KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 december 1999 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van een vergoedingsregeling voor sommige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong die zich op het Belgisch gebied bevinden", heeft op 28 december 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 23 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "organisant l'octroi d'une indemnité pour certaines denrées alimentaires d'origine animale se trouvant sur le territoire belge", a donné le 28 décembre 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd :

> "om het wegwerken van de gevolgen van de dioxinecrisis te bespoedigen, moet worden voorzien in de geschikte maatregelen betreffende een vergoeding van de eigenaars voor de te vernietigen voedingsmiddelen".

*
* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat regels betreffende de vergoeding van personen die schade hebben geleden ten gevolge van binnen het raam van de dioxinecrisis genomen maatregelen van vernietiging of inbeslagname van zich op het Belgisch grondgebied bevindende voedingsmiddelen. Het ontwerp bevat met name bepalingen betreffende de procedure die moet worden gevolgd voor de toekenning van die vergoeding, en betreffende de omvang en de berekeningswijze ervan. Die bepalingen zijn grotendeels gelijkluidend aan die vervat in het ministerieel besluit van 16 september 1999 tot instelling van een vergoedingsregeling voor sommige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong die zich op het Belgisch grondgebied bevinden. Volgens de door de gemachtigde van de regering aan de eerste auditeur-verslaggever verstrekte uitleg vindt zulks zijn verklaring in het gegeven dat twijfel is gerezen betreffende het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor het laatstgenoemde besluit en is het de bedoeling dat het ontworpen besluit in de plaats ervan zou treden.

2. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit, in zijn geheel genomen, kan worden gevonden in artikel 16 van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis. Luidens dat artikel kan de Staat, binnen de grenzen toegestaan door de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en tegen de voorwaarden bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, voorschotten of vergoedingen toekennen aan ondernemingen wier producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ingevolge maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis.

3. De voorafgaande conclusie geldt evenwel niet met betrekking tot de artikelen 3, derde lid, tweede volzin, en 5, eerste lid en tweede lid, van het ontworpen besluit.

3.1. Krachtens eerstgenoemde bepaling is de in vermelde volzin bedoelde forfaitaire regeling bindend voor de gehele sector vanaf de ondertekening van een overeenkomst terzake door de "vertegenwoordigers van de betrokken sector" (1) en de ministers tot wier bevoegdheid de volksgezondheid en economische zaken behoren. Voor het invoeren van dat van de normale manier van totstandkoming van regelgeving afwijkende procédé zou enkel rechtsgrond kunnen worden gevonden in een

---

(1) Onduidelijk is overigens wie met deze term wordt bedoeld.

uitdrukkelijke delegatiebepaling, maar niet in de algemeen geformuleerde delegatiebepaling van artikel 16 van de wet van 3 december 1999.

3.2. Artikel 5, eerste lid, kent bepaalde controlebevoegdheden toe aan een aantal ambtenaren en aan diegenen die hen bijstaan. Die bevoegdheden hebben in wezen betrekking op de inzage van met betrekking tot de vergoedingsaanvraag relevante stukken. Artikel 16 van de wet van 3 december 1999 bevat daartoe geen specifieke delegatie. Rechtsgrond voor die bepaling kan wel worden gevonden in de door artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleende algemene uitvoeringsbevoegdheid.

3.3. Artikel 5, tweede lid, verleent beslissingsbevoegdheid aan een commissie van ambtenaren, die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de wetgevende macht. Ook deze bepaling zou door de Koning enkel kunnen worden genomen op grond van een uitdrukkelijke machtigingsbepaling, en bijgevolg niet op grond van artikel 16 van de wet van 3 december.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals reeds naar aanleiding van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, ligt het in de bedoeling dat het ontworpen besluit geheel in de plaats zou treden van het ministerieel besluit van 16 september 1999, dit omwille van de onzekerheid over het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor dat laatste besluit.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient evenwel vast te stellen dat het ontworpen besluit deze doelstelling niet realiseert. Immers, het ministerieel besluit van 16 september 1999 had uitwerking met ingang van 18 augustus 1999 en moet, gelet op de ingeroepen rechtsgrond, geacht worden buiten werking te zijn getreden op 30 november 1999 (1).

Het ontworpen besluit heeft evenwel luidens zijn artikel 8 slechts uitwerking met ingang van 11 december 1999.

Zulks heeft als gevolg dat, wat het verleden betreft, een besluit dat misschien rechtsgrond ontbeert, blijft bestaan. Anderzijds heeft artikel 2 van het ontworpen besluit, dat het indienen van de aanvraag tot vergoeding regelt, feitelijk uitwerking vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit (2), zodat twee vrijwel identieke regelingen met hetzelfde voorwerp naast elkaar bestaan, hetgeen de rechtszekerheid niet dient.

