ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 20 juin 1986, d'une proposition de loi "tendant à autoriser le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à exécution des décisions administratives", a donné le 10 décembre 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 20 juni 1986 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "waarbij de Raad van State wordt gemachtigd de opschorting van de tenuitvoerlegging van de administratieve beslissingen te gelasten", heeft op 10 december 1986 het volgend advies gegeven :

SECTION Ière.- Examen de l'objet de la proposition.

A) Indication de l'objet de la proposition.

La proposition de loi déposée par M. LEPAFFE (Doc. parl. Sénat, session 1985-1986, n° 94/1) tend à habiliter le Conseil d'Etat à ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de la décision soumise à sa censure. Les développements de la proposition font valoir que "la plupart du temps, la décision d'annulation intervient alors que la décision attaquée a déjà été complètement exécutée par l'administration". Ils ajoutent que "Le requérant qui obtient l'annulation d'une décision illégale se sentira souvent frustré de ne pas pouvoir bénéficier des résultats concrets de la décision d'annulation et subira parfois les effets irréparables de l'exécution de la décision annulée". Ils donnent des exemples :

a) un entrepreneur qui obtient l'annulation de la décision qui a confié à un tiers un marché depuis lors entièrement exécuté, et qui ne peut dès lors se voir chargé de ce marché;

b) un requérant qui obtient l'annulation d'une décision accordant un permis de bâtir, au moment où l'immeuble aura été entièrement construit;

.../...

c) un requérant qui obtient l'annulation d'une décision qui avait ordonné la démolition d'un immeuble menaçant prétendûment ruine, au moment où l'immeuble aura été entièrement démoli.

Afin d'éviter l'introduction de demandes de sursis à caractère purement dilatoire, la proposition soumet l'octroi du sursis à des conditions inspirées par la législation française et la législation néerlandaise : "1. Les moyens invoqués à l'appui du recours doivent être sérieux. 2. Le préjudice que risque de subir le requérant si la décision attaquée est exécutée est hors de proportion avec l'avantage que l'Administration pourrait retirer de l'exécution immédiate. 3. L'exécution de la décision attaquée ne requiert pas l'urgence".

B) Rappel d'études doctrinales.

La réforme que tend à opérer la proposition a été préconisée dans plusieurs études doctrinales : A.-M. GILLES "La voie de fait administrative", J.T. 1959, pp. 380-381; F.-M. REMION "Le Conseil d'Etat et les marchés de l'administration", Ann. Fac. de Liège, 1960, p. 475; C. CAMBIER "Le projet gouvernemental de réforme du Conseil d'Etat", J.T. 1963, p. 397; M. A. FLAMME "Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'administration", J.T. 1972, p. 453; P. LEWALLE "Une adjonction nécessaire aux compétences du Conseil d'Etat : le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution",

.../...

Ann. Fac. Dr. Liège, 1975, p. 289; W. LAMBRECHTS "De verbetering van het administratief contentieux" Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, col. 2338; P. TAPIE et M. LEROY, "L'évolution du contentieux administratif en Belgique" J.T. 1982, p. 225-226; K. BAERT "Opschorting van administratieve beslissingen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen,1983, pp. 125-126.

C) Rappel des propositions déjà émises et de la disposition déjà adoptée.

Un certain nombre de propositions de loi tendant à attribuer au Conseil d'Etat le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution des décisions de l'autorité administrative ont été présentées sous des formes diverses.

Il s'agit notamment :

1) d'une proposition de loi de M. DE STAERCKE et TINDEMANS tendant à modifier les lois relatives au Conseil d'Etat (Doc Ch., sess 1961, n° 148/1).

2) d'une proposition de loi de M. DE STAERCKE relative à la réforme du contentieux administratif (Doc. Ch., sess 1962-1963, n° 479/1).

3) d'un amendement de M. de STEXHE à un projet de loi modifiant les lois relatives au Conseil d'Etat (Doc. Sénat, sess. 1964-1965, n° 18; Doc. Sénat, sess. 1964-1965, n° 151, pp. 4-5; Doc. Ch., sess. 1964-1965, n° 1004/5, pages 3 et 7; Doc. Ch., sess. 1968-1969, n° 369/7, pp. 11-12; Doc. Sénat, sess. 1970-1971, n° 431, p. 3).

.../...

Le Ministre des Réformes institutionnelles, M. VANDEKERCKHOVE, a élaboré un projet de réforme des juridictions administratives "Geschillen van bestuur Hervorming van het Administratief contentieux. Werknota", n° 76, septembre 1976; il proposait l'octroi au Conseil d'Etat du pouvoir d'accorder le sursis à exécution.

Dans la matière particulière des marchés publics, pour assurer de manière plus efficace le respect des règles concernant la phase administrative de la conclusion de ceux-ci, le Conseil d'Etat a pris l'initiative de proposer une désignation provisoire de l'adjudicataire contre laquelle pourrait être introduite une demande de sursis à exécution : avis du Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat (Doc. Sénat, sess. 1961-1962, n° 364, pp. 27-28) et avis sur le projet qui est devenu la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (Doc. Sénat, sess. 1974-1975, n° 723/1, pp. 59 et 60).

