

4
Coördinatie
bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e Januari 1953 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 23 December 1946 houdende instelling van een Raad van State", heeft de 6e Juni 1953 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 16 janvier 1953, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat", a donné le 6 juin 1953 l'avis suivant :

Het wetsvoorstel strekt er toe, de herziening mogelijk te maken van de arresten die de Raad van State bij toepassing van de artikelen 9 en 10 van zijn organieke wet op tegenspraak heeft gewezen, wanneer die arresten op als vals erkende of vals verklaarde stukken zijn gewezen of wanneer sinds het arrest doorslaggevende stukken, die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden, zijn teruggevonden.

Te dien einde bepaalt het voorstel dat in de wet van 23 December 1946 houdende instelling van een Raad van State een artikel 21 bis wordt ingevoegd en dat de artikelen 18, 20, 21, 22, 26 en 48 van die wet worden gewijzigd.

+
+ +

Het voorstel is zo opgevat alsof het de bevoegdheid van de Raad van State wilde verruimen, terwijl het niets anders doet dan een nieuw middel van beroep tegen de door de Raad gewezen arresten openstellen.

Met dit beroep tot herziening wordt het niet mogelijk een nieuwe betwisting bij de Raad van State aanhangig te maken, doch alleen, zoals met het verzet of het derden-verzet, een reeds beslechte betwisting opnieuw aanhangig te maken.

Hieruit volgt dat in de §§ 1, 2, 3 en 5 van het voorstel ten onrechte de wijziging van de artikelen 18, 20, § 3, 21, eerste lid, en 22, eerste lid, wordt overwogen.

.../...

Voorts weze opgemerkt dat in de economie van titel II, hoofdstuk III, der wet van 23 December 1946, betreffende de rechtspleging vóór de afdeling administratie, de voor die afdeling te volgen rechtspleging bij koninklijke besluiten wordt geregeld overeenkomstig de voorschriften van de wet .

Meer in het bijzonder in verband met de rechtsmiddelen, als het verzet en het derden-verzet, bepaalt artikel 21, tweede lid, dat koninklijke besluiten de voorwaarden van uitoefening zullen regelen.

Dat de wetgever, bij het invoeren van een buitengewoon middel van beroep als de herziening, bepaalt op grond van welke middelen dat beroep kan worden ingesteld en wanneer de termijn van indiening ingaat, is begrijpelijk, maar waarom hij zelf, voor dat beroep alleen, al de voorwaarden van uitoefening en een reeks van procedureregelen zou bepalen die in het stelsel der wet het voorwerp moeten zijn van het door de Koning vastgestelde procedurereglement, is niet duidelijk.

Om het doel, door de indieners van het voorstel nagestreefd, te bereiken, ware het voldoende het tweede lid van artikel 21 der organieke wet met de vermelding van het beroep tot herziening aan te vullen, en in dat artikel de bepalingen betreffende de middelen tot het instellen van het beroep en de aanvang van de indieningstermijn in te voegen.

Voor al de overige bepalingen ware het oordeelkundiger, ze onder te brengen in de procedureregeling, daar zij in titel V een nieuw hoofdstuk kunnen vormen na de hoofdstukken betreffende het verzet en het derden-verzet.

.../...

Zo de wet het aan de Koning overlaat, de voorwaarden voor het instellen van het beroep te bepalen, kan de procedureregeling dan, zoals artikel 40 van het besluit van de Regent van 23 Augustus 1948 dat met betrekking tot het verzet doet, nader bepalen dat voor herziening enkel openstaan: de bij toepassing van de artikelen 9 en 10 der wet gewezen arresten, behalve die welke zijn gewezen inzake de in artikel 76 der gemeentekieswet bedoelde beroepen die in de opvatting van de wetgever zeker niet vatbaar zijn voor het beroep waarvan hier sprake is.

Krachtens die zelfde machtsopdracht, zou de Koning ook de termijn om het beroep tot herziening in te dienen, op dertig dagen kunnen vaststellen, zoals die voor het verzet.

Het voorstel bepaalt in § 4 van artikel 1 dat het beroep binnen dezelfde termijn als het verzet moet worden ingesteld, dit is binnen dertig dagen na de betekening van het arrest (artikel 42, besluit van de Regent van 23 Augustus 1948).

