure, cause du dommage exceptionnel, est le fait du législateur ..." mais il ne se déclare pas incompétent pour ce motif. Il rejette la demande parce que le législateur a entendu de manière certaine écarter toute indemnisation au profit des particuliers qui se trouvent dans la même situation que le requérant (3).

Dans l'avis du 21 mai 1969, NUYTEN et FLAMEY, n° 13.574 (4), le Conseil d'Etat affirme expressément sa compétence à l'égard d'une demande de réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une loi et définit, de manière fort complète, les règles particulières qui sont applicables à une telle demande. Les requérants étaient deux huissiers de justice qui avaient compétence pour le canton judiciaire de Messines et pour le canton judiciaire de Wervik. La loi du 9 août 1963 modifiant le ressort territorial de certaines juridictions a détaché desdits cantons plusieurs communes,

.../...

(1) Recueil, page 132.

(2) Recueil, page 455; R.J.D.A. 1954, p. 210 avec observations P. DE VISSCHER.

(3) Recueil, p. 515; J.T. 1971, p. 98 avec observations H. SIMONART

(4) Recueil, page 535.

dont elle a formé un canton judiciaire nouveau, celui de Comines. Les requérants faisaient valoir que la loi citée leur avait causé un dommage spécial et grave, qui consistait en une diminution importante des revenus de leur activité professionnelle.

Le Conseil d'Etat relève que le terme mesure a un sens très général et que, dès lors, si l'on s'en tient aux seuls termes de l'article 7, § 1er, de la loi du 23 décembre 1946, le dommage qui résulte directement de la loi peut entrer dans la notion de "dommage résultant d'une mesure prise par l'Etat". Le Conseil d'Etat invoque, en outre, que lors de la discussion à la séance publique du Sénat du 5 décembre 1946, M. ORBAN a déclaré, sans être contredit : "Lorsque l'individu est lésé par le fait du législateur lui-même, l'Etat peut en être tenu responsable dans certains cas en vertu du principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges de l'Etat".

Si le Conseil d'Etat admet sa compétence à l'égard d'une demande de réparation d'un dommage causé directement par la loi, il doit, pour apprécier les effets dommageables de celle-ci, tenir compte des principes fondamentaux de notre droit public et respecter "la primauté et l'inviolabilité" que ceux-ci confèrent à la loi. La réparation du dommage causé directement par la loi est ainsi soumise à des conditions particulières. L'avis analysé ici précise que "l'application des principes de l'article 7, § 1er, de la loi du 23 décembre 1946 ne peut pas aboutir à la suppression des effets juridiques voulus pas la loi ni même à la neutralisation des conséquences de fait qu'elle a recherchées". Il précise "que cela implique plus particulièrement qu'aucune indemnité en réparation d'un dommage ne peut être accordée lorsque la loi même ou son économie montrent que le législateur n'a pas voulu que la charge de ce dommage soit supportée par l'autorité".

Dans l'avis du 12 janvier 1971, VESALIUS, n° 14.436 (1), le Conseil d'Etat confirme les solutions adoptées dans son avis du 21 mai 1969. Il se déclare compétent pour connaître de la demande d'indemnité, qui tendait à la réparation d'un dommage né de la loi; mais il rejette la demande pour le motif que le législateur a lui-même institué un autre mode d'indemnisation, de caractère forfaitaire.

B. Le texte nouveau établi par la loi du 3 juin 1971.

La loi du 3 juin 1971 a remplacé l'article 7, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 23 décembre 1946 par un article 7bis rédigé comme suit :

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

Le texte est devenu l'article 11, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

Sur plusieurs points qu'il est inutile d'indiquer ici, la disposition nouvelle élargit la compétence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux de l'indemnité. Mais le remplacement des mots "dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par l'Etat, la province, la commune ..." par les mots "dommage exceptionnel ... causé par une autorité administrative", laisse-t-il subsister la compétence du Conseil

.../...

(1) Rec. p. 31.

d'Etat à l'égard d'un dommage causé directement par la loi ? Une nouvelle controverse doctrinale a surgi à ce sujet.

A la question posée ci-dessus, plusieurs auteurs répondent par la négative. Telle est la position de Mme CHABOT-LEONARD (1), de M. MAST (2), de l'auteur de l'étude relative au contentieux de l'indemnité publiée dans les NOVELLES (3), de M. LEWALLE (4). A l'appui de leur thèse, on peut faire valoir que les termes de la disposition nouvelle sont formels : "dommage ... causé par une autorité administrative". On peut faire valoir, en outre, que consulté au sujet d'un amendement au projet qui allait devenir la loi du 3 juin 1971, le Conseil avait relevé que le nouveau texte proposé "exclut la réparation des dommages résultant de la loi, question qui restait controversée" (5).

.../...