Dans une autre matière particulière, toute différente, celle du statut administratif des étrangers, par l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le législateur a habilité le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation contre un arrêté de renvoi ou d'expulsion, à ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêté si, à l'appui de son recours, le requérant invoque des moyens qui, dans les circonstances de l'affaire, paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de

la décision attaquée et si l'exécution immédiate de celle-ci risque de causer à l'étranger un préjudice difficilement réparable.

Au cours de la session 1981-1982, MM. LEPAFFE, LAGASSE et S. MOUREAUX ont déposé une proposition de loi tendant à autoriser de manière générale le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à exécution de décisions administratives (Doc. Sénat, sess. 1981-1982, n° 254/1); la proposition présentement examinée en est la reproduction.

Une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, déposée par M. COLLA et consorts, contient un article 19 qui tend à attribuer au Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre la décision faisant l'objet d'un recours en annulation (Doc. Ch., sess. 1983-1984, n° 733/1). Le Conseil d'Etat a donné un avis sur cette proposition (Doc. n° 733/2). Pour des motifs qui seront précisés ci-dessous, le Conseil d'Etat déclare que l'extension du pouvoir du Conseil d'Etat ainsi proposée ne se heurte à aucune objection d'ordre constitutionnel et que l'intérêt d' une bonne administration de la justice rend souhaitable que le juge compétent pour annuler une décision administrative illégale ait le pouvoir de connaître des demandes de suspension d'une telle décision. Le Conseil d'Etat a également attiré l'attention sur l'ampleur des conséquences de l'octroi du pouvoir de suspendre des actes de nature réglementaire (Document cité, pp. 12-14).

.../...

D. Examen de la conformité de la proposition de loi à la Constitution.

L'article 92 de la Constitution réserve aux cours et tribunaux le pouvoir de trancher les contestations qui ont pour objet des droits civils.

Dans ses arrêts du 27 novembre 1952 (1), la Cour de cassation s'est prononcée sur les limites que cette disposition constitutionnelle impose à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. Suivant ces arrêts, la compétence du Conseil d'Etat pour annuler l'acte d'une autorité administrative est déterminée par l'objet véritable du recours. Si le recours dont le Conseil d'Etat est saisi, est dirigé contre une décision par laquelle l'administration refuse d'exécuter une obligation civile dont le requérant se dit créancier envers elle, le Conseil d'Etat n'a pas le pouvoir de l'annuler même si la requête tend uniquement à l'annulation de la décision et ne contient aucune demande de condamnation à paiement.

Dans ces arrêts, la Cour de cassation a décidé que le Conseil d'Etat n'a pas pouvoir d'annuler la décision du Ministre des Finances de suspendre le paiement de la pension à laquelle aurait droit un instituteur pensionné ou encore la décision de la Société nationale des chemins de fer belges de n'allouer à l'un de ses agents qu'une indemnité de foyer inférieure à celle à laquelle il aurait droit d'après les règles en vigueur.

.../...

---

(1) Cassation, 27 novembre 1952 (deux arrêts), Pasicrisie 1953, I, pp. 184 et ss. et les conclusions du procureur général CORNIL.

La Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence dans plusieurs arrêts ultérieurs (1).

Le Conseil d'Etat, soucieux de ne pas empiéter sur les compétences des cours et tribunaux, a maintes fois décliné sa compétence en faisant application du critère de l'objet véritable du recours, notamment lorsque cet objet est une contestation sur la validité ou l'exécution d'un contrat (2) ou sur le droit au paiement de traitements, d'allocations, d'indemnités et de pensions.

Si sur la base de la règle énoncée dans la proposition de loi examinée, le Conseil d'Etat était appelé à suspendre l'exécution de l'acte administratif entrepris, il examinerait au préalable et conformément à sa jurisprudence constante, si le recours n'a pas pour objet une contestation ayant pour objet un droit civil. S'il estimait qu'il en est ainsi il se déclarerait incompétent, ce qui entraînerait le rejet, à la fois, de la demande en annulation et de celle tendant au sursis à exécution.

.../...

---

(1) Cassation, 2 janvier 1953, Pasicrisie 1953, I, 309 avec les conclusions du procureur général CORNIL; Cassation, 2 juillet 1954, Pasicrisie 1954, I, 955, avec les conclusions du procureur général HAYOIT DE TERMICOURT, Cassation, 27 novembre 1957, Pasicrisie 1958, I, 328; Cassation 27 avril 1961, Pasicrisie 1961, I, 820.