---

(1) Krachtens artikel 6bis, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 vervalt de in het eerste lid van dat artikel bedoelde maatregel, waarvan de vergoedingsregeling door de steller van het ministerieel besluit van 16 september 1999 als een accessorium wordt beschouwd, - behoudens de mogelijkheid van éénmalige verlenging, die te dezen evenwel niet lijkt te zijn aangewend - bij het einde van de derde maand die volgt op deze waarin hij in werking is getreden.

(2) Door de datum van indiening van de aanvraag tot vergoeding te bepalen op uiterlijk 31 oktober 1999.

Nochtans moet worden vastgesteld dat de machtigingsbepaling van artikel 16 van de wet van 3 december 1999, krachtens artikel 21 van die wet, uitwerking heeft op 1 juli 1999, wat toelaat dat het ontworpen besluit zou terugwerken tot de datum van inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 16 september 1999, zijnde 18 augustus 1999. Indien effectief voor die datum van inwerkingtreding wordt gekozen, dan zou het ontworpen besluit, ook naar het verleden toe, geheel in de plaats komen van het ministerieel besluit van 16 september 1999, dat dan zou kunnen worden ingetrokken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op opmerking 3.2 betreffende de rechtsgrond van het ontwerp voege men aan de aanhef een nieuw lid toe waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 2

Er is geen paragraaf 2, zodat de paragrafen 3 en 4 dienen te worden hernummerd tot de paragrafen 2 en 3.

Artikel 4

Krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het afvalstoffenbeleid. De Koning is derhalve niet bevoegd tot het bepalen van nadere regels betreffende de vernietiging van de in artikel 4 bedoelde voedingsmiddelen. Overigens biedt ook artikel 16 van de wet van 3 december 1999 geen rechtsgrond voor het uitvaardigen, door de Koning, van zulke regels.

Artikel 5

Luidens artikel 5, vierde lid, wordt de vergoeding slechts uitbetaald nadat de eigenaar een verklaring heeft ondertekend waarin hij afstand doet van elk verhaal in rechte tegen de Belgische Staat en het Instituut voor veterinaire keuring met betrekking tot de voedingsmiddelen waarvoor hij met toepassing van het ontworpen besluit is vergoed.

Wat betreft die bepaling kan de Raad van State, afdeling wetgeving, verwijzen naar de opmerkingen die hij heeft gemaakt met betrekking tot een gelijkaardige bepaling, voorkomend in het ontwerp dat zou leiden tot de wet van 3 december 1999, in zijn advies L. 29.582/3 van 12 oktober 1999 (Gedr. St., Kamer, 1999-2000, nr. 0212/001) en die als volgt luiden :

"Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State al heeft opgemerkt (1), geldt in een rechtsstaat het algemeen rechtsbeginsel dat burgerlijke geschillen voor een rechter gebracht moeten kunnen worden. Dit grondrecht van toegang tot een rechter wordt trouwens, in verband met geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.) (2). Enerzijds mag dit recht niet louter theoretisch of illusoir zijn; het dient integendeel concreet en effectief te zijn (3). Anderzijds is het recht van toegang tot de rechter niet absoluut. Maar opdat een beperking aan dit grondrecht geoorloofd zou zijn, onder meer in het licht van artikel 6, lid 1, van het E.V.R.M., is ten minste vereist dat de beperking een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel (4).

Volgens de gemachtigde van de regering wordt voorzien in de verplichting om de bedoelde vorderingen te verzaken "in het belang van de schatkist, enerzijds, en in het belang van een doelmatig bestuur, anderzijds". Bovendien moet de ontworpen bepaling allicht geacht worden zich mede in te schrijven in de algemene filosofie die aan het voorontwerp van wet ten grondslag ligt, met name "de afwezigheid van een (...) overcompensatie", die "een belangrijke voorwaarde vormt

---

(1) Zie het advies van 10 en 13 oktober 1994, Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218/1, pp. 234-235.

(2) Zie, voor de erkenning van het beginsel, E.H.R.M., 21 februari 1975, Golder, Publ. Cour, reeks A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

(3) E.H.R.M., 9 oktober 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(4) E.H.R.M., 28 mei 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; E.H.R.M., 8 juli 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; E.H.R.M., 21 september 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

voor de goedkeuring van steun door de Europese Commissie" (memorie van toelichting, inleiding, in fine). Op zich lijkt dit te kunnen worden aangemerkt als een wettig doel.