-
- (1) "Le contentieux de l'indemnité devant le Conseil d'Etat", Ann. Fac. dr. Liège, 1971, pp. 189-244, sp. pp. 235-237.
- (2) Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, n° 587, Story Scientia, 5e éd. 1973; 9e éd, n° 629, 1984.
- (3) Droit administratif, Tome VI, Le Conseil d'Etat, n° 688, Bruxelles, Larcier 1975.
- (4) "La réparation du dommage exceptionnel par le Conseil d'Etat belge : mythe ou réalité?", Ann. Fac. de Liège, 1980, pp. 183-214, spéc. pp. 198-201.
- (5) Doc. Sénat, sess. 1964 - 1965, n° 13, p. 91.

En revanche, d'autres auteurs jugent contestable l'adoption d'une interprétation de la disposition nouvelle qui aboutit à restreindre sur un point important la compétence du Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité, alors que d'une manière générale, la disposition avait pour objet d'élargir cette compétence. Par ailleurs, la question soulevée dans l'avis du Conseil d'Etat n'a pas été discutée et n'a même plus été évoquée au cours des travaux préparatoires de la loi du 3 juin 1971. Il est, dès lors, permis de soutenir que le législateur n'a pas eu la volonté de supprimer la compétence du Conseil à l'égard des demandes de réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi. Telle est la conclusion à laquelle aboutissent M. M. DUMONT (1), Mme C. WIENER (2), M. THIELENS (3) et M. LEROY (4).

.../...

-
- (1) "Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat", R.J.D.A. 1971, p. 242.
 - (2) "L'extension des compétences du Conseil d'Etat belge", REV. DR. PUBL. 1973, p. 718.
 - (3) "La responsabilité du fait des lois en Belgique", Ann. Fac. de Liège 1977, spéc. pp. 202-210 et 210-213.
 - (4) "Le contentieux de l'indemnité avant et après la loi du 3 juin 1971", R.J.D.A. 1974, spéc. p. 250; "La responsabilité de l'Etat législateur", J.T. 1978, pp. 325-327.

Par l'arrêt du 29 juin 1977, COLLARD, n° 18.355, se fondant sur le texte nouveau établi par la loi modificative du 3 juin 1971 ainsi que sur l'élément des travaux préparatoires indiqué ci-dessus, le Conseil d'Etat décide qu'il "n'est plus compétent pour connaître d'une demande d'indemnité tendant à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi" (1).

EXAMEN DE LA PROPOSITION.

Comme il a été indiqué en tête du présent avis, la proposition a pour objet de compléter l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en vue d'attribuer expressément à celui-ci, la compétence de statuer sur une demande de réparation d'un dommage exceptionnel causé par une loi ou un décret.

A. Dans les développements de la proposition, l'auteur de celle-ci admet que pour apprécier les effets dommageables d'une loi ou d'un acte ayant force de loi tel que le décret, le Conseil d'Etat doit faire application de règles particulières, qui découlent des principes fondamentaux de notre droit public. Ces règles se trouvent énoncées dans les motifs de l'avis n° 14.436 (2). Selon les considérations développées dans ces motifs, le Conseil d'Etat ne pourrait accorder la réparation d'un dommage exceptionnel si elle aboutissait "à la suppression des effets juridiques voulus par la loi (ou) même à la neutralisation des conséquences de fait qu'elle a poursuivies". Cela implique particulièrement "qu'aucune indemnité en réparation d'un dommage ne peut être accordée lorsqu'il appert de la loi elle-même ou de son économie qu'elle n'a pas entendu faire supporter par l'autorité

.../...

(1) Recueil p. 849; "Administration publique", 1977-1978, T, pp. 155-167.

la charge de ce dommage ou lorsqu'elle règle elle-même les modalités de l'indemnisation et la mesure dans laquelle celle-ci aura lieu".

Comme il ressort clairement des développements de la proposition, l'auteur de celle-ci entend ne prévoir la réparation du dommage exceptionnel résultant de la loi ou du décret que dans les limites qui viennent d'être définies. Pour indiquer ces limites dans le texte même de la loi, la proposition emploie la formule "moyennant le respect du principe de la primauté et de l'inviolabilité des lois", laquelle formule n'a pas un caractère adéquat dans un texte de loi. Pour la rédaction d'un tel texte, le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable d'utiliser l'expression suivante : "à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi ou par le décret".

B. Pour prévenir des difficultés dans l'application de la loi nouvelle, la proposition doit être complétée par une disposition transitoire déterminant quelles seront les demandes relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel qui tomberont sous l'application de cette loi nouvelle. S'agira-t-il de toutes les demandes de réparation introduites depuis l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ? S'agira-t-il seulement des demandes relatives à la réparation d'un dommage né depuis l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ? Ou s'agira-t-il de demandes de réparation satisfaisant à une autre condition ? Cette question doit être réglée par une disposition complémentaire à insérer dans la proposition.