(2) Incompétence du Conseil d'Etat en cas de contestation sur la validité d'un contrat : voyez notamment KEMPENEERS, n° 7254, 6 octobre 1959; S.P.R.L. L'Avenir, N° 7807, 21 avril 1960; S.P.R.L. J. BAES, n° 15.981, 12 juillet 1973; S.P.R.L. HARDY, n° 15.910, 8 juin 1973; LIBON, n° 17.035, 23 mai 1975; DE DRYVER et MOLLE, n° 17.721, 27 juin 1979.
Incompétence du Conseil d'Etat en cas de contestation sur l'exécution d'un contrat de travail : DEBRA, n° 6419, du 27 juin 1958, et COLOT, n° 6680, 7 novembre 1958; DE BREFFE, n° 9554, 4 juillet 1962; TOCK, n° 17.771, 10 septembre 1976; DUPONT, n° 19.012, 24 mai 1978; CEULEMANS, n° 20.261, 18 avril 1980, et CROMBEZ, n° 20.841, 27 juin 1980;

Inversement, si le Conseil d'Etat, après examen de l'objet du recours, estimait qu'il est compétent pour statuer sur le recours dont il est saisi, il pourrait suspendre l'exécution de cet acte si la suspension lui en était demandée dans la requête. En effet, la compétence au fond et la compétence au provisoire étant liées, le Conseil d'Etat pourrait statuer sur la demande de sursis aussi bien que sur la requête en annulation de l'acte administratif provisoirement suspendu, sans empiéter sur les compétences réservées, par la Constitution, aux cours et tribunaux.

Certes, les présidents siégeant en référé des tribunaux de première instance ont fait très largement application de l'article 584 du Code judiciaire.

Toutefois, ainsi qu'il est dit dans l'article 584 précité, le législateur peut soustraire des matières au pouvoir judiciaire. En accordant au Conseil d'Etat le pouvoir d'ordonner le sursis à l'exécution dans les matières de sa compétence, le législateur ne ferait qu'exercer la faculté qu'il s'est ainsi réservée, sans enfreindre les prescriptions des dispositions constitutionnelles déterminant la compétence des cours et tribunaux.

E) Droit comparé.

Le sursis à exécution existe dans plusieurs pays voisins, membres de la Communauté économique européenne.

.../...

En France, selon l'article 54, alinéa 4, du décret du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat (modifié par le décret du 26 août 1975), le sursis peut être ordonné "si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent en l'état de l'exécution, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée" (1).

En Italie, l'article 39 du Texte unique du 26 juin 1924 relatif au Conseil d'Etat dispose que "les recours contentieux n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois l'exécution de l'acte ou de la mesure peut être suspendue pour des raisons graves, par décret motivé de la section, à la demande du requérant".

En Grèce, il résulte de l'article 52 du décret-loi n° 170 des 21 et 24 août 1973, que l'octroi du sursis à exécution est subordonné à deux conditions : la première est que l'exécution de l'acte causerait au requérant un préjudice irréparable ou difficilement réparable. La seconde consiste en ce que le sursis ne doit pas entraver le bon fonctionnement de l'administration ou ne pas être contraire à l'ordre public.

.../...

(1) M. FROMONT : "La protection provisoire des particuliers contre les décisions administratives dans les Etats membres des Communautés européennes", Revue internationale de sciences administratives 1984/4, p. 309 et ss.,spécialement p. 315 à 319.

Aux Pays-Bas, lorsque la section juridictionnelle (Afdeling Rechtspraak) du Conseil d'Etat est saisie d'un recours en annulation en vertu de la loi AROB (administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen du ler mai 1975), "le président peut, à la demande de l'intéressé, suspendre en tout ou en partie, les effets de la décision qui fait l'objet du litige à juger par la Section ou d'une procédure administrative préalable, dans les cas où l'exécution de la décision entraînerait pour l'intéressé un préjudice hors de proportion avec l'intérêt présenté par une exécution immédiate ..." (article 80 de la loi du 9 mars 1962 sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du ler mai 1975).

Dans le Grand-Duché du Luxembourg, selon l' article 3 du règlement de procédure en matière contentieuse du 21 août 1866 "le recours n'est pas suspensif s'il n'en est autrement ordonné par le Comité du contentieux".
Le Comité du contentieux du Conseil d'Etat a développé une jurisprudence sur les conditions d'octroi du sursis : il doit y avoir urgence, le préjudice qui risque d'être causé par l'exécution doit être irréparable, enfin les moyens doivent être sérieux.

.../...

SECTION II. - Incidence de la proposition sur l'article 584 du Code judiciaire.

L'article 584, alinéa ler, du Code judiciaire dispose comme suit :

> "Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire".

Selon une jurisprudence qui s'est formée à une époque toute récente mais qui est déjà fort abondante, les présidents des tribunaux de première instance siégeant en référé ont exercé à l'égard de l'autorité administrative des pouvoirs beaucoup plus larges que ceux dont ils usaient auparavant : ils ont adressé à cette autorité des injonctions ou des défenses.

Dans bon nombre de cas, ils ont ordonné la suspension de décisions administratives, par exemple :

- d'une décision infligeant la peine disciplinaire de la suspension (1) (2);

.../...

---

(1) Appel Gand, 19 novembre 1971, réformant Civ. Bruges (référé), 25 avril 1971, Rechtkundig Weekblad, 1972-1973, col. 319.

(2) Bruxelles, 16 juin 1983, J.T. 1983, p.504.
Le président du tribunal de première instance a été reconnu compétent pour ordonner la suspension d'une décision infligeant la peine disciplinaire de la révocation en méconnaissance des droits de la défense.