De gebruikte middelen moeten evenwel nog in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het beoogde doel.

In dat verband moet vooreerst worden opgemerkt dat artikel 4 van het ontwerp geen garantie biedt dat de in die bepaling bedoelde staatssteun het geheel van de schade zal dekken welke de betrokkene heeft geleden : het eerste lid van dat artikel bepaalt integendeel uitdrukkelijk dat steun kan worden toegekend teneinde alle of "een deel" van de schade te dekken.

Vervolgens - en aansluitend bij de vorige opmerking - moet erop worden gewezen dat de ontworpen regeling evenmin garandeert dat de steunaanvrager, op het ogenblik waarop hij zijn keuze moet maken tussen het aanvaarden van de staatssteun of het uitoefenen van zijn vorderingen tot schadevergoeding op de Staat, een volledig inzicht heeft in wat hem als steun zal worden verleend (1). Bij gebreke van dergelijk inzicht, kan de keuze niet als geheel vrijwillig én ondubbelzinnig worden beschouwd, welke vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid twee minimale voorwaarden zijn opdat de "afstand" van het recht op een eerlijk proces, waartoe het recht van toegang tot de rechter behoort, aanvaardbaar zou zijn (2).

---

(1) Het ontwerp bepaalt niet op welk ogenblik de betrokkene die keuze moet maken. Uit de bepaling van artikel 7 luidens welke de steun niet kan worden "uitgekeerd" vooraleer de betrokkene heeft verzaakt aan elke vordering, lijkt wel te kunnen worden opgemaakt dat die verzaking niet op het ogenblik van de aanvraag van staatssteun moet gebeuren.

(2) Zie o.m., J.-C. Soyer en M. de Salvia, "Article 6", in L.-E. Pettiti, E. Decaux en P.-H. Imbert (eds.), La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, Parijs, Economica, 1995, pp. 243-244.

Gelet op die gegevens dient ernstig voorbehoud te worden gemaakt over de vraag of de ontworpen regeling niet op onevenredige wijze het recht van toegang tot de rechter beperkt. Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies is toegemeten en bij ontstentenis van een voldoende inzicht in al de mogelijke situaties waarop de ontworpen regeling van toepassing zou kunnen zijn, is het de Raad van State niet mogelijk op dit punt nader in te gaan.".

Die opmerkingen gelden mutatis mutandis voor artikel 5, vierde lid, van het ontworpen besluit.

De Raad van State vestigt er overigens de aandacht op dat artikel 7 van de wet van 3 december 1999 ten gevolge van die opmerkingen werd aangevuld met een lid, luidend als volgt :

"Deze eventuele verzaking gebeurt op het ogenblik dat de begunstigde volledig inzicht heeft in het bedrag van de steun die hem door de Staat wordt aangeboden.".

Artikel 8

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Slotopmerking

Reeds uit een eerste onderzoek blijkt dat het ontwerp op taalkundig vlak grondig dient te worden nagekeken.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

> "om het wegwerken van de gevolgen van de dioxinecrisis te bespoedigen, moet worden voorzien in de geschikte maatregelen betreffende een vergoeding van de eigenaars voor de te vernietigen voedingsmiddelen".

*
* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner que lorsqu'il est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*
* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte des règles relatives à l'indemnisation des personnes qui ont subi un dommage consécutivement à des mesures prises dans le cadre de la crise de la dioxine en vue de la destruction ou de la saisie de denrées alimentaires présentes sur le territoire belge. Il contient notamment des dispositions relatives à la procédure à suivre pour l'octroi de cette indemnité, ainsi qu'au montant et à la méthode de calcul de celle-ci. Ces dispositions sont en grande partie identiques à celles contenues dans l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999 organisant l'octroi d'une indemnité pour certaines denrées alimentaires d'origine animale se trouvant sur le territoire belge. Selon les explications fournies par le délégué du gouvernement au premier auditeur-rapporteur, cela s'explique par le fait qu'une incertitude est apparue quant à l'existence d'un fondement légal suffisant pour l'arrêté précité et l'intention est d'y substituer l'arrêté en projet.

2. Dans son ensemble, l'arrêté en projet peut trouver son fondement légal dans l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d’aide en faveur d’entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. Cet article dispose que, dans les limites autorisées par la Commission des Communautés européennes en vertu de l’article 87 du Traité instituant la Communauté européenne et aux conditions définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l’Etat peut accorder des avances ou indemnités à des entreprises dont des produits d’origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine.

3. La conclusion ci-dessus ne s'applique toutefois pas en ce qui concerne les articles 3, alinéa 3, deuxième phrase, et 5, alinéas 1er et 2, de l'arrêté en projet.