Met betrekking tot de aanvang van de termijn gaat het niet op naar het verzet te verwijzen, daar de herziening noodzakelijk afhangt van het ontdekken van een door een partij achtergehouden doorslaggevend stuk of van de bevinding dat een stuk vals is.

Wil men vermijden dat een ondoeltreffende procedure tot stand komt, dan dient men dus in de wet duidelijk te zeggen dat de termijn pas ingaat de dag waarop ontdekt wordt dat een doorslaggevend stuk vals is of dat het verheelde stuk bestaat.

.../...

Ongetwijfeld moeten, zoals de indieners van het voorstel ~~doen~~ opmerken, het gezag van het gewijsde en de zekerheid der rechtstoestanden worden gewaarborgd. Voor die zekerheid is de korte duur van de termijn van het beroep een voldoende waarborg. Dat een vooraf bepaalde termijn het gebruik van een vals stuk of het achterhouden van een doorslaggevend stuk zou beschermen, is moeilijk denkbaar. De administratie zou niet mogen klagen over een rechtsonzekerheid waarvan zij zelf oorzaak zou zijn.

Zoals het voorstel het tweede middel om in beroep te komen formuleert, ware het voor een partij mogelijk een stuk achter te houden met het oog op een later beroep tot herziening, ingeval zij haar proces mocht verliezen.

Zo hebben de indieners van het voorstel het zeker niet bedoeld. Door te zeggen, dat het stuk door de tegenpartij moet achtergehouden zijn, zou men dat bezwaar vermijden.

Ingevolge die opmerkingen stelt de Raad van State, voor, artikel 1 als volgt te lezen :

Artikel 1.-

§ 1. In artikel 21, tweede lid, der wet van 23 December 1946 wordt de volzin : "Bedoelde besluiten regelen de voorwaarden van uitoefening van het verzet en van het derden-verzet" aangevuld met : ",alsook van het beroep tot herziening".

.../...

§ 2. Aan artikel 21 van dezelfde wet worden twee leden toegevoegd, luidend als volgt :

"Alleen arresten op tegenspraak zijn vatbaar voor herziening. Het beroep tot herziening is slechts ontvankelijk, indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest is gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

De termijn van beroep gaat in de dag waarop ontdekt wordt dat het stuk vals is of dat het achtergehouden stuk bestaat."

+
+ +

Volgens het wetsvoorstel kan alleen de algemene vergadering der afdeling administratie van het beroep tot herziening kennis nemen . Op die wijze wordt voor de herziening een strengere procedure ingevoerd dan voor de vernietiging wegens afwending van macht, met daarbij het gevaar dat, zonder enig voordeel voor iemand, de algemene vergadering overstelpt geraakt met beroepen die klaarblijkelijk zonder enige grond zijn ingediend.

De Raad van State adviseert, te werk te gaan zoals voor de machtsafwending, met andere woorden, de zaak eerst bij de algemene vergadering aanhangig te maken nadat een kamer heeft erkend dat er grond is tot herziening (artikel 48, wet van 23 December 1946).

.../...

Daarom beveelt de Raad van State voor artikel 2 de volgende redactie voor :

Artikel 2.-

In het derde lid van artikel 48 der wet van 23 December 1946 worden aan de woorden "tot vernietiging wegens machtsafwending" toegevoegd de woorden : "of tot herziening".

+

+ +

§ 6 van artikel 1 van het voorstel zegt : "de arresten gewezen op beroep tot herziening worden gewezen in de taal van de beslissing waarvan de herziening wordt gevraagd". Deze bepaling is overbodig, daar de taal, die voor elke zaak tijdens de hele duur der rechtspleging moet worden gebruikt, krachtens de artikelen 26 en 27 der wet wordt vastgesteld zodra de zaak is ingediend

§ 7 van artikel 1 van het voorstel is overbodig zo men aanneemt dat voor het beroep tot herziening op dezelfde wijze als voor de vernietiging wegens machtsafwending wordt te werk gegaan.

Als tenslotte de wetgever het nuttig oordeelt, de wet tot regeling van een beroep tot herziening te doen terugwerken, is het de Raad van State niet duidelijk waarom die terugwerkende kracht enkel voor de in 1950, 1951 en 1952 gewezen arresten zou gelden, en niet voor die uitgesproken in 1948, 1949 en 1953.

.../...