+

Compte tenu de l'ensemble des observations qui précèdent, le texte de la proposition pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

- 1° à l'alinéa 1er, les mots "et à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi ou par le décret" sont insérés entre les mots "juridiction compétente," et les mots "la section d'administration"; et les mots "causé par une autorité administrative" sont remplacés par les mots "résultant directement d'une loi ou d'un décret ou causé par une autorité administrative;
- 2° à l'alinéa 2, les mots "l'autorité administrative" sont remplacés par les mots "le conseil des ministres ou l'Exécutif selon qu'il s'agit d'une loi ou d'un décret, ou l'autorité administrative dans les autres cas".

Disposition transitoire.Article 2.

(Voir l'observation B faite à propos de "l'examen de la proposition".

DOEL VAN HET VOORSTEL.

Het op 16 januari 1986 door de heer DESUTTER (1) ingediende wetsvoorstel heeft tot doel artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen, ten einde die instelling uitdrukkelijk bevoegd te maken om te beschikken op een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade, zelfs als die schade door een wet of een decreet is veroorzaakt.

De rechtvaardiging ervan is duidelijk en nauwkeurig uiteengezet in de toelichting bij het voorstel. Deze memoreert de oorspronkelijke tekst van artikel 7, §1, van de wet van 23 december 1946, de evolutie van de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot die bepaling, de wijziging die in de wet van 23 december 1946 is aangebracht door de wet van 3 juni 1971 en ten slotte de rechtspraak van de Raad van State aangaande de toepassing van de nieuwe bepaling. De Raad van State heeft bij zijn arrest van 29 juni 1977, COLLARD, nr. 18.355, hetwelk in de toelichting bij het voorstel is aangehaald, verklaard dat, nu door de wet van 3 juni 1971 de uitdrukkelijke bewoordingen "buitengewone schade... , veroorzaakt door een administratieve overheid", zijn ingevoegd "de Raad van State niet langer bevoegd is om kennis te nemen van een eis tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade".

.../...

(1) Gedr. St. Kamer zitting 1985-1986, nr. 204/1.

Het wetsvoorstel neemt een identiek wetsvoorstel van dezelfde indiener over. (Gedr. St. zitting 1981-1982, nr. 108/1).

VOORAFGAANDE OPMERKING OVER DE BEVOEGDHEID VAN DE NATIONALE
WETGEVER.

Zoals de indiener van het voorstel in de toelichting onderstreept (blz.3), beoogt dit de Raad van State, uitspraak doende in geschillen herstelvergoeding, niet alleen ten opzichte van de wet, maar ook ten opzichte van de decreten bevoegdheid te verlenen.

Het voorstel doet bijgevolg de vraag rijzen of de nationale wetgever de in de vorige alinea bedoelde bevoegdheid vermag uit te breiden tot de decreten van de Gemeenschapsraden en van de Gewestraden. Op deze vraag kan bevestigend worden geantwoord, onder het voorbehoud dat hierna zal worden geformuleerd.

De Grondwetsherziening van 1980 en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben de algemene organisatie van de rechterlijke bescherming van de rechten en de belangen van de bestuursorganen binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever gehouden. Geen enkele bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet heeft die aangelegenheid aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten overgedragen.

Artikel 9 van de wet van 23 december 1946, dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is geworden, heeft een nieuwe juridische bevestiging gebracht van het wettelijkheidsbeginsel, een fundamenteel beginsel van de Grondwet, volgens hetwelk de administratieve overheid aan de wet onderworpen is. Dit artikel biedt iedere belanghebbende de mogelijkheid om

.../...

voor de Raad van State, afdeling administratie, de nietigverklaring wegens machtsoverschrijding te vorderen van de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden . Het betreft hier een volstrekt fundamentele en volstrekt algemene waarborg. Annulatieberoepen kunnen worden ingesteld tegen de akten en reglementen van alle administratieve overheden, niet alleen van die welke onder de Staat, maar ook van die welke onder een Gemeenschap of een Gewest ressorteren.

Het in artikel 6 en in artikel 6bis van de Grondwet neergelegde beginsel van de gelijkheid van de burgers is eveneens een grondbeginsel van ons recht. Dat beginsel laat echter, wat de toepassing ervan betreft, een ruime beoordelingsbevoegdheid aan de wetgever en aan de administratieve overheid. Op veel terreinen verkeren de burgers immers in situaties die vaak grondig van elkaar verschillen. Het is zaak van de wetgever en, onder de controle van de hoven en rechtbanken en van de Raad van State, ook van de administratieve overheid, te oordelen of die verschillende situaties ook een verschillende behandeling wettigen, en zo ja, tot op welke hoogte.

