

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 Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 31 juillet 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "insérant un article 147quinquies dans la loi communale", a donné le 17 décembre 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 31 juli 1986 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot invoeging van een artikel 147quinquies in de gemeentewet", heeft op 17 december 1986 het volgende advies gegeven :

A. La proposition de loi insérant un article 147quinquies dans la loi communale (1) tend à faire en sorte que même lorsqu'elles subissent un dommage dans l'exécution de leurs obligations légales et réglementaires en matière d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics ou en matière d'assistance fournie par un corps de pompiers, les communes puissent obtenir réparation de ce dommage à charge de celui qui l'a causé par sa faute.

Plus précisément, la proposition tend à mettre fin à la jurisprudence adoptée par la Cour de cassation dans son arrêt du 28 avril 1978 (2) (3), arrêt qui est cité dans les développements. Selon cet arrêt, lorsqu'une autorité publique est tenue d'exposer des frais en exécution d'une obligation légale, elle ne peut en réclamer le remboursement à celui qui a provoqué ces frais par sa faute. Comme le relèvent les développements de la proposition, la Cour de cassation

.../...

(1) Proposition déposée par M. SUYKERBUYK et consorts, doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 46/1.

(2) Pas. 1978, I, 994.

(3) Avec observations A. MEINERTZHAGEN-LIMPENS, R.C.J.B. 1971, pp. 263 et ss. R. DALCQ et F. GLANSDORFF "La responsabilité délictuelle et quasi délictuelle. Examen de jurisprudence (1973 à 1978) n° 100" R.C.J.B. 1981, pp. 112 et ss. J.L. FAGNART et M. DENEVE "La responsabilité civile (1976-1984)", n°s 20-22 J.T. 1985, pp. 453 et ss.

déclare dans son arrêt du 28 avril 1978 : "Lorsque l'autorité publique, en l'espèce, la ville d'Anvers, expose des frais uniquement pour s'acquitter de ses obligations relatives aux voies navigables ou aux ports, elle se conforme à une obligation légale ou réglementaire; ... par la seule exécution de cette obligation, elle ne subit aucun préjudice qui est en relation causale, au sens de l'article 1382 du Code civil, avec une faute éventuelle commise par un tiers, comme en l'espèce, une faute qui a causé le naufrage du bateau dont l'épave a été enlevée ultérieurement par la ville ensuite de ces obligations "légales" ".

La Cour de cassation adopte ainsi la thèse selon laquelle le lien de causalité est rompu lorsque s'interpose une obligation contractuelle ou légale entre la faute et le dommage. Comme le signalent les développements de la proposition, cette thèse fait l'objet d'une controverse entre les auteurs (1).

La Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence par plusieurs arrêts, notamment: Cass. 7 mars 1979, Pas. 1979, I, 803; Cass. 13 février 1980, Pas. 1980, I, 690; Cass. 28 juin 1984, I, 1313.

.../...

- (1) Elle est défendue par DE PAGE : observations sous Cass. 5 mars 1953 et Bruxelles 20 janvier 1955, R.C.J.B. 1955, pp. 192-201; Traité élémentaire de droit civil belge, tome II, n° 960, 3e éd. Bruxelles, Bruylant 1964. Elle est combattue par R.O. DALCQ, Traité de la responsabilité civile, LES NOVELLES. Droit civil. Tome V, vol. 2, n°s 2489-2562; DALCQ et GLANSDORFF, chronique citée.

Le texte initial de l'article 147quinquies que la proposition tendait à insérer dans la loi communale était le suivant :

"Nonobstant leurs obligations légales et réglementaires en matière d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics ainsi qu'en matière d'assistance fournie à l'intervention des corps de pompiers, les communes peuvent répéter le montant des frais et dommages subis par elles à charge des auteurs d'un acte illicite qui a provoqué ces frais ou dommages"

Tel qu'il était ainsi rédigé, l'article 147quinquies proposé permettait d'écarter la cause d'exonération de responsabilité admise par la jurisprudence de la Cour de cassation et d'atteindre les objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition.