De Raad van State stelt voor, in de wet een als volgt luidend artikel 3 op te nemen :

"Artikel 3.-

Indien hij die herziening aanvraagt, vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet of van het koninklijk besluit tot regeling van de voorwaarden inzake uitoefening van het beroep tot herziening, kennis heeft gekregen dat het stuk vals is of dat het verheelde stuk bestaat, gaat de termijn voor het beroep pas met laatstbedoelde datum in."

Op die wijze zijn alle tot nog toe door de Raad van State gewezen arresten vatbaar voor herziening, zelfs al dagtekent de valsheid van een stuk of de ontdekking van een verheeld stuk van vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot regeling van de herzieningsprocedure.

La proposition de loi tend à permettre la revision des arrêts contradictoires du Conseil d'Etat rendus en application des articles 9 et 10 de la loi organique du Conseil d'Etat, lorsque ces arrêts ont été rendus sur pièces reconnues ou déclarées fausses, ou lorsque, depuis l'arrêt, il a été recouvré des pièces décisives qui avaient été retenues par le fait de la partie adverse.

A cette fin, la proposition prévoit l'introduction d'un article 21 bis dans la loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat et la modification des articles 18, 20, 21, 22, 26 et 48 de cette loi.

+

+ +

La proposition est conçue comme si elle avait pour objet d'étendre le champ de la compétence du Conseil d'Etat, alors qu'elle ne fait qu'ajouter une voie de recours de plus contre les arrêts qu'il rend.

Le recours en revision ne permet pas de saisir le Conseil d'Etat d'une contestation nouvelle mais se borne, comme l'opposition ou la tierce opposition, à permettre la réouverture d'une contestation déjà tranchée.

Il s'ensuit que c'est à tort que la proposition envisage aux §§ 1er, 2, 3 et 5, la modification des articles 18, 20, §3, 21, alinéa 1er, et 22, alinéa 1er.

Il convient de remarquer, d'autre part, que dans l'économie du chapitre III du titre II de la loi du 23 décembre 1946, relatif à la procédure devant la section d'administration, la procédure à suivre devant cette section est réglée par des arrêtés royaux conformément aux règles fixées par la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement les voies de recours, telles l'opposition et la tierce opposition, l'article 21, alinéa 2, dispose que des arrêtés royaux en régleront les conditions d'exercice.

S'il se conçoit que le législateur détermine en instituant la voie extraordinaire de recours qu'est la revision, les moyens d'ouverture de ce recours et le point de départ du délai d'introduction, on n'aperçoit pas pourquoi il arrêterait lui-même, pour ce seul recours, toutes les conditions d'exercice et une série de règles de procédure qui, dans le système de la loi, doivent faire l'objet du règlement de procédure arrêté par le Roi.

Pour atteindre le but poursuivi par les auteurs de la proposition, il suffirait de compléter l'alinéa 2 de l'article 21 de la loi organique par la mention du recours en revision, et d'introduire dans cet article les dispositions relatives aux moyens d'ouverture du recours et au point de départ du délai d'introduction.

Toutes les autres dispositions trouveraient plus judicieusement leur place dans le règlement de procédure où elles pourraient constituer un chapitre nouveau du titre V, venant à la suite des chapitres relatifs aux oppositions et aux tierces oppositions.

La loi laissant au Roi le soin de fixer les conditions d'exercice du recours, le règlement de procédure pourrait alors préciser, comme le fait l'article 40 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 en ce qui concerne l'opposition, que sont seuls susceptibles de revision les arrêts rendus en application des articles 9 et 10 de la loi, à l'exception de ceux rendus sur les recours prévus à l'article 76 de la loi électorale communale qui, dans l'esprit du législateur, doivent certainement échapper à ce recours.

En vertu de la même attribution de pouvoirs, le Roi pourrait aussi fixer le délai d'introduction du recours en revision à trente jours, comme celui de l'opposition.

La proposition prévoit au § 4 de l'article 1er que le recours doit être pris dans le même délai que l'opposition, c'est-à-dire dans les trente jours de la notification de l'arrêt (article 42, arrêté du Régent du 23 août 1948).

La référence à l'opposition est inadéquate en ce qui concerne le point de départ du délai, la revision étant nécessairement liée à la découverte d'une pièce décisive retenue par une partie ou à la découverte de la fausseté d'une pièce.

Sous peine de créer une procédure inefficace, il importerait donc de préciser dans la loi que le délai ne commencera à courir qu'à dater du jour de la découverte de la fausseté d'un document décisif ou de l'existence de la pièce célée.

Sans doute, comme le font remarquer les auteurs de la proposition, faut-il garantir l'autorité de la chose jugée et la sécurité des situations juridiques. Cette sécurité est suffisamment assurée par la brièveté du délai du recours. Il se concevrait mal que l'utilisation d'une pièce fausse ou la rétention d'une pièce décisive soient protégées par un délai préfix. L'administration ne pourrait se plaindre d'une insécurité juridique dont elle serait elle-même la cause.

Le deuxième moyen d'ouverture du recours est libellé en termes tels qu'il permettrait à une partie de retenir une pièce dans l'intention de se ménager un recours en revision dans le cas où elle perdrait son procès.

Telle n'est certes pas l'intention des auteurs de la proposition. En précisant que la pièce doit avoir été retenue par l'adversaire, cet inconvénient serait évité.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de ces observations de rédiger l'article 1er comme suit :

Article 1er.-

§ 1er. A l'article 21, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946, la phrase : "ils régleront les conditions d'exercice des oppositions et tierces oppositions" est complétée par les mots suivants : "ainsi que des recours en revision".

§ 2. Il est ajouté à l'article 21 de la même loi deux alinéas rédigés comme suit :

"Les arrêts contradictoires peuvent seuls faire l'objet de revision. Le recours en revision n'est recevable que si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui avaient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Le délai du recours s'ouvre à partir du jour de la découverte de la fausseté de la pièce ou de l'existence de la pièce retenue.".

+

+ +

La proposition de loi réserve à la seule assemblée générale de la section d'administration la connaissance du recours en revision. Elle crée ainsi pour la revision une procédure plus sévère que celle qui est suivie en cas de détournement de pouvoir, ce qui risque d'encombrer, sans profit pour personne, l'assemblée générale de recours introduits manifestement sans fondement.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il devrait être procédé comme en cas de détournement de pouvoir, c'est-à-dire que l'assemblée générale ne serait saisie que si une chambre reconnaît au préalable qu'il y a lieu à revision (article 48, loi du 23 décembre 1946).

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat suggère de rédiger l'article 2 comme suit :

Article 2.-

A l'alinéa 3 de l'article 48 de la loi du 23 décembre 1946 les mots : "ou à revision" sont ajoutés aux mots : "à annulation du chef de détournement de pouvoir".

+

+ +

.../...

Le § 6 de l'article 1er de la proposition prévoit que "les arrêts rendus sur recours en revision sont rendus dans la langue de la décision dont revision est demandée". Cette disposition est inutile, la langue à employer pour chaque affaire durant tout le cours de la procédure étant déterminée, en vertu des articles 26 et 27 de la loi, dès le moment où elle est introduite.

Le § 7 de l'article 1er de la proposition est inutile si l'on admet qu'il soit procédé pour le recours en revision de la même manière qu'en cas de détournement de pouvoir.

Enfin, si le législateur trouve opportun de donner à la loi organisant un recours en revision un effet rétroactif, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi cet effet serait limité aux arrêts rendus durant les années 1950, 1951, 1952, à l'exclusion de ceux prononcés au cours des années 1948, 1949 et 1953.

Le Conseil d'Etat propose d'insérer dans la loi un article 3, qui pourrait être rédigé de la manière suivante :

Article 3.-

Si le demandeur en revision a eu connaissance de la fausseté de la pièce ou de l'existence de la pièce célée avant les dates de l'entrée en vigueur de la présente loi ou de l'arrêté royal réglant les conditions d'exercice du recours en revision, le délai du recours ne s'ouvre qu'à cette dernière date.

Ainsi tous les arrêts rendus jusqu'à ce jour par le Conseil d'Etat seront susceptibles de revision, même si la fausseté d'une pièce ou la découverte d'une pièce célée est antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal organisant la procédure en revision.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

raadsheer van State,
conseiller d'Etat,

voorzitter
président

J.COYETTE,
K.MEES,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

J.VAUTHIER,
F.DUCHENE,

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

J.CYPRES,

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier
greffier.

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

La concordance entre la
version néerlandaise et la ver-
sion française a été vérifiée
sous le contrôle de M. MEES.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.CYPRES.

(get.) F.LEPAGE.

van Binnenlandse Zaken.
de l'Intérieur.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à M. le Ministre

De

1953.

Lo

1953.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.