Zelfs wanneer een handeling van het openbaar gezag regelmatig is, kan zij aan een burger of aan een beperkte groep burgers "buitengewone schade" berokkenen, dit wil zeggen schade die hem of hen speciaal treft en ernstig van aard is. Om in dat geval de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel te herstellen, is het dat artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - "als geen ander rechtscollege bevoegd is" - het slachtoffer van dergelijke, "door een administratieve overheid (veroorzaakte) schade", de mogelijkheid biedt om herstel van die schade te eisen voor de Raad van State, die met inachtneming "van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang" naar billijk-

heid uitspraak doet. Het geldt hier een waarborg met algemene strekking. Sedert de institutionele hervormingen is nooit betwist dat de bevoegdheid van de Raad van State inzake geschillen herstelvergoeding ook geldt voor het herstel van buitengewone schade die veroorzaakt is door een handeling van een Executieve of van een andere administratieve overheid die onder een Gemeenschap of een Gewest ressorteert.

De nationale wetgever heeft de macht om de bevoegdheid van de Raad van State inzake geschillen herstelvergoeding te verruimen. Het staat hem vrij de mogelijkheid die de burgers hebben om voor de Raad van State herstel te eisen van door de wet of door een wetkrachtige akte veroorzaakte buitengewone schade aan te merken als een fundamenteel bestanddeel van de rechtstoestand van de burgers dat derhalve een algemene strekking moet hebben. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de nationale wetgever de vereiste macht bezit om aan de Raad van State de bevoegdheid toe te kennen om op een eis tot herstel van buitengewone schade te beschikken, niet alleen wanneer deze door een wet, maar ook wanneer zij door een decreet is veroorzaakt (1).

.../...

-
- (1) Vergelijk met de adviezen van de Raad van State aangaande wetsvoorstellen waarbij aan de onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorterende overheden verplichtingen worden opgelegd om iets te doen :
- a) advies over een wetsvoorstel betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (Gedr. St., Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 33/2 , blz. 2).
 - b) advies over een wetsvoorstel tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St., Kamer, zitt. 1983-1984, nr. 733/2, blz. 2-4)

Het is onvermijdelijk dat de burgers soms schade wordt berokkend, ofwel rechtstreeks door de wet, ofwel door een handeling van de administratieve overheid die handelt binnen de grenzen van de wet, zonder dat zij enige fout maakt. Uit onderzoek van de wetgeving blijkt dat de nationale wetgever in bepaalde gevallen bijzondere regelingen inzake vergoeding heeft ingesteld of soms zelfs elke vergoeding heeft uitgesloten (1). Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gewijzigd bij de wetten van 22 december 1970, 12 juli 1976 en 22 december 1977, enerzijds in welke gevallen en in hoeverre een schadevergoeding verschuldigd is wegens een uit een plan van aanleg volgend bouw- of verkavelingsverbod (2) en anderzijds in welke gevallen geen schadevergoeding verschuldigd is (3).

.../...

- (1) Het is bekend dat de vestiging van erfdienstbaarheden van openbaar nut slechts tot het toekennen van een vergoeding aanleiding geeft als een bijzondere wetsbepaling daarin voorziet.
Zie onder meer J. DEMBOUR "Servitudes légales. Du problème des indemnités en matière de servitudes légales d'utilité publique". "Revue de l'administration", 1958, blz. 53-61.
- (2) Naar luid van artikel 38 van de wet behoren de vorderingen tot betaling van vergoedingen tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg.
- (3) Artikel 37 van de wet is overgenomen in artikel 34 van het Waalse wetboek van ruimtelijke ordening en stedenbouw, vastgesteld bij het besluit van de Executieve van 14 mei 1984.

Zoals uit het advies NUYTEN en FLAMEY, nr. 13.574, van 21 mei 1969 en uit het advies VESALIUS, nr. 14.436, van 12 januari 1971 blijkt, - welke adviezen in de toelichting worden genoemd en hierna kort worden besproken - vervalt, wanneer de nationale wetgever heeft voorzien in een bijzondere regeling inzake vergoeding of in een regeling die elke vergoeding uitsluit, de bevoegdheid van de Raad van State indirect maar zeker.

Als de nationale wetgever voor de Raad van State, uitspraak doende in geschillen herstelvergoeding, voorziet in een ruimere bevoegdheid die ook het herstel van door een wet of een decreet veroorzaakte buitengewone schade insluit, wordt daarmee aan de Gemeenschappen en de Gewesten geen enkele materie onttrokken die in hun bevoegdheid is gelegd. In die aangelegenheden zouden de Gemeenschaps- en de Gewestraden - zoals de nationale wetgever doet in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is - bijzondere schadevergoedingsregelingen of zelfs regelingen die elke vergoeding uitsluiten, kunnen instellen. Dit zou dan één van de bestanddelen vormen van de regeling die de Gemeenschaps- of de Gewestraad voor een bepaalde aangelegenheid zou hebben aangenomen.

Het invoeren van een schadevergoedingregeling welke verschilt van die waarin artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet of van een regeling die elke vergoeding uitsluit, zou wellicht betekenen dat ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid wordt afgeweken van de door dat artikel gevestigde algemene waarborg. Men moet echter voor ogen houden dat een Gemeenschaps- of een Gewestraad voor een bepaalde aangelegenheid waarvoor hij bevoegd is, een bijzondere schadevergoedingregeling of een regeling die elke vergoeding uitsluit, kan instellen.