- d'ordres de quitter le territoire, relatifs à des étrangers se prétendant réfugiés (1) ou à d'autres étrangers (2);

- d'ordonnances prescrivant la démolition d'un monument (3) ou de maisons d'habitation (4);

- d'un règlement communal subordonnant au paiement d'une taxe l'acceptation, par les autorités communales ou les fonctionnaires communaux, de la copie d'un exploit de justice (5).

L'attribution au Conseil d'Etat du pouvoir d'ordonner le sursis à exécution de décisions attaquées devant lui par la voie d'un recours en annulation aura pour conséquence que le président du tribunal de première instance siégeant en référé cessera d'être compétent pour prendre cette mesure. Mais elle ne fera pas obstacle à ce que le

.../...

---

(1) Civ. Liège (référé), 7 novembre 1984, Jurisprudence de Liège 1984, p. 636; Civ. Verviers (référé), 6 janvier 1986, Jurisprudence de Liège, 1986, p. 47; Civ. Neufchateau (référé), 29 août 1986, Jurisprudence de Liège 1986, p. 456.
Voir également Appel Liège, 7 mars 1985, Jurisprudence de Liège 1986, p. 336; 12 novembre 1985, Jurisprudence de Liège, 1986, p. 38.

(2) Civ. Liège (référé), 18 juin 1979, Jurisprudence de Liège 1979, p.337; 25 juillet 1979 (référé), Jurisprudence de Liège 1979, p. 313; Civ. Liège (référé), 8 mai 1981, p. 567; Civ. Liège (référé), 28 janvier 1981, J.T. 1981, avec observations Ch.-L. CLOSSET; Civ. Liège (référé), 5 novembre 1981, Jurisprudence de Liège, p. 53, avec observations J.H.; Civ. Liège (référé), 13 novembre 1982, Revue du droit des étrangers, 1983, p. 88.

(3) Appel Anvers, 31 juillet 1979, Rechtskundig Weekblad, 1980-1981, col. 2255.

(4) Civ. (référé Anvers), 16 novembre 1979, Pas.1982, III, 12.

(5) Civ. Liège (référé), 13 février 1984, JT 1984, p. 178.

président du tribunal reste compétent pour prendre une des autres mesures entrant dans les prévisions de l'article 584 du Code judiciaire et notamment une des mesures énumérées par l'alinéa 4 de cet article.

Section III.- Examen du texte de la proposition.

I. La proposition de loi se présente comme un texte autonome. Mais la logique et l'utilité pratique postulent que la disposition qui y est contenue soit insérée dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, où elle pourrait faire l'objet d'un article 14bis de ces lois.

II. Pour prévenir le danger d'un préjugé lors de l'examen du fond de l'affaire, il est de tradition que le juge compétent pour prendre les mesures provisoires soit distinct de celui qui est compétent pour statuer sur le fond. Il conviendrait de compléter la proposition pour qu'elle organise de la sorte la répartition des compétences.

III. Pour permettre un prompt examen des demandes de sursis à exécution sans alourdir à l'excès la tâche du Conseil d'Etat, il serait utile de prévoir que les demandes de sursis seraient attribuées à une chambre composée d'un conseiller unique.

IV. La disposition générale à insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, serait mieux rédigée si elle reproduisait les termes de l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Comme il est superflu de laisser subsister une disposition particulière à côté d'une disposition générale, il y aurait lieu d'abroger ledit article 70.

V. Afin de donner la souplesse requise au pouvoir complémentaire conféré au Conseil d'Etat, il serait utile de prévoir que celui-ci pourrait, si les circonstances le justifient, lever le sursis à exécution.

VI. La proposition devrait être complétée par une disposition habilitant le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les règles spéciales de procédure à suivre pour l'introduction et l'examen des demandes de sursis à exécution.

AFDELING I.- Onderzoek van het doel van het voorstel.

A) Omschrijving van het doel van het voorstel.

Het door de heer LEPAFFE ingediende voorstel van wet (Gedr. st. Senaat, zitting 1985-1986, nr. 94/1) strekt ertoe de Raad van State te machtigen om te bevelen dat de uitvoering van de aan hem voorgelegde beslissing wordt geschorst. In de toelichting bij het voorstel staat dat "de vernietingsbeslissing meestal valt (...) nadat de administratie de bestreden beslissing reeds geheel heeft uitgevoerd". In die toelichting staat verder : "Een verzoeker die de vernietiging van een onwettige beslissing verkrijgt, zal dikwijls gefrustreerd zijn omdat de vernietigingsbeslissing voor hem geen concrete resultaten oplevert en hij soms de onherstelbare gevolgen van de uitvoering van de vernietigde beslissing dient te ondergaan". Als voorbeelden worden gegeven :

a) een ondernemer die de vernietiging verkrijgt van de beslissing die een ondertussen volledig uitgevoerde opdracht aan een derde gegund heeft, en die zich derhalve nooit die opdracht toegewezen zal zien;

b) een verzoeker die de vernietiging verkrijgt van een beslissing tot toekenning van een bouwvergunning, op het ogenblik dat het gebouw volledig af is;

c) een verzoeker die de vernietiging verkrijgt van een beslissing die de sloping had bevolen van een bouwvallig pand op het ogenblik dat het pand volledig is gesloopt.