B. Toutefois il faut tenir compte de ce que M. SUYKERBUYK a déposé un amendement (1) et de ce que la Commission a adopté la proposition dans le texte formulé par cet amendement (2).

Tel qu'il a été approuvé par la Commission, l'article 147quinquies proposé est rédigé en ces termes :

"Les obligations légales et réglementaires de la commune en matière d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics ainsi qu'en matière d'assistance n'entraînent pas la rupture du lien de causalité entre la faute et le dommage et n'enlèvent dès lors pas aux communes le droit de réclamer, le cas échéant, l'application de l'article 1382 du Code civil."

La nouvelle formule n'est pas heureuse. Elle emploie des termes qui conviennent mieux dans une étude de doctrine que dans un texte de loi. Au surplus et surtout, elle risque de rendre la proposition inefficace. En effet, dans un arrêt récent du 15 mars 1985 (3), la Cour de cassation considère que

.../...

(1) Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 46/5.

(2) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, par M. BOSMANS, Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 46/6, pages 8 et 9.

(3) J.T. 1986, p. 8.

sous certaines conditions, l'existence d'une obligation contractuelle, légale ou réglementaire peut avoir pour effet qu'il n'y ait pas de dommage. La Cour s'exprime comme suit "la constatation qu'une dépense ou une prestation a comme fondement une obligation contractuelle, légale ou réglementaire n'est pas suffisante pour rompre le lien de causalité existant entre l'acte illicite d'un tiers et cette dépense ou prestation; ... l'existence de pareille obligation peut empêcher qu'il y ait dommage au sens de l'article 1382 du Code civil, spécialement lorsqu'il ressort du contenu ou de l'économie de la convention, de la loi ou du règlement que ladite dépense ou prestation à intervenir doit définitivement rester à charge de celui qui s'y est obligé ou qui doit l'exécuter en vertu de la loi ou du règlement, même si la circonstance à l'occasion de laquelle il faut procéder à cette dépense ou prestation est une conséquence de l'acte illicite"(1).

Dès lors, si la proposition était adoptée dans le texte retenu par la Commission, elle ne ferait pas obstacle à ce que les cours et tribunaux puissent juger que la commune n'a pas subi un dommage au sens de l'article 1382 du Code civil; ils rejetteraient alors l'action en réparation formée par la commune contre celui dont la faute a provoqué les frais, sans avoir dû se prononcer sur l'existence d'un lien de causalité.

.../...

(1) Voir déjà Cass., 9 mars 1984; Pas. 1984, I, 803.

Pour atteindre l'objectif poursuivi par la proposition, le procédé le plus sûr consiste à établir une disposition particulière ouvrant directement à la commune une action en réparation contre l'auteur de la faute qui a provoqué les frais. Une telle règle reposerait sur les mêmes principes que les articles 1382 et suivants du Code civil mais aurait un caractère autonome (1).

C. La proposition a donné lieu à une discussion approfondie au sein de la Commission. Des préoccupations opposées s'y sont exprimées.

Il faut relever qu'une des préoccupations qui se sont manifestées a été celle d'éviter que la commune puisse récupérer dans tous les cas le montant des frais exposés par elle. En effet, il y a lieu de tenir compte de ce que les frais exposés par la commune le sont en raison d'une activité exercée par un service public. Un tel service dispose de crédits budgétaires. Comme M. DE BEUL l'a déclaré au sein de la Commission, "... l'ensemble de la population paie des impôts pour, par exemple, mettre sur pied un service de police et un service de pompiers, et il serait exagéré de prévoir dans presque tous les cas le remboursement des frais qu'entraînent leurs interventions"(2).

.../...

(1) Voir, par exemple, l'article 17 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique.

(2) Doc. Ch., sess 1985-1986, n° 46/6, page 6.

Il appartiendra au législateur d'apprécier s'il n'y a pas lieu d'accorder à la commune seulement le droit de réclamer le remboursement des frais qui excèdent ceux du fonctionnement normal du service. Pour le cas où le législateur se rallierait à cette solution, un texte sera proposé ci-dessous.

D. La proposition se borne à viser la seule hypothèse de frais exposés par une commune. D'autres personnes morales de droit public, notamment l'Etat ou même des personnes privées, pourraient se trouver dans une situation analogue. Mais le texte de la proposition, ses développements, les discussions de la Commission, montrent que les auteurs de la proposition et les membres de la Commission ont limité leurs préoccupations au seul cas des communes. Il y aurait lieu d'inclure dans le champ d'application de la proposition les fédérations de communes et les agglomérations, auxquelles peuvent être transférées certaines attributions des communes.

E. Il appartiendra au législateur d'apprécier s'il y a simplement lieu de viser, comme dans le texte initial, la matière de l'"assistance fournie à l'intervention des corps de pompiers" ou, de manière beaucoup plus large, comme dans le texte adopté par la Commission, toute matière d'assistance.

F. Si le législateur se ralliait à la solution indiquée sous le C, l'article 147quinquies à insérer dans la loi communale pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"A l'occasion de l'exécution de leurs obligations en matière d'ordre public, de tranquillité ou de sécurité publiques, ainsi qu'en matière d'assistance (fournie par un corps de pompiers), les communes, les fédérations de communes et les agglomérations peuvent réclamer le remboursement des frais qui excèdent ceux du fonctionnement normal du service, aux personnes par la faute desquelles ces frais ont été exposés".

A. Het wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 147quinquies in de gemeentewet (1) wil ertoe komen dat de gemeenten, zelfs wanneer zij schade lijden in de uitoefening van hun wettelijke en reglementaire verplichtingen inzake openbare orde, rust en veiligheid of inzake hulpverlening door de brandweer, vergoeding van die schade kunnen verkrijgen vanwege degene die ze door zijn fout veroorzaakt heeft.

Meer bepaald strekt het voorstel ertoe een einde te maken aan de rechtspraak die het Hof van Cassatie heeft aangenomen in zijn arrest van 28 april 1978 (2) (3), welk arrest in de toelichting aangehaald wordt. Volgens dat arrest kan een overheid die kosten moet doen om een door de wet opgelegde verplichting te vervullen, die kosten niet verhalen op degene die ze door zijn fout heeft doen ontstaan. De toelichting bij het voorstel wijst erop dat het Hof van Cassatie in zijn arrest van 28 april 1978 verklaart

.../...

(1) Voorstel ingediend door dhr. SUYKERBUYK c.s., Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 46/1.

(2) Arr. Cass., 1978, 1004.

(3) Met noten A. MEINERTZHAGEN-LIMPENS, R.C.J.B. 1971, blz. 263 e.v. R. DALCQ en F. GLANSDORFF, "La responsabilité délictuelle et quasi délictuelle. Examen de jurisprudence (1973 à 1978) n° 100", R.C.J.B. 1981, blz. 112 e.v. J.L. FAGNART en M. DENEVE "La responsabilité civile (1976-1984)", nrs. 20-22, J.T. 1985, blz. 453 e.v.

dat "wanneer de overheid, ten deze de stad Antwerpen, kosten doet alleen om zich te kwijten van haar verplichtingen in verband met waterwegen of havens, zij een door de wet of door een verordening opgelegde verplichting vervult; dat zij door de loutere vervulling van die verplichting geen schade lijdt, die in oorzakelijk verband staat, in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, met een eventuele fout begaan door een derde, zoals ten deze een fout, die de oorzaak is geweest van het zinken van het schip, dat naderhand door de stad ingevolge haar "wettelijke" verplichting werd gelicht".

Het Hof van Cassatie neemt zodoende de stelling aan dat het oorzakelijk verband verbroken wordt wanneer tussen de fout en de schade een contractuele of wettelijke verplichting komt te staan. In de toelichting bij het voorstel wordt erop gewezen dat de auteurs het over die stelling niet eens zijn (1).

Het Hof van Cassatie heeft zijn rechtspraak bevestigd in verscheidene arresten, onder meer : Cass. 7 maart 1979, Arr. Cass. 1978-1979, 796; Cass. 13 februari 1980, Arr. Cass. 1979-1980, 702; Cass. 28 juni 1984, R.W. 1984-1985, 2547.

.../...

(1) Zij wordt verdedigd door DE PAGE : noot onder Cass. 5 maart 1953 en Brussel, 20 januari 1955, R.C.J.B. 1955, blz. 192-201; Traité élémentaire de droit civil belge, deel II, nr. 960, 3de uitg. Brussel, Bruylant, 1964. Zij wordt bestreden door R.O. DALCQ, Traité de la responsabilité civile, LES NOVELLES. Droit civil. Deel V, vol. 2, nrs. 2489-2562; DALCQ en GLANSDORFF, o.c.

De tekst van artikel 147quinquies, welke het voorstel in de gemeentewet beoogde in te voegen, luidde aanvankelijk als volgt :

"De wettelijke en reglementaire verplichtingen van de gemeente inzake openbare orde, rust en veiligheid, alsmede inzake hulpverlening door de brandweer, ontnemen de gemeenten niet het recht de gemaakte onkosten en geleden schade te verhalen op diegenen zij, die, door een onrechtmatige handeling, deze onkosten of schade hebben veroorzaakt".

Zoals het voorgestelde artikel 147quinquies gereedgeerd was, bood het de mogelijkheid de door de rechtspraak van het Hof van Cassatie aangenomen grond van vrijstelling van aansprakelijkheid af te wijzen en de door de indieners van het voorstel nagestreefde oogmerken te bereiken.

B. Men moet er evenwel rekening mee houden dat dhr. SUYKERBUYK een amendement heeft ingediend (1) en dat de Commissie het voorstel heeft aangenomen in de aldus geamendeerde tekst (2).

Het voorgestelde artikel 147quinquies, zoals het door de Commissie is aangenomen, luidt als volgt :

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 46/5.

(2) Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de heer BOSMANS, Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 46/6, blz. 8 en 9.

"De wettelijke en reglementaire verplichtingen van de gemeente inzake openbare orde, rust en veiligheid, alsmede inzake hulpverlening, verbreken het causaal verband tussen fout en schade niet en ontnemen de gemeenten derhalve niet het recht in voorkomend geval toepassing te vorderen van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek".

Die nieuwe tekst is niet erg geslaagd. Hij werkt met termen die beter op hun plaats zijn in een rechtsgeleerde studie dan in een wettekst. Bovendien en vooral, dreigt die tekst het voorstel ondoelmatig te maken. In een recent arrest van 15 maart 1985 (1) overweegt het Hof van Cassatie immers dat, onder bepaalde voorwaarden, het bestaan van een contractuele, een wettelijke of een reglementaire verplichting kan meebrengen dat er geen schade is. Het Hof drukt zich als volgt uit : "... de vaststelling dat een uitgave of prestatie een contractuele, wettelijke of reglementaire verplichting als rechtsgrond heeft, is niet voldoende om het oorzakelijk verband tussen een onrechtmatige daad van een derde en die uitgave of prestatie te ontkennen; ... het bestaan van een contractuele, wettelijke of reglementaire verplichting kan wel verhinderen dat schade in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek ontstaat, inzonderheid wanneer, blijkens de inhoud of de strekking van de overeenkomst, de wet of het reglement, de te verrichten uitgave of prestatie definitief voor rekening moet blijven van diegenen die zich ertoe verbonden heeft of die ze ingevolge de wet of het reglement moet verrichten, zelfs als de omstandigheid op grond waarvan tot uitvoering van de uitgave of prestatie moet worden overgegaan, een gevolg is van de onrechtmatige daad" (2).

.../...

(1) R.W. 1984-1985, 2617.

(2) Zie reeds Cass., 9 maart 1984, R.W. 1983-1984, 2805.

Aanneming van het wetsvoorstel in de tekst van de Commissie zou dan ook niet verhinderen dat de hoven en rechtbanken kunnen oordelen dat de gemeente geen schade geleden heeft in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek; zij zouden de vordering tot schadevergoeding die de gemeente ingesteld heeft tegen degene door wiens fout de kosten zijn veroorzaakt, dan afwijzen zonder dat ze uitspraak hebben moeten doen over het bestaan van een oorzake-lijk verband.

De zekerste manier om het met het voorstel nage-streefde oogmerk te bereiken, bestaat erin een bijzondere bepaling vast te stellen die voor de gemeente rechtstreeks een vordering tot schadevergoeding openstelt tegen degene door wiens fout de kosten zijn ontstaan. Zulke regel zou op dezelfde beginselen stoelen als de artikelen 1382 en vol-gende van het Burgerlijk Wetboek, maar een zelfstandig karakter hebben (1).

C. Het voorstel heeft aanleiding gegeven tot een grondige bespreking in de Commissie. Tegenstrijdige stre-vingen zijn daarbij tot uiting gekomen.

Een daarvan was, nota bene, te voorkomen dat de gemeente in alle gevallen het bedrag van de door haar ge-maakte kosten kan verhalen. Men vergete immers niet dat de gemeente die kosten maakt uit hoofde van een bedrijvigheid die uitgeoefend wordt door een openbare dienst. Zulk een dienst beschikt over begrotingskredieten. Zoals de heer DE BEUL in de Commissie verklaarde : "... betaalt de ganse be-volking belastingen om bijvoorbeeld een politie- en brand-

.../...

(1) Zie, bijvoorbeeld, artikel 17 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onder-stand.

weerdienst in te richten, zodat het overdreven is dat de kosten voor hun optreden in bijna alle gevallen zouden worden teruggevorderd" (1).

De wetgever zal moeten uitmaken of het niet passend zou zijn de gemeente enkel het recht te verlenen om die kosten te verhalen welke de kosten van de normale werking van de dienst te boven gaan. Voor het geval de wetgever met die oplossing zou instemmen, wordt hierna een tekst voorgesteld.

D. Het wetsvoorstel doelt alleen maar op het geval van door een gemeente gemaakte kosten. Andere publiek-rechtelijke rechtspersonen, onder meer de Staat of zelfs private personen, zouden zich in een soortgelijke toestand kunnen bevinden. Maar de tekst van het voorstel, de toelichting daarbij, de besprekingen van de Commissie tonen aan dat de indieners van het voorstel en de leden van de Commissie hun streven wensen te beperken tot het ene geval dat het om gemeenten gaat. In de werkingssfeer van het voorstel zouden mede moeten worden betrokken, de federaties van gemeenten en de agglomeraties, waaraan bepaalde bevoegdheden van de gemeenten opgedragen kunnen worden.

E. De wetgever zal moeten uitmaken of er, zoals in de oorspronkelijke tekst, alleen gedacht moet worden aan "hulpverlening door de brandweer", dan wel, in een veel ruimer verband aan iedere vorm van "hulpverlening", zoals in de door de Commissie aangenomen tekst.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 46/6, blz. 6.

F. Stemt de wetgever in met de oplossing vermeld onder C, dan zou het in de gemeentewet in te voegen artikel 47quinquies als volgt geredigeerd kunnen worden :

"De gemeenten, de federaties van gemeenten en de agglomeraties kunnen naar aanleiding van de uitvoering van hun verplichtingen inzake openbare orde, rust of veiligheid, alsmede inzake hulpverlening (door een brandweerkorps) de kosten welke die van de normale werking van de dienst te boven gaan, verhalen op degenen door wier fout die kosten gemaakt zijn".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
J.-J. STRYCKMANS,

F. RIGAUX,

J. DE GAVRE,

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.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.