De tekst die met betrekking tot het wetsvoorstel hierna wordt voorgesteld, maakt overeenkomstig hetgeen voorafgaat de Raad van State bevoegd om te beschikken op de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade die rechtstreeks het gevolg is van een wet of een decreet of veroorzaakt is door een administratieve overheid, "op voorwaarde dat de wet of het decreet schadevergoeding niet uitsluiten".

BIJZONDERHEDEN OVER DE BETEKENIS VAN HET VOORSTEL IN DE EVOLUTIE VAN DE WETGEVING EN DE RECHTSPRAAK.

A. De oorspronkelijke tekst van de wet van 23 december 1946.

Duidelijkheidshalve moet hier de oorspronkelijke tekst van artikel 7, §1, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State worden weergegeven :

"Artikel 7, §1. Telkens wanneer er geen ander bevoegd rechtscollege bestaat, neemt de afdeling administratie kennis van de aanvragen om herstelvergoeding betreffende een buitengewone schade welke ontstaan is uit een door de Staat, de provincie, de gemeente of het koloniaal gouvernement genomen of gelaste maatregel, deze mogen normaal, gebrekkig of met vertraging zijn uitgevoerd. De afdeling administratie spreekt zich, bij wege van gemotiveerd advies, uit naar billijkheid, rekening houdende met de omstandigheden van openbaar en privaat belang".

Beoogt de bepaling schade die het gevolg is van de wet ?

.../...

In hun commentaar op de wet van 23 december 1946 onder de titel : "Compétence du Conseil d'Etat" (1), antwoorden M. SOMERHAUSEN en E. VANHAESSENDONCK ontkennend op die vraag. Zij betogen dat als de Raad van State bevoegd werd geacht om voor schade die rechtstreeks uit de wet voortkomt een herstelvergoeding voor te stellen terwijl de wet in generlei herstelvergoeding heeft voorzien, hem de mogelijkheid zou worden geboden om, al zij het door middel van een advies, in de plaats te treden van de wetgever en hiermee zou worden voorbijgegaan aan "de essentiële begrippen van ons publiek recht". Bovendien is de omstandigheid dat in de openbare vergadering van de Senaat van 5 december 1946 (2) de heer ORBAN gezinspeeld heeft op de rechtspraak van de Franse Raad van State, die bepaaldelijk in zijn arrest van 14 januari 1938 "La Fleurette" de herstelvergoeding voor een door de wet veroorzaakte buitengewone schade aanvaardt, niet voldoende om de bedoeling van de Belgische wetgever op dat punt te kunnen ontdekken. Ten slotte roept de term "maatregel" het begrip administratieve handeling op en niet het begrip handeling van de wetgevende macht.

De heer DABIN is van mening dat men, theoretisch gezien, zeker kan instemmen met een herstelvergoeding, althans vanuit het oogpunt van de billijkheid, voor schade die rechtstreeks veroorzaakt is door een wet waardoor de gelijkheid ten aanzien van de openbare lasten wordt verstoord. Hij is echter van mening dat de wet van 23 december 1946 de handelingen van de wetgevende macht buiten bevoegdheid van de Raad van State, uitspraak doende inzake geschillen herstelvergoeding heeft gehouden (3).

.../...

(1) Brussel, "La revue communale", 1947, blz. 30-32.

(2) Pasinomie 1946, blz. 1351.

(3) "Lésion d'intérêt ou lésion de droit comme condition de réparation des dommages en droit privé et en droit public", "Ann. dr. sc. pol. 1948", blz. 7-58, inzonderheid blz. 46-52 en 56.

De heren C. CAMBIER en J. DE MEYER daarentegen betogen dat de Raad van State wel bevoegd is voor de eisen tot vergoeding van schade die rechtstreeks door de wet is veroorzaakt. Ter weerlegging van de argumenten van de heren SOMERHAUSEN en VANHAESSENDONCK voert de heer CAMBIER eerst aan dat de term maatregel geen eigen juridische betekenis heeft en dat men in de literatuur geregeld de uitdrukking "wetgevende maatregel" aantreft. Daarenboven brengt hij in het midden dat wanneer de Raad van State voorstelt een herstelvergoeding toe te kennen voor door de wet veroorzaakte schade omdat die schade van buitengewone aard is, dit geen afkeuring ten opzichte van de wetgevende macht inhoudt en dus geen veronachtzaming is van de "essentieelste begrippen van ons publiek recht" (1). De heer J. DE MEYER is zelfs van oordeel dat het herstel van schade die rechtstreeks uit de wet ontstaat, een ideaal toepassingsgebied van artikel 7 van de wet van 23 december 1946 zal vormen, aangezien het zal gaan om een herstelvergoeding die toegekend wordt naar aanleiding van schade veroorzaakt door een maatregel waarvan de regelmatigheid niet betwist wordt, welke herstelvergoeding niet naar streng recht maar naar billijkheid wordt toegekend. De heer DE MEYER beroept zich eveneens op de reeds geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding (2).

.../...

(1) Cyr CAMBIER, "La section d'administration du Conseil d'Etat", blz. 21-25, Brussel, Larcier, 1949.

(2) De Raad van State en de herstelvergoeding voor overheidschade, Ann. dr. sc. pol. 1949, blz. 499-529, inzonderheid blz. 522-523.

De Raad van State heeft in het advies van 6 juni 1952, MERTENS, nr. 1619, verklaard dat hij slechts bevoegd is voor aanvragen om herstelvergoeding betreffende buitengewone schade "zo de Staat in de uitoefening van de uitvoerende macht door zijn bestuursorganen heeft gehandeld" (1). In het advies van 29 januari 1954, DUMOULIN, nr. 3111, wijst de Raad van State erop dat verzoeker "het nadeel waarover hij zich beklaagt (toeschrijft) aan een akte van de wetgever en niet aan een uitvoeringsmaatregel"; de Raad van State verklaart zich dientengevolge onbevoegd omdat "de wetgever, met de in artikel 7 gebruikte woorden "een door de Staat, de provincie, de gemeente of het koloniaal gouvernement genomen of gelaste maatregel", de adviesbevoegdheid van de Raad van State niet heeft uitgebreid tot de akte zelf van de wetgevende macht, afgezien van enige uitvoering... "(2). Bovendien acht de Raad van State zich in een advies van 13 mei 1954, LEYNEN, nr. 3385, bevoegd om kennis te nemen van de aanvraag om herstelvergoeding voor een nadeel dat niet rechtstreeks uit de wet ontstaat maar uit een maatregel tot uitvoering ervan ook al is die maatregel een noodzakelijk gevolg van de wet (3).

.../...

(1) Arresten en adviezen van de Raad van State, blz. 555.

(2) Arresten en adviezen, blz. 145.

(3) Arresten en adviezen, blz. 494; R.J.D.A. 1954, blz. 210 met opmerkingen P. DE VISSCHER.

In het advies van 21 mei 1965, SIMONIN, nr. 11.252, wijst de Raad van State erop dat "de maatregel, die oorzaak van de buitengewone schade is, uitgaat van de wetgever..." maar hij verklaart zich niet onbevoegd om die reden. Hij verwierpt de aanvraag omdat de wetgever stellig iedere schade-loosstelling heeft willen weren die ten goede zou komen aan particulieren die in dezelfde situatie als verzoeker verkeren (1).

In het advies van 21 mei 1969, NUYTEN en FLAMEY, nr. 13.574 (2), bevestigt de Raad van State uitdrukkelijk dat hij bevoegd is ten aanzien van een aanvraag om herstelvergoeding voor buitengewone schade die het gevolg is van een wet en definieert hij zeer volledig de bijzondere regels die op een dergelijke aanvraag van toepassing zijn. De verzoekers waren twee gerechtsdeurwaarders die bevoegd waren voor het gerechtelijk kanton Mesen en voor het gerechtelijk kanton Wervik. De wet van 9 augustus 1963 tot wijziging van het rechtsgebied van sommige gerechten heeft verscheidene gemeenten van die kantons losgemaakt en er een nieuw gerechtelijk kanton uit gevormd, het kanton Komen. De verzoekers betoogden dat zij als gevolg van de wet bijzondere en ernstige schade hadden geleden, die bestond in een aanzienlijke vermindering van het inkomen uit hun beroepswerkzaamheden.

.../...

(1) Arresten en adviezen, blz. 550; J.T. 1971, blz. 98 met opmerkingen H. SIMONART.

(2) Arresten en adviezen, blz. 573.

De Raad van State wijst erop dat het woord maatregel een zeer algemene betekenis heeft en dat bijgevolg, indien men alleen de woorden van artikel 7, §1, van de wet van 23 december 1946 in acht neemt, schade die direct uit een wet ontstaat kan worden ingepast in de begripsinhoud "schade welke ontstaan is uit een door de Staat genomen maatregel". De Raad van State doet bovendien gelden dat Senator ORBAN, naar aanleiding van de bespreking in de openbare vergadering van de Senaat van 5 december 1946, zonder daarbij te worden tegengesproken, verklaard heeft : "Waar de enkeling benadeeld wordt door de uitoefening van de wetgeving zelf, kan in bepaalde gevallen krachtens het principe der gelijkheid van alle burgers ten opzichte van de staatslasten, de Staat aansprakelijk worden verklaard".