3.1. Conformément à la première disposition citée, le régime forfaitaire visé dans la phrase mentionnée est obligatoire pour le secteur entier dès la signature d'une convention conclue à cet effet par les "représentants du secteur concerné" (1) et les ministres qui ont la santé publique et les affaires économiques dans leurs attributions. Pour ce qui est de l'instauration de cette procédure, qui s'écarte de la méthode habituelle d'élaboration d'une réglementation, un fondement légal ne pourrait se trouver que dans une délégation expresse et non dans la délégation

(1) On n'aperçoit d'ailleurs pas clairement qui ce terme vise.

que l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 a formulée d'une manière générale.

3.2. L'article 5, alinéa 1er, attribue certains pouvoirs de contrôle à un certain nombre de fonctionnaires et à ceux qui les assistent. Ces pouvoirs ont essentiellement trait à l'accès aux pièces pertinentes en ce qui concerne la demande d'indemnité. L'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 ne contient pas de délégation spécifique en ce sens. Cette disposition peut néanmoins trouver un fondement légal dans la compétence générale d'exécution accordée au Roi par l'article 108 de la Constitution.

3.3. L'article 5, alinéa 2, attribue un pouvoir de décision à une commission de fonctionnaires, qui n'assume aucune responsabilité politique à l'égard du pouvoir législatif. Cette disposition également ne pourrait être prise par le Roi qu'en vertu d'une délégation expresse et ne trouve donc pas de fondement suffisant dans l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999.

OBSERVATION GENERALE

A l'instar de ce qui a déjà été observé lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, l'intention des auteurs du projet est de substituer entièrement l'arrêté en projet à l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999, en raison de l'incertitude quant à l'existence d'un fondement légal suffisant pour étayer ce dernier arrêté.

Le Conseil d'Etat, section de législation, doit cependant constater que l'arrêté en projet ne réalise pas cet objectif. En effet, l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999 produisait ses effets le 18 août 1999 et, eu égard au fondement légal invoqué, doit être réputé avoir cessé ses effets le 30 novembre 1999 (1).

Selon son article 8, l'arrêté en projet ne produit toutefois ses effets que le 11 décembre 1999.

Il en résulte que pour le passé, un arrêté éventuellement dépourvu de fondement légal, continue à subsister. Par ailleurs, l'article 2 de l'arrêté en projet, qui règle l'introduction de la demande d'indemnité, produit en fait ses effets avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (2), de sorte que deux régimes pratiquement identiques et de même objet coexistent, ce qui nuit à la sécurité juridique.

---

(1) En vertu de l'article 6bis, alinéa 2, de la loi du 24 janvier 1977, la mesure visée à l'alinéa 1er de cet article, et dont l'indemnisation est considérée comme un accessoire par l'auteur de l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999, - sous réserve de la possibilité d'une unique prolongation, qui, toutefois, n'a manifestement pas été utilisée en l'occurrence - cesse ses effets au plus tard à la fin du troisième mois qui suit celui de son entrée en vigueur.

(2) en ce qu'il fixe la date d'introduction de la demande d'indemnité au 31 octobre 1999 au plus tard.

Il faut cependant constater que la disposition d'habilitation inscrite à l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 produit ses effets le 1er juillet 1999 en vertu de l'article 21 de cette loi, ce qui permet à l'arrêté en projet de rétroagir à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999, soit le 18 août 1999. Si cette date d'entrée en vigueur est effectivement choisie, l'arrêté en projet pourrait dès lors, même pour le passé, se substituer entièrement à l'arrêté ministériel du 16 septembre 1999, qui pourrait alors être rapporté.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Vu l'observation 3.2 relative au fondement légal du projet, on ajoutera au préambule un nouvel alinéa qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

Article 2

Dès lors qu'il n'y a pas de paragraphe 2, il y a lieu de changer la numérotation des paragraphes 3 et 4 en paragraphes 2 et 3.

Article 4

Selon l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour la politique des déchets. Le Roi n'est par conséquent pas compétent pour fixer les modalités relatives à la destruction des denrées alimentaires visées à l'article 4. Par ailleurs, l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 ne procure pas non plus de fondement légal permettant au Roi d'édicter de telles règles.

Article 5

Conformément à l'article 5, alinéa 4, l'indemnité ne sera payée que lorsque le propriétaire aura souscrit une déclaration dans laquelle il renonce à tout recours contre l'Etat belge et l'Institut d'expertise vétérinaire relatif aux denrées alimentaires pour lesquelles il est indemnisé en application de l'arrêté en projet.