.../...

Om te voorkomen dat verzoeken tot schorsing worden ingediend die alleen maar bedoeld zijn om tijd te winnen, stelt het ontwerp voor het toekennen van de schorsing voorwaarden die ontleend worden aan de Franse en de Nederlandse wetgeving : "1. De aangevoerde middelen tot staving van de vordering moeten ernstig zijn. 2. De schade die de verzoeker dreigt te lijden als de aangevochten beslissing wordt uitgevoerd, moet buiten alle verhouding staan tot het voordeel dat de overheid zou kunnen trekken uit de onmiddellijke uitvoering. 3. De uitvoering van de aangevochten beslissing vereist geen enkele spoed".

B) Overzicht van rechtsgeleerde studies.

De hervorming welke het voorstel beoogt door te voeren, is aanbevolen in verscheidene rechtsgeleerde studies : A.-M. GILLES, "La voie de fait administrative", J.T. 1959, blz. 380-381; F.-M. REMION, "Le Conseil d'Etat et les marchés de l'administration", Ann. Fac. de Liège, 1960, blz. 475; C. CAMBIER, "Le projet gouvernemental de réforme du Conseil d'Etat", J.T. 1963, blz. 397; M.A. FLAMME, "Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'administration", J.T. 1972, blz. 453; P. LEWALLE, "Une adjonction nécessaire aux compétences du Conseil d'Etat : le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution", Ann. Fac. Dr. Liège, 1975, blz. 289; W. LAMBRECHTS, "De verbetering van het administratief con-

.../...

tentieux", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, kol. 2338; P. TAPIE en M. LEROY, "L'évolution du contentieux administratif en Belgique", J.T. 1982, blz. 225-226; K. BAERT, "Opschorting van administratieve beslissingen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1983, blz. 125-126.

C) Overzicht van de al eerder geformuleerde voorstellen en van de reeds aangenomen bepaling.

Een aantal wetsvoorstellen die ertoe strekken de Raad van State de bevoegdheid te verlenen om de schorsing van de uitvoering van de beslissingen van de administratieve overheid te bevelen, zijn in diverse vormen ingediend.

Het gaat meer bepaald om :

1) een wetsvoorstel van de heren DE STAERCKE en TINDEMANS tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State (Gedr. St. Kamer, B.Z. 1961, nr. 148/1).

2) een wetsvoorstel van de heer DE STAERCKE betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen (Gedr. St. Kamer, zitting 1962-1963, nr. 479/1).

3) een amendement van de heer de STEXHE bij een ontwerp van wet tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State (Gedr. St. Senaat, zitting 1964-1965, nr. 18; Gedr. St. Senaat, zitting 1964-1965, nr. 151, blz. 4-5; Gedr. St. Kamer, zitting 1964-1965, nr. 1004/5, blz. 3 en 7; Gedr. St. Kamer, zitting 1968-1969, nr. 369/7, blz. 11-12; Gedr. St. Senaat, zitting 1970-1971, nr. 431, blz. 3).

De Minister voor de Hervorming der Instellingen, de heer VANDEKERCKHOVE, heeft een ontwerp tot hervorming van de administratieve rechtscolleges uitgewerkt : "Geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux. Werknota", nr. 76, september 1976; hij stelde daarin voor de Raad van State bevoegd te maken om de schorsing van uitvoering toe te staan.

In de bijzondere aangelegenheid van de overheidsopdrachten heeft de Raad van State, om efficiënter te kunnen zorgen voor de naleving van de regels betreffende de administratieve fase van het gunnen van die opdrachten, het initiatief genomen om een voorlopige aanwijzing van de aannemer voor te stellen, tegen welke aanwijzing een vordering tot schorsing van de uitvoering zou kunnen worden ingesteld : advies van de Raad van State over het ontwerp dat de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat (Gedr. St. Senaat, zitting 1961-1962, nr. 364, blz. 27-28) geworden is en advies over het ontwerp dat de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (Gedr. St. Senaat, zitting 1974-1975, nr. 723/1, blz. 59 en 60) geworden is.

In een andere bijzondere aangelegenheid van een heel andere aard, namelijk die van het administratief statuut van de vreemdelingen, heeft de wetgever met artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, de Raad van State gemachtigd om als bij hem een beroep tot nietigverklaring van een terugwijzings- of uitzettingsbesluit is ingesteld, het bevel te

geven dat de tenuitvoerlegging van dat besluit wordt opgeschort indien de verzoeker, tot staving van zijn beroep, middelen aanvoert die volgens de omstandigheden van de zaak ernstig lijken en de vernietiging van de bestreden beslissing lijken te wettigen, en indien de dadelijke tenuitvoerlegging van die beslissing aan de vreemdeling een moeilijk te herstellen ernstig nadeel mocht berokkenen.

Tijdens de zitting 1981-1982 hebben de heren LEPAFFE, LAGASSE en S. MOUREAUX een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt de Raad van State op algemene wijze te machtigen om de opschorting van de tenuitvoerlegging van de administratieve beslissingen te gelasten (Gedr. St. Senaat, zitting 1981-1982, nr. 254/1); het onderhavige voorstel is daar de herhaling van.

Een wetsvoorstel tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur, ingediend door de heer COLLA c.s., bevat een artikel 19 dat ertoe strekt de Raad van State de bevoegdheid te verlenen om de beslissing waartegen een beroep tot nietigverklaring is ingesteld, te schorsen (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 733/1). De Raad van State heeft een advies gegeven over dat voorstel (Gedr. St. nr. 733/2). Om redenen die hieronder worden gepreciseerd, stelt de Raad van State dat tegen de aldus voorgestelde verruiming van de bevoegdheid van de Raad van State geen grondwettigheidsbezwaren aangevoerd kunnen worden en dat het in het belang van een goede rechtsbedeling wenselijk is dat de rechter die bevoegd is om een onwettige bestuursbeslissing nietig te verklaren, ook kennis kan nemen van de verzoeken tot schorsing van een zodanige beslissing. De Raad van State heeft eveneens de aandacht gevestigd op de verstrekkende gevolgen van het toekennen van de bevoegdheid om handelingen van verordenende aard te schorsen (vermeld Gedr. St., blz. 12-14).

.../...

D. Onderzoek naar de overeenstemming van het wetsvoorstel met de Grondwet.

Artikel 92 van de Grondwet bepaalt dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren.

Het Hof van Cassatie heeft zich in zijn arresten van 27 november 1952 (1) uitgesproken over de grenzen welke die grondwetsbepaling aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State stelt. Volgens die arresten wordt de bevoegdheid van de Raad van State om de handeling van een administratieve overheid te vernietigen, bepaald door het werkelijke onderwerp van het beroep. Is het bij de Raad van State aanhangig gemaakte beroep gericht tegen een beslissing waarbij het bestuur weigert een burgerrechtelijke verbintenis na te komen ten aanzien waarvan verzoeker beweert een vordering te hebben op het bestuur, dan is de Raad van State niet bevoegd om de beslissing te vernietigen, zelfs als het verzoekschrift slechts tot vernietiging van de beslissing strekt en geen eis inzake veroordeling tot betaling bevat.

In die arresten heeft het Hof van Cassatie beslist dat de Raad van State niet bevoegd is voor het vernietigen van de beslissing van de Minister van Financiën waarbij de betaling van het pensioen waarop een gepensioneerd onderwijzer recht zou hebben wordt geschorst, of van de beslissing

.../...

---

(1) Cassatie, 27 november 1952 (twee arresten), Arr. Verbr. 1953, blz. 164-171, en de conclusies van Procureur-generaal CORNIL.

van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen waarbij aan één van haar personeelsleden slechts een haardtoelage wordt toegekend die lager is dan die waarop hij krachtens de vigerende bepalingen recht zou hebben. Het Hof van Cassatie heeft zijn rechtspraak bevestigd in verscheidene arresten van latere datum (1).

Erop bedacht geen inbreuk te maken op de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken, heeft de Raad van State zich meermaals onbevoegd verklaard door het criterium van het werkelijke onderwerp van het beroep toe te passen, inzonderheid wanneer dat onderwerp een betwisting is over de geldigheid of de uitvoering van een overeenkomst (2) of over het recht op betaling van bezoldigingen, toelagen, vergoedingen en pensioenen.

.../...

---

(1) Cassatie, 8 januari 1953, Arr. Verbr. 1953, 277, met de conclusies van Procureur-generaal CORNIL; Cassatie, 2 juli 1954, Arr. Verbr. 1954, blz. 721, en de conclusies van Procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT; Cassatie 27 november 1957, arr. Verbr. 1958, blz. 190; Cassatie 27 april 1961, R.W., 1961-1962, 1487.

(2) Onbevoegdheid van de Raad van State in geval van betwisting over de geldigheid van een overeenkomst : zie onder meer KEMPENEERS, nr. 7254, 6 oktober 1959; PVBA L'Avenir, nr. 7807, 21 april 1960; PVBA J. BAES, nr. 15.981, 12 juli 1973; PVBA HARDY, nr. 15.910, 8 juni 1973; LIBON, nr. 17.035, 23 mei 1975; DE DRYVER en MOLLE, nr. 17.721, 27 juni 1979.

Onbevoegdheid van de Raad van State in geval van betwisting over de uitvoering van een arbeidsovereenkomst : DEBRA, nr. 6419, 27 juni 1958, en COLOT, nr. 6680, 7 november 1958; DE BREFFE, nr. 9554, 4 juli 1962; TOCK, nr. 17.771, 10 september 1976; DUPONT, nr. 19.012, 24 mei 1978; CEULEMANS, nr. 20.261, 18 april 1980, en CROMBEZ, nr. 20.841, 27 juni 1980.

Als de Raad van State op grond van de in het onderzochte wetsvoorstel geformuleerde regel verzocht zou worden de uitvoering van de bestreden administratieve handelijk te schorsen, zou hij eerst, overeenkomstig zijn vaste rechtspraak, onderzoeken of het beroep geen betwisting over een burgerlijk recht tot onderwerp heeft. Als hij van mening zou zijn dat zulks het geval is, zou hij zich onbevoegd verklaren, wat zou meebrengen dat zowel de vordering tot nietigverklaring als het verzoek tot schorsing van uitvoering worden verworpen.

Als de Raad van State daarentegen na onderzoek van het onderwerp van het beroep de mening zou zijn toegedaan dat hij bevoegd is om uitspraak te doen over het bij hem aanhangig gemaakt beroep, zou hij de uitvoering van die handeling kunnen schorsen indien de schorsing ervan hem gevraagd wordt in het verzoekschrift. Aangezien de bevoegdheid ten gronde en de bevoegdheid bij voorraad samenhangen, zou de Raad van State immers even goed uitspraak kunnen doen over het verzoek tot schorsing als over het beroep tot nietigverklaring van de voorlopig geschorste administratieve handeling, zonder inbreuk te maken op de bevoegdheden die de Grondwet uitsluitend aan de hoven en rechtbanken heeft toegekend.

Voorzeker hebben de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg zitting houdend in kort geding, ruimschoots gebruik gemaakt van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

Zoals in voornoemd artikel 584 wordt gezegd, kan de wetgever evenwel zaken aan de rechterlijke macht onttrekken. Wanneer de wetgever aan de Raad van State de bevoegdheid zou verlenen om de schorsing van uitvoering te bevelen

in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren, zou hij alleen maar gebruik maken van de mogelijkheid die hij zich aldus heeft voorbehouden, zonder dat hij de voorschriften van de grondwetsbepalingen tot vaststelling van de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken zou overtreden.

E) Vergelijkend recht.

Schorsing van tenuitvoerlegging bestaat in verscheidene buurlanden die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap.

In Frankrijk kan, volgens artikel 54, vierde lid, van het decreet van 30 juli 1963 "relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat" (gewijzigd bij het decreet van 26 augustus 1975), de schorsing bevolen worden "si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent en l'état de l'exécution, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée" (1).

Wat Italië betreft, lezen we bij dezelfde auteur : "Selon l'article 39 du Texte unique du 26 juin 1924 ... relatif au Conseil d'Etat, "les recours contentieux n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois l'exécution de l'acte ou de la mesure peut être suspendue pour des raisons graves par décret motivé de la section, à la demande du requérant".

.../...

---

(1) M. FROMONT : "La protection provisoire des particuliers contre les décisions administratives dans les Etats membres des Communautés européennes", Revue internationale de sciences administratives 1984/4, blz. 309 e.v., inzonderheid blz. 315 tot 319.

Wat Griekenland betreft, volgt uit artikel 52 van de decreet-wet nr. 170 van 21 en 24 augustus 1973 dat voor het toestaan van de schorsing van uitvoering twee voorwaarden worden gesteld : de eerste is dat de uitvoering van de handeling de verzoeker een onherstelbaar of een moeilijk te herstellen nadeel zou berokkenen. De tweede bestaat erin dat de schorsing de goede werking van het bestuur niet mag belemmeren of niet strijdig mag zijn met de openbare orde.

Wanneer in Nederland bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring aanhangig is op grond van de Wet AROB (administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, van 1 mei 1975), "... kan een besluit, dat onderwerp van een door de Afdeling te beslissen geschil uitmaakt of waartegen ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen een bezwaarschrift is ingediend, ten verzoeke van de belanghebbende geheel of gedeeltelijk door de voorzitter worden geschorst op grond, dat de uitvoering van het besluit voor hem een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van het besluit te dienen belang. ..." (artikel 80 van de wet van 9 maart 1962 op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 1 mei 1975).

Wat het Groothertogdom Luxemburg betreft, bepaalt artikel 3 van de procedureregeling inzake geschillen, van 21 augustus 1866 : "Le recours n'est pas suspensif s'il n'en est autrement ordonné par le Comité du contentieux". Het "Comité du contentieux" van de Raad van State heeft een rechtspraak ontwikkeld over de voorwaarden om de schorsing toe te staan : er moet een dringende noodzaak zijn, het nadeel dat door de uitvoering dreigt te worden veroorzaakt moet onherstelbaar zijn en ten slotte moeten de middelen ernstig zijn.

.../...

AFDELING II. Weerslag van het voorstel op artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 584, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt :

> De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg doet, in de gevallen die hij spoedeisend acht, bij voorraad uitspraak in alle zaken, behalve die welke de wet aan de rechterlijke macht onttrekt".

Volgens een heel recente, maar reeds zeer overvloedige rechtspraak, hebben de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, zitting houdend in kort geding, ten aanzien van de administratieve overheid bevoegdheden uitgeoefend die veel ruimer zijn dan die welke zij tevoren aanwendden : zij hebben die overheid nu eens een bevel gegeven, dan weer een verbod opgelegd.

In tal van gevallen hebben zij de schorsing van administratieve beslissing bevolen, bijvoorbeeld :

- van een beslissing die schorsing in de uitoefening van een ambt als tuchtstraf oplegt (1) (2);

.../...

---

(1) Gent, 19 november 1971, dat Rb. Brugge (kort geding), 25 april 1971, teniet doet, R.W. 1972-1973, k. 319.

(2) Brussel, 16 juni 1983, J.T. 1983, blz. 504; de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg is bevoegd bevonden om de schorsing te bevelen van een beslissing die afzetting als tuchtstraf oplegt met miskenning van de rechten van de verdediging.

- van bevelen om het grondgebied te verlaten die betrekking hebben op vreemdelingen die beweren vluchtelingen te zijn (1), of op andere vreemdelingen (2);

- van beschikkingen die de sloping van een monument (3) of van huizen (4) voorschrijven;

.../...

---

(1) Rb. Luik (kort geding), 7 november 1984, Jurisprudence de Liège 1984, blz. 636; Rb. Verviers (kort geding), 6 januari 1986, Jurisprudence de Liège 1986, blz. 47; Rb. Neufchâteau, (kort geding), 29 augustus 1986, Jurisprudence de Liège 1986, blz. 456.
Zie eveneens : Luik, 7 maart 1985, Jurisprudence de Liège 1986, blz. 336; 12 november 1985, Jurisprudence de Liège 1986, blz. 38.

(2) Rb. Luik (kort geding), 18 juni 1979, Jurisprudence de Liège 1979, blz. 337; 25 juli 1979 (kort geding), Jurisprudence de Liège 1979, blz. 313; Rb. Luik (kort geding), 8 mei 1981, blz. 567; Rb. Luik (kort geding), 28 januari 1981, J.T. 1981, met noot Ch.-L. CLOSSET; Rb. Luik (kort geding), 5 november 1981, Jurisprudence de Liège, blz. 53, met noot J.H., Rb. Luik (kort geding), 13 november 1982, Revue du droit des étrangers, 1983, blz. 88.

(3) Antwerpen, 31 juli 1979, R.W. 1980-1981, k. 2255.

(4) Rb. Antwerpen (kort geding), 16 november 1979, Pas. 1982, III, 12.

- van een gemeenteverordening die stelt dat een recht moet worden betaald op de aanvaarding door de gemeentebesturen of de gemeenteambtenaren, van het afschrift van een gerechtsexploot (1).

De Raad van State bevoegd maken voor het bevelen van de schorsing van de uitvoering van beslissingen waartegen bij hem wordt opgekomen door middel van een beroep tot nietigverklaring, zal tot gevolg hebben dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg zitting houdend in kort geding, niet langer bevoegd zal zijn om die maatregel te nemen. Maar het zal niet verhinderen dat de voorzitter van de rechtbank bevoegd blijft voor het nemen van een van de andere maatregelen die vallen binnen het bepaalde in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek, en inzonderheid een van de maatregelen die in het vierde lid van dat artikel zijn opgesomd.

.../...

---

(1) Rb. Luik (kort geding), 13 februari 1984, J.T. 1984, blz. 178.

AFDELING III.- Onderzoek van de tekst van het voorstel.

I. Het wetsvoorstel dient zich aan als een autonome tekst. Maar ter wille van de logica en van het praktisch nut behoort de erin vervatte bepaling te worden ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waar zij een artikel 14bis zou kunnen vormen.

II. Om het gevaar van vooringenomenheid bij het onderzoek ten gronde van de zaak te voorkomen, ~~is het een~~ vast gebruik dat de rechter die bevoegd is om de voorlopige maattegelen uit te vaardigen, een andere is dan die welke bevoegd is om uitspraak te doen over de zaak zelf. Het voorstel zou moeten worden aangevuld opdat het de verdeling van de bevoegdheden op zodanige wijze organiseert.

III. Om een vlotte behandeling van de verzoeken tot schorsing van uitvoering mogelijk te maken, zonder de taak van de Raad van State buitensporig te verzwaren, zou het nuttig zijn te bepalen dat de vorderingen tot schorsing zouden worden toegewezen aan een kamer die bestaat uit slechts één staatsraad.

IV. De in de gecoördineerde wetten op de Raad van State in te voegen algemene bepaling, zou beter geredigeerd zijn indien zij de bewoordingen overnam van artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

.../...

Aangezien het overbodig is een bijzondere bepaling te laten bestaan naast een algemene bepaling, zou genoemd artikel 70 moeten worden opgeheven.

V. Om de aan de Raad van State toegekende aanvullende bevoegdheid de vereiste soepelheid te geven, zou het nuttig zijn te bepalen dat de Raad de schorsing van de uitvoering kan opheffen, indien de omstandigheden het wettigen.

VI. Het voorstel zou moeten worden aangevuld met een bepaling die de Koning machtigt om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de bijzondere procedureregels vast te stellen die in acht genomen moeten worden voor de indiening en het onderzoek van de verzoeken tot schorsing van uitvoering.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeu

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.