Als de Raad van State zich bevoegd acht ten aanzien van een aanvraag om herstelvergoeding voor rechtstreeks door de wet veroorzaakte schade, moet hij bij de beoordeling van de schadelijke effecten van die wet de fundamentele beginselen van ons publiek recht in acht nemen en "de primautéit en de onschendbaarheid" welke die beginselen aan de wet verlenen, eerbiedigen. Het herstel van de rechtstreeks door de wet veroorzaakte schade is dus aan bijzondere voorwaarden gebonden. In het hier besproken advies wordt gesteld dat "de toepassing van de beginselen vervat in artikel 7, §1, van de wet van 23 december 1946 er niet mag toe leiden door de wet beoogde rechtsgevolgen ongedaan te maken of zelfs door de wet nagestreefde feitelijke gevolgen te neutraliseren". Er wordt in gepreciseerd "dat zulks meer bepaald ook betekent dat geen vergoeding wegens schade kan worden toegestaan, indien uit de wet zelf of uit de opzet ervan blijkt dat de wet de last van de schade niet door de overheid gedragen wil zien".

.../...

In het advies van 12 januari 1971, VESALIUS, nr. 14.436 (1) bevestigt de Raad van State de standpunten die hij in zijn advies van 21 mei 1969 heeft ingenomen. Hij verklaart zich bevoegd om kennis te nemen van de aanvraag om vergoeding waarmee herstel van een uit de wet ontstane schade beoogd werd; hij verwerpt de aanvraag echter omdat de wetgever zelf in een andere, forfaitaire wijze van schadevergoeding heeft voorzien.

B. De nieuwe, door de wet van 3 juni 1971 vastgestelde tekst.

De wet van 3 juni 1971 heeft artikel 7, §1, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 door een als volgt geredigeerd artikel 7bis vervangen :

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

De tekst is artikel 11, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State geworden.

.../...

(1) Arresten en adviezen, blz. 32.

Op verscheidene punten die hier niet aangegeven behoeven te worden, verruimt de nieuwe bepaling de bevoegdheid van de Raad van State, uitspraak doende in geschillen herstelvergoeding. Blijft de Raad van State echter na de vervanging van de woorden "buitengewone schade welke ontstaan is uit een door de Staat, de provincie, de gemeente... genomen of gelaste maatregel" door de woorden "buitengewone... schade, veroorzaakt door een administratieve overheid", bevoegd ten aanzien van rechtstreeks door de wet veroorzaakte schade? Hieromtrent is in de rechtsleer een nieuwe controverse ontstaan.

Verscheidene auteurs antwoorden ontkennend op de hierboven gestelde vraag. Dat is het standpunt van Mevr. CHABOT-LEONARD (1), van de heer MAST (2), van de auteur van de in de "NOVELLES" gepubliceerde studie over de geschillen herstelvergoeding (3), van de heer LEWALLE (4). Tot adstructie van hun stelling kan men aanvoeren dat de bewoordingen

.../...

-
- (1) "Le contentieux de l'indemnité devant le Conseil d'Etat", Ann. Fac. dr. Liège, 1971, blz. 189-244, inzonderheid blz. 235-237.
 - (2) Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, nr. 587, Story Scientia, 5de uitgave 1973; 9de uitgave nr. 629, 1984.
 - (3) "Droit administratif", Deel VI, "Le Conseil d'Etat", nr. 688, Brussel, Larcier 1975.
 - (4) "La réparation du dommage exceptionnel par le Conseil d'Etat belge : mythe ou réalité?" Ann. Fac. de Liège, 1980, blz. 183-214, inzonderheid blz. 198-201.

van de nieuwe bepaling formeel zijn : "schade, veroorzaakt door een administratieve overheid". Bovendien kan men aanvoeren dat toen de Raad om advies verzocht werd aangaande een amendement op het ontwerp dat de wet van 3 juni 1971 geworden is, hij erop had gewezen dat ten gevolge van de voorgestelde nieuwe tekst "herstel van uit de wet voortvloeiende schade, een vraag waarover de meningen nog steeds uiteenlopen, zal (zijn) uitgesloten" (1).

Andere auteurs daarentegen vinden het aanvechtbaar dat aan de nieuwe bepaling een interpretatie wordt gegeven waardoor de bevoegdheid van de Raad van State, uitspraak doende in geschillen terzake van herstelvergoeding, tenslotte op een belangrijk punt wordt beperkt, terwijl de bedoelde bepaling algemeen gezien tot doel had die bevoegdheid te verruimen. Overigens is de in het advies van de Raad van State opgeworpen vraag gedurende de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juni 1971 niet besproken en zelfs niet meer ter sprake gebracht. Derhalve kan worden gesteld dat het niet de wil van de wetgever is geweest om de bevoegdheid van de Raad ten aanzien van de eisen tot herstelvergoeding voor rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade ongedaan te maken.

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1964-1965, nr. 13, blz. 91.

Tot die conclusie komen Mevr. C. WIENER (1) en de heren M. DUMONT (2), M. THIELENS (3) en M. LEROY (4).

Bij het arrest van 29 juni 1977, COLLARD, nr. 18.355, besluit de Raad van State op grond van de nieuwe, door de wijzigingswet van 3 juni 1971 vastgestelde tekst alsook van het hierboven vermelde gegeven uit de parlementaire voorbereiding dat hij "niet langer bevoegd is om kennis te nemen van een eis tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet veroorzaakte buitengewone schade" (5).

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL.

Zoals vooraan in dit advies is aangegeven, beoogt het voorstel artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen ten einde die instelling uitdrukkelijk bevoegd te maken om te beschikken op een eis tot herstelvergoeding voor door een wet of een decreet veroorzaakte buitengewone schade.

.../...

-
- (1) "L'extension des compétences du Conseil d'Etat belge", REV. DR. PUBL. 1973, blz. 718.
 - (2) "Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat", R.J.D.A. 1971, blz. 242.
 - (3) "La responsabilité du fait des lois en Belgique", Ann. Fac. de Liège 1977, inzonderheid blz. 202-210 en 210-213.
 - (4) "Le contentieux de l'indemnité avant et après la loi du 3 juin 1971", R.J.D.A. 1974, inzonderheid blz. 250; "La responsabilité de l'Etat législateur", J.T. 1978, blz. 325-327.
 - (5) Arresten en adviezen blz. 908; "Administration publique", 1977-1978, T, blz. 155-167.

A. In de toelichting bij het voorstel erkent de indiener dat de Raad van State ter beoordeling van de schadelijke gevolgen van een wet of een akte met kracht van wet zoals het decreet, bijzondere regels moet toepassen die volgen uit de fundamentele beginselen van ons publiek recht. Die regels zijn opgegeven in de motivering van advies nr. 14.436 (1). Volgens de in die motivering geformuleerde overwegingen zou de Raad van State niet in de vergoeding voor buitengewone schade mogen bewilligen als die ertoe zou leiden "door de wet beoogde rechtsgevolgen ongedaan te maken of zelfs door de wet nagestreefde feitelijke gevolgen te neutraliseren". Meer bepaald betekent zulks ook "dat geen vergoeding wegens schade kan worden toegestaan indien uit de wet zelf of uit de opzet ervan blijkt, dat de wet de last van de schade niet door de overheid gedragen wil zien of zelf regelt op welke wijze en in welke mate de schade zal worden vergoed".

Zoals uit de toelichting bij het voorstel duidelijk blijkt, is het de bedoeling van de indiener om alleen binnen de zoëven gedefinieerde grenzen in een herstelvergoeding voor uit een wet of decreet volgende buitengewone schade te voorzien. Om die grenzen in de tekst zelf van de wet aan te geven, werkt het voorstel met de formule "mits eerbiediging van het beginsel van de primauteit en de onschendbaarheid van wetten",

.../...

(1) Die grotendeels de motivering van advies nr. 13.574 overneemt.

welke formule in een wettekst niet past. Wat de redactie van een zodanige tekst betreft, is de Raad van State van mening dat het verkieslijk zou zijn de volgende uitdrukking te gebruiken : "mits de wet of het decreet herstelvergoeding niet uitsluit".

B. Om moeilijkheden bij de toepassing van de nieuwe wet te voorkomen, dient het voorstel te worden aangevuld met een overgangsbepaling waarin wordt gezegd op welke eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade die nieuwe wet toepassing zal vinden. Zal het gaan om alle eisen tot herstelvergoeding die ingediend zijn sedert de inwerkingtreding van de nieuwe wet ? Zal het alleen gaan om de eisen tot herstelvergoeding voor schade die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet ontstaat ? Of zal het gaan om eisen tot herstelvergoeding die aan een andere voorwaarde beantwoorden ? Die kwestie moet worden geregeld door een aanvullende bepaling die in het voorstel dient te worden ingevoegd.

+

Met inachtneming van de gezamenlijke hierboven gemaakte opmerkingen zou de tekst van het voorstel als volgt kunnen worden gesteld :

.../...

"Artikel 1.

De volgende wijzigingen worden aangebracht in artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 :

- 1° in het eerste lid worden de woorden "en mits de wet of het decreet herstelvergoeding niet uitsluit" ingevoegd tussen de woorden "bevoegd is" en de woorden "doet de afdeling administratie" en worden de woorden "veroorzaakt door een administratieve overheid" vervangen door de woorden "die rechtstreeks uit een wet of uit een decreet ontstaat of door een administratieve overheid is veroorzaakt";
- 2° in het tweede lid worden de woorden "de administratieve overheid" vervangen door de woorden "de Ministerrad of de Executieve, naargelang het om een wet of een decreet gaat, of de administratieve overheid in de overige gevallen".

Overgangsbepaling.Artikel 2.

(Zie opmerking B die naar aanleiding van "het onderzoek van het voorstel" gemaakt is.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

J. LIGOT,

Ch. HUBERLANT,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

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

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.