En ce qui concerne cette disposition, le Conseil d'Etat, section de législation, peut se référer aux observations qu'il a formulées dans son avis L. 29.582/3 du 12 octobre 1999 (Doc. parl., Chambre, 1999-2000, n° 0212/001) à propos d'une disposition similaire, contenue dans le projet qui devait donner lieu à la loi du 3 décembre 1999, et dont voici la teneur :

"Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà indiqué (1), dans un Etat de droit, les contestations civiles, selon un principe général du droit, doivent pouvoir être portées devant un juge. En ce qui concerne les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil, ce droit fondamental d'accès au juge est d'ailleurs garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.) (2). D'une part, ce droit ne peut être purement théorique ou illusoire; il doit au contraire être concret et effectif (3). D'autre part, le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Pour qu'une limitation du droit fondamental précité soit toutefois licite, notamment à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, de la C.E.D.H., il est à tout le moins requis que la limitation tende à un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (4).

Selon le délégué du gouvernement, l'obligation de désistement en cause est prévue "dans l'intérêt du trésor, d'une part, et d'une administration efficace, d'autre part". En outre, il convient sans doute de considérer que la disposition en projet s'inscrit notamment dans la philosophie générale de l'avant-projet de loi, à savoir "l'absence d'une (...) surcompensation", laquelle "constitue une condition importante à l'autorisation des aides par la Commission européenne" (exposé des motifs, introduction, in fine). Cela paraît, en soi, pouvoir constituer un but légitime.

---

(1) Voir l'avis des 10 et 13 octobre 1994, Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218/1, pp. 234-235.

(2) Voir, pour la reconnaissance du principe, Cour eur. D.H., 21 février 1975, Golder, Publ. Cour, série A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

(3) Cour eur. D.H., 9 octobre 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(4) Cour eur. D.H., 28 mai 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; Cour eur. D.H., 8 juillet 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; Cour eur. D.H., 21 septembre 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

Les moyens employés doivent toutefois encore présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé.

A cet égard, il convient tout d'abord de souligner que l'article 4 du projet ne garantit nullement que les aides de l'Etat, visées dans cette disposition, couvriront tous les dommages subis par les intéressés : l'alinéa 1er de cet article dispose, au contraire, de manière explicite que des aides peuvent être accordées en vue de couvrir tout "ou partie" du dommage subi.

De plus - et pour faire suite à l'observation précédente -, il convient de souligner que la réglementation en projet ne garantit pas non plus que l'entreprise demanderesse aura pleinement connaissance des aides qui lui seront allouées lorsqu'elle devra choisir entre l'option consistant à accepter les aides de l'Etat et celle consistant à exercer ses actions en réparation contre l'Etat (1). En l'absence de ces informations, le choix ne peut être considéré comme tout à fait libre et non équivoque, alors que ces deux caractères constituent des conditions minimales à satisfaire pour que la renonciation à un procès équitable, dont relève le droit d'accès au juge, soit tolérable (2).

Eu égard à ces considérations, il convient d'émettre de sérieuses réserves quant à la question de savoir si la réglementation en projet ne limite pas le droit d'accès au juge de manière disproportionnée. Vu la brièveté du délai qui lui est imparti pour rendre son

---

(1) Le projet ne précise pas à quel moment l'intéressé doit faire son choix. Il semble, en revanche, pouvoir se déduire de l'article 7, selon lequel il ne peut être procédé au "versement" d'aucune aide avant que le bénéficiaire n'ait renoncé à toute action, que cette renonciation ne doit pas avoir lieu au moment de la demande de l'aide de l'Etat.

(2) Voir notamment J.-C. Soyer et M. de Salvia, "Article 6" in L-E. Pettiti, E. Decaux et P-H. Imbert (eds), La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, Paris, Economica, 1995, pp. 243-244.

avis et à défaut d'une connaissance suffisante de toutes les situations auxquelles la réglementation en projet pourrait s'appliquer, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'approfondir ce point.".

Ces observations valent mutatis mutandis pour l'article 5, alinéa 4, de l'arrêté en projet.

Le Conseil d'Etat attire par ailleurs l'attention sur le fait que l'article 7 de la loi du 3 décembre 1999 a été complété, à la suite de ces observations, par un alinéa rédigé comme suit :

"Cette renonciation éventuelle s'opère au moment où le bénéficiaire a pleinement connaissance du montant de l'aide que l'Etat lui propose.".

Article 8

Il est renvoyé à l'observation générale.

Observation finale

Il ressort d'emblée d'un premier examen du projet que celui-ci devra être vérifié de manière approfondie du point de vue de la correction de la langue.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST