Conseil d'Etat - Raad van Staat
LEGISLATION - - WETGEVING
- 5. JUN 1963
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. coordination

By

MTL.

L.8296/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 27 février 1963, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la réforme du contentieux administratif", a donné le 30 avril 1963 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 27e februari 1963 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen", heeft de 30e april 1963 het volgend advies gegeven :

C.E. - R.A.
Entrée Binnen
6.6.63
N°
DOSSIER

B. Situation actuelle du contentieux administratif.

Le délai dans lequel le Conseil d'Etat est invité à donner son avis, le nombre et l'importance des questions abordées par la proposition n'ont pas permis de dresser un tableau exhaustif du contentieux administratif (1). Il a paru utile, toutefois, de rappeler, à titre exemplatif, les procédés selon lesquels le législateur ou le Gouvernement, agissant en vertu de la loi, ont eu généralement recours pour organiser le contentieux.

Pendant une longue période, le législateur s'est abstenu d'intervenir ou n'est intervenu qu'exceptionnellement pour organiser le règlement des litiges administratifs. Les cours et tribunaux retenaient alors la connaissance d'un certain nombre des contestations portant sur des droits subjectifs, qu'ils estimaient pouvoir juger sans s'immiscer dans l'administration. La compétence des juridictions spéciales portait principalement sur les droits politiques traditionnels, qui dérivaient des lois électorales, des lois fiscales, de la loi sur la milice. Et encore, rarement ces juridictions étaient-elles souveraines; nombre de leurs décisions relevaient des cours et tribunaux par la voie de l'appel ou du pourvoi en cassation.

.../...

(1) Le Gouvernement n'ignore pas que l'Institut belge des sciences administratives s'est assigné l'étude de la réforme des juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat. Il a reçu communication d'un premier rapport sur la réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré où l'on trouve, pour des secteurs très importants, et notamment pour la sécurité sociale, les juridictions professionnelles, les marchés publics, la milice et les étrangers, un relevé des juridictions existantes avec leurs principales caractéristiques.

Au cours des dernières années,on a vu ensemble la création du Conseil d'Etat, qui est désormais la seule juridiction souveraine dans l'ordre administratif, et la prolifération des juridictions spécialisées. En de multiples matières, le législateur a créé, ou a chargé le Roi de créer des juridictions spéciales dont le Conseil d'Etat contrôle les décisions sur base de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat.

Dans le règlement du contentieux administratif, le législateur a ainsi usé des procédés les plus divers et l'on peut citer notamment :

- l'attribution de compétences aux cours et tribunaux par la voie de l'opposition à une contrainte (contentieux des impôts indirects);
- l'attribution d'une compétence de premier ressort à une juridiction administrative et d'une compétence d'appel à une juridiction judiciaire (contentieux des impôts sur les revenus (1), discipline des avocats, revision des listes électorales);

.../...

(1) La Cour de cassation, dont la proposition critique la jurisprudence récente, encore que celle-ci paraisse solidement établie, reconnaît l'autorité de la chose jugée à la décision du directeur des contributions directes et qualifie sa mission comme étant "à la fois juridictionnelle et administrative" (voir infra).

- attribution d'une compétence de premier ressort et d'une compétence d'appel à la juridiction administrative, et d'une compétence de cassation à la Cour de cassation (ordres professionnels, pensions des ouvriers mineurs, milice);
- attribution d'une compétence de premier ressort à une juridiction administrative et d'appel au Conseil d'Etat (cas de l'article 10, 1°, 3° et 4°, de la loi du 23 décembre 1946);
- attribution d'une compétence de premier et dernier ressort au Conseil d'Etat (cas de l'article 10, 2°, 3° et 4°, de la loi du 23 décembre 1946);
- attribution d'une compétence de premier ressort et d'une compétence d'appel à la juridiction administrative et d'une compétence d'annulation au Conseil d'Etat (pensions des employés et des ouvriers, pensions des travailleurs indépendants, la plupart des statuts de la reconnaissance nationale, pensions de réparation, pensions civiles d'invalidité, frais de curage des cours d'eau non navigables);
- attribution d'une compétence à une juridiction administrative à un seul degré et d'une compétence d'annulation au Conseil d'Etat (compte de fin de gestion du receveur communal, indemnités de milice, liquidation des organismes et services déclarés nuls par l'arrêté-loi du 5 mai 1944).

Dans les deux derniers cas, la compétence d'annulation du Conseil d'Etat est de droit commun en vertu de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946; elle est parfois rappelée expressément (1) ou implicitement (2) par la loi.

.../...

(1) Lois coordonnées du 30 janvier 1954, relatives à la réparation des dommages de guerre aux biens privés, article 41.
(2) Loi du 12 avril 1958 relative au cumul médico-pharmaceutique, article 7.

La variété des procédés d'organisation contentieuse va de pair avec la variété des procédures, voire même avec l'absence de toute procédure tracée par la loi ou en vertu de la loi. La section d'administration du Conseil d'Etat a pallié les carences les plus graves en imposant aux juridictions, en raison même de leur nature, le respect des droits de la défense et la motivation des décisions. Mais il n'est pas en son pouvoir de remédier, par sa seule jurisprudence, aux lacunes moins essentielles des procédures, ni davantage d'uniformiser la procédure administrative dans toute la mesure compatible avec la diversité des litiges administratifs.

C. Objet de la proposition.

En vue de normaliser et d'améliorer le contentieux administratif, la proposition suggère les mesures suivantes :

- établissement par la loi de certaines règles fondamentales en matière de procédure (article 1er, alinéa 1er, et article 8);
- attribution au Roi du pouvoir de régler la procédure pour le surplus (article 1er, alinéa 2, et article 8);
- institution du Conseil d'Etat comme seul juge d'annulation en matière administrative (article 2, alinéa 1er);
- attribution au Roi du pouvoir d'instituer le Conseil d'Etat comme juge d'appel en certaines matières (article 3);

.../...

- attribution au Conseil d'Etat du pouvoir de se prononcer "sur les conflits de compétence ou de décisions qui s'élèvent entre les juridictions administratives" (article 4);
- création du recours en annulation dans l'intérêt de la loi en matière administrative (article 5);
- attribution au Conseil d'Etat de la discipline sur les juges administratifs (article 6);
- obligation pour le juge du fond saisi par renvoi du Conseil d'Etat de se conformer au point de droit jugé par celui-ci (article 2, alinéas 2 et 3);
- extension de la compétence de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat (article 9);
- institution du sursis à l'exécution "des actes et des sentences" déférés au Conseil d'Etat (article 10).

En outre, dans le but de provoquer des regroupements de compétences, le Roi aurait le pouvoir de "restituer au pouvoir judiciaire la connaissance des contestations qui sont actuellement jugées par les juridictions administratives" (article 7).

Sur un point, la proposition sort du domaine du contentieux administratif. L'article 8 rend l'article 1er applicable à la Cour des comptes, qui n'est pas une juridiction administrative.

La proposition ne touche au Conseil d'Etat qu'en tant que celui-ci est juge d'appel ou d'annulation des décisions des juridictions administratives, sauf par l'article 10, qui institue le sursis à l'exécution aussi bien pour les actes non juridictionnels que pour les "sentences".

.../...

D. Présentation des textes.

Sur le plan légistique, il s'indique :

- d'insérer dans la loi du 23 décembre 1946 les dispositions touchant le Conseil d'Etat;
- d'isoler, dans un chapitre spécial, la disposition relative à la Cour des comptes, si elle est maintenue (voir infra);
- de regrouper les dispositions concernant les juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat;
- d'abroger expressément les dispositions que le vote de la proposition aura pour effet d'abroger implicitement.

Il est dès lors suggéré de diviser la proposition en quatre chapitres, respectivement :

1) Dispositions générales relatives aux juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat (articles 1er, 2, alinéa 2, partim, et alinéa 3, 7 et 8, partim, de la proposition);

2) Dispositions relatives à la Cour des comptes (article 8, partim, de la proposition);

3) Dispositions relatives au Conseil d'Etat (les autres dispositions de la proposition);

4) Dispositions finales.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat a refondu la proposition. L'ordre des dispositions du texte proposé est, au chapitre Ier, l'ordre logique

.../...

d'une loi d'organisation et de procédure juridictionnelle et, au chapitre III , l'ordre des articles de la loi du 23 décembre 1946. Tel sera, dans la suite de cet avis, l'ordre d'examen des articles.

CHAPITRE Ier. - DISPOSITIONS GENERALES RELATIVES AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AUTRES QUE LE CONSEIL D'ETAT.

A. Champ d'application.

1° La notion de juridiction administrative.

La proposition fait usage, à de nombreuses reprises, dans son texte et dans ses développements, de l'expression "juridictions administratives". La notion de juridiction est controversée en doctrine autant que le critère de l'acte juridictionnel (1). Le silence de la loi, l'incertitude de la doctrine à cet égard rendent dès lors imprécis le champ d'application de la proposition.

.../...

(1) Pour des exposés de la controverse, voir J. DEMBOUR Les actes de la tutelle administrative en droit belge, p. 26-69, Bruxelles, 1955; C. CAMBIER, Principes du contentieux administratif, T. Ier. Le juge dans l'Etat. Le contrôle judiciaire de l'administration, p. 113-148. Bruxelles, 1961.

On ne remédierait à cette imprécision que par l'énumération, dans la loi, des organismes et autorités à considérer comme des juridictions. Le Conseil d'Etat n'a pu se livrer, dans le délai fixé par la demande d'avis, aux recherches minutieuses et aux études approfondies nécessaires à cette fin.

A vouloir déterminer avec trop de précision le champ d'application de la proposition, on risquerait, d'une part, de juridictionnaliser des organismes qu'il est opportun de ne pas détacher de l'administration active, et d'autre part, de négliger des organismes dont la nature juridictionnelle est moins apparente et dont la procédure, de ce fait, souffre le plus gravement des carences que la proposition veut pallier.

Les mêmes observations vaudront pour le champ d'application des arrêtés royaux à édicter pour l'exécution de la loi ou en vertu des pouvoirs que le Gouvernement y puisera. Dans la mesure où ces arrêtés désigneraient les organismes et autorités soumis à leur application, ils ne formuleraient que l'opinion du pouvoir exécutif quant à la nature de ces organismes ou autorités, sans lier sur ce point les cours et tribunaux, le Conseil d'Etat ou les autres juridictions.

En dernière analyse, et tant que la loi ne se sera pas prononcée, une marge d'incertitude subsistera, où la qualification appartiendra à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. Il est probable que les hasards du contentieux donneront à ces juridictions l'occasion de mettre fin aux controverses sur la nature des organismes existants. Il est à souhaiter, d'autre part, que les juridictions administratives à naître soient expressément soumises à la loi proposée.

.../...

2° Les pouvoirs juridictionnels du Roi.

Le Roi exerce en certaines matières des pouvoirs juridictionnels. Il en était ainsi lorsqu'il statuait, sur base de l'article 35 de la loi du 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables , sur les différends opposant la commune et les riverains sur la répartition des frais de curage, d'entretien et de réparation (1). Les articles 7 et 18 de la loi du 15 mars 1950 modifiant la législation relative aux cours d'eau non navigables n'ont apparemment pas modifié la nature de la décision du Chef de l'Etat.

La proposition contient des dispositions qui ne sauraient s'appliquer au Roi statuant au contentieux : tel est le cas des dispositions relatives à la composition et au prononcé en audience publique. D'autre part, il est utile de prévoir que la procédure établie par arrêté royal en application de l'article 1er de la proposition (article 5 du texte proposé) doive subir certains aménagements pour les cas où la décision appartient au Roi.

.../...

(1) Conseil d'Etat, arrêt BRUXELMAN, n° 3188, du 1er mars 1954. Tous les arrêts cités ont paru, à leur date, dans le Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, section d'administration, statuant au contentieux. (HEULE, depuis 1948).

L'article 6 du texte proposé règle le cas des décisions contentieuses prises par arrêté royal.

3° La Cour des comptes, les conseils de l'Ordre des avocats et les directeurs des contributions directes.

L'article 8 de la proposition rend l'article 1er de la proposition (articles 3 et 5 du texte proposé) applicable aux directeurs régionaux des contributions, à la Cour des comptes et aux conseils de l'Ordre des avocats, pour des motifs distincts suivant le cas.

a) La Cour des comptes.

Selon les développements, "la Cour des comptes n'est pas une juridiction administrative. "Elle est une institution parlementaire ... Elle ne tomberait pas sous l'application de notre proposition sans une disposition expresse". L'auteur de la proposition se réfère ainsi à une doctrine qui paraît constante (1). C'est pour cette raison que le texte proposé consacre à la Cour des comptes un chapitre spécial, le chapitre II, qui insère dans la loi du 29 octobre 1846 un article 12bis étendant à la Cour des comptes l'application de l'article 3.

.../...

(1) Voir Ch. HUBERLANT, Le "caractère parlementaire" de la Cour des comptes en droit belge, dans Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1955, p. 65-69).

On peut néanmoins se demander si une disposition relative à la Cour des comptes est à sa place dans une loi sur la réforme du contentieux administratif et s'il ne serait pas préférable de régler la procédure en Cour des comptes par une loi particulière.

De toute façon, il ne se concevrait pas que le Gouvernement soit investi de pouvoirs en ce qui concerne le règlement de la procédure en Cour des comptes, étant donné que l'article 116, alinéa 3, de la Constitution dispose que cette Cour "est organisée par la loi".

b) Les conseils de l'Ordre des avocats.

Les développements de la proposition reconnaissent aux conseils de l'Ordre des avocats le caractère de "juridictions administratives disciplinaires". Il peut alors paraître étrange que l'article 8 de la proposition les soumette expressément à l'application de l'article 1er. En fait, l'auteur entend maintenir à la Cour d'appel la charge de juger des recours introduits contre les décisions des Conseils de l'Ordre, tout en contraignant ceux-ci à suivre les règles de procédure imposées à toutes les juridictions administratives. Il s'impose à cette fin, non pas de leur appliquer expressément l'article 1er, - ce qui pourrait faire douter de leur nature de juridiction administrative -, mais de prévoir une exception à l'article 3 de la proposition qui permet au Roi d'instituer le Conseil d'Etat comme juge d'appel des juridictions administratives. Le cas des conseils de l'Ordre des avocats sera,

.../...

dès lors, réglé au chapitre III du texte proposé. Il sera néanmoins prévu que l'article 7 du texte proposé par le Conseil d'Etat (article 7 de la proposition) ne leur est pas applicable.

c) Les directeurs des contributions directes.

Les développements de la proposition justifient l'extension expresse de l'article 1er aux directeurs des contributions par l'affirmation que ceux-ci ne sont que des autorités administratives sans caractère juridictionnel, "puisqu'ils peuvent refaire le travail de l'administration et, statuant ultra petita, aggraver la charge fiscale du réclamant. Ils ne seraient donc pas soumis à notre proposition, n'était que notre article 8 leur impose de respecter un minimum de procédure". L'auteur de la proposition n'ignore pas la jurisprudence de la Cour de cassation qui reconnaît un caractère juridictionnel à la mission des directeurs, mais il en conteste le bien-fondé.

La jurisprudence de la Cour de cassation paraît actuellement fermement établie. La Cour décide que les décisions des directeurs provinciaux bénéficient de l'autorité de la chose jugée (1), mais elle caractérise

.../...

(1) Cass., 31 janvier 1956 (deux arrêts) et 3 juillet 1956 (Pas., 1956, I, p. 557-560 et 1234), 28 février 1957 (Pas., 1957, I, p. 778-780), 5 et 19 novembre 1957 et 18 février 1958 (Pas., 1958, I, p. 230-232, 291-293, et 665-666), et 23 mai 1961 (Pas.1961, I,p. 1013-1015).

la mission du directeur comme étant "à la fois administrative et juridictionnelle" (1). Elle ne considère dès lors pas, comme semble le faire l'auteur de la proposition, que l'exercice de la mission administrative exclut l'exercice de la mission juridictionnelle(2).

.../...

---

(1) Cass., 4 novembre 1958 (Pas., 1959, I, p. 849-851, et la note (Revue fiscale, 1959, p. 394-398).

(2) La controverse entre les tenants de la thèse administrative et les tenants de la thèse juridictionnelle a été exposée de manière circonstanciée dans une note de M. F. DE VISSCHERE sous les arrêts du 31 janvier 1956 (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1957, p. 48-51). Les premiers font valoir que le directeur serait juge en sa propre cause, que les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1881 ne le considèrent pas comme un juge, que le contribuable seul peut interjeter appel de la décision et que le directeur peut statuer ultra petita. Les autres se fondent sur ce que le directeur statue en droit sur une contestation et observent que s'il est vrai qu'il peut modifier la cotisation contestée après avoir statué sur les prétentions respectives, le même pouvoir appartient à la cour d'appel. M. DE VISSCHERE n'attache pas grande importance à la controverse. Il lui paraît suffire que la loi ait précisé le caractère définitif de la décision qui n'est pas frappée d'appel et que le directeur échappe au pouvoir hiérarchique du Ministre dans l'exercice du pouvoir que la loi lui attribue directement.

Le point de vue de la Cour de cassation a été partagé par la commission des Finances de la Chambre des Représentants, qui s'y est référée pour rejeter un projet de loi, voté par le Sénat, complétant l'article 12 de la loi du 6 septembre 1895. Le rapport de M. Tielemans déclare notamment (1) :

> "Le directeur des contributions est "une "juridiction contentieuse" au sens de "l'article 94 de la Constitution. Ses déci- "sions portent le même caractère qu'un ju- "gement ordinaire : force de chose jugée, "mais également dessaisissement du juge, une " fois la décision rendue".

La jurisprudence de la Cour de cassation et l'avis de la commission des Finances de la Chambre des Représentants, auxquels la section de législation du Conseil d'Etat se rallie, suffisent à lever tout doute quant à l'application de l'article 1er de la proposition au directeur des contributions, sans qu'il soit nécessaire de l'affirmer dans une disposition expresse qui risquerait de remettre en question la nature juriditionnelle de la décision du directeur. Mais, comme pour les conseils de l'Ordre des avocats, la proposition n'entend pas donner au Roi le pouvoir d'instituer le Conseil d'Etat comme juge d'appel des décisions du directeur. C'est pourquoi le texte proposé réglera ce cas en son chapitre III. Il est également précisé

.../...

---

(1) Documents Chambre, session 1957-1958, n° 826-3.

que l'article 7 du texte proposé (article 7 de la proposition) n'est pas applicable au directeur des contributions directes.

B. Objet du chapitre.

La proposition, en tant qu'elle vise les juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat, a un triple objet. Elle impose un certain nombre de règles d'organisation et de procédure. Elle charge le Roi de régler pour le surplus la procédure contentieuse administrative. Elle donne au Roi le pouvoir d'attribuer aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire le jugement de certaines contestations dont la connaissance appartient actuellement aux juridictions administratives.

Les articles 1er à 4 et 6, alinéa 1er, du texte proposé par le Conseil d'Etat reprennent les dispositions auxquelles la loi proposée soumettra directement toutes les juridictions administratives. Les articles 5, 6, alinéa 2, et 7 règlent les pouvoirs attribués au Roi.

C. Examen des articles.

L'article 1er du texte proposé reprend l'article 2, alinéa 3, de la proposition, aux termes duquel "les juridictions administratives comptent au moins "autant de membres suppléants qu'il y a de membres ef- "fectifs".

.../...

On veut ainsi que la juridiction à laquelle le Conseil d'Etat renvoie l'affaire après annulation soit composée d'autres juges que la juridiction qui a rendu la décision annulée (1). La disposition ne saurait dès lors concerner que les juridictions présentant la double caractéristique d'être de dernier ressort et d'être compétentes pour tout le Royaume. En effet, le renvoi ne se fera jamais qu'à une juridiction de dernier ressort, et ainsi qu'on le verra lors de l'examen de la première phrase de l'article 2, alinéa 2, de la proposition (article 14 du texte proposé), il ne se fera à la même juridiction autrement composée qu'à défaut d'autre juridiction de dernier ressort compétente "ratione materiae".

Le texte proposé contient ces précisions, qui apparaissent d'ailleurs indispensables si l'on veut éviter des difficultés pour l'application de la disposition à certaines juridictions telles que les députations permanentes. Il se concevrait mal que l'on modifiât implicitement l'organisation politique des provinces par le moyen d'une loi ayant pour objet de régler l'exercice de la fonction juridictionnelle des députations permanentes.

L'article 2 du texte proposé est nouveau. Il est à craindre, eu égard à l'article 127 de la Constitution, qu'une habilitation aussi générale que celle qui est prévue à l'article 1er, alinéa 2, de

.../...

(1) Développements, page 2.

la proposition ne soit insuffisante pour permettre au Gouvernement d'ordonner la prestation de serment des témoins. Si le législateur entendait réprimer pénalement le refus de comparaître ou de déposer sous serment, l'article 2 devrait être complété par une disposition analogue à celle qui est proposée par le Gouvernement en remplacement de l'article 16 de la loi du 23 décembre 1946 (1) :

"Article 16.-

S'il y a lieu à enquête, la section d'administration ordonne qu'il y soit procédé soit à son audience, soit par le membre du Conseil d'État ou de l'auditorat qu'elle aura commis.

La chambre peut ordonner que les témoins seront entendus sous serment. En ce cas, ils prêteront le serment suivant : "Je jure de dire la vérité; ainsi m'aide Dieu".

Les témoins sont cités par lettre recommandée à la poste. Toute personne citée pour être entendue en témoignage par application du présent article, sera tenue de comparaître et de satisfaire à la citation. Le refus de comparaître, de prêter serment ou de déposer sera puni d'une amende de vingt-six à cent francs.

Procès-verbal relatif à la non-comparution ou au refus de témoigner sous serment sera dressé et transmis au procureur du Roi de l'arrondissement dans lequel le témoin devait être entendu.

.../...

(1) Doc. Sénat, session 1962-1963, n° 128, page 16.

Les dispositions du Code pénal relatives au faux témoignage en matière civile ainsi qu'à la subornation de témoins sont applicables à la procédure d'enquête prévue par le présent article".

L'article 3 du texte proposé reprend la deuxième phrase de l'article 1er, alinéa 1er, de la proposition. Il a été divisé en trois alinéas pour que son application en soit possible aux décisions contentieuses prises par arrêté royal.

L'article 4 du texte proposé reprend la deuxième phrase de l'article 2, alinéa 2, de la proposition, qui se borne à consacrer une règle déjà affirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (1) et par la doctrine (2).

.../...

(1) Arrêt JACQUEMART, n° 5009, du 8 mars 1956, et la note W. VAN ASSCHE, dans Revue de l'administration, 1956, pages 245-248.

(2) H. VELGE. La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat, pages 189-192. Bruxelles 1947. M. VELGE se fonde sur les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 (déclaration du Ministre de l'Intérieur au Sénat le 4 décembre 1946, Pasinomie, 1946, pages 1341 et suivantes). Voir également, pour la doctrine française, P. de FONTREAULX, Les pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres tribunaux administratifs, pages 209-211, Paris 1930.

L'article 5 du texte proposé reprend la première phrase de l'alinéa 1er et l'alinéa 2 de l'article 1er de la proposition.

La proposition, dans ses développements, exclut expressément la publicité des audiences des règles qui doivent s'imposer à toutes les juridictions, sans toutefois porter atteinte aux dispositions qui imposent cette forme spécialement à certaines juridictions.

En son alinéa 2, l'article 1er de la proposition investit le Roi du pouvoir de régler la procédure, ce qui doit naturellement s'interpréter en fonction des prescriptions de l'alinéa 1er, et du pouvoir de déterminer les formes et les délais des recours.

Tel qu'il est rédigé, et en vertu du principe selon lequel les lois générales n'abrogent pas les lois spéciales antérieures, l'article 1er de la proposition serait sans incidence sur les lois actuellement en vigueur qui règlent d'une manière complète la procédure devant des juridictions administratives. Il se bornerait à suppléer ou à permettre au Roi de suppléer aux lacunes des lois qui ne règlent cette procédure que d'une manière incomplète ou qui ne la règlent pas. Or, tel n'est pas le but de la proposition, qui est d'attribuer au Roi le pouvoir non seulement de fixer les règles de procédure où il n'y en a pas et de les compléter où elles sont insuffisantes, mais encore de modifier les règles établies par des lois particulières "afin d'uniformiser au maximum les règles de procédure devant toutes les juridictions "(1).

.../...

(1) Devéloppement, page 1).

Il importe dès lors de déterminer l'étendue des pouvoirs que la proposition entend conférer au Roi. Plus spécialement, il s'agit de savoir si ces pouvoirs comporteront celui de modifier la composition des juridictions, ou de porter atteinte aux dérogations que les lois particulières ont apportées à la compétence normale du juge d'appel. De tels pouvoirs ne seraient pas exorbitants, puisque le législateur, en de nombreuses matières, a donné au Roi les pouvoirs les plus larges en ce qui concerne la détermination de la procédure contentieuse. Mais il semble que le but de la proposition ne soit pas de conférer des pouvoirs aussi étendus.

L'exemple de la composition des juridictions est particulièrement frappant à cet égard. Lorsque la loi a arrêté elle-même cette composition, elle l'a fait généralement en fonction des impératifs bien précis de la matière qu'elle réglait : souci d'une composition paritaire de travailleurs et d'employeurs (1), souci d'associer les représentants de l'administration et des intérêts en cause, (2) souci d'allier la compétence à la

.../...

(1) Loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, article 18.

(2) Lois coordonnées du 16 octobre 1954 relatives au statut des prisonniers politiques et de leurs ayants droit, article 33.

C'est dans cet esprit qu'a été rédigé l'article 5 du texte proposé. Les pouvoirs du Roi y sont donc plus limités que ceux qui résulteraient d'une interprétation trop large qui paraît ne pas répondre au but poursuivi. Toutefois, le texte attribue expressément au Roi le pouvoir de fixer la formule exécutoire parce qu'un tel pouvoir serait peut-être difficile à justifier sans une habilitation précise.

L'alinéa 4 de l'article 5 du texte proposé est nouveau. Il prévoit la délibération en conseil des Ministres des arrêtés royaux à prendre en vertu des alinéas 1er à 3. L'opportunité de cette formalité se justifie à la fois par l'importance des arrêtés royaux, qui modifieront des lois, et par le fait qu'ils concerneront les attributions de plusieurs Ministres.

En outre, le même alinéa permettra de pallier toute objection tirée du principe que les lois générales ne modifient pas les lois spéciales antérieures. En chargeant le Roi de constater expressément l'abrogation des dispositions qui seront remplacées par les règles générales de procédure contentieuse administrative, il contribuera à lever toute équivoque sur le maintien en vigueur des dispositions spéciales.

L'article 6 du texte proposé est nouveau. Il a été inséré pour régler le cas des décisions juridictionnelles du Roi (voir ci-dessus, A, 2°).

.../...

L'article 7 du texte proposé reprend la substance de l'article 7 de la proposition. Il confère donc au Roi le pouvoir de transférer aux cours et tribunaux la connaissance des contestations qui sont actuellement de la compétence des juridictions administratives.

L'alinéa 2 précise que le pouvoir du Roi de régler la procédure devant les tribunaux ne s'exercera qu'en cas de besoin; on concevrait mal que la normalisation de la procédure administrative s'opérât au prix de complications inutiles de la procédure judiciaire. En outre, l'alinéa 3 permet expressément la suppression des juridictions administratives qui viendraient à être privées de toute compétence, et l'alinéa 4 confère au Roi le pouvoir d'arrêter les dispositions transitoires qui pourraient s'avérer nécessaires.

CHAPITRE II - DISPOSITION RELATIVE A LA COUR DES COMPTES.

L'article 8 de la proposition concerne la procédure en Cour des comptes. Le Conseil d'Etat fait observer que l'attribution, au Roi, quant à la Cour des comptes des pouvoirs prévus par l'article 1er de la proposition (article 5 du texte proposé) ne se conciliait pas avec l'article 116, alinéa 3 de la Constitution. L'article 8 du texte proposé se borne dès lors à étendre à la Cour des comptes l'application de l'article 3 du texte proposé.

.../...

CHAPITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL D'ETAT.

A. Introduction.

1. Objet du chapitre.

a) l'ensemble des dispositions relatives au Conseil d'Etat procède de l'intention "de regrouper tout le contentieux administratif sous la houlette du Conseil d'Etat", qui doit être "le gardien de la légalité dans l'ordre administratif tout comme la Cour de cassation assume ce rôle au sein du pouvoir judiciaire" (1). A cette fin, l'article 2, alinéa 1er, de la proposition tend à faire du Conseil d'Etat le seul juge d'annulation en matière administrative. L'article 3 habilite le Roi à en faire un juge d'appel en certaines matières. La prééminence du Conseil d'Etat doit, en outre, se traduire par une série de compétences nouvelles destinées à lui permettre de veiller au respect de la légalité et d'assurer l'unité de jurisprudence administrative : la prévention et la solution des contrariétés de décisions (article 4 de la proposition), l'annulation dans l'intérêt de la loi (article 5), la discipline sur les juges administratifs (article 6), l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation qui s'impose à la juridiction de renvoi (article 2, alinéas 2 et 3).

b) En même temps, quoique de manière moins apparente, la proposition tend à répartir les compétences juridictionnelles en deux blocs homogènes, celui

.../...

(1) Développements, page 2.

de l'ordre judiciaire et celui de la juridiction administrative (1). Ainsi, il ne devrait plus y avoir de contentieux hybride où des contestations relevant de la juridiction administrative ressortissent en appel ou en cassation au pouvoir judiciaire. En effet, ou bien la juridiction administrative serait maintenue et la contestation relèverait du Conseil d'Etat en appel ou en annulation. Ou bien la juridiction administrative serait supprimée ou dépouillée de sa compétence en vertu de l'article 7 de la proposition et les contestations dont elle connaissait ressortiraient au pouvoir judiciaire.

La proposition ne réalise pas complètement cet objectif. En effet, l'auteur entend laisser subsister des juridictions administratives relevant du pouvoir judiciaire; les appels des décisions des conseils de discipline de l'Ordre des avocats et des directeurs des contributions continueront à être portés devant les cours d'appel. Ces dérogations s'inspirent de raisons pratiques évidentes. Maintenant la situation existante, elles n'appellent d'ailleurs pas d'observations.

Dans le même ordre d'idées, on peut se demander si la proposition ne présente pas une lacune. Elle se défend de toucher au contentieux des impôts directs

.../...

(1) Sous réserve, naturellement de l'article 106 de la Constitution, aux termes duquel "la Cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions" et de l'article 20 de la loi du 23 décembre 1946, qui règle la procédure du conflit d'attributions entre le Conseil d'Etat et le pouvoir judiciaire.

de l'Etat en observant que "ce contentieux est fort proche du contentieux civil" (1). Or, elle s'abstient de disposer quant au contentieux fiscal des communes dans la mesure où celui-ci relève de la députation permanente. Si le projet est voté tel quel, le Gouvernement se trouvera devant l'alternative de ne pas toucher à la compétence des députations permanentes en la matière, alors que les recours actuels à la Cour de cassation (2) seront remplacés par des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ou de supprimer cette compétence sans pouvoir organiser une nouvelle juridiction fiscale. Selon le cas, le remembrement souhaité n'aura pas lieu, ou l'attribution en premier ressort des contestations fiscales communales aux tribunaux fera surgir des problèmes techniques délicats. Certes, la solution de ces problèmes techniques relèverait du pouvoir général du Roi de prendre les règlements nécessaires à l'exécution des lois et du pouvoir réglementaire spécial dont le Roi sera investi par l'article 7 de la proposition (article 7 du texte proposé). Mais il serait préférable de soumettre les décisions fiscales des députations permanentes au même régime que celles des directeurs régionaux des contributions directes. Il suffit à cette fin de ne pas mentionner, parmi les dispositions à abroger au chapitre IV, celles qui ouvrent un pourvoi en cassation contre

.../...

(1) Développements page 4.

(2) Les recours à la Cour d'appel subsisteraient, mais le Roi pourrait les supprimer et les remplacer par des recours en appel au Conseil d'Etat.

ces décisions (1).

c) Le chapitre III comprend encore quelques dispositions dont les unes sont destinées à donner des garanties nouvelles aux requérants qui se pourvoient devant le Conseil d'Etat (article 10 de la proposition), et dont les autres visent à prévenir et à résoudre les contrariétés de jurisprudence en Conseil d'Etat (article 9 de la proposition).

2. Plan du chapitre.

Les dispositions de la proposition regroupées dans le chapitre III du texte proposé seront étudiées dans l'ordre où il conviendrait de les insérer dans la loi du 23 décembre 1946, soit :

Proposition	= Loi du 23 décembre 1946 =	Texte proposé.
- article 2, alinéa 2, première phrase	= article 19bis	= article 14
- article 3	= article 10, 5°	= article 11
- article 4	= article 8bis	= article 9
- article 5	= article 9bis	= article 10
- article 6	= article 10ter	= article 13
- article 8	= article 10, 5° (partim)	= article 11
- article 9	= article 48	= article 16
- article 10	= article 10bis	= article 12
- article nouveau (2)	= modification de l'article 21	= article 15.

.../...

(1) et de compléter, à l'article 11 du texte proposé, l'article 10, 5°, de la loi du 23 décembre 1946 par la mention des décisions fiscales des députations permanentes.

(2) Disposition rendue nécessaire par l'insertion des articles 8bis, 9bis, 10bis et 10ter.

L'article 2, alinéa 1er, de la proposition aurait sa place logique à l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, mais il n'a de véritable portée que dans la mesure où il tend à l'abrogation des dispositions spéciales qui ouvrent un pourvoi devant la Cour de cassation contre des décisions contentieuses administratives (voir ci-dessous, C, et chapitre IV).

B. La solution des contrariétés de décisions (1).

Le maintien d'un certain démembrement du contentieux administratif doit entraîner un amendement à l'article 4 de la proposition qui charge le Conseil d' Etat de se prononcer "sur les conflits de compétence ou de décisions qui s'élèvent entre les juridictions administraives". Selon les développements, le Conseil d'Etat aura ainsi "le pouvoir de statuer en règlement de juges administratifs tout comme la Cour de cassation vis-à-vis des tribunaux judiciaires". On concevrait mal que le Conseil d'Etat soit appelé à trancher des conflits où sont impliquées des juridictions administratives dont les décisions peuvent être déférées aux cours et tribunaux. Il convient, dès lors, de préciser que la loi nouvelle ne concerne que les juridictions administratives du ressort du Conseil d'Etat.

.../...

(1) Article 4 de la proposition, que l'article 9 du texte proposé insère dans la loi du 23 décembre 1946 sous la forme d'un article 8bis.

La comparaison du texte et des développements laisse subsister une incertitude sur la portée de la proposition. Le texte mentionne les conflits de compétence ou de décisions, tandis que les développements ne parlent que des règlements de juges. Il semble que les cas envisagés par le texte soient les suivants :

- deux juridictions administratives sont saisies d'un même procès;
- deux juridictions administratives se déclarent compétentes pour prononcer sur la même demande;
- deux juridictions administratives refusent de connaître d'une demande pour le motif que celle-ci est du ressort de l'autre juridiction;
- deux juridictions administratives prononcent au fond sur le même objet ou sur la même question des décisions contradictoires, d'où il résulte que la justice n'est pas rendue.

Dans les deux premiers cas, une demande sollicite ou a trouvé deux juges, et il y a conflit positif, éventuel ou actuel, de juridiction. Dans le troisième cas, la demande ne trouve pas de juge, et il y a conflit négatif de juridiction. Dans le quatrième cas, où il y a conflit de décisions, l'affaire n'est pas jugée, ou donne lieu à des décisions inconciliables. Ce n'est que dans les trois premiers cas qu'il y a matière à règlement de juges à proprement parler.

.../...

Il semble, en effet, qu'en droit belge (1) comme en droit français (2), et malgré des incertitudes dans l'application, le règlement de juges puisse se définir comme le jugement qui prévient ou résout un conflit

.../...

(1) Selon les Pandectes belges, "le règlement de juges est la décision par laquelle la Cour de cassation vide un conflit de juridiction entre tribunaux ou cours de l'ordre judiciaire" (v° Règlement de juges, n° 1). La définition manque de généralité en ce qu'elle n'embrasse pas les règlements de juges administratifs. Il n'est, d'autre part, pas exact que le règlement de juges suppose un "conflit", puisqu'il peut être préventif et que même l'article 19 de l'ordonnance d'août 1737 ouvre cette voie de recours à la partie qui est déboutée d'un déclinatoire de compétence.
Selon le Répertoire pratique de droit belge, "le règlement de juges a pour but de vider le conflit de juridiction entre tribunaux ou les cours de l'ordre judiciaire, en déclarant laquelle de deux ou plusieurs juridictions doit connaître d'une contestation dont elles se trouvent ou dont elles avaient été simultanément saisies"(V° Règlement de juges, n° 1). Cette définition est plus précise que celle des Pandectes belges : elle n'a pas égard à la juridiction qui règle de juges et elle fait apparaître l'éventualité du règlement préventif. Mais elle néglige, elle aussi, le cas prévu par l'article 19 de l'ordonnance d'août 1737, et elle ne voit matière à règlement de juges qu'entre les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

(2)"Par règlement de juges une partie obtient de la juridiction immédiatement supérieure aux deux tribunaux en conflit actuel ou même simplement éventuel la désignation de celui qui devra connaître seul du ou des litiges" (R. MOREL, Traité élémentaire de procédure civile, deuxième édition, page 256, Paris, 1949). Pour MM. J.M. AUBY et R. DRAGO, "le règlement de juges est une procédure qui permet de résoudre les contrariétés de décisions à l'intérieur d'un même ordre de juridictions et d'éviter des dénis de justice (Traité de contentieux administratif, t.Ier, page 130, Paris, 1962). Cette définition est à la

(suite voir page suivante)

de compétence entre deux juridictions du même ordre (1). Mais dans la pratique, cette voie de recours a permis de résoudre des contrariétés de décisions au fond dans des cas où le Code de procédure civile ne permettait pas d'autre solution.

La même doctrine a toutefois bien caractérisé les différents types de règlements de juges. C'est ainsi que, pour le Répertoire pratique de droit belge, le règlement de juges peut être préventif ou réparateur.

.../...

(suite de la note de bas de page 2 de la page précédente).
fois trop étroite, en ce qu'elle néglige le règlement préventif, et trop large en ce qu'elle englobe dans le règlement de juges, qui ne concerne que la compétence, le cas du conflit de décisions au fond. Les auteurs paraissent s'en être avisés, puisqu'ils écrivent : "il vaudrait d'ailleurs mieux parler de solution des contrariétés de jugement que de règlement de juges dont l'acception est trop étroite. On emploiera l'expression règlement de juge à raison de sa commodité (pages 131-132).

(1) "Le conflit dont les articles 106 de la Constitution, 15 et 20 de la loi du 4 août 1832 défèrent le règlement à la Cour de cassation, consiste dans le concours de plusieurs juridictions qui entravent l'action de la justice soit en s'attribuant, soit en répudiant la connaissance d'une même affaire" (Cassation, 14 février 1870, Pas. 1870, I, page 259). Mais il est admis unanimement qu'il n'y a conflit d'attributions au sens de l'article 106 qu'entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Il est réparateur "lorsque les deux instances se sont terminées par des décisions de compétence ou d'incompétence passées en force de chose jugée, créant un conflit positif ou négatif entre elles" (n° 5). Les conflits de juridiction sont positifs ou négatifs selon que deux juridictions de l'ordre judiciaire s'attribuent ou déclinent toutes deux compétence relativement à une même demande ou à des demandes connexes (n° 6) (1).

.../...

(1) Les Pandectes belges sont dans le même sens, mais sont plus explicites :
" 6. Le règlement de juges peut être préventif ou réparateur. Le règlement préventif a pour but d'assurer l'application des règles sur la compétence, la litispendance et la connexité, lorsque les parties ont, par des demandes judiciaires, manifesté leur désaccord sur ces règles, et qu'il y a lieu de craindre ou que le fond du litige, qui devrait être jugé par un seul tribunal, le soit par plusieurs, ou qu'il ne le soit par aucun des tribunaux saisis. C'est un moyen pour les parties de sortir de l'impasse où elles se sont engagées.
7. Le règlement de juges peut, avons-nous dit, prendre le caractère d'une mesure de réparation. C'est ce qui se produit quand l'une des instances a abouti à un jugement d'incompétence passé en force de chose jugée ou quand les deux instances se sont terminées de cette manière. Dans la dernière de ces hypothèses, le cours de la justice se trouve interrompu, et le seul moyen pour les parties de sortir de cette impasse est encore une fois le règlement de juges, considéré à un point de vue différent, puisque le mal est consommé.
8. Les conflits de juridiction sont positifs ou négatifs selon que deux juridictions judiciaires s'attribuent ou répudient compétence relativement à une même demande ou à des demandes communes".

Il n'y a lieu à règlement de juges au sens strict que si aucun des juges saisis n'a statué au fond par une décision coulée en force de chose jugée(1). Et si l'article 363 du Code de procédure civile n'envisage le règlement de juges qu'en cas de litispendance,

.../...

(1) Il n'y aurait pas lieu à règlement de juges "si l'un des tribunaux avait statué sur le fond par décision passée en force de chose jugée; en ce cas, l'autorité de la chose jugée serait opposable devant l'autre tribunal ... Si les deux juridictions avaient statué sur le fond par décision passée en force de chose jugée, seul le pourvoi en cassation serait ouvert pour contrariété de jugements" (article 504 du Code de procédure civile toujours en vigueur en France) (R. MOREL; op. cit., page 256, note 1).
On s'étonne dès lors de trouver sous un même numéro du Répertoire pratique de droit belge les phrases suivantes : "Pour qu'il y ait lieu à règlement de juges, il faut que les tribunaux saisis n'aient pas statué sur le fond du litige par des décisions passées en force de chose jugée. Aucune difficulté ne se présente lorsque aucun des tribunaux n'a statué définitivement sur le fond. Si deux jugements identiques sont intervenus sur le fond, le litige est définitivement terminé. Si les deux jugements sont contraires, et s'ils ont pour effet de suspendre le cours de la justice, il y a lieu à règlement de juges" (n° 25).
Est également critiquable, à propos du conflit négatif, la déclaration selon laquelle "le défendeur peut se pourvoir en règlement de juges lorsque le tribunal qui rejette le déclinatoire a prononcé au fond, mais seulement par défaut (ibidem, n° 34). Il n'est pas possible, en effet, que le rejet d'un déclinatoire de compétence constitue un élément d'un conflit négatif.

"il est admis sans difficulté que le règlement de juges s'applique aussi au cas de connexité" (1). "Des demandes sont traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient peut-être inconciliables, si elles étaient jugées séparément"(2). On observe d'ailleurs qu'en procédure civile, une interprétation large de la notion de connexité permet aux parties, en faisant vider le conflit de compétence, de prévenir les conflits de décisions au fond.

Pour mieux faire ressortir à la fois la distinction entre contrariété de décisions au fond et règlement de juges et l'utilité d'introduire dans la loi du 23 décembre 1946 une disposition générale permettant au Conseil d'Etat de prévenir et de résoudre toutes contrariétés de décisions, il a paru utile de proposer quelques exemples.

Premier exemple.

L'indemnité de milice est due en raison du service actif d'un militaire. La loi du 9 juillet 1951 détermine un certain nombre de catégories d'ayants droit, chacune excluant celle qui la suit. Notamment, à défaut d'ayants droit d'une catégorie supérieure, l'indemnité est due "à la personne qui a recueilli le militaire, alors qu'il était orphelin ou abandonné, l'a élevé et eu à sa charge, s'il est établi qu'elle tenait effectivement auprès de lui la place de ses

.../...

(1) R. MOREL, op.cit., page 256. La solution est la même en Belgique.

(2) R. MOREL, op.cit., page 243.

parents au moment de l'entrée du militaire au service actif" (article 13, 3°). A défaut de bénéficiaires d'une catégorie supérieure, l'indemnité est due au militaire orphelin (article 15). Il est possible qu'une personne introduise une demande d'indemnité de milice du chef du service militaire d'un orphelin en se prévalant de la réunion des conditions fixées à l'article 13, 3°, tandis que le militaire introduit, de son côté, une demande en se prévalant du défaut de bénéficiaires d'une catégorie supérieure.

Sur le plan de la procédure, chaque demande est introduite auprès de l'administration communale du demandeur (arrêté royal du 12 octobre 1951, article 1er), mais la décision est prise par le Ministre (article 11), avec faculté de recours auprès de la commission de l'arrondissement judiciaire dont fait partie la commune qui a reçu la demande (article 25). Contre la décision de la commission, il y a le recours au Conseil d'Etat. Ainsi, le service militaire d'un orphelin peut être la cause de deux demandes.

Le Ministre, saisi des deux demandes, peut prononcer les décisions suivantes :

- quant au militaire, il peut lui accorder l'indemnité si l'instruction ne lui révèle pas l'existence d'un bénéficiaire de la catégorie de l'article 13, 3°, de la loi, ou rejeter la demande en raison de l'existence d'un tel bénéficiaire ou pour un autre motif. Il ne pourra pas rejeter la demande pour le seul motif qu'une autre décision a reconnu la qualité de bénéficiaire à une personne se prévalant de l'article 13, 3°, cette décision n'étant pas opposable au militaire;

.../...

- s'il est saisi par une personne qui se prévaut de l'article 13, 3°, il peut lui accorder l'indemnité ou la refuser suivant les résultats de l'instruction, mais il ne peut la réfuser pour le seul motif qu'il l'aurait déjà accordée au militaire, puisque celui-ci est un ayant droit subsidiaire par rapport à ceux de l'article 13,3°.

En fait, l'hypothèse d'un double refus ou de l'octroi de l'indemnité aux deux demandeurs, est improbable dans le chef du Ministre. Mais il peut se produire que celui des demandeurs qui aura été débouté par le Ministre en appelle à la commission nonobstant la décision ministérielle accordant l'indemnité à l'autre demandeur. Il pourrait y avoir conflit de décisions puisque l'Etat s'exposerait à devoir payer deux fois une indemnité que la loi ne permet de payer qu'une fois.

L'existence du recours en annulation devant le Conseil d'Etat ne permettra pas nécessairement à celui-ci de trancher le conflit. La commission est tenue de vérifier les droits de celui qui l'a saisie; elle ne saurait être liée par une décision rendue en une autre cause si celui qui l'a saisie n'y a pas été partie. De toute manière, la deuxième décision ne saurait être viciée par l'existence de la première si celle-ci n'a pas été communiquée à la commission qui a rendu la deuxième, et l'existence de la deuxième ne saurait jamais vicier la première. Enfin, une décision sur la qualité de bénéficiaire implique de multiples appréciations de circonstances de fait où le Conseil d'Etat, statuant au contentieux de l'annulation, ne se substitue pas aux commissions: avoir élevé le militaire, l'avoir eu à charge, avoir tenu effectivement auprès de lui la place de ses parents.

.../...

Deuxième exemple.

Aux termes de son article 1er, modifié par la loi du 22 février 1960, la loi du 12 juillet 1957 organise un régime de pensions de retraite et de rentes de vieillesse au profit des travailleurs ayant été occupés en Belgique en exécution du contrat d'emploi. De son côté, la loi du 28 mars 1960 organise un régime de retraite au profit des travailleurs indépendants, et définit le travailleur indépendant comme étant "toute personne qui exerce, en Belgique, à l'exclusion ou non de toutes autres activités, une activité professionnelle pour laquelle elle n'est pas engagée dans les liens d'un contrat de louage de services ...".

La loi ne définit pas le contrat d'emploi, mais il est constant qu'un élément essentiel de ce contrat est le lien de subordination de l'employé à l'employeur (1). Il ne peut manquer de se produire des situations limites où l'appartenance au régime de pension des employés ou au régime de pension des indépendants dépendra d'une appréciation marginale quant à l'existence d'un tel lien de subordination. Une juridiction des pensions pour employés peut rejeter la demande de pension d'employé pour le motif que le demandeur n'était pas occupé en exécution d'un contrat d'emploi, tandis qu'une juridiction des pensions pour indépendants peut rejeter la demande de pension d'indépendant pour le motif que le demandeur se trouvait engagé dans les liens d'un contrat d'emploi. De quel régime de pension

.../...

(1) Voir notamment Conseil d'Etat, arrêt MOSER, n° 9464, du 20 juin 1962.

relèvera notamment un administrateur-directeur de société (1), qui ne peut être qu'un employé ou un indépendant, qui ne peut se prévaloir devant le second juge de l'autorité de la chose jugée par le premier ? Il n'appartiendra pas, en effet, au Conseil d'Etat, au contentieux de l'annulation, de se substituer aux commissions dans l'appréciation des faits. D'une telle situation pourrait résulter un conflit de décisions engendrant un déni de justice.

+

Dans l'état actuel des textes, il n'y a pas de procédure en règlements de juges ni en solution des conflits de décisions au fond entre les juridictions administratives ressortissant au Conseil d'Etat. Il n'en résulte pas que celui-ci ne parviendra jamais à résoudre les difficultés de compétence ni les contrariétés de décisions. Mais les exemples donnés de contrariétés de décisions montrent qu'il ne pourra pas toujours les résoudre, Notamment pour vider un conflit de compétence, dans le cadre des articles 9 et 10 de la loi du 23 décembre 1946, il devra être saisi des deux décisions ou, à tout le moins, de la décision entachée d'excès de pouvoir,s'il y en a une. Cette

.../...

(1) Voir, outre l'arrêt MOSER, les arrêts DUTOY, n° 9463, du 20 juin 1962, et SOMERS, n° 9749, du 4 décembre 1962, où la commission supérieure des pensions(pour employés) refusait de considérer les demandeurs comme des employés. Voir également le rapport de M. le Substitut de l'Auditeur général DUCHATELET sur l'affaire DUTOY (Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1962, pages 268-271).

seule observation suffit à justifier l'utilité d'instituer une procédure dont l'intérêt sera d'autant plus grand, en ce qui concerne les conflits actuels ou éventuels de compétence, qu'elle pourra être plus expéditive que l'épuisement des voies de recours.

Dans le cadre général des contrariétés de décisions, le règlement de juges a toujours, en un certain sens, un rôle préventif, Il sert à prévenir des contrariétés de décisions au fond. L'exemple des pensions montre qu'il ne suffira pas à empêcher de telles contrariétés, lesquelles devront dès lors être résolues. Ce sera la mission du Gouvernement de régler la procédure en exécution de l'article 21 de la loi du 23 décembre 1946, qu'il convient d'aménager à cette fin (1).

L'arrêté royal d'exécution devra s'inspirer de la nature spéciale des recours nouveaux. Il devra déroger aux délais de l'article 4 du règlement de procédure du 23 août 1948, distinguer suivant que le conflit de compétence est pendant ou a éclaté entre deux juridictions dont l'une serait radicalement incompétente, ou que l'on a affaire à un cas de litispendance, ou à un cas de connexité. Sans doute devra-t-il même, dans les cas de contrariétés au fond, attribuer au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer lui-même au fond, ainsi que le fait en France le tribunal des conflits en cas de conflit négatif de décisions, etc... .../...

---

(1) Voir ci-dessous, l'article 15 du texte proposé.

La disposition qui fait l'objet de l'article 4 de la proposition, devrait trouver sa place sous la forme d'un article 8bis de la loi du 23 décembre 1946 après l'article qui traite des conflits de compétence entre les autorités administratives.

Quant au texte de cet article 8bis, les observations qui précèdent démontrent que l'auteur de la proposition a été bien inspiré en n'employant pas l'expression "règlement de juges" dans le dispositif. Trop de discussions sur le sens à donner à ces mots en eussent résulté à l'avenir.

D'autre part, il est opportun d'ouvrir la voie à un règlement préventif des conflits, ce que la proposition ne fait pas ressortir assez mettement.

L'article 8bis de la loi du 23 décembre 1946 pourrait être ainsi rédigé :

"Article 8bis. Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêts sur les recours tendant à prévenir et à résoudre les contrariétés de décisions entre les juridictions administratives de son ressort".

C. Le Conseil d'Etat, seul juge d'annulation des décisions contentieuses administratives.

Aux termes de l'article 2, alinéa 1er, de la proposition, "les sentences des juridictions administratives de dernier degré sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat".

.../...

Cette disposition ferait double emploi avec l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, en tant que celui-ci ouvre un recours au Conseil d'Etat "contre les décisions contentieuses administratives", si les développements ne déclaraient viser ainsi toutes les décisions des juridictions administratives de dernier ressort.

Techniquement, la loi, telle qu'elle est proposée, n'aurait pas les effets recherchés, en vertu du principe selon lequel les lois générales n'abrogent pas les lois spéciales antérieures . Il convient dès lors d'abroger, dans les lois spéciales, les dispositions qui ouvrent un pourvoi devant la Cour de cassation. Ce procédé offre l'avantage de faciliter le maintien de la compétence de la Cour de cassation dans les matières, telles que la fiscalité communale, où la proposition manifestement n'entend pas modifier la situation existante. Cette question fait l'objet du chapitre IV des dispositions finales.

D. Le recours en annulation dans l'intérêt de la loi.

Aux termes de l'article 5 de la proposition (article 10 du texte proposé), "l'auditeur général près le Conseil d'Etat peut se pourvoir en cassation, dans l'intérêt de la loi, contre les sentences des juridictions administratives de dernier ressort".

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de commenter l'expression "dans l'intérêt de la loi", dans son avis n° L. 5169/2 sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 15 juillet 1956. Le Conseil d'Etat s'est exprimé notamment comme suit :

.../...

"Aux termes du considérant inséré dans le préambule, l'avis (1) serait donné "dans l'intérêt de la loi". Cette précision n'est toutefois pas reprise dans le dispositif du projet et c'est avec raison.

"La notion de l'intérêt de la loi se rattache à l'institution du ministère public près les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire. Elle y caractérise certaines interventions exceptionnelles, en particulier celle dont le procureur général près la Cour de cassation prend l'initiative lorsqu'il s'acquitte de la mission dont le charge l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII sur l'organisation des tribunaux, et dénonce à la Cour un jugement en dernier ressort qui est contraire à la loi ou aux formes de procéder, ou dans lequel un juge a excédé ses pouvoirs et contre lequel cependant aucune des parties n'a réclamé dans le délai fixé.

C'est également celle qui caractérise l'intervention du procureur général près cette Cour lorsque, en exécution de l'article 80 de la même loi, il lui défère, d'ordre du Gouvernement, les actes par lesquels les juges ont excédé leurs pouvoirs (voir, en outre, l'article 14 de la loi du 25 février 1925 concernant la procédure en cassation en matière civile).

L'intervention dans l'intérêt de la loi s'oppose à l'intervention dans l'intérêt des parties, comme le fait clairement ressortir l'article 9 de l'arrêté du Prince Souverain du 15 mars 1815 contenant règlement organique de la procédure en cassation".

Le pouvoir d'annulation dans l'intérêt de la loi existe déjà dans certaines matières de la procédure contentieuse administrative où le juge du fond est soumis au contrôle de la Cour de cassation. C'est

.../...

(1) Il s'agit de l'avis du membre de l'auditorat rapporteur.

ainsi que l'article 11, alinéa 8, de la loi du 25 juillet 1938 créant l'Ordre des médecins dispose : "Il est loisible au procureur général à la Cour de cassation de se pourvoir devant la Cour de cassation dans l'intérêt de la loi". On trouve la même disposition à l'article 12, alinéa 8, de la loi du 15 mai 1949 créant l'Ordre des pharmaciens, ainsi qu'à l'article 12, alinéa 7, de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires.

La proposition étend cette procédure qui, en matière administrative, paraît propre aux décisions des juridictions professionnelles, à toutes les décisions contentieuses. Le but poursuivi est d'"éviter que ne s'établisse une jurisprudence qui serait contraire à la loi et que les parties n'auraient pas déférée à la censure du Conseil". Mais "l'annulation ne profite pas aux parties" (1).

La proposition n'institue que le pourvoi dans l'intérêt de la loi proprement dit, tel que celui que le procureur général près la Cour de cassation exerce en vertu de l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII. Elle ne prévoit pas le recours pour excès de pouvoir ouvert au procureur général près la Cour de cassation par l'article 80 de la même loi. Cette limitation se justifie par la nature

.../...

---

(1) Développements, page 3.

de ce dernier recours, qui tend essentiellement (1) à réprimer les empiètements du judiciaire sur l'administratif, ce qui ne se conçoit pas en l'occurrence. Le recours dans l'intérêt de la loi répond d'ailleurs suffisamment aux intentions de l'auteur.

La place logique, dans la loi du 23 décembre 1946, d'une disposition instituant le recours en annulation dans l'intérêt de la loi est à la suite de l'article 9, qui est le siège du recours en annulation. C'est pourquoi l'article 10 du texte proposé par le Conseil d'Etat suggère d'en faire l'article 9bis de la loi du 23 décembre 1946.

Seuls les développements de la proposition précisent que "l'annulation ne profite pas aux parties". Une telle conséquence ne découle pas nécessairement d'une annulation prononcée sur recours dans l'intérêt de la loi. Cette précision devrait être insérée dans le texte.

Il se peut que certaines décisions contentieuses bénéficient de l'autorité absolue de la chose jugée (par exemple, les décisions accordant le droit à un titre ou au bénéfice d'un statut de la reconnaissance nationale).

.../...

(1) "L'excès de pouvoir existe quand le juge est sorti du domaine de l'autorité judiciaire, quand il s'est arrogé des droits qui n'appartiennent à aucun juge, quand il a empiété sur les prérogatives d'autres pouvoirs constitutionnels" (BRAAS, Précis de procédure civile, 3e édition, t. Ier - Organisation judiciaire, Compétence, page 391. Bruxelles-Liège, 1944).

En pareil cas, la formule suivant laquelle l'annulation prononcée dans l'intérêt de la loi ne profite pas aux parties, serait trop restrictive; c'est pourquoi le texte proposé par le Conseil d'Etat prévoit que nul ne pourra se prévaloir de l'annulation.

L'alinéa 2 de l'article 5 de la proposition prévoit la communication à l'auditeur général de toutes les décisions contentieuses administratives rendues en dernier ressort. Une telle disposition impliquerait la vérification de toutes les décisions ainsi communiquées. Ce serait une tâche absorbante que l'auditorat n'accomplirait qu'au détriment du travail courant, alors qu'il est à prévoir que la mise en oeuvre du recours dans l'intérêt de la loi demeurera exceptionnelle. On peut s'attendre à ce que les Ministres, les associations professionnelles, les syndicats et autres groupements ou citoyens intéressés à la diffusion d'une bonne jurisprudence s'empressent de signaler à l'auditeur général les décisions qui leur sembleraient regrettables. Il suffit dès lors d'investir l'auditeur général du droit de se faire communiquer les décisions, pièces et documents nécessaires à l'exercice du recours.

E. Le Conseil d'Etat, juge d'appel.

Aux termes de l'article 3 de la proposition (article 11 du texte proposé), "le Conseil d'Etat statue comme juge d'appel des juridictions administratives que le Roi désigne". Mais en vertu de l'article 8, tel qu'il est expliqué par les développements, le pouvoir du Roi ne concerne pas les décisions des directeurs régionaux

.../...

des contributions directes ni celles des conseils de l'Ordre des avocats (1). Il paraît d'autre part que l'intention de l'auteur est de ne pas démembrer le contentieux fiscal; dès lors, le pouvoir du Roi ne doit pas porter non plus sur les décisions des députations permanentes statuant comme juridictions fiscales (2).

Abstraction faite des députations permanentes statuant en matière fiscale, il y a encore d'autres juridictions administratives dont les appels sont portés devant les cours et tribunaux. L'exemple le plus notable est celui du contentieux de la revision des listes électorales. En cette matière, la proposition pose des problèmes pour lesquels le Conseil d'Etat, dans l'ignorance des intentions précises de l'auteur, n'a pu proposer de solution décisive.

Selon le code électoral, les réclamations tendant à l'inscription d'un électeur (omis sur les listes provisoires) sont portées en premier ressort devant le collège des bourgmestre et échevins, qui est, en l'occurrence, une juridiction administrative et, en appel, devant la cour d'appel (articles 29 et 46). Mais les réclamations contre l'inscription peuvent être portées directement devant la Cour d'appel, qui statue alors en premier et en dernier ressort. Le recours en cassation est ouvert contre l'arrêt de la Cour d'appel (article 71).

Dans la mesure où elle tend à faire du Conseil d'Etat, en principe, le seul juge d'annulation des décisions contentieuses administratives, la proposition ne touche pas au contentieux de la revision des listes électorales, puisque le recours en cassation y est ouvert

.../...

(1) Voir ci-dessus chapitre Ier, A, 3°, b et c.
(2) Voir ci-dessus, chapitre III, A, 1°, b.

contre un arrêt de la Cour d'appel, et non contre la décision d'une juridiction administrative. Mais à prendre à la lettre le texte de l'article 3 de la proposition, le Roi aurait le pouvoir de désigner le Conseil d'Etat comme juge d'appel des décisions du collège des bourgmestre et échevins. Il ne résulterait d'un tel arrêté qu'un démembrement du contentieux de la revision des listes électorales, car il ne serait pas touché à la compétence de la Cour d'appel lorsque celle-ci juge en premier et dernier ressort.

A priori, rien ne s'opposerait à ce que le législateur revint au système ancien, où le contentieux des listes électorales était, quant au fond, un contentieux administratif, puisque les députations permanentes y avaient les compétences qui sont aujourd'hui exercées par les Cours d'appel, système dont on s'est départi en raison du caractère trop politique de nombreuses décisions des députations permanentes. Rien n'empêcherait d'instituer une juridiction administrative impartiale qui reprendrait les attributions des Cours d'appel et dont les décisions pourraient être déférées à la censure du Conseil d'Etat.

Quoi qu'il en soit, le contentieux des listes électorales ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'une revision judicieuse dans le cadre défini par la proposition. Il convient, dès lors, que celle-ci, ou bien se prononce nettement sur une solution nouvelle apportant au Code électoral les modifications indispensables, ou bien exclue le contentieux des listes électorales des matières dans lesquelles le Roi peut désigner le Conseil d'Etat comme juge d'appel. La proposition devra donc

.../...

être complétée, soit par un article modifiant le Code électoral, soit par la mention du collège des bourgmestre et échevins dans la liste des juridictions dont l'appel ne peut être porté devant le Conseil d'Etat.

Il est proposé de faire de l'article 3 de la proposition - interprété en fonction de l'article 8 - un article 10, 5°, de la loi du 23 décembre 1946.

F. Le sursis à exécution.

L'article 10 de la proposition (article 12 du texte proposé) donne au Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre l'exécution des actes et des sentences qui lui sont déférés". Ce texte est général. Il vise tant les recours en annulation des actes des autorités administratives que les recours en annulation des décisions contentieuses administratives, aussi bien les recours en appel que les recours en annulation.

1° La situation actuelle.

Il est admis que le recours au Conseil d'Etat n'est pas suspensif, pour divers motifs dont le plus important est que l'action administrative ne doit pas être arrêtée.

.../...

"Les recours devant le Conseil d'Etat ne peuvent suspendre l'action administrative (1).

Certaines dispositions légales ont dérogé au principe du caractère non suspensif du recours au Conseil d'Etat. Il en est ainsi, notamment :

- de l'article 5 de la loi du 24 juillet 1952 relative à la procédure en matière des statuts des résistants civils et des réfractaires, des déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, des étrangers prisonniers politiques, des prisonniers politiques et de leurs ayants droit et des résistants par la presse clandestine (2):

  "L'exécution des décisions contre lesquelles il a été introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou une demande en revision est suspendue jusqu'à confirmation de la décision attaquée ou jusqu'à nouvelle décision exécutoire.

  Toutefois le Ministre pourra ordonner l'exécution provisoire des points non contestés de la décision";

- de l'article 8 de la loi du 12 avril 1958 relative au cumul médico-pharmaceutique :

.../...

(1) Arrêt HOFFELT, n° 3502, du 18 juin 1954. Voir également les arrêts THILMANT, n° 5555, du 15 mars 1957, et VAN COILLIE, n° 8954, du 14 novembre 1961.

(2) Pour un cas d'application, voir l'arrêt Etat belge (Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction) c/ Consorts PRECZ, n° 4020, du 24 janvier 1955.

"Lorsqu'un médecin tenant dépôt a introduit une requête fondée sur l'article 3, alinéa 2, et l'article 4, alinéa premier, le délai de deux ans prévu pour la fermeture du dépôt est prolongé, s'il échet, jusqu'au moment où n'est plus susceptible de recours la décision de la dernière instance devant laquelle s'est pourvu l'intéressé".

Il convient de rapprocher de ces textes légaux, ceux qui organisent le contentieux disciplinaire des ordres professionnels, où les décisions du juge du fond peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation, lequel serait remplacé, en vertu de la proposition, par un pourvoi en annulation devant le Conseil d'Etat. Aux termes de l'article 11, dernier alinéa, de la loi du 25 juillet 1938 créant l'Ordre des médecins, de l'article 12, dernier alinéa, de la loi du 19 mai 1949 créant l'Ordre des pharmaciens, et de l'article 12, dernier alinéa, de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires, "le pourvoi en cassation est suspensif".

En matière de revision des listes électorales, l'article 70 du Code électoral dispose que "le recours (à la Cour d'appel) est suspensif de tout changement à la liste en vigueur". Au contraire, aux termes de l'article 76 du même Code, "le recours en cassation n'est pas suspensif".

.../...

Outre ces dispositions, qui dérogent expressément au principe du caractère non suspensif du recours, il peut y en avoir où l'effet suspensif du recours est requis par l'économie générale de la loi. Il en est ainsi en matière de validation des élections communales (loi électorale communale, articles 76 et 77). Le conseil communal nouvellement élu ne peut, en effet, être installé que lorsque les pouvoirs de ses membres ont été validés. La validation est l'oeuvre de la députation permanente, qui est saisie d'office, mais qui peut, en outre, être saisie de réclamations ; elle est implicite si la députation permanente laisse expirer les délais légaux. L'appel de la décision (expresse ou implicite) de validation ou (expresse) d'annulation prise par la députation permanente est porté devant le Conseil d'Etat. En cas d'annulation de l'élection, le conseil communal sortant doit convoquer les électeurs pour procéder dans les trente jours à de nouvelles élections.

Quelle serait la situation si l'appel n'était pas suspensif? En cas d'annulation de l'élection par la députation permanente, l'élection nouvelle aurait toujours lieu avant l'arrêt du Conseil d'Etat ; en cas de validation de l'élection par la députation permanente, l'installation du nouveau conseil communal aurait lieu avant l'arrêt du Conseil d'Etat. On imagine aisément les situations inextricables que provoquerait un arrêt du Conseil d'Etat en sens contraire de la décision de la députation permanente. Ou bien le nouveau conseil serait réputé non élu alors qu'il aurait commencé de fonctionner, ce qui rendrait ses pouvoirs à l'ancien conseil jusqu'à la validation des nouvelles élections. Ou bien le Conseil d'Etat validerait la première élection après que la seconde aurait eu lieu.

.../...

Un argument de texte vient d'ailleurs confirmer le caractère suspensif du recours au Conseil d'Etat. C'est la place, à l'article 77, alinéa 2, donc à la fin des dispositions relatives à la validation, de la disposition qui charge le conseil (sortant), en cas d'annulation totale ou partielle de l'élection, de convoquer les électeurs pour procéder à de nouvelles élections.

Les mêmes raisons incitent à conclure au caractère suspensif des autres recours ouverts devant le Conseil d'Etat par la loi électorale communale, ainsi que par les articles 19, 20 et 22 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique.

[Pour résumer la situation actuelle, on peut affirmer qu'en principe, le recours au Conseil d'Etat n'est pas suspensif, mais qu'il y a d'assez nombreuses exceptions, lesquelles concernent toutes des recours contre des décisions juridictionnelles. Il ne semble pas y avoir de recours en annulation qui serait suspensif d'actes des autorités administratives.]

Dans son avis sur le projet de loi relative aux marchés de l'Etat, le Conseil d'Etat, entre autres mesures propres à améliorer et à accélérer le contentieux de la désignation des cocontractants de l'Etat, proposait la réduction à dix jours des délais de recours au Conseil d'Etat et "l'organisation d'un sursis à la décision définitive attribuant le marché". Le Conseil d'Etat justifiait ainsi sa proposition (1) :

.../...

---

(1) Doc. Sénat, session 1961-1962, n° 364, p.47.

"Quant au sursis, il ne constitue nullement une mesure inconnue en procédure contentieuse administrative. Il est prévu, notamment, par la législation française et son institution en Belgique est envisagée par la proposition de loi DE STAERCKE-TINDEMANS (Doc.Ch.,session extraordinaire 1961, n° 148). Ce sursis n'interviendrait nullement de manière automatique. S'il est exact que le délai de dix jours ci-dessus prévu, ainsi que le recours en annulation auquel serait jointe une demande de sursis, empêcheraient l'administration de désigner définitivement l'adjudicataire et donc de donner ordre de commencer les travaux avant qu'il ne soit statué sur le sursis, une audience spéciale serait prévue à bref délai pour débattre de l'octroi de celui-ci, les parties pourraient y discuter l'urgence et il est à présumer qu'en Belgique comme en France, le sursis ne serait accordé qu'au cas où les moyens d'annulation de la désignation de l'adjudicataire provisoire apparaîtraient comme très sérieux. Si l'on tient compte par ailleurs que, dans le système du projet, l'administration peut plus largement apprécier l'urgence autorisant à conclure des marchés de gré à gré, si l'on prend en considération aussi que, suivant les suggestions ici faites, le Conseil d'Etat serait compétent pour octroyer des dommages et intérêts au cas où, n'ayant pas estimé pouvoir accorder le sursis, il en viendrait malgré cela à annuler la désignation de l'adjudicataire, il est permis de penser que cette innovation ne compromettrait ni les nécessités de l'action administrative, ni les intérêts légitimes des particuliers".

Le Gouvernement n'a pas cru devoir retenir la proposition du Conseil d'Etat. Dans son exposé des motifs, il déclarait en effet : "Malheureusement, cette solution, intéressante sur le plan théorique,est absolument impraticable : elle paralyserait l'action administrative et aggraverait encore les retards que lui reproche si souvent l'opinion publique"(1). .../...

(1) Ibidem,p.13.Voir également le rapport de M.LEEMANS au nom de la commission des finances du Sénat (Doc.Sénat,session 1962-1963, n° 80, p.19).

Or, l'auteur de la proposition observe :

"il est des cas ... où l'exécution de l'acte querellé est susceptible de causer un dommage irréparable ou difficilement réparable, surtout lorsque l'arrêt d'appel ou d'annulation intervient après un délai appréciable. En matière économique ou financière, l'exécution de l'acte peut facilement signifier la mort pour l'entreprise : que l'on songe, par exemple, à l'ordre de fermeture, au retrait d'une autorisation qui entraîne la dissolution de l'organisme, au refus d'une licence, etc. Il nous semble utile par conséquent d'accorder au Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre l'exécution de l'acte attaqué afin d'éviter le dommage signalé plus haut. Lorsque le Conseil fera usage du pouvoir d'ordonner le sursis, l'affaire sera jugée suivant la procédure d'urgence établie par le règlement de procédure devant la section d'administration".

2° Examen de la proposition.

L'article 10 de la proposition, eu égard à son objet, a sa place logique à la suite de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1946. C'est pourquoi le texte proposé en fait l'article 10bis de cette loi.

La proposition ne détermine pas les cas dans lesquels le Conseil d'Etat pourra suspendre l'exécution de l'acte ou de la décision dont recours, et ne réserve pas un certain nombre de matières où un tel pouvoir ne pourrait s'exercer (1). Elle se borne à indiquer, dans les

./.

(1) Comparer, avec la proposition et entre eux, les articles 48 de l'ordonnance française du 31 juillet 1945 et 9 du décret français du 30 septembre 1953 (ci-dessus, 1°).

développements, que le but du sursis doit être d'éviter un dommage irréparable ou difficilement réparable. Il va de soi que, comme le Conseil d'Etat français, le Conseil d'Etat belge n'accordera pas le sursis s'il estime que les moyens du recours ne sont pas "sérieux" (1), ou, si la prétention ne paraît pas juste (2), sans qu'un arrêt accordant ou refusant le sursis puisse jamais être considéré comme un préjugé au fond.

Désormais, dès lors, si la proposition est votée, l'exécution d'un acte administratif ou d'une décision contentieuse administrative pourra être suspendue soit par le recours en vertu d'une loi spéciale (3), soit par l'effet d'un arrêt du Conseil d'Etat.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat est général. Il couvre donc les recours prévus à l'article 8bis de la loi du 23 décembre 1946. Certes, le caractère suspensif d'un recours tendant à faire prévenir ou trancher par le Conseil d'Etat une contrariété de décisions semblerait aller de soi. Mais l'affirmer dans la loi risquerait d'encourager les recours purement dilatoires.

./.

---

(1) Voir, sur la question, M. TOURDIAS, Le sursis à exécution des décisions administratives. Paris, 1957; J.-M. AUBY et R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, t. II, p. 240-242 et 314-325.

(2) Loi du 29 juin 1929 sur l'assistance judiciaire et la procédure gratuite, article 3.

(3) En vertu d'une loi spéciale, et non par la loi. Le cas des élections communales démontre qu'il ne convient pas d'exiger une disposition expresse. D'autre part, de nombreuses procédures contentieuses sont réglées par le Roi, à qui il convient de laisser la faculté de prévoir le caractère suspensif, si la loi d'habilitation ne s'y oppose pas.

Il sera opportun de prévoir dans l'arrêté royal qui réglera la procédure de l'article 8bis que le Conseil d'Etat peut,d'office, ordonner en ce cas le sursis à exécution. C'est pour ce motif que le texte proposé ne prescrit pas que le sursis doit être demandé par une des parties, ainsi qu'il convient pour les recours prévus aux articles 9 et 10 de la loi du 23 décembre 1946.

L'auteur de la proposition n'a pas donné la raison pour laquelle il prévoit que l'avis sera donné par l'auditeur général. S'il l'a fait, eu égard à l'importance et à la gravité du sursis à l'exécution, il n'y a pas lieu d'amender son texte sur ce point. S'il a seulement entendu prescrire l'avis d'un membre de l'auditorat, il est préférable que le texte ne paraisse pas requérir l'intervention personnelle de l'auditeur général.

Il ne paraît pas nécessaire de disposer expressément que le Conseil d'Etat qui a décrété le sursis peut y mettre fin.

Selon la deuxième phrase de l'article 10 de la proposition, "si le sursis est ordonné, la cause est jugée suivant la procédure d'urgence". Cette disposition serait mieux à sa place à l'article 21 de la loi du 23 décembre 1946, d'autant plus que celui-ci a déjà "égard au caractère généralement urgent des arrêts" (1).

G. <u>La discipline des juges administratifs.</u>

L'article 6 de la proposition donne au Conseil d'Etat le pouvoir de "suspendre et destituer les juges administratifs qui ont manqué à la dignité de leurs

./.

---

(1) Voir ci-dessous, I.

fonctions ou aux devoirs de leur état". Selon les développements, cet article "attribue au Conseil vis-à-vis d'eux (les juges administratifs) le pouvoir que la Cour de cassation exerce vis-à-vis des magistrats de l'ordre judiciaire. C'est un élément de bon ordre au sein de la judicature administrative que de permettre au Conseil d'Etat de surveiller et de punir les juges administratifs".

La situation de fait n'est pas aussi simple.

Parmi les juges administratifs, il y a d'abord des magistrats, qui appartiennent le plus souvent au pouvoir judiciaire et que la loi appelle à siéger dans les juridictions administratives, notamment en qualité de président. Même dans l'exercice de leurs fonctions administratives, tout comme dans leur vie privée dès lors que leurs actes peuvent rejaillir sur la dignité de leurs fonctions judiciaires, ils relèvent disciplinairement de leurs supérieurs dans l'ordre judiciaire. Certes, la loi a parfois soumis des agents à un double pouvoir disciplinaire (1). mais on s'expliquerait mal que le Conseil d'Etat pût déclarer des magistrats indignes de juger en matière administrative alors qu'ils demeureraient dignes d'appartenir aux cours et tribunaux. Un démembrement du pouvoir de décision disciplinaire ne se conçoit pas à l'égard des magistrats.

Certains juges administratifs ne le sont que parce qu'ils sont membres d'organismes qui sont à la fois des autorités administratives et des juridictions. Le plus connu de ces organismes est la députation permanente, dont les membres sont le gouverneur et les députés permanents. Certes, la loi, qui s'est abstenue

./.

(1) Voir par exemple la loi communale, articles 123, alinéa 4, 125, alinéa 4, et 129, alinéas 3 et 4.

jusqu'à présent de régler la discipline des députés permanents, pourrait y pourvoir pour leurs fonctions juridictionnelles. Mais les députés permanents peuvent se rendre indignes de juger en raison d'agissements administratifs ou privés, de sorte que la limite du pouvoir disciplinaire du Conseil d'Etat deviendrait difficile à tracer. Au surplus, seule la loi, par des dispositions complémentaires, pourrait déterminer les effets d'un arrêt du Conseil d'Etat en vertu duquel un député permanent serait déchu de ses fonctions juridictionnelles. La discipline du Conseil d'Etat sur les fonctionnaires que le gouvernement appelle accessoirement dans les juridictions administratives ne laisserait pas de poser d'autres problèmes, aussi délicats à résoudre.

Il y a, enfin, la catégorie des juges administratifs qui ne sont pas désignés en raison de l'exercice d'autres fonctions publiques.

A vrai dire, ce n'est que dans le cas de ces derniers que l'article 6 de la proposition peut être considéré comme suffisant. Pour les autres catégories, il est impossible, sans connaître avec précision les intentions de l'auteur de la proposition, de pousser plus avant l'étude de la question. Le Conseil d'Etat ne peut, dès lors, proposer un texte précis. Dans le cas où le législateur déciderait de régler la question, il ferait oeuvre utile en le faisant sous la forme d'un article 10ter à insérer dans la loi du 23 décembre 1946.

H. Le renvoi après annulation.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, première phrase de la proposition, "lorsque le Conseil d'Etat casse la sentence, il renvoie la cause à la juridiction autrement composée ou à une autre juridiction de même degré".

./.

Le renvoi est actuellement réglé par l'article 38 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, qui dispose :

"En cas d'annulation d'une décision contentieuse administrative, l'affaire est renvoyée devant la juridiction qui a rendu la décision annulée, sauf les exceptions prévues par la loi.

Le greffier envoie l'expédition de l'arrêt avec le dossier à la juridiction devant laquelle l'affaire est renvoyée. Celle-ci est saisie de plein droit par cet envoi.

L'arrêt est transcrit sur les registres de la juridiction dont la décision a été annulée; mention en est faite en marge de la décision annulée".

La proposition apporte donc à ce texte une précision nouvelle. Le renvoi se fera à la juridiction autrement composée ou à une autre juridiction du même degré. Il appartient au Roi de mettre l'article 38 en harmonie avec les dispositions de la loi nouvelle, celle-ci abrogeant en partie et implicitement l'article 38, alinéa 1er, du règlement de procédure.

L'expression "juridiction de même degré", dont il est fait usage dans la proposition, est équivoque, car elle peut signifier aussi bien juridiction de dernier ressort que juridiction de dernier ressort compétente ratione materiae pour connaître du litige. C'est certainement la seconde acception qui est celle de l'auteur. Par exemple, le Conseil d'Etat renverra d'une commission des indemnités de milice à une autre commission des indemnités de milice, mais non de la commission supérieure des pensions à la commission supérieure des pensions pour travailleurs indépendants.

./.

En outre, [il est plus conforme à la tradition que le renvoi se fasse, si possible, à une autre juridiction, plutôt qu'à la même juridiction autrement composée.]

C'est sur base de ces considérations que le Conseil d'Etat a revu le texte de la proposition, qu'il convient d'insérer dans la loi du 23 décembre 1946 sous la forme d'un article 19bis (voir l'article 14 du texte proposé).

I. La procédure devant la section d'administration.

L'insertion dans la loi du 23 décembre 1946 d'un certain nombre de dispositions nouvelles doit entraîner la modification de l'article 21 de cette loi, qui charge le Roi de déterminer la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Tel est l'objet de l'article 15 du texte proposé.

Au 2° de cet article, le Conseil d'Etat a intentionnellement omis la référence anachronique à la procédure sommaire devant les tribunaux de première instance, qui figure à l'article 21, alinéa 1er, de la loi.

J. L'assemblée générale de la section d'administration.

L'article 9 de la proposition étend la compétence de l'assemblée générale de la section d'administration. Il doit faire l'objet d'une modification à l'article 48 de la loi du 23 décembre 1946 (article 16 du texte proposé).

En vertu de l'article 48 actuellement en vigueur, le renvoi d'une chambre à l'assemblée générale est exclu (alinéa 4), sauf deux cas où il est de droit (alinéa 2) :

./.

- dans tous les cas où une chambre reconnaît y avoir lieu à revision,
- ou à annulation du chef de détournement de pouvoir,

et deux cas où il est facultatif (alinéa 3) :

- en matière d'avis,
- en toutes matières, lorsqu'est soulevé un moyen tiré de la violation des lois ou règlements sur l'emploi des langues en matière administrative et à l'effet seulement de statuer sur ce moyen.

La proposition ajoute un cas de renvoi obligatoire : celui où l'auditeur général le requiert. Elle permet en outre à la chambre saisie de renvoyer l'affaire à l'assemblée générale.

Depuis la loi du 23 décembre 1946, des conceptions différentes se sont manifestées dans la législation. L'article 4 de la loi du 25 février 1954 relative à l'organisation de la Cour de cassation, a modifié l'article 134 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire en vue d'instituer des "audiences plénières" pour les chambres de la cour. Une telle disposition permet d'assurer plus complètement l'unité de jurisprudence et de donner une autorité particulière aux décisions rendues au sujet de questions de principe exceptionnellement importantes ou délicates. De même, l'article 41 de la loi française du 23 juillet 1947 modifiant l'organisation et la procédure de la Cour de cassation règle le renvoi à l'"assemblée plénière civile", "lorsque l'affaire pose une question de principe ou lorsque sa solution serait susceptible de causer une contrariété de décision".

En ce qui concerne le Conseil d'Etat de France, l'article 37 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 dispose:

./.

"Le jugement de toutes les affaires relevant de la juridiction du Conseil d'Etat peut être renvoyé à la section du contentieux ou à l'assemblée plénière, lorsque le renvoi est demandé, soit par le vice-président du Conseil d'Etat, soit par le président de la section du contentieux, soit par la sous-section ou les sous-sections réunies, soit par le commissaire du Gouvernement.

Le renvoi peut, en outre, être décidé, lors de la répartition des affaires, par le vice-président du Conseil d'Etat ou le président de la section du contentieux".

Dans le système de l'article 48 actuel de la loi du 23 décembre 1946, l'assemblée générale de la section d'administration ne peut être saisie d'une affaire que par le renvoi d'une des chambres. Même dans les cas où il est obligatoire, le renvoi n'intervient que si la chambre saisie reconnaît y avoir lieu à revision ou à annulation du chef de détournement de pouvoir; il ne suffit pas que la revision soit demandée ou que le détournement de pouvoir soit invoqué. La loi ne prévoit donc pas qu'une affaire puisse être attribuée à l'assemblée générale dès l'introduction du recours, et moins encore qu'une chambre puisse être dessaisie d'une affaire au profit de l'assemblée générale autrement que par sa propre décision (1).

./.

---

(1) Le règlement de procédure établi par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 prévoit un cas où une chambre peut être dessaisie, même contre son gré. C'est le cas de la connexité. L'article 60 dispose en effet :

"S'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur plusieurs affaires pendantes devant des chambres différentes, le premier président peut désigner par ordonnance, soit d'office, soit à la demande de l'auditeur général, soit à la demande des parties, la chambre qui en connaîtra.

Le greffier notifie cette ordonnance aux parties.

Lorsqu'il s'agit d'affaires pendantes devant la chambre, la jonction peut en être ordonnée par la chambre saisie".

Si l'on compare entre eux les trois procédés auxquels on peut recourir pour qu'une affaire soit déférée à l'assemblée générale, on remarquera qu'ils diffèrent quant à l'autorité qualifiée pour prendre la décision. L'attribution directe d'une affaire à l'assemblée générale doit relever naturellement de l'autorité chargée de la répartition des affaires : au Conseil d'Etat, cette autorité est le premier président, en vertu de l'article 5 du règlement de procédure. Le renvoi proprement dit, qui, ainsi qu'on l'a vu, est le seul procédé actuellement organisé par la loi, est l'oeuvre et ne peut être l'oeuvre que de la chambre saisie de l'affaire. Le dessaisissement implique, par définition, une résistance de la chambre saisie d'une affaire à s'en dessaisir; il doit donc être décidé par une autorité étrangère à cette chambre.

La proposition ne fait pas de distinction nette entre les trois manières de saisir l'assemblée générale. Elle ne fait pas mention d'une attribution directe. Mais sous le nom de renvoi, elle vise en réalité, d'une part, le renvoi librement décidé par la chambre saisie, qui est le renvoi proprement dit, et, d'autre part, le renvoi obligatoire à la requête de l'auditeur général , qui ne saurait s'analyser que comme un dessaisissement de la chambre par l'auditeur général.

Si l'on considère les trois mesures sous l'aspect de leur gravité, on observe que celle-ci diffère sensiblement suivant que l'on a affaire à l'attribution directe, au renvoi par la chambre saisie, ou au dessaisissement de cette chambre.

L'attribution directe de l'affaire à l'assemblée générale offre sur le renvoi et sur le dessaisissement l'avantage de ne pas troubler le cours normal de la justice. Il ne faut pas se dissimuler que le renvoi et le

./.

dessaisissement seront toujours une cause de retard dans le jugement de l'affaire. Le renvoi, en dehors des cas où la loi le prescrit comme l'effet de l'appréciation portée par la chambre sur le bien-fondé de la demande de revision ou du moyen de détournement de pouvoir, risque d'être fâcheusement interprété par les parties, qui n'en connaîtront pas nécessairement le motif profond (1) et qui seront tentées d'y voir un refus des magistrats de la chambre de supporter à eux seuls la responsabilité de la décision. Le dessaisissement, plus gravement encore, peut apparaître, dans le chef de l'autorité qui le prononce, comme une marque de suspicion à l'égard de la chambre qui en fait l'objet.

Ces considérations démontrent que si l'on veut étendre la compétence de l'assemblée générale, il s'impose d'instituer une procédure d'attribution directe permettant au premier président de déférer l'affaire à l'assemblée générale dès la réception du recours. Le premier président, qui reçoit les recours et les répartit, et qui les communique à l'auditeur général, est particulièrement bien placé pour apprécier ou l'importance de l'affaire, la nécessité de prévenir ou de résoudre une contrariété de jurisprudence, ou toute autre opportunité dont il convient de le laisser juge. Un usage judicieux de cette faculté aura pour effet de limiter le nombre des renvois et des dessaisissements, mesures dont on a vu les inconvénients.

Lorsqu'elles auront la faculté de prononcer le renvoi à l'assemblée générale, les chambres en useront sans aucun

./.

---

(1) Voir ci-dessous, p. 70, note 1.

doute dans des affaires importantes ou pour mettre fin à des contrariétés de jurisprudence. Mais le renvoi se conçoit également dans le cas où une chambre veut remettre en question la jurisprudence et préfère s'en remettre à l'autorité de l'assemblée générale; ou dans le cas où deux chambres sont saisies du même problème, sans que les affaires soient connexes, et craignent de ne pas y donner la même solution. L'ordonnance par laquelle une chambre se dessaisirait dans ce cas ne saurait être motivée qu'en termes généraux par les nécessités d'une bonne justice. Si la loi élargit la faculté de renvoi, elle doit s'en remettre, pour l'exercice de cette faculté, à la prudence et à la sagesse des magistrats.

Il n'en va pas de même du dessaisissement, en raison de la gravité même de cette mesure dans les cas où elle ne s'impose pas en raison de la connexité entre deux affaires distribuées à des chambres différentes. Le dessaisissement doit être organisé par la loi dans des conditions telles que l'usage qui en sera fait ne puisse être critiqué. La loi doit notamment déterminer qui pourra demander le dessaisissement et qui pourra le prononcer.

L'initiative doit émaner des autorités qui, en vertu même de leurs fonctions, doivent veiller au bon fonctionnement de l'institution et à l'unité de la jurisprudence. Il s'agit avant tout du premier président qui, abstraction faite de toute autre prérogative qui pourrait justifier son intervention, reçoit les recours et répartit les affaires. Il s'agit également de l'auditeur général, dont la proposition prévoit d'ailleurs l'intervention, et qui reçoit du premier président une copie de tous les recours en vue de faire instruire les affaires par les magistrats de son office.

./.

Il semble qu'il faille limiter au premier président et à l'auditeur général le droit d'initiative en dessaisissement. Ce droit ne saurait être reconnu au président ou à un des membres de la chambre saisie sans compromettre le secret des délibérations au sein de cette chambre. Il ne saurait davantage être accordé aux parties qui n'ont pas à choisir, c'est-à-dire à préférer leurs juges.

Quant à la décision sur la demande de dessaisissement, plusieurs systèmes sont possibles. La proposition n'en retient qu'un : le renvoi à l'assemblée générale est de droit lorsque l'auditeur général le requiert, ce qui revient en fait à donner à l'auditeur général, et à lui seulement, le pouvoir de décider d'office le dessaisissement. A tout le moins, le même pouvoir, si la loi le consacrait, devrait être reconnu au premier président. Mais il ne convient pas, dans une institution organisée comme l'est le Conseil d'Etat statuant au contentieux, de confondre occasionnellement dans le chef d'une des autorités, des attributions qu'un fonctionnement harmonieux de la justice demande de laisser distinctes. C'est à l'auditeur général et aux magistrats qu'il dirige qu'il appartient, en principe, d'instruire (1), de faire rapport, de donner un avis, de proposer une décision (2), de saisir le Conseil d'Etat d'un recours dans l'intérêt de la loi. Mais

./.

---

(1) Certes le règlement de procédure prévoit que l'instruction puisse être confiée à un conseiller. Mais ce n'est que très exceptionnellement qu'il a été fait usage de cette faculté. En outre, la chambre a naturellement la haute main sur l'instruction : elle seule peut en prononcer la clôture lorsqu'elle s'estime suffisamment éclairée.

(2) Ainsi l'article 60 du règlement de procédure reproduit ci-dessus lui permet de demander la jonction d'affaires qu'il estime connexes.

toute décision, qui s'analyse d'ailleurs en un jugement, revient au Conseil.

On peut concevoir que le dessaisissement, si la chambre refuse d'y accéder, soit prononcé par le premier président d'office ou à la demande de l'auditeur général. Il ne faut pas se dissimuler qu'un dessaisissement d'office risque de donner lieu à des situations délicates, telles que l'existence d'un conflit entre le premier président et la chambre saisie (1). Une décision prononcée par le premier président à la demande de l'auditeur général, exigeant donc l'accord des deux magistrats qui doivent prendre connaissance de tous les recours, serait peut-être un procédé à la fois souple et efficace, et suffisant pour atteindre les objectifs de la proposition.

Peut-être aussi le législateur, eu égard à la gravité du dessaisissement, préférera-t-il le soumettre à des conditions plus strictes (2). Dans ce cas, la décision devrait appartenir à l'assemblée générale elle-même, saisie par le premier président ou par l'auditeur général. C'est cette solution qui est proposée dans le texte rédigé par le Conseil d'Etat.

./.

---

(1) Contrairement au renvoi par la chambre saisie, on peut exiger que la demande de l'auditeur général soit motivée, puisqu'elle ne pourra l'être en fait que par l'importance de l'affaire, par l'existence de contrariétés de jurisprudence ou par l'attribution à des chambres différentes d'un même problème à l'occasion d'affaires non connexes.

(2) D'autant plus qu'il pourra se produire que le premier président appartienne à la chambre invitée à se dessaisir.

Quoi qu'il en soit, c'est à la chambre saisie qu'il appartient de statuer en premier lieu. Ce n'est que dans le cas où elle refuserait de se dessaisir et où le premier président ou l'auditeur général persisteraient dans leur appréciation de l'utilité d'attribuer l'affaire à l'assemblée générale, qu'il leur appartiendrait de provoquer une autre décision.

Dans le texte proposé par le Conseil d'Etat, la procédure en dessaisissement est réglée comme une procédure d'ordre intérieur dont les parties ne doivent avoir connaissance que si le dessaisissement est prononcé. On en limite ainsi au maximum les inconvénients.

Il appartiendra au législateur de décider si la composition de l'assemblée générale de la section d'administration doit être déterminée par la loi ou si elle peut l'être par le Roi dans le règlement de procédure ou, comme c'est actuellement le cas, par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat (article 93).

CHAPITRE IV.- DISPOSITIONS ABROGATOIRES.

Ce chapitre doit comprendre des dispositions modifiant celles qui ouvrent un pourvoi devant la Cour de cassation contre des décisions des juridictions administratives. Les dispositions relatives aux pourvois contre les décisions fiscales de la députation permanente n'y sont toutefois pas mentionnées.

./.

TEXTE PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ETAT.

CHAPITRE Ier.- Dispositions générales relatives aux juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat.

Article 1er (article 2, alinéa 3, de la proposition).

Les juridictions administratives de dernier ressort dont la compétence s'étend à tout le Royaume comptent au moins autant de membres suppléants que de membres effectifs.

Article 2 (nouveau).

Les juridictions administratives, dans les cas où la loi admet la preuve par témoins, peuvent ordonner que les témoins entendus à l'audience prêtent le serment suivant : "Je jure de dire la vérité; ainsi m'aide Dieu".

Les experts commis par les juridictions administratives prêtent serment comme les experts commis par le Conseil d'Etat.

Article 3 (article 1er, alinéa 1er, 2ème phrase, de la proposition).

Les décisions des juridictions administratives sont motivées.

Elles sont prononcées en audience publique.

Elles sont notifiées aux parties.

./.

Article 4 (article 2, alinéa 2, deuxième phrase de la proposition).

La juridiction saisie par renvoi du Conseil d'Etat après annulation se conforme au point de droit jugé par le Conseil d'Etat.

Article 5 (articles ler, alinéa ler, première phrase, et 2, de la proposition).

Le Roi règle l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives, sans préjudice des lois particulières relatives à leur compétence, à leur composition, à la publicité de leurs audiences et aux modes de preuve.

Il détermine la procédure à suivre devant ces juridictions, en consacrant les droits de la défense dans le respect des principes généraux du droit.

Il arrête la formule exécutoire des décisions coulées en force de chose jugée.

Les arrêtés royaux pris en exécution du présent article seront délibérés en Conseil des ministres. Ils constateront l'abrogation des dispositions des lois particulières relatives aux objets qu'ils règlent.

Article 6.

Les articles ler, 2, alinéa ler, et 3, alinéa 2, ne sont pas applicables aux décisions contentieuses prises par arrêté royal.

Les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 5 fixent les règles spéciales à suivre pour l'instruction des affaires contentieuses dont la décision appartient au Roi.

./.

Article 7 (article 7 de la proposition).

Le Roi peut, par voie de dispositions générales, transférer aux cours et tribunaux la connaissance de contestations qui sont actuellement de la compétence des juridictions administratives.

Il fixe, s'il en est besoin, des règles spéciales de procédure à suivre devant les cours et tribunaux pour le jugement des contestations qui leur sont attribuées en vertu de l'alinéa 1er.

Il dissout les juridictions dont toutes les compétences sont abolies.

Il arrête les mesures transitoires nécessaires à l'application des alinéas 1er à 3.

Les arrêtés royaux pris en vertu des alinéas 1er à 3 seront délibérés en Conseil des ministres. Ils ne pourront être modifiés que par la loi.

Le présent article n'est pas applicable aux Conseils de l'ordre des avocats ni aux directeurs des contributions directes.

CHAPITRE II.- Disposition relative à la Cour des comptes.

Article 8 (article 8, partim, de la proposition).

Un article 12bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes :

"Article 12bis.- L'article 3 de la loi du ... relative à la réforme du contentieux administratif est applicable à la Cour des comptes".

./.

CHAPITRE III.- Dispositions relatives au Conseil d'Etat.

Article 9 (article 4 de la proposition).

Un article 8bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat :

"Article 8bis.- La section d'administration statue par voie d'arrêt sur les recours tendant à prévenir et à résoudre les contrariétés de décisions entre les juridictions administratives de son ressort".

Article 10 (article 5 de la proposition).

Un article 9bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 9bis.- La section d'administration statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation que peut former l'auditeur général contre les décisions contentieuses administratives rendues en dernier ressort, entachées d'un des vices prévus à l'article 9 et contre lesquelles les parties n'ont pas, dans le délai fixé, exercé le recours institué par cet article. Si l'annulation est prononcée, nul ne peut s'en prévaloir pour éluder les dispositions de la décision annulée.

L'auditeur général a le droit de se faire communiquer les décisions, pièces et documents nécessaires à l'exercice du recours prévu à l'alinéa 1er".

Article 11 (articles 3 et 8, partim, de la proposition).

L'article 10 de la même loi est complété par les dispositions suivantes :

./.

" 5° sur les appels formés contre les décisions prononcées par les juridictions administratives que le Roi désigne par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres et qui ne pourront être modifiés que par la loi. Cette disposition n'est pas applicable aux décisions des Conseils de l'Ordre des avocats et des directeurs régionaux des contributions directes" (1).

Article 12 (article 10 de la proposition).

Un article 10bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 10bis.- Lorsque le recours n'est pas suspensif de plein droit, le Conseil d'Etat peut, l'auditeur général (le membre de l'Auditorat rapporteur) entendu, décider qu'il sera sursis à l'exécution de l'acte ou de la décision dont recours".

Article 13.

Un article 10ter, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 10ter (cet article réglerait la discipline des juges administratifs)".

Article 14 (article 2, alinéa 2, première phrase, de la proposition).

Un article 19bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

./.

(1) Cette phrase est à compléter éventuellement par les décisions fiscales des députations permanentes et par les décisions du collège des bourgmestre et échevins sur les réclamations tendant à l'inscription des électeurs sur les listes électorales.

"Article 19bis.- En cas d'annulation d'une décision contentieuse administrative, l'affaire est renvoyée s'il échet à une autre juridiction de dernier ressort ou, à défaut, à la même juridiction autrement composée".

Article 15 (articles 4 et 10, partim, de la proposition).

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 21, alinéa 1er, de la même loi :

1° les termes "aux articles 7, 8, 9 et 10" sont remplacés par les termes "aux articles 7, 8, 8bis, 9bis, 10, 10bis (et 10ter)";

2° le membre de phrase débutant par les mots "eu égard au caractère généralement urgent des arrêts" est remplacé par les mots : "elle sera organisée de manière à ce que les arrêts soient rendus rapidement dans tous les cas et dans les plus brefs délais si le sursis à exécution est décrété".

Article 16 (article 9 de la proposition).

A l'article 48 de la même loi, les alinéas 2 à 4, modifiés par l'article 9 de la loi du 15 avril 1958, sont remplacés par les dispositions suivantes :

" Le premier président peut attribuer l'affaire à l'assemblée générale de la section.

Le renvoi à l'assemblée générale peut être décidé soit d'office, soit sur demande motivée du premier président ou de l'auditeur général. Le renvoi est de droit lorsque la chambre reconnaît y avoir lieu à revision ou à annulation pour détournement de pouvoir.

Lorsque la chambre saisie rejette la demande de renvoi formée par le premier président ou l'auditeur général, cette demande peut être portée devant l'assemblée

./.

générale qui décide.

Les demandes de renvoi sont examinées en l'absence des parties.

Si le dessaisissement est prononcé, il est notifié aux parties, avec la demande".

CHAPITRE IV.- DISPOSITIONS FINALES.

Article 17.

Les modifications suivantes sont apportées à la loi du 25 juillet 1938 créant l'Ordre des médecins :

1° à l'article 11, modifié par la loi du 20 janvier 1961, les alinéas 4 à 9 sont remplacés par la disposition suivante :

"La notification des décisions des conseils mixtes d'appel se fait par lettre recommandée".

"Le recours au Conseil d'Etat, en annulation de ces décisions, est suspensif";

2° à l'article 18, les mots "et sauf pourvoi en cassation" sont remplacés par les mots "et sauf recours au Conseil d'Etat".

Article 18.

A l'article 75 de l'arrêté-loi du 25 février 1947 coordonnant et modifiant les lois sur le régime de retraite des ouvriers mineurs et assimilés, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par la disposition suivante :

"Les décisions du Conseil supérieur d'arbitrage sont définitives, sauf recours en annulation devant le Conseil d'Etat".

./.

Article 19.

Les modifications suivantes sont apportées à la loi du 19 mai 1949 créant l'Ordre des pharmaciens :

1° à l'article 12, modifié par la loi du 20 janvier 1961, les alinéas 4 à 9 sont remplacés par la disposition suivante :

"La notification des décisions des conseils mixtes d'appel se fait par lettre recommandée".

"Le recours au Conseil d'Etat, en annulation de ces décisions, est suspensif";

2° à l'article 19, les mots "et sauf pourvoi en cassation" sont remplacés par les mots "et sauf recours au Conseil d'Etat".

Article 20.

Les modifications suivantes sont apportées à la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires :

1° à l'article 12, modifié par la loi du 20 janvier 1961, les alinéas 3 à 8 sont remplacés par la disposition suivante :

"La notification des décisions des conseils mixtes d'appel se fait par lettre recommandée".

Le recours au Conseil d'Etat, en annulation de ces décisions, est suspensif";

2° à l'article 19, les mots "et sauf pourvoi en cassation" sont remplacés par les mots "et sauf recours au Conseil d'Etat".

./.

Article 21.

L'article 23 de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des reviseurs d'entreprises est remplacé par la disposition suivante :

"Article 23. Les notifications des décisions de la commission d'appel se font par lettre recommandée.

Le recours au Conseil d'Etat, en annulation de ces décisions, est suspensif".

Article 22.

Les articles 50 à 53 des lois sur la milice coordonnées le 30 avril 1962 sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Article 50. Le recours au Conseil d'Etat, en annulation des décisions du conseil supérieur de milice et du conseil de revision, est ouvert au Ministre de l'Intérieur et au milicien.

Le recours doit, à peine de nullité, être signé par le requérant.

Article 51. Le recours du Ministre doit être formé dans les trois mois du prononcé de la décision attaquée.

Le recours du milicien doit être formé dans les quinze jours de la réception de la notification de la décision attaquée.

Article 52. Dès la réception du dossier, le Conseil d'Etat fixe l'affaire à l'audience dans les dix jours et statue toutes affaires cessantes.

Article 53. La notification de l'arrêt au milicien se fait à l'intervention du gouverneur de la province".

INLEIDEND HOOFDSTUK.- ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. Doel van het voorstel.

Het wetsvoorstel (Gedr.st.Kamer, zitting 1962-1963, nr 479-I) waarover de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt het advies van de afdeling wetgeving vraagt, handelt over de "hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen". In het raam van de administratieve hervorming die omvat "het hernieuwd onderzoek van de werkwijzen en van de werkmiddelen van de uitvoerende macht ten einde deze beter aan de eisen van het moderne leven aan te passen en ze zo ruim mogelijk te normaliseren", wil dat voorstel het gebrek aan samenhang en orde die het in de sector geschillen ziet, verhelpen.

Het voorstel bevat geen definitie van de administratieve geschillen waarvan het de berechting wenst te normaliseren, ja zelfs te hervormen. Bij nader toezien lijkt het alle door rechtscolleges berechte administratieve geschillen te bedoelen . De vele niet jurisdictionele administratieve procedures die de wet of de Regering bijvoorbeeld op het gebied van bestuurstoezicht of ambtenarentucht hebben ingesteld, laat het buiten beschouwing. Het beperkt zich niet tot de geschillen waarin thans de Raad van State en andere administratieve rechtscolleges bevoegd zijn, het raakt ook aan de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken en wel in zover deze kennis nemen van betwistingen over rechten die geen burgerlijke rechten zijn.

.../...

tal van hun beslissingen konden door hoven en rechtbanken worden getoetst ingevolge hoger beroep of voorziening in cassatie.

De jongste tijd heeft het ontstaan gezien van een Raad van State als enige, soevereine rechter van de administratieve orde, en tevens van een groeiend aantal gespecialiseerde rechtscolleges. Op velerlei gebied heeft de wetgever zelf, of de Koning krachtens opdracht van de wetgever, bijzondere rechtscolleges ingesteld welker beslissingen de Raad van State op grond van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 toetst.

De berechting van administratieve geschillen is dus door de wetgever volgens de meest uiteenlopende methodes geregeld, waaronder te noemen zijn :

- toekenning van bevoegdheid aan hoven en rechtbanken bij wege van het verzet tegen een dwangbevel (geschillen inzake directe belastingen) ;

- toekenning van bevoegdheid in eerste aanleg aan een administratief rechtscollege en in hoger beroep aan een justitieel gerecht (geschillen inzake inkomstenbelastingen (1), tuchtregeling advocaten, herziening kiezerslijsten);

.../...

---

(1) De recente, maar toch reeds stevig gevestigd lijkende rechtspraak van het Hof van cassatie, die in het voorstel wordt gecritiseerd, erkent dat de beslissing van de directeur van de directe belastingen gezag van bewijsde bezit en typeert diens opdracht "én als rechtsprekend én als administratief" (zie hieronder).

- toekenning van bevoegdheid in eerste aanleg en in hoger beroep aan het administratief gerecht, en van cassatiebevoegdheid aan het Hof van cassatie (beroepsorden, pensioen voor mijnwerkers, dienstplicht) ;

- toekenning van bevoegdheid in eerste aanleg aan een administratief rechtscollege en in hoger beroep aan de Raad van State (geval van artikel 10, 1°, 3° en 4°, van de wet van 23 december 1946) ;

- toekenning van bevoegdheid in eerste en in laatste aanleg aan de Raad van State (geval van artikel 10, 2°, 3° en 4°, van de wet van 23 december 1946) ;

- toekenning van bevoegdheid in eerste aanleg en in hoger beroep aan het administratief gerecht en van vernietigingsbevoegdheid aan de Raad van State (arbeiders- en bedienden-pensioenen, pensioenen voor zelfstandigen, de meeste statuten van nationale erkentelijkheid, vergoedingspensioenen, burgerlijke invaliditeitspensioenen, kosten van ruiming van niet bevaarbare waterlopen) ;

- toekenning van bevoegdheid in één aanleg aan een administratief rechtscollege en van vernietigingsbevoegdheid aan de Raad van State (eindrekening van de gemeenteontvanger, militievergoedingen, likwidatie van bij de besluitwet van 5 mei 1944 nietig verklaarde instellingen en diensten).

.../...

In de laatste twee gevallen is de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State gemeenrechtelijk ingevolge artikel 9 van de wet van 23 december 1946; soms wordt ze in de wet uitdrukkelijk (1) of stilzwijgend (2) gememoreerd.

Die verscheidenheid in de methodes om de geschillenberechting te organiseren gaat gepaard met verscheidenheid in de procedures zelf, waarbij dan nog komt dat soms helemaal geen procedure bij of krachtens de wet is vastgesteld. In de ergste tekortkomingen heeft de afdeling administratie van de Raad van State voorzien door de rechtscolleges voor te schrijven, dat ze krachtens hun aard zelf de rechten van de verdediging moeten eerbiedigen en hun beslissingen motiveren. Met zijn rechtspraak alleen is hij echter niet bij machte minder belangrijke leemten in de procedures te verhelpen en evenmin eenheid te brengen in de administratieve rechtspleging in de volle mate waarin dat met de verscheidenheid van de administratieve geschillen bestaanbaar is.

C. Doel van het voorstel.

Om de berechting van administratieve geschillen te normaliseren en te verbeteren, geeft het voorstel de volgende maatregelen in overweging :

.../...

(1) De gecoördineerde wetten van 30 januari 1954 betreffende het herstel van de oorlogsschade aan private goederen, artikel 41.

(2) Wet van 12 april 1958 betreffende de medisch-farmaceutische cumulatie (artikel 7).

- in de wet een aantal fundamentele procedureregelen neerleggen (artikel 1, eerste lid, en artikel 8);
- de Koning bevoegdheid geven om het overige van de procedure te regelen (artikel 1, tweede lid, en artikel 8) ;
- de Raad van State tot de enige rechter maken die in administratieve zaken nietig kan verklaren (artikel 2, eerste lid) ;
- de Koning bevoegdheid geven om de Raad van State in sommige zaken tot appélrechter te maken (artikel 3) ;
- de Raad van State bevoegdheid geven om uitspraak te doen in "geschillen welke in verband met bevoegdheid of beslissingen onder de administratieve rechtscolleges rijzen (artikel 4) ;
- in administratieve zaken een beroep tot nietigverklaring in het belang van de wet invoeren ;
- aan de Raad van State de tuchtbevoegdheid over de administratieve rechters opdragen (artikel 6) ;
- de rechter ten principale naar wie de zaak is verwezen, verplichten zich omtrent het door de Raad van State beslechte rechtspunt naar diens beslissing te gedragen (artikel 2, tweede en derde lid) ;
- de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State een ruimere bevoegdheid geven (artikel 9);
- mogelijk maken dat de tenuitvoerlegging van bij de Raad van State aanhangig gemaakte "handelingen of beslissingen" wordt opgeschort.

.../...

Om hergroepering van bevoegdheden te bevorderen zou de Koning bovendien "de rechterlijke macht opnieuw kunnen machtigen om recht te spreken over betwistingen waarover thans uitspraak wordt gedaan door de administratieve rechtscolleges" (artikel 7).

Op één punt gaat het voorstel het domein van de administratieve geschillen te buiten, met name waar het in artikel 8 het bepaalde in artikel 1 mede toepasselijk verklaart op het Rekenhof, dat geen administratief rechtscollege is.

Aan de Raad van State raakt het voorstel alleen voor zover deze in hoger beroep of op eis tot nietigverklaring geschillen over beslissingen van administratieve rechtscolleges berecht, behalve dat het in artikel 10 opschorting van tenuitvoerlegging invoert, zowel voor niet jurisdictionele handelingen als voor "beslissingen".

Uit een oogpunt van wetgevingstechniek ware het geraden ;

- de bepalingen over de Raad van State in te voegen in de wet van 23 december 1946 ;

- aan de bepaling over het Rekenhof, als ze behouden blijft (zie verder), een apart hoofdstuk te wijden ;

- alle bepalingen betreffende andere administratieve rechtscolleges dan de Raad van State te hergroeperen ;

- de bepalingen die impliciet zouden vervallen als het voorstel wet werd, uitdrukkelijk op te heffen .

.../...

Er wordt dan ook in overweging gegeven het voorstel in vier hoofdstukken in te delen :

1) Algemene bepalingen betreffende de andere administratieve rechtscolleges dan de Raad van State (de artikelen 1, 2, tweede lid partim, en derde lid, 7 en 8 partim van het voorstel) ;

2) Bepaling betreffende het Rekenhof (artikel 8 partim van het voorstel);

3) Bepalingen betreffende de Raad van State (de overige bepalingen van het voorstel) ;

4) Slotbepalingen.

De Raad van State heeft het voorstel in die geest omgewerkt. Die omgewerkte tekst volgt onder hoofdstuk I de logische orde van een wet tot regeling van de rechtsmacht en de rechtspleging, onder hoofdstuk III de orde van de artikelen van de wet van 23 december 1946. In die volgorde zullen ook de artikelen van het voorstel verderop in dit advies worden onderzocht.

.../...

HOOFDSTUK I. - ALGEMENE BEPALINGEN BETREFFENDE DE ANDERE ADMINISTRATIEVE RECHTSCOLLEGES DAN DE RAAD VAN STATE.

A. Werkingssfeer.

1° Het begrip administratief rechtscollege.

De tekst van het voorstel en de toelichting erbij spreken herhaaldelijk van "administratief rechtscollege". Het begrip rechtscollege is in de rechtsleer al evenzeer een twistvraag als de maatstaf voor een jurisdictionele handeling (1). Waar de wet daarover niets zegt en ook de rechtsleer geen houvast biedt, laat de werkingssfeer van het voorstel zich dan ook niet nauwkeurig bepalen.

Te verhelpen ware dat alleen door in de wet de instellingen en overheden te noemen die als rechtscolleges zijn aan te merken. Het is de Raad van State, gelet op de in de adviesaanvraag gestelde termijn, niet mogelijk geweest het accurate onderzoekingswerk en de grondige studie welke daartoe nodig zouden zijn, ter hand te nemen.

.../...

---

(1) Voor een uiteenzetting van die twistvraag, zie J.DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, blz. 26-69, Brussel 1955; C.CAMBIER, Principes du contentieux administratif, eerste deel. Le juge dans l'Etat. Le contrôle judiciaire de l'administration, blz. 113-148, Brussel 1961.

Als men het toepassingsgebied van het wetsvoorstel te scherp wil omlijnen,is er trouwens gevaar, dat men van instellingen die liefst niet van het actief bestuur worden losgemaakt, rechtscolleges gaat maken en dat anderdeels instellingen worden vergeten waarvan het minder opvalt dat ze rechtscolleges zijn en waar de procedure dus het sterkst de leemten vertoont die het voorstel juist wil verhelpen.

Dat zal ook gelden voor het toepassingsgebied van de koninklijke besluiten, die ter uitvoering van de wet of krachtens de bevoegdheid die de Regering daaraan ontleent uitgevaardigd zullen moeten worden. Voor zover die besluiten de instellingen en overheden zouden noemen waarop ze toepassing zouden vinden, zouden zij alleen tot uiting brengen, hoe de uitvoerende macht die instellingen en overheden ziet, zonder de hoven en rechtbanken, de Raad van State of andere rechtscolleges op dat punt te binden.

Zolang de wet zich niet heeft uitgesproken, zullen er per slot van rekening altijd onzekere gevallen overblijven, waarin de kwalificering zaak van het Hof van cassatie en van de Raad van State zal zijn. Deze zullendan wellicht in een of ander geschil de gelegenheid vinden om aan het dispuut over de aard van de bestaande instellingen een einde te maken. Bovendien ware het gewenst de nog op te richten administratieve rechtscolleges uitdrukkelijk aan de voorgestelde wet te onderwerpen.

.../...

2° 's Konings rechtsmacht.

In een aantal zaken oefent de Koning rechtsmacht uit. Dat deed hij reeds toen hij op grond van artikel 35 van de wet van 7 mei 1877 op de politie van de onbevaarbare en niet-vlotbare waterlopen beschikte in geschillen die tussen gemeenten en aangelanden waren gerezen in verband met de omslag van de kosten van ruiming, onderhoud en herstel (1) . De artikelen 7 en 18 van de wet van 15 maart 1950 tot wijziging van de wetgeving betreffende de onbevaarbare waterlopen hebben de beslissingen van het Staatshoofd blijkbaar niet van aard doen veranderen.

In het voorstel komen een aantal bepalingen voor die geen toepassing kunnen vinden als de Koning uitspraak doet in geschillen : dit is met name het geval voor de bepalingen betreffende de samenstelling der rechtscolleges en het doen van uitspraak in openbare terechtzitting. Anderdeels is het dienstig te bepalen, dat de bij koninklijk besluit met toepassing van artikel 1 van het wetsvoorstel vastgestelde rechtspleging (artikel 5 van de voorgestelde tekst) aanpassing behoeft voor het geval dat de beslissing bij de Koning berust.

.../...

(1) Raad van State, arrest BRUXELMAN, nr 3188 van 1 maart 1954. Alle aangehaalde arresten zijn naar hun datum opgenomen in de "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State, afdeling administratie, beslissende in betwiste zaken (Heule, sedert 1948).

Artikel 6 van de voorgestelde tekst voorziet in het geval van de bij koninklijk besluit te nemen beslissingen inzake geschillen.

3° Het Rekenhof, de raden van de Orde der advocaten en de directeurs van de directe belastingen.

Artikel 8 van het voorstel maakt artikel 1 (artikelen 3 en 5 in de voorgestelde tekst) om redenen die verschillen naar gelang van het geval, mede toepasselijk op de gewestelijke directeurs van de belastingen, op het Rekenhof en op de raden van de Orde der advocaten.

a) Het Rekenhof.

De toelichting bij het voorstel zegt : "Het Rekenhof is geen administratief rechtscollege. Het is een parlementaire instelling... Zonder een uitdrukkelijke bepaling zou het niet onder de toepassing van ons voorstel vallen". De indiener van het voorstel verwijst hiermede naar een rechtsleer die vast lijkt te staan (1).

.../...

(1) Zie Ch.HUBERLANT, Le caractère parlementaire de la Cour des comptes en droit belge, in "Receuil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat", 1955, blz. 65-69).

Daarom is in de voorgestelde tekst aan het Rekenhof een apart hoofdstuk gewijd, namelijk hoofdstuk II, dat in de wet van 29 oktober 1846 een artikel 12bis invoegt, volgens hetwelk het artikel 3 mede voor het Rekenhof geldt.

Toch kan men zich afvragen of een bepaling over het Rekenhof wel thuis hoort in een wet die de berechting van administratieve geschillen hervormt, en of het niet verkieslijk ware de procedure bij het Rekenhof in een bijzondere wet te regelen. Hoe het zij, het gaat niet op, de Regering enige bevoegdheid te geven terzake van de procedure bij het Rekenhof, dat immers, volgens artikel 116, derde lid, van de Grondwet, "door een wet wordt ingericht".

b) <u>De raden van de Orde der advocaten.</u>

De toelichting bij het voorstel erkent, dat de raden van de Orde der advocaten "administratieve rechtscolleges van disciplinaire aard" zijn. Het kan dan ook vreemd lijken, dat artikel 8 van het voorstel die raden uitdrukkelijk onder artikel 1 doet vallen. In feite bedoelt de indiener van het voorstel, dat het Hof van beroep zoals voorheen uitspraak zal doen over beroep tegen beslissingen van die raden, die echter verplicht blijven de voor alle administratieve rechtscolleges geldende procedureregelen in acht te nemen. Liever dan artikel 1 uitdrukkelijk op hen toepasselijk te verklaren

.../...

De rechtspraak van het Hof van cassatie lijkt thans stevig vast te staan. Het Hof zegt, dat de beslissingen van de provinciale directeurs gezag van gewijsde hebben (1) maar typeert de opdracht van de directeur als "tegelijk van administratieve en van rechtsprekende aard "(2). Het Hof denkt dus niet , zoals de indiener van het voorstel blijkbaar doet, dat de uitoefening van een administratieve opdracht die van een rechtsprekende uitsluit (3).

.../...

(1) Cass., 31 januari 1956 (twee arresten) en 3 juli 1956 (Pas., 1956, I, blz. 557-560 en 1234), 28 februari 1957 (K. 1957, I, blz. 778-780), 5 en 19 november 1957 en 18 februari 1958 (Pas. 1958, I, blz. 230-232, 291-293, en 665-666), en 23 mei 1961 (Pas.1961, I, blz. 1013-1015).

(2) Cass. 4 november 1958 (Pas. 1959, I, blz. 849-851, en nota (Revue fiscale 1959, blz. 394-398).

(3) Het dispuut tussen de voorstanders van de administratieve en die van de jurisdictionele stelling is breedvoerig uiteengezet in een nota van F.DE VISSCHERE bij de arresten van 31 januari 1956 (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1957, blz. 48-51). De eersten voeren aan, dat de directeur rechter in eigen zaak is, dat de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 1881 hem niet als rechter aanmerkt, dat alleen de belastingschuldige tegen zijn beslissing hoger beroep kan instellen en dat hij ultra petita uitspraak kan doen. De anderen beroepen er zich op, dat de directeur in rechte een betwisting beslecht en merken daarbij op, dat hij de betwiste aanslag na uitspraak over de onderscheiden eisen weliswaar kan wijzigen maar dat ook het Hof van beroep dat vermag. Veel belang aan dat dispuut hecht DE VISSCHERE niet. Hij acht het voldoende, dat de wet met zoveel woorden heeft gezegd dat de beslissing definitief is als er geen hoger beroep tegen ingesteld wordt,en dat de directeur bij het uitoefenen van de hem rechtstreeks door de wet opgedragen bevoegdheid niet onder het hiërarchisch gezag van de Minister staat.

De Kamercommissie voor financiën heeft zich met de zienswijze van het Hof van cassatie verenigd en onder verwijzing daarnaar een wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 12 van de wet van 6 september 1895, dat reeds door de Senaat was aangenomen, verworpen. Het verslag TIELEMANS zegt daarover onder meer (1) :

"De directeur der belastingen is in de zin van artikel 94 van de Grondwet een "tot eigenlijke rechtspraak bevoegd lichaam". Zijn beslissingen dragen hetzelfde karakter als een gewoon vonnis : kracht van gewijsde, maar ook onttrekking van jurisdictie eens de beslissing uitgesproken".

De rechtspraak van het Hof van cassatie en het advies van de Kamercommissie voor financiën, waarmee ook de afdeling wetgeving van de Raad van State zich hier verenigt, nemen op zichzelf reeds alle twijfel weg ; artikel 1 van het voorstel vindt toepassing op de directeur der belastingen ; dit hoeft niet te worden gezegd in een uitdrukkelijke bepaling, die het rechtsprekend karakter van de beslissing van de directeur opnieuw in het geding dreigt te brengen. Maar evenmin als voor de raden van de Orde der advocaten wil het voorstel de Koning bevoegdheid geven om de Raad van State tot appelrechter te maken voor de beslissingen van de directeur. Daarom ook regelt

.../...

---

(1) Gedr.St.Kamer, zitting 1957-1958, nr 826-3.

de voorgestelde tekst dat geval in hoofdstuk III en is nader bepaald, dat artikel 7 van die tekst (artikel 7 van het voorstel) niet geldt voor de directeur van de directe belastingen.

B. Doel van het hoofdstuk.

Voor zover het voorstel andere administratiev rechtscolleges dan de Raad van State betreft, heeft het een drieledig doel. Het schrijft een aantal organisatie- en procedureregelen voor, belast de Koning ermede de procedure terzake van administratieve geschillen voor het overige te regelen en geeft hem bevoegdheid om de berechting van bepaalde geschillen die thans de administratieve rechtscolleges ter kennisneming staan, op te dragen aan de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht.

De artikelen 1 tot 4 en 6, eerste lid, van de door de Raad van State uitgewerkte tekst bevatten de bepalingen waaraan de voorgestelde wet alle administratieve rechtscolleges rechtstreeks zal onderwerpen. De artikelen 5, 6, tweede lid, en 7 regelen 's Konings bevoegdheid.

C. Onderzoek van de artikelen.

Artikel 1 van de voorgestelde tekst is artikel 2, derde lid, van het voorstel luidens hetwelk "de administratieve rechtbanken ten minste evenveel plaatsvervangers als gewone leden tellen".

.../...

Hiermede wil ervoor gezorgd zijn, dat het rechtscollege waarnaar de Raad van State de zaak na nietigverklaring verwijst, uit andere rechters bestaat dan het college dat de vernietigde beslissing heeft uitgesproken (1). Die bepaling kan dan ook alleen slaan op rechtscolleges die én in laatste aanleg beslissen én voor gans het Rijk bevoegd zijn. Verwezen wordt immers altijd naar een rechtscollege in laatste aanleg en, zoals bij het onderzoek van de eerste volzin van artikel 2, tweede lid, van het voorstel (artikel 14 van de voorgestelde tekst) zal blijken, alleen dàn naar hetzelfde, anders samengestelde rechtscollege als geen ander rechtscollege in laatste aanleg bevoegdheid ratione materiae heeft.

Die verduidelijking is in de voorgestelde tekst gegeven. Ze lijkt trouwens volstrekt noodzakelijk, wil men voorkomen, dat de toepassing van die bepaling op sommige rechtscolleges, zoals de bestendige deputaties, moeilijkheden doet rijzen. Het ware niet goed denkbaar, dat men de politieke inrichting van de provinciën impliciet zou gaan wijzigen via een wet die de uitoefening van de rechtsprekende opdracht van de bestendige deputatie bedoelt te regelen.

Artikel 2 van de voorgestelde tekst is nieuw. Te vrezen valt, gelet op artikel 127 van de Grondwet, dat zulk een algemene opdracht als in artikel 1, tweede lid, van het voorstel is gegeven, niet volstaat om de

.../...

---

(1) Toelichting, blz. 2.

Regering in de mogelijkheid te stellen om te eisen, dat getuigen de eed afleggen. Wil de wetgever weigering om te verschijnen of onder eed te getuigen strafrechtelijk bestraffen, dan ware artikel 2 aan te vullen met een soortgelijke bepaling als de Regering in de plaats van artikel 16 van de wet van 23 december 1946(1) wil doen komen :

"Artikel 16.-

Is er aanleiding tot een onderzoek, dan beveelt de afdeling administratie dat het wordt ingesteld, hetzij op haar terechtzitting, hetzij door het lid van de Raad van State of van het auditoraat dat zij aanstelt.

De kamer kan bevelen, dat getuigen onder eed worden gehoord. In dat geval leggen dezen de volgende eed af : "Ik zweer dat ik de waarheid zal zeggen ; zo helpe mij God".

De getuigen worden bij een ter post aangetekende brief gedagvaard. Al wie gedagvaard wordt om als getuige te worden gehoord krachtens dit artikel, is gehouden te verschijnen en aan de dagvaarding gevolg te geven. Hij die weigert te verschijnen, de eed af te leggen of te getuigen, wordt gestraft met een geldboete van zesentwintig frank tot honderd frank.

.../...

---

(1)Gedr.St.Senaat, zitting 1962-1963, nr 128, blz. 16.

Van het niet-verschijnen of van de weigering om onder eed te getuigen wordt proces-verbaal opgemaakt; dit wordt gezonden aan de procureur des Konings van het arrondissement waar de getuige moest worden gehoord.

De bepalingen van het Strafwetboek betreffende de valse getuigen in burgerlijke zaken en betreffende de verleiding van getuigen zijn van toepassing op de in dit artikel bepaalde onderzoeksprocedure".

Artikel 3 van de voorgestelde tekst zegt hetzelfde als de tweede volzin van artikel 1, eerste lid, van het voorstel, maar dan in drie alinea's opdat het op de bij koninklijk besluit te nemen beslissingen in geschillen kan worden toegepast.

Artikel 4 van de voorgestelde tekst is de tweede volzin van artikel 2, tweede lid, van het voorstel, die zich bepaalt tot het bekrachtigen van een regel welke reeds door de rechtspraak van de Raad van State (1) en door de rechtsleer is vastgelegd (2).

.../...

---

(1) Arrest JACQUEMART, nr 5009, van 8 maart 1956, en de nota van F.VAN ASSCHE in "Revue de l'administration", 1956, blz. 245-248.

(2) H.VELGE, La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat, blz.189-192 - Brussel 1947. De heer VELGE steunt op de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 (verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken in de Senaat op 4 december 1946, Pasinomie 1946, blz. 1541 en volgende). Zie ook voor de Franse rechtsleer, P.DE FONT-REAULX, Les pouvoirs devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres tribunaux administratifs, blz.209-211, Parijs, 1950.

Artikel 5 van de voorgestelde tekst bestaat uit de eerste volzin van het eerste lid en uit het tweede lid van artikel 1 van het voorstel.

In de toelichting van het voorstel staat uitdrukkelijk, dat de openbaarheid van de terechtzittingen niet behoort tot de voor alle rechtscolleges geldende regelen. Aan bepalingen die dit vormvereiste voor sommige rechtscolleges speciaal voorschrijven, doet het voorstel echter geen afbreuk.

Het tweede lid van artikel 1 van het voorstel geeft de Koning bevoegdheid om de procedure te regelen - wat natuurlijk op het eerste lid te betrekken is - en om vorm en termijn van het beroep vast te stellen.

Krachtens het beginsel dat algemene wetten de voordien tot stand gekomen bijzondere wetten niet opheffen, zou artikel 1, zoals het geformuleerd is, van geen invloed zijn op de geldende wetten die de voor bepaalde administratieve rechtscolleges te volgen procedure volledig regelen. Het zou alleen voorzien of de Koning toelaten te voorzien in leemten welke mochten voorkomen in wetten die zulk een procedure maar onvolledig of zelfs helemaal niet bepalen. Dat nu is niet het beoogde doel, want het voorstel wil de Koning niet alleen bevoegdheid geven om procedureregelen voor te schrijven waar er geen zijn of aan te vullen waar ze niet volstaan, maar ook om de in

.../...

bijzondere wetten neergelegde regelen te wijzigen "ten einde in de hoogste mate de regelen inzake rechtspleging voor alle rechtbanken eenvormig te maken" (1).

Het komt er dus op aan uit te maken hoever de bevoegdheid die het voorstel aan de Koning wenst op te dragen, strekt, en meer bepaald of de Koning de samenstelling van de rechtscolleges zal vermogen te wijzigen of zal kunnen raken aan de afwijkingen die in bijzondere wetten zijn neergelegd ten aanzien van wat normaal tot de bevoegdheid van de appelrechter behoort. Zulk een opdracht ware geenszins té verregaand, want de wetgever heeft de Koning op velerlei gebied de ruimste bevoegdheid gegeven inzake vaststelling van de rechtspleging in geschillen. Zulk een uitgebreide bevoegdheid lijkt het voorstel hem niet te willen verlenen.

Een bijzonder treffend voorbeeld in dat opzicht is de samenstelling van de rechtscolleges. Waar de wet die samenstelling zelf heeft aangegeven, gebeurde dat doorgaans ter wille van welbepaalde eisen, eigen aan de materie : de zorg voor een paritaire samenstelling met werknemers en werkgevers (2), de zorg om

.../...

---

(1) Toelichting blz. 1.

(2) De wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, artikel 18.

vertegenwoordigers van de administratie en van de bij het geding betrokken belangen bijeen te brengen (1), de zorg om bevoegdheid te doen samengaan met vertegenwoordiging van de betrokken belangen (2). Wil men de Koning toestaan ook die bepalingen, waaraan de wetgever blijkbaar veel belang heeft gehecht, te wijzigen, dan ware dat in de wet duidelijk te stellen.

In dat verband kan men zich ook afvragen of men de Koning bevoegdheid bedoelt te geven om openbaarheid van de terechtzittingen af te schaffen waar de wet ze heeft voorgeschreven, en, a fortiori, om af te wijken van de terzake van hoger beroep algemeen geldende regelen als tantum devolutum quantum appellatum (3), nieuwe instanties in te stellen of wijzigingen aan te brengen inzake bewijslevering.

Het ziet er veeleer naar uit, dat het voorstel beperkter van strekking is en alleen bedoelt, in het belang van de pleiters, eenheid te brengen in de "vormen tot instelling van beroep", in de "verjaringstermijnen" en eventueel ook in de wijze van oproeping van partijen, het houden van de terechtzittingen, de rechtsmiddelen, de gevolgen van niet-inachtneming van bepaalde vormvereisten zoals aantekening ter post, toezending aan deze of gene , de vorm van het verzoekschrift, enz. ...

.../...

(1) De gecoördineerde wetten van 16 oktober 1954, betreffende het statuut van de politiek gevangenen en hun rechthebbenden, artikel 33.
(2) De gecoördineerde wetten van 3 februari 1961, betreffende de gebrekkigen en verminkten, artikel 14 ; de gecoördineerde wetten van 30 januari 1954, betreffende het herstel der oorlogsschade aan private goederen, artikel 23.
(3) Over de toepassing van dat beginsel in administratieve zaken lopen de meningen uiteen.

Artikel 5 van de voorgestelde tekst is geredigeerd van die opvatting uit. Het geeft de Koning dus een beperkter bevoegdheid dan uit een te ruime, blijkbaar niet aan het beoogde doel beantwoordende interpretatie zou voortvloeien. 's Konings bevoegdheid om het executoriaal formulier vast te stellen is in die tekst nochtans uitdrukkelijk bepaald, want zonder precieze machtiging ware ze bezwaarlijk te verantwoorden.

Het vierde lid van artikel 5 van de voorgestelde tekst is nieuw. Het schrijft voor, dat de krachtens het eerste en het derde lid vast te stellen koninklijke besluiten in ministerraad moeten worden overlegd . Zulk een formaliteit is hier op haar plaats, én wegens het belang dat die koninklijke besluiten tot wijziging van wetten opleveren én omdat ze de bevoegdheid van meer dan een Minister raken.

Dat lid biedt bovendien de mogelijkheid enigerlei bezwaar op grond van het beginsel dat algemene wetten geen vroegere bijzondere wetten wijzigen, te ondervangen. Waar het de Koning ermede belast uitdrukkelijk vast te stellen dat de bepalingen die door de algemene procedureregelen terzake van administratieve geschillen worden vervangen, opgeheven zijn, draagt het ertoe bij alle dubbelzinnigheid omtrent de instandhouding van de bijzondere bepalingen weg te nemen .

.../...

Artikel 6 van de voorgestelde tekst is nieuw. Het werd in het voorstel ingevoegd met het oog op jurisdictionele beslissingen van de Koning. (zie hiervoren, A, 2°).

Artikel 7 van de voorgestelde tekst zegt in wezen wat in artikel 7 van het voorstel staat en machtigt de Koning dus om de kennisneming van geschillen die thans tot de bevoegdheid van administratieve rechtscolleges behoren, op hoven en rechtbanken over te dragen. Het tweede lid zegt verder, dat de Koning zijn bevoegdheid om de rechtspleging voor de rechtbanken te regelen alleen bij noodzaak kan uitoefenen ; het zou niet opgaan de administratieve procedure te normaliseren ten koste van nodeloze verwikkelingen in de gerechtelijke. Bovendien bepaalt het derde lid uitdrukkelijk, dat de Koning administratieve rechtscolleges die generlei bevoegdheid meer overhouden, kan afschaffen, en machtigt het vierde lid hem de overgangsbepalingen die noodzakelijk mochten lijken, vast te stellen.

.../...

HOOFDSTUK II - BEPALING BETREFFENDE HET REKENHOF.

Artikel 8 van het voorstel handelt over de procedure bij het Rekenhof. De Raad van State heeft reeds opgemerkt, dat het niet met artikel 116, derde lid, van de Grondwet overeen te brengen is de Koning ten aanzien van het Rekenhof de in artikel 1 van het voorstel (artikel 5 van de voorgestelde tekst) omschreven bevoegdheid te geven. Artikel 8 van de voorgestelde tekst bepaalt er zich dan ook toe, artikel 3 van die tekst mede toepassing te doen vinden op het Rekenhof.

HOOFDSTUK III - BEPALINGEN BETREFFENDE DE RAAD VAN STATE.

A. Inleiding.

I. Doel van het hoofdstuk.

a) Bij alle bepalingen over de Raad van State zit de bedoeling voor, "alle administratieve geschillen samen te brengen onder het gezag van de Raad van State" die "de bewaarder van de wettelijkheid van de administratieve orde moet zijn zoals het Hof van cassatie deze rol waarneemt ten opzichte van de rechterlijke macht"(1).

Artikel 2, eerste lid, wil de Raad van State daarom tot de enige nietigverklaringsrechter in administratieve zaken maken. Artikel 3 machtigt de Koning

.../...

(1) Toelichting blz. 2.

hem in bepaalde materies tot appelrechter aan te stellen. Het overkoepelende van de Raad van State moet bovendien tot uiting komen in een aantal nieuwe bevoegdheden, die het hem mogelijk moeten maken toe te zien dat de wet in acht wordt genomen en dat er eenheid in de administratieve rechtspraak is : het voorkomen en opheffen van strijdigheid van beslissingen (artikel 4 van het voorstel), nietigverklaring in het belang van de wet (artikel 5), tuchtbevoegdheid over administratieve rechters (artikel 6), gezag van gewijsde voor het nietigverklaringsarrest, met verplichting, voor het op verwijzing uitspraak doende rechtscollege, zich daarnaarte gedragen (artikel 2, tweede en derde lid).

b) Hoewel dat minder opvalt,bedoelt het voorstel de rechtsprekende bevoegdheden tevens in twee homogene groepen te verdelen : aan de ene kant die van de justitiële, aan de andere die van de administratieve rechtscolleges (1). Hiermee wil een einde worden gemaakt aan het hybridische in de berechting van sommige geschillen, die eerst onder een administratief rechtscollege ressorteren maar in hoger beroep of in cassatie tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren. Inderdaad : ofwel wordt het administratief rechtscollege behouden en behoort het geschil in hoger beroep of in geval van nietigverklaringsberoep

.../...

(1) Natuurlijk zonder te kort te doen aan artikel 106 van de Grondwet,luidens hetwelk "het Hof van cassatie uitspraak doet over conflicten van attributie", noch aan artikel 20 van de wet van 23 december 1946,dat de rechtspleging bepaalt in geval van bevoegdheidsgeschil tussen de Raad van State en de rechterlijke macht.

tot de bevoegdheid van de Raad van State, ofwel wordt het administratief rechtscollege afgeschaft of verliest het zijn bevoegdheid ingevolge artikel 7 van het voorstel, en dan ressorteren de geschillen waarvan het kennis nam, onder de rechterlijke macht.

Dat oogmerk is in het voorstel niet ten volle bereikt. De indiener wil sommige administratieve rechtscolleges onder de rechterlijke macht laten : hoger beroep tegen beslissingen van de tuchtraden van de Orde der advocaten of van de directeurs der directe belastingen zou zoals voorheen voor de hoven van beroep worden gebracht. Zulke afwijkingen zijn klaarblijkelijk door praktische overwegingen ingegeven. Waar ze een bestaande toestand behouden, valt er trouwens niets op aan te merken.

In hetzelfde verband kan men zich afvragen of het voorstel geen leemte vertoont. Aan de berechting van geschillen terzake van directe Rijksbelastingen wenst het niet te raken, omdat "ze nauw verwant zijn met de geschillen van burgerlijk recht" (1). Over geschillen terzake van gemeentebelastingen, voor zover die onder de bestendige deputatie ressorteren, zegt het echter niets. Mocht het voorstel in zijn huidige vorm wet worden, dan zal de Regering voor de keus staan de bevoegdheid die de bestendige deputaties terzake bezitten onaangeroerd te laten, terwijl in de plaats van het huidige beroep bij het Hof van cassatie (2)

.../...

(1) Toelichting blz. 4.

(2) Beroep bij het Hof van beroep zou weliswaar blijven openstaan, maar de Koning zou het kunnen afschaffen en vervangen door hoger beroep bij de Raad van State.

toch nietigverklaringsberoep bij de Raad van State komt, ofwel die bevoegdheid te doen vervallen zonder echter bij machte te zijn een nieuw belastinggerecht te organiseren. Naar gelang zij het ene of het andere doet, zal de gewenste hergroepering niet plaatsvinden of zal bevoegdmaking van de rechtbanken om in eerste aanleg uitspraak te doen over geschillen inzake gemeentebelastingen, kiese technische problemen doen rijzen. De Koning zou die technische problemen stellig vermogen op te lossen op grond van zijn algemene bevoegdheid tot het vaststellen van de verordeningen ter uitvoering van de wetten en op grond van de bijzondere verordeningsbevoegdheid die hij aan artikel 7 van het voorstel (artikel 7 van de voorgestelde tekst) zal ontlenen. Toch ware het verkieslijk, de beslissingen die de bestendige deputaties in belastingzaken nemen, aan dezelfde regeling te onderwerpen als de beslissingen van de gewestelijke directeurs der directe belastingen. Daartoe is het voldoende de bepalingen die tegen zulke beslissingen cassatieberoep openstellen, niet te vermelden onder de in hoofdstuk IV op te heffen bepalingen (1).

c) Hoofdstuk III bevat ook een aantal bepalingen die deels bedoelen aan de verzoekers voor de Raad van State nieuwe garanties te geven (artikel 10 van het voorstel) en er deels op gericht zijn tegenstrijdigheid in de rechtspraak van die Raad te voorkomen en op te heffen (artikel 9 van het voorstel).

.../...

(1) en in artikel 11 van de voorgestelde tekst, artikel 10, 5°, van de wet van 23 december 1946, aan te vullen met de vermelding van de beslissingen der bestendige deputaties in belastingzaken.

2. Plan van het hoofdstuk.

De bepalingen die in hoofdstuk III van de voorgestelde tekst zijn samengebracht, worden bestudeerd in de volgorde waarin ze in de wet van 23 december 1946 zouden moeten worden ingevoegd. Deze volgorde is :

Voorstel=Wet van 23 december 1946=Voorgestelde tekst.

- artikel 2, tweede lid, eerste volzin = artikel 19 bis = artikel 14
- artikel 3 = artikel 10, 5° = artikel 11
- artikel 4 = artikel 8bis = artikel 9
- artikel 5 = artikel 9bis = artikel 10
- artikel 6 = artikel 10ter = artikel 13
- artikel 8 = artikel 10, 5° (partim) = artikel 11
- artikel 9 = artikel 48 = artikel 16
- artikel 10= artikel 10bis = artikel 12
- nieuw artikel = (1) wijziging van artikel 21 = artikel 15.

Het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van het voorstel zou logischerwijze in artikel 9 van de wet van 23 december 1946 moeten komen, doch een werkelijke strekking heeft het alleen in zover het de speciale bepalingen die tegen administratieve beslissingen in betwiste zaken cassatieberoep openstellen bedoelt op te heffen (zie hieronder C, en hoofdstuk IV).

.../...

(1) De invoeging van de artikelen 8bis, 9bis, 10bis en 10ter, maakt die bepaling noodzakelijk.

B. Opheffing van strijdigheid van beslissingen (1).

Het feit dat het gebied van de administratieve geschillen tot op zekere hoogte verbrokkeld blijft, maakt amendering noodzakelijk in artikel 4 van het voorstel volgens hetwelk de Raad van State uitspraak doet "over geschillen welke in verband met bevoegdheid of beslissingen onder de administratieve rechtscolleges rijzen". Volgens de toelichting immers wil men de Raad van State "bevoegdheid geven uitspraak te doen over de beslissingen van de administratieve rechtscolleges evenals het Hof van cassatie bevoegd is ten opzichte van de gewone rechtbanken". Het ware niet goed denkbaar dat de Raad van State geschillen zou beslechten waarin administratieve rechtscolleges betrokken zijn wier beslissingen voor hoven en rechtbanken kunnen worden aangevallen. Er dient dan ook duidelijk te worden gesteld, dat de nieuwe wet alleen voor de onder de Raad van State ressorterende administratieve rechtscolleges geldt.

Vergelijking van de tekst met de toelichting laat omtrent de strekking van het voorstel toch nog enige onzekerheid bestaan. De tekst spreekt van "geschillen in verband met bevoegdheid of beslissingen", terwijl de toelichting het alleen over "beslissingen van rechtscolleges" heeft. De tekst lijkt de volgende gevallen op het oog te hebben :

.../...

(1) Artikel 4 van het voorstel, dat artikel 9 van de voorgestelde tekst als artikel 8bis in de wet van 23 december 1946 invoegt.

- bij twee administratieve rechtscolleges is eenzelfde geding aanhangig;
- twee administratieve rechtscolleges verklaren zich over eenzelfde eis bevoegd;
- twee administratieve rechtscolleges weigeren van een eis kennis te nemen omdat hij tot de bevoegdheid van het andere rechtscollege behoort;
- twee administratieve rechtscolleges doen over hetzelfde onderwerp of over dezelfde vraag uitspraak ten principale in beslissingen die met elkaar in tegenspraak zijn, zodat geen recht is gesproken.

In de eerste twee gevallen zoekt of vindt een eis twee rechters en dan is er een positief jurisdictiegeschil, dadelijk of eventueel. In het derde vindt de eis geen rechter en heeft men met een negatief jurisdictiegeschil te maken. In het vierde - strijdigheid van beslissingen - is de zaak niet berecht of heeft ze aanleiding gegeven tot met elkaar niet overeen te brengen beslissingen. Stof voor eigenlijke rechtsmachtregeling is er alleen in de eerste drie onderstellingen.

.../...

Rechtsmachtregeling lijkt zich, ondanks enige onzekerheid in de toepassing, zowel naar Belgisch (1) als naar Frans recht (2) inderdaad te laten bepalen als het vonnis dat een bevoegdheidsgeschil tussen twee

.../...

(1) Volgens de "Pandectes belges" is rechtsmachtregeling "la décision par laquelle la cour de cassation vide un conflit de juriduction entre tribunaux ou cours de l'ordre judiciaire" (v° Règlement de juges, nr I). Die definitie is niet ruim genoeg want ze sluit rechtsmachtregeling bij administratieve rechters uit. Het is ook niet zó, dat rechtsmachtregeling een "geschil" onderstelt, want ze kan preventief zijn en staat zelfs volgens artikel 19 van de verordening van augustus 1737 als rechtsmiddel open voor de partij die in een exceptie van onbevoegdheid is afgewezen.

Het Répertoire pratique de droit belge zegt : "le règlement de juges a pour but de vider le conflit de juridiction entre tribunaux ou les cours de l'ordre judiciaire, en déclarant laquelle des deux ou plusieurs juridictions doit connaître d'une contestation dont elles se trouvent ou dont elles avaient été simultanément saisies" (v° règlement de juges, n° I). Die omschrijving is precieser dan die van de Pandectes belges : ze is niet betrokken op het rechtscollege dat de rechtsmacht regelt en doet uitkomen dat rechtsmachtregeling ook preventief kan zijn. Ook zij vergeet echter het geval bedoeld in artikel 19 van de verordening van 1737 en ziet rechtsmachtregeling alleen tussen hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht.

(2) "Par règlement de juges une partie obtient de la juridiction immédiatement supérieure aux deux tribunaux en conflit actuel ou même siplement éventuel la désignation de celui qui devra connaître seul du ou des litiges (R. MOREL, Traité élémentaire de procédure civile, 2e édit. blz. 256, Parijs, 1949).
Volgens J.M.AUBY en R.DRAGO is rechtsmachtregeling "une procédure qui permet de résoudre les contrariétés de décisions à l'intérieur d'un même ordre de juridictions et d'éviter des dénis de justice" (Traité de contentieux administratif, 1e deel, blz. 130, Parijs, 1962). (zie vervolg voetnoot volgende blz.)

rechtscolleges van dezelfde orde (1) voorkomt of beslecht. In de praktijk echter heeft men met dat rechtsmiddel tegenstrijdigheid in beslissingen ten principale kunnen opheffen waar volgens het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering geen andere oplossing mogelijk was.

.../...

(vervolg van voetnoot (2) voorgaande blz.)

Zulk een definitie is té eng waar ze preventieve rechtsmachtregeling voorbijziet, té ruim omdat ze tot rechtsmachtregeling, die alleen op de bevoegdheid slaat, ook strijdigheid van beslissingen ten principale rekent. De stellers van die definitie geven zich daarvan blijkbaar rekenschap, want verderop schrijven zij : "il vaudrait d'ailleurs mieux parler de solution des contrariétés de jugement que de règlement de juges dont l'acception est trop étroite. On emploiera l'expression 'règlement de juges à raison de sa commodité" (blz. 131-132).

(1) "Le conflit dont les articles 106 de la Constitution, 15 et 20 de la loi du 4 août 1832 défèrent le règlement à la Cour de cassation, consiste dans le concours de plusieurs juridictions qui entravent l'action de la justice soit en s'attribuant, soit en répudiant la connaissance d'une même affaire" (Cass., 14 février 1870, Pas., 1870, I, p. 259). Iedereen is het er echter over eens, dat er alleen tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht conflicten van attributie in de zin van artikel 106 kan zijn.

Die rechtsleer heeft de verschillende soorten van rechtsmachtregeling echter goed getypeerd. Zo kan rechtsmachtregeling volgens het Répertoire pratique de droit belge ofwel voorkomen ofwel goedmaken. Goedmaken doet ze "lorsque les deux instances se sont terminées par des décisions de compétence ou d'incompétence passées en force de chose jugée, créant un conflit positif ou négatif entre elles (nr 5). Les conflits de juridiction sont positifs ou négatifs, selon que deux juridictions de l'ordre judiciaire s'attribuent ou déclinent toutes deux compétence relativement à une même demande ou à des demandes connexes" (nr 6) (1).

.../...

(1) De "Pandectes belges" zeggen ongeveer hetzelfde, maar nog uitdrukkelijker :
"6. Le règlement de juges peut être préventif ou réparateur. Le règlement préventif a pour but d'assurer l'application des règles sur la compétence, la litispendance et la connexité, lorsque les parties ont, par des demandes judiciaires, manifesté leur désaccord sur ces règles, et qu'il y a lieu de craindre ou que le fond du litige, qui devrait être jugé par un seul tribunal, le soit par plusieurs, ou qu'il ne le soit par aucun des tribunaux saisis. C'est un moyen pour les parties de sortir de l'impasse où elles se sont engagées.
7. Le règlement de juges peut, avons-nous dit, prendre le caractère d'une mesure de réparation. C'est ce qui se produit quand l'une des instances a abouti à un jugement d'incompétence passé en force de chose jugée ou quand les deux instances se sont terminées de cette manière. Dans la dernière de ces hypothèses, le cours de la justice se trouve interrompu, et le seul moyen pour les parties de sortir de cette impasse est encore une fois le règlement de juges, considéré à un point de vue différent, puisque le mal est consommé.
8. Les conflits de juridiction sont positifs ou négatifs selon que deux juridictions judiciaires s'attribuent ou répudient compétence relativement à une même demande ou à des demandes communes".

Grond tot rechtsmachtregeling in enge zin is er alleen dan, als geen van de rechters bij wie de zaak aanhangig is, ten principale uitspraak heeft gedaan bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing (1).

.../...

(1) "Il n'y aurait pas lieu à règlement de juges si l'un des tribunaux avait statué sur le fond par décision passée en force de chose jugée; en ce cas, l'autorité de la chose jugée serait opposable devant l'autre tribunal ... Si les deux juridictions avaient statué sur le fond par décision passée en force de chose jugée, seul le pourvoi en cassation serait ouvert pour contrariété de jugements" (article 504 du Code de procédure civile toujours en vigueur en France) (R. MOREL, op. cit., p. 256, note 1).

Het wekt dan ook enige verwondering dat in hetzelfde nummer van het Répertoire pratique de droit belge het volgende te lezen staat : "Pour qu'il y ait lieu à règlement de juges, il faut que les tribunaux saisis n'aient pas statué sur le fond du litige par des décisions passées en force de chose jugée.Aucune difficulté ne se présente lorsqu' aucun des tribunaux n'a statué définitivement sur le fond. Si deux jugements identiques sont intervenus sur le fond, le litige est définitivement terminé. Si les deux jugements sont contraires, et s'ils ont pour effet de suspendre le cours de la justice, il y a lieu à règlement de juges" (Répertoire pratique de droit belge, n° 25).

Vatbaar voor critiek is ook wat daarin over het negatief conflict is gezegd : "le défendeur peut se pourvoir en règlement de juges lorsque le tribunal qui rejette le déclinatoire a prononcé au fond, mais seulement par défaut" (ibidem, n° 34). Afwijzing van een exceptie van onbevoegdheid kan immers onmogelijk een bestanddeel van een negatief conflict zijn.

Artikel 363 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering moge rechtsmachtregeling alleen overwegen in het geval van litispendentie, "il est admis sans difficulté que le règlement de juges s'applique aussi au cas de connexité (1) "Des demandes sont traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient peut-être inconciliables, si elles étaient jugées séparément" (2). Terzake van burgerlijke rechtsvordering maakt een ruime interpretatie van het begrip "samenhang" het de partijen trouwens mogelijk, strijdigheid van beslissingen ten principale te voorkomen door het bevoegdheidsgeschil te doen beslechten.

Het lijkt wel dienstig aan de hand van een aantal voorbeelden nog beter te doen uitkomen wat het verschil is tussen strijdigheid van beslissingen ten principale en rechtsmachtregeling, en hoe nuttig het ware in de wet van 23 december 1946 een algemene bepaling in te voegen, die de Raad van State bevoegdheid zou geven om elke strijdigheid van beslissingen te voorkomen en op te heffen.

Eerste voorbeeld.

Militievergoeding is verschuldigd wegens actieve dienst van een militair. De wet van 9 juli 1951 geeft

.../...

(1) R.MOREL, op. cit., blz. 256. Voor België geldt dezelfde oplossing.

(2) R. MOREL, op. cit., blz. 243.

een aantal categorieën van rechthebbenden aan, waarvan de ene telkens al de daaropvolgende uitsluit. Als er geen rechthebbenden van een hogere categorie zijn, is de vergoeding verschuldigd aan "de persoon die de militair heeft opgenomen toen deze wees of verlaten was, hem grootgebracht en hem ten laste heeft gehad bijaldien vaststaat dat hij, op het ogenblik waarop de militair in actieve dienst trad, bij deze werkelijk de plaats zijner ouders innam" (artikel 13, 3°). Weer bij gemis van gerechtigden van een hogere categorie is de vergoeding verschuldigd aan de verweesde militair (artikel 15). Mogelijk is dat iemand wegens militaire dienst van een wees militievergoeding aanvraagt onder aanvoering dat hij de in artikel 13, 3°, gestelde voorwaarden vervult, en dat ook de militair zelf dat doet, er zich op beroepend dat er geen gerechtigden van een hogere categorie zijn.

Terzake van de procedure wordt ieder van die aanvragen bij het bestuur van aanvragers gemeente ingediend (koninklijk besluit van 12 oktober 1951, artikel 1). De beslissing wordt echter genomen door de Minister (artikel 11), met mogelijkheid van beroep bij de commissie van het gerechtelijk arrondissement waarvan de gemeente die de aanvraag ontvangen heeft, deel uitmaakt (artikel 25). Tegen de beslissing van de commissie staat beroep bij de Raad van State open. Militaire dienst van een wees kan dus oorzaak van twee aanvragen zijn.

.../...

De Minister kan op die twee aanvragen als volgt beschikken :

- hij kan de vergoeding toekennen aan de militair, als uit het onderzoek niet blijkt dat er een gerechtigde van de in artikel 13 onder 3° van de wet bedoelde categorie is, of de aanvraag van de hand wijzen omdat zulk een gerechtigde wél bestaat of om enige andere reden. Maar hij kan ze niet verwerpen alleen maar omdat een andere beslissing iemand die zich op artikel 13, 3°,beroept, als gerechtigde heeft erkend, want zulk een beslissing kan de militair niet worden tegengeworpen;

- hij kan degene die zich op artikel 13, 3°, beroept de vergoeding toekennen of ze hem weigeren, naar gelang van de uitslag van het onderzoek, maar hij kan ze hem niet ontzeggen alleen maar omdat hij ze reeds aan de militair mocht hebben toegekend. Deze komt als gerechtigde immers na die welke in artikel 13, 3°, worden bedoeld.

In feite is het hoogst onwaarschijnlijk dat de Minister tweemaal zou weigeren of de vergoeding aan beide aanvragers zou toekennen. Wél kan het gebeuren dat de aanvrager die hij heef afgewezen, bij de commissie beroep aantekent niettegenstaande de ministeriële beslissing de vergoeding aan de andere aanvrager verleent. Hier is strijdigheid van beslissingen mogelijk, want de Staat loopt gevaar een vergoeding die hij volgens de wet maar ééns mag uitkeren tweemaal te moeten betalen.

.../...

Beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State zal deze niet noodzakelijk gelegenheid geven om het conflict te beslechten. De commissie moet de rechten van degene die de zaak bij haar aanhangig heeft gemaakt, toetsen; zij kan niet gebonden zijn door een in een andere zaak gewezen beslissing als degene die de zaak voor haar heeft gebracht daarbij geen partij was. Hoe het zij, de tweede beslissing kan niet aangetast zijn door de eerste als deze niet ter kennis is gebracht van de commissie die de tweede beslissing heeft genomen, en het bestaan van deze laatste kan nooit de eerste aantasten. Tenslotte houdt een beslissing over de hoedanigheid van gerechtigde beoordeling van heel wat feitelijke omstandigheden in, zoals : de militair hebben grootgebracht, hem ten laste hebben gehad, bij hem werkelijk de plaats van de ouders hebben ingenomen, en daar kan de Raad van State, uitspraak doende in geschillen terzake van nietigverklaring, zich niet in de plaats van de commissies stellen.

Tweede voorbeeld.

Artikel 1 van de wet van 22 februari 1957, zoals het gewijzigd is bij de wet van 22 februari 1960, organiseert een rust- en overlevingspensioenregeling voor werknemers die in België onder een arbeidsovereenkomst voor bedienden tewerkgesteld zijn geweest. De wet van 28 maart 1960 voert van haar kant een rustpensioenregeling in voor zelfstandigen, waaronder zij verstaat "ieder persoon die in België, al dan niet met uitsluiting van enige andere, een beroepsbezigheid uitoefent uit hoofde waarvan hij niet door een contract van dienstverhuring is verbonden ...".

.../...

De arbeidsovereenkomst voor bedienden is in de wet niet gedefinieerd. Een hoofdbestanddeel van die overeenkomst is stellig, dat de bediende in een ondergeschikte verhouding tot de werkgever staat (1). Het kan niet anders of er doen zich grensgevallen voor, waar het antwoord op de vraag of belanghebbende onder de pensioenregeling voor bedienden dan wel onder die voor zelfstandigen valt, afhangt van een marginale beoordeling van het al dan niet aanwezig zijn van zulk een ondergeschikte verhouding. Een rechtscollege voor bediendenpensioenen kan de aanvraag tot het verkrijgen van een bediendenpensioen afwijzen omdat de aanvrager niet onder een arbeidsovereenkomst voor bedienden tewerkgesteld is geweest. Evenzo kan een rechtscollege voor pensioenen van zelfstandigen een aanvraag tot het verkrijgen van een zelfstandigenpensioen verwerpen omdat de aanvrager onder een overeenkomst voor bedienden werkzaam is geweest. Onder welke pensioenregeling valt bijvoorbeeld de beheerder-directeur van een vennootschap (2), die alleen maar bediende of zelfstandige kan zijn en die zich vóór de tweede rechter niet kan beroepen op het gezag van gewijsde van de uitspraak van de eerste? De Raad van State mag zich in nietigverklaringgeschillen immers voor de beoordeling der feiten niet in de plaats van de commissie stellen. Dit kan een op rechtsweigering uitlopende strijdigheid van beslissingen meebrengen.

+

.../...

(1) Zie onder meer Raad van State, arrest MOSER, nr 9464 van 20 juni 1962.

(2) Zie ook het arrest MOSER, de arresten DUTOY, nr 9463 van 20 juni 1962 en SOMERS, nr 9749 van 4 december 1962, waar de hoge commissie voor (bedienden) pensioenen de aanvragers als bedienden weigerde aan te merken. Zie eveneens het verslag van substituut-auditeur-generaal DUCHATELET inzake DUTOY (Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1962, blz. 268-271).

Zoals de teksten thans liggen, is er geen procedure tot rechtsmachtregeling noch tot beslechting van conflicten tussen beslissingen ten principale van onder de Raad van State ressorterende administratieve rechtscolleges. Dat betekent niet, dat de Raad van State er nimmer zal in slagen moeilijkheden terzake van bevoegdheid op te lossen of strijdigheid van beslissingen op te heffen. Uit de gegeven voorbeelden van strijdigheid van beslissingen blijkt echter, dat hij dat niet altijd zal kunnen. Wil hij bijvoorbeeld een bevoegdheidsgeschil kunnen beslechten in het kader van de artikelen 9 en 10 van de wet van 23 december 1946, dan moeten twee beslissingen of althans de met machtsoverschrijding genomen beslissing, als er een is, bij hem aanhangig zijn gemaakt. Hierom alleen reeds is het verantwoord, een procedure in te stellen die voor dadelijke of eventuele bevoegdheidsgeschillen des te nuttiger zal zijn, daar ze sneller zal verlopen dan het achtereenvolgens aanwenden van alle openstaande rechtsmiddelen.

Terzake van strijdigheid van beslissingen in het algemeen werkt rechtsmachtregeling in zekere zin altijd preventief. Ze dient om strijdigheid van beslissingen ten principale te voorkomen. Het voorbeeld over de pensioenen toont, dat ze niet toereikend zal zijn om zulke strijdigheid te verhinderen, en dat deze dan moet kunnen worden opgeheven. Het is de taak van de Regering de rechtspleging te regelen ter uitvoering van artikel 21 van de wet van 23 december 1946, en dat artikel dienovereenkomstig te wijzigen.

.../...

Dat uitvoeringsbesluit moet rekening houden met de speciale aard van de nieuwe beroepen. Het moet afwijken van de termijnen van artikel 4 van het procedurereglement van 23 augustus 1948, en een onderscheid maken naar gelang het gaat om een bevoegdheidsgeschil dat hangende is of is gerezen tussen twee rechtscolleges waarvan één stellig bevoegdheid mist, dan wel om een geval van litispendentie of om een geval van samenhang. Wellicht zal het de Raad van State zelfs bevoegdheid moeten geven om bij strijdigheid ten principale zelf ten principale uitspraak te doen, zoals het Franse tribunal des conflits dat kan in geval van negatief conflict tussen beslissingen enz..,

Het bepaalde in artikel 4 van het voorstel zou in de wet van 23 december 1946 best een artikel 8bis worden en dus onmiddellijk na het artikel komen dat over bevoegdheidsgeschillen tussen administratieve overheden handelt.

Wat nu de tekst van dat artikel 8bis betreft, hetgeen hiervoren is opgemerkt bewijst wel dat de indiener er goed aan gedaan heeft, in de artikelen van zijn voorstel niet van "rechtsmachtregeling" te spreken. Dat zou in de toekomst al te veel discussie over de betekenis van dat woord hebben medegebracht.

Bovendien moet ook mogelijk worden gemaakt, conflicten preventief te regelen en dat komt in het voorstel niet duidelijk genoeg tot uiting.

Artikel 8bis van de wet van 23 december 1946 ware dan als volgt te lezen :

.../...

"Artikel 8bis. De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak over beroepen ter voorkoming of opheffing van strijdigheid tussen beslissingen van onder hem ressorterende administratieve rechtscolleges".

C. De Raad van State, enige rechter inzake nietigverklaring van administratieve beslissingen in betwiste zaken.

Artikel 2, eerste lid, zegt : "Tegen de vonnissen van de administratieve rechtscolleges in laatste instantie kan een eis tot cassatie worden ingesteld bij de Raad van State".

Dat zou een doublure zijn van artikel 9 van de wet van 23 december 1946, dat beroep bij de Raad van State "tegen administratieve beslissingen in betwiste zaken" openstelt, ware in de toelichting niet gezegd dat daarmee alle beslissingen van in laatste aanleg uitspraak doende, administratieve rechtscolleges worden bedoeld.

Technisch zou de wet, zoals ze is voorgesteld, niet de gewenste gevolgen hebben, want algemene wetten heffen vroeger tot stand gekomen bijzondere wetten niet op. Daarom moeten de bepalingen volgens welke voorziening voor het Hof van cassatie openstaat, in de bijzondere wetten worden opgeheven. Zo zal het gemakkelijker vallen het Hof van cassatie in bepaalde zaken, bijvoorbeeld gemeentebelastingen, bevoegd te laten, waar het voorstel kennelijk bedoelt, de bestaande toestand onveranderd te laten. Aan die vraagstukken is dan het hoofdstuk IV "Slotbepalingen" gewijd.

.../...

D. Beroep tot nietigverklaring in het belang van de wet.

Luidens artikel 5 van het voorstel (artikel 10 van de voorgestelde tekst) "kan de auditeur-generaal bij de Raad van State zich in het belang van de wet in cassatie voorzien tegen de uitspraken van de administratieve rechtscolleges".

In zijn advies nr 5169 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 15 juli 1956 is geworden, heeft de Raad van State reeds de gelegenheid gehad de uitdrukking "in het belang der wet" toe te lichten ; hij deed dat in de volgende bewoordingen :

"Volgens de considerans zou het advies (1) worden gegeven "in het belang der wet". Deze woorden zijn in de artikelen van het ontwerp niet herhaald, en wel terecht.

Het begrip "belang der wet" hangt samen met de instelling van een openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken der rechterlijke macht. Het kenmerkt aldaar diens optreden in sommige uitzonderingsgevallen en meer bepaald het optreden waartoe de Procureur-generaal bij het Hof van cassatie het initiatief neemt wanneer hij zich kwijt van de opdracht hem gegeven door artikel 88 van de wet van 27 Ventôse, jaar VIII, op de inrichting der rechtbanken, en bij het Hof een in laatste aanleg gewezen vonnis aanklaagt dat met de wet of met de vormen inzake procesvoering strijdig is, of waarin een rechter zijn macht overschreden heeft maar waartegen geen van de partijen binnen de gestelde termijn is opgekomen.

.../...

(1) Het betreft hier het advies van het lid van het auditoraat dat verslaggever is.

Dit begrip kenmerkt eveneens het optreden van de Procureur-generaal bij dat Hof, wanneer hij ter uitvoering van artikel 80 van dezelfde wet, op bevel van de Regering, akten waardoor rechters hun macht te buiten zijn gegaan, naar het Hof verwijst (zie bovendien artikel 14 van de wet van 25 februari 1925 betreffende de rechtspleging in cassatie in burgerlijke zaken).

Het optreden in het belang der wet staat tegenover het optreden in het belang der partijen, zoals duidelijk blijkt uit artikel 9 van het besluit van de Soevereine Vorst van 15 maart 1815 houdende organiek reglement van de rechtspleging in cassatie.

In bepaalde sectoren van de administratieve geschillenprocedure, waar de rechter ten principale onder het toezicht van het Hof van cassatie staat, is er nu reeds bevoegdheid tot nietigverklaring in het belang van de wet. Zo zegt artikel 2, achtste lid, van de wet van 25 juli 1938 houdende oprichting van de Orde der geneesheren: "Het staat de Procureur-generaal bij het Hof van verbreking vrij zich voor het Hof van verbreking in het belang van de wet te voorzien". Een soortgelijke bepaling staat in artikel 12, achtste lid, van de wet van 15 mei 1949 tot oprichting van de Orde der apothekers en in artikel 12, zevende lid, van de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der dierenartsen.

.../...

Het voorstel breidt die procedure, die in administratieve zaken wel de professionele rechtscolleges eigen lijkt te zijn, uit tot alle beslissingen in betwiste zaken. Het bedoelt hiermee "de vestiging te vermijden van een rechtspraak die in strijd met de wet kan zijn, dit als partijen ze niet aan de censuur van de Raad hebben onderworpen". Maar : "Nietigverklaring komt de partijen niet ten goede" (1).

Alleen eigenlijke voorziening in het belang van de wet, zoals de procureur-generaal bij het Hof van cassatie krachtens artikel 88 van de wet van 27 Ventôse, jaar VIII, kan instellen, wordt door het voorstel ingevoerd, en niet het beroep wegens machtsoverschrijding dat die procureur-generaal ingevolge artikel 80 van dezelfde wet openstaat. Dit is hierdoor te verantwoorden dat laatstgenoemd beroep (2) er essentieel op gericht is inbreuk van de rechterlijke op de administratieve orde tegen te gaan, wat hier uiteraard ondenkbaar is. Beroep in het belang van de wet beantwoordt trouwens genoegzaam aan de bedoeling van de indiener.

.../...

---

(1) Toelichting, blz. 3.

(2) "L'excès de pouvoir existe quand le juge est sorti du domaine de l'autorité judiciaire, quand il s'est arrogé des droits qui n'appartiennent à aucun juge, quand il a empiété sur les prérogatives d'autres pouvoirs constitutionnels" (BRAAS, Précis de procédure civile, 3e uitgave, 1e deel - Organisation judiciaire - Compétence ,blz. 391 - Brussel-Luik, (1944).

Een bepaling die beroep tot nietigverklaring in het belang van de wet openstelt, moet in de wet van 23 december 1946 logischerwijs na artikel 9 komen, dat over het beroep tot nietigverklaring handelt. Daarom ook geeft artikel 10 van de door de Raad van State voorgestelde tekst in overweging, daaraan in die wet een artikel 9bis te wijden.

Alleen de toelichting zegt dat "nietigverklaring de partijen niet ten goede komt". Een noodzakelijk gevolg van nietigverklaring op beroep in het belang der wet is dat echter niet. Die verduidelijking ware dan ook in de tekst zelf te geven.

Sommige beslissingen in betwiste zaken kunnen volstrekt gezag van gewijsde hebben (bijvoorbeeld beslissingen die iemand recht op een titel of op het voordeel van een statuut van nationale erkentelijkheid verlenen). De formule dat nietigverklaring in het belang van de wet de partijen niet ten goede komt, zou in dat geval te eng zijn ; daarom zegt de door de Raad voorgestelde tekst, dat niemand zich op de nietigverklaring kan beroepen.

Het tweede lid van artikel 5 van het voorstel bepaalt, dat alle in laatste aanleg genomen administratieve beslissingen in betwiste zaken de auditeur-generaal moeten worden medegedeeld. Dit zou betekenen dat al die beslissingen moeten worden nagezien.

.../...

Zulk een tijdrovende arbeid zou het auditoraat alleen ten nadele van het gewone werk kunnen verrichten, terwijl het zich toch laat aanzien dat beroep in het belang van de wet uitzondering zal zijn. Te verwachten valt, dat Ministers, beroepsverenigingen, vakbonden en andere groeperingen of burgers die belang hebben bij een goede rechtsbedeling, de beslissingen welke hun spijtig mochten voorkomen, dadelijk ter kennis van de auditeur-generaal zullen brengen. Men kan er dan ook mee volstaan de auditeur-generaal bevoegdheid te geven om zich de voor het instellen van beroep nodige beslissingen, stukken en documenten te doen mededelen.

E. De Raad van State als rechter in hoger beroep.

Luidens artikel 3 van het voorstel (artikel 11 van de voorgestelde tekst) "beslist de Raad van State als rechter in beroep over de uitspraken van de door de Koning aangewezen administratieve rechtscolleges. Krachtens artikel 8, zoals dit in de toelichting is verduidelijkt, geldt de aan de Koning opgedragen bevoegdheid echter niet voor de beslissingen van de gewestelijke directeurs der directe belastingen en ook niet voor die van de raden van de Orde der advocaten (1). Anderdeels lijkt de indiener niet de bedoeling te hebben de berechting van belastinggeschillen te splitsen. Daarom moet 's Konings bevoegdheid ook niet slaan op de beslissingen die de bestendige deputaties als fiscale rechtscolleges nemen (2).

.../...

(1) Zie hierboven hoofdstuk I, A, 3°, b en c.
(2) Zie hierboven hoofdstuk III, A, 1°, b.

Naast de bestendige deputaties, uitspraak doende in belastingzaken, zijn er nog andere administratieve rechtscolleges tegen welker beslissingen hoger beroep bij de hoven en rechtbanken openstaat. De geschillen inzake herziening van kiezerslijsten zijn daarvan wel het markantste voorbeeld. Hier doet het voorstel problemen rijzen waarvoor de Raad van State geen bepaalde oplossing in overweging heeft kunnen geven omdat hij niet weet wat de indiener precies bedoelt.

Bezwaren strekkend tot inschrijving van een (op de voorlopige lijsten vergeten) kiezer komen volgens het kieswetboek in eerste aanleg vóór het college van burgemeester en schepenen, dat in dezen een administratief rechtscollege is, en in hoger beroep vóór het Hof van beroep (artikelen 29 en 46). Bezwaren tegen een inschrijving kunnen echter rechtstreeks aanhangig worden gemaakt bij het Hof van beroep, dat dan in eerste en laatste aanleg beslist. Tegen het arrest van dat Hof staat cassatieberoep open (artikel 71).

Voor zover het voorstel de Raad van State in principe tot enige rechter wil maken, die bevoegdheid heeft om administratieve beslissingen in betwiste zaken nietig te verklaren, laat het de berechting van geschillen over herziening van kiezerslijsten onveranderd, want daar staat cassatieberoep open tegen een arrest van het Hof van beroep en niet tegen een beslissing van een administratief rechtscollege. Vat men artikel 3 van het voorstel

.../...

echter letterlijk op, dan zou de Koning bevoegd zijn om de Raad van State voor de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen tot appelrechter aan te stellen. Zulk een besluit kan de berechting van geschillen inzake herziening van kiezerslijsten alleen maar verbrokkelen want aan de bevoegdheid van het Hof van beroep, als het in eerste en in laatste aanleg uitspraak doet, zou niet worden geraakt.

A priori is er geen bezwaar dat de wetgever teruggrijpt naar het vroegere stelsel, waar geschillen over kiezerslijsten, wat de grond betreft, administratieve geschillen waren, aangezien de bestendige deputaties daar de bevoegdheid hadden die de hoven van beroep thans uitoefenen. Dat systeem heeft men laten varen omdat tal van beslissingen van de bestendige deputaties een te sterke politieke inslag hadden. Niets staat de instelling in de weg van een onpartijdig administratief rechtscollege dat de bevoegdheid van het Hof van beroep zou overnemen en welker beslissingen door de Raad van State zouden kunnen worden getoetst.

Hoe dan ook, de berechting van geschillen over kiezerslijsten lijkt in het bestek van dit voorstel niet oordeelkundig te kunnen worden herzien. Het voorstel zou dan ook duidelijk een nieuwe oplossing met de volstrekt noodzakelijke wijzigingen van het kieswetboek

.../...

van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde der geneesheren, artikel 12, laatste lid, van de wet van 19 mei 1949 tot oprichting van de Orde der apothekers en artikel 12, laatste lid, van de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der dierenartsen "is voorziening in verbreking schorsend".

Inzake herziening van de kiezerslijsten bepaalt artikel 70 van het kieswetboek dat "het verhaal (bij het Hof van beroep) alle verandering aan de lijst die van kracht is, schorst". Voorziening in cassatie daarentegen heeft luidens artikel 76 van dat wetboek "geen kracht van opschorsing".

Naast die bepalingen, die uitdrukkelijk afwijken van het beginsel dat het beroep niet schorsend werkt, kunnen er ook andere zijn waar dat beroep terwille van de algemene inrichting van de wet wél zulk een uitwerking moet hebben. Dat is met name het geval inzake validatie van gemeenteraadsverkiezingen (gemeentekieswet, artikelen 76 en 77). De nieuw verkozen gemeenteraad kan immers eerst worden geïnstalleerd als de geloofsbrieven van ieder lid geldig zijn verklaard. Dat is het werk van de bestendige deputatie, die dat ambtshalve doet, maar bij wie bovendien ook bezwaarschriften aanhangig kunnen worden gemaakt ; laat zij de wettelijke termijn verstrijken, dan is er stilzwijgende validatie. Beroep tegen de (uitdrukkelijke of stilzwijgende) beslissing tot validatie of tegen de (uitdrukkelijke)beslissing tot nietigverklaring van de bestendige deputatie

.../...

moeten aangeven, ofwel de geschillen over kiezerslijsten niet rekenen tot de materies waar de Koning de Raad van State tot appelrechter kan aanstellen. Het ware derhalve aan te vullen met een artikel dat het kieswetboek wijzigt of met de vermelding dat het college van burgemeester en schepenen tot de rechtscolleges behoort tegen welker beslissingen geen beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld.

Voorgesteld wordt van artikel 3-van het voorstel uitgelegd aan de hand van artikel 8 - in de wet van 23 december 1946 een artikel 10, 5°, te maken.

F.Opschorting van tenuitvoerlegging.

Artikel 10 van het voorstel (artikel 12 van de voorgestelde tekst) geeft de Raad van State bevoegdheid om "de tenuitvoerlegging van de bij hem aanhangig gemaakte handelingen en beslissingen op te schorten". Die tekst is in algemene bewoordingen gesteld en slaat zowel op beroepen tot nietigverklaring van handelingen van administratieve overheden als op beroepen tot nietigverklaring van administratieve beslissingen in betwiste zaken, zowel op hoger beroep als op beroep tot nietigverklaring.

.../...

Dat hoger beroep of beroep tot nietigverklaring voor de Belgische Raad van State niet schorsend werkt, is in geen bepaling gezegd. De rechtspraak heeft zich echter duidelijk in die zin uitgesproken :

"De beroepen tot nietigverklaring op grond van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 bij de Raad van State ingediend, schorsen de uitvoering van de bestreden akten en reglementen niet (1).

De beroepen vóór de Raad van State kunnen de administratieve vordering niet schorsen (2)".

In een aantal wetsbepalingen is afgeweken van het principe dat beroepen bij de Raad van State niet schorsend werken, met name :

- in artikel 5 van de wet van 24 juli 1952 betreffende de procedure inzake de statuten der burgerlijke weerstanders en werkweigeraars, de gedeporteerden voor de verplichte arbeidsdienst tijdens de oorlog 1940-1945, der buitenlanders politieke gevangenen, der politieke gevangenen en hun rechthebbenden en der weerstanders door de sluikpers (3) :

.../...

---

(1) Arrest LAUWERS, nr 1540, van 7 mei 1952. In dezelfde zin : arresten JOHANNES, nr 3253 van 22 maart 1954 en VAN MAELE en DE SMEDT, nr 9027 van 12 december 1961.

(2) Arrest HOFFELT, nr 3502 van 18 juni 1954. Zie ook de arresten THILMANT, nr 5555 van 15 maart 1957 en VAN COILLIE, nr 8954 van 14 november 1961.

(3) Voor een praktijkgeval zie arrest Belgische Staat (Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw) tegen consorten PRECZ, nr 4020 van 24 januari 1955.

"De uitvoering der beslissingen tegen welke een beroep tot vernietiging bij de Raad van State of een aanvraag om herziening werd ingediend, wordt opgeschorst totdat de bestreden beslissing bekrachtigd of een nieuwe executoire beslissing genomen is.

De Minister kan evenwel de voorlopige tenuitvoerlegging van de niet betwiste punten der beslissing voorschrijven";

- in artikel 8 van de wet van 12 april 1958 betreffende de medisch-farmaceutische cumulatie :

"Wanneer een geneesheer die een depot houdt een op de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, steunend verzoek heeft ingediend, wordt de termijn van twee jaren voor het sluiten van het depot zo nodig verlengd tot wanneer tegen de beslissing van de laatste instantie waarbij de betrokkene beroep heeft ingesteld, geen rechtsmiddel meer kan worden aangewend".

Met die wetteksten in verband te brengen zijn : de bepalingen inzake tuchtgeschillen vóór de beroepsorden, waar de beslissingen van de rechter ten principale vatbaar zijn voor cassatieberoep, dat krachtens het voorstel door nietigverklaringsberoep voor de Raad van State zou worden vervangen. Luidens artikel 11, laatste lid, van de

.../...

is in te stellen bij de Raad van State. Wordt de verkiezing nietigverklaard, dan moet de uittredende gemeenteraad de kiezers oproepen voor een nieuwe verkiezing binnen dertig dagen.

Hoe zou het staan indien het beroep niet schorsend was ? Verklaart de bestendige deputatie de verkiezing nietig, dan zou de nieuwe verkiezing altijd vóór het arrest van de Raad van State vallen ; valideert ze de verkiezing, dan zou de gemeenteraad vóór het arrest van de Raad van State zijn geïnstalleerd. Tot welke onontwarbare situaties een tegen de beslissing van de bestendige deputatie ingaand arrest van de Raad van State zou leiden, kan men zich gemakkelijk indenken. Ofwel wordt de nieuwe gemeenteraad geacht niet verkozen te zijn, terwijl hij toch is beginnen werken met het gevolg dat de vorige raad weer bevoegdheid krijgt totdat de nieuwe verkiezing is gevalideerd,- ofwel bekrachtigt de Raad van State de eerste verkiezing nadat de tweede heeft plaatsgehad.

Dat beroep bij de Raad van State hier schorsende uitwerking heeft, is trouwens te staven met een tekstargument, met name dat de bepaling volgens welke de uittredende gemeenteraad de kiezers bij gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van de eerste verkiezing opnieuw moet oproepen, in artikel 77, tweede lid, dus aan het slot van de bepalingen over de validatie staat.

.../...

Om dezelfde redenen moet men aannemen, dat ook de andere beroepen die de gemeentekieswet bij de Raad van State openstelt, en de beroepen die krachtens de artikelen 19, 20 en 22 van de wet van 10 maart 1925 op de openbare onderstand kunnen worden aangetekend, schorsende uitwerking hebben.

De huidige toestand laat zich als volgt resumeren : in beginsel is beroep voor de Raad van State niet schorsend maar er zijn vrij veel uitzonderingen en ze slaan alle op beroep tegen beslissingen met een rechtsprekend karakter. Een nietigverklaringsberoep dat handelingen van administratieve overheden opschort, lijkt niet te bestaan.

In zijn advies over het ontwerp van wet betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat heeft de Raad van State met het oog op een betere en snellere beslechting van de geschillen inzake aanwijzing van 's Staats medecontractanten onder meer in overweging gegeven, de termijn voor het instellen van beroep bij de Raad van State tot tien dagen te verminderen en te voorzien in 'bpschorting van de eindbeslissing tot toewijzing van de overeenkomst". Hij lichtte dat voorstel als volgt toe (1) :

.../...

---

(1) Gedr.St.Senaat, zitting 1961-1962, nr 364, blz. 47.

"Opschorting is in de administratieve geschillenprocedure niet onbekend. Zij bestaat onder meer in de Franse wetgeving ; de invoering ervan in België wordt voorgesteld in het voorstel van wet DE STAERCKE-TINDEMANS (buitengewone zitting 1961, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gedr. st. nr 148). Zij zou niet automatisch worden toegepast. De hierboven overwogen termijn van tien dagen en het beroep tot nietigverklaring, gepaard met een vraag om opschorting, zouden de administratie weliswaar verhinderen de aannemer definitief aan te wijzen en dus het aanvatten van het werk te gelasten, alvorens over de opschorting uitspraak is gedaan, maar een bijzondere zitting zou op korte termijn worden gehouden om over het toestaan van de opschorting te debatteren. Partijen zouden er over de spoed van de zaak kunnen beraadslagen en vermoedelijk zou de opschorting in België, zoals in Frankrijk het geval is, alleen worden toegestaan indien de middelen tot nietigverklaring van de aanwijzing van de voorlopige aannemer zeer ernstig lijken te zijn. Houdt men er voorts rekening mede, dat de administratie in de ontwerp-regeling een ruimere beoordeling heeft over de spoed die het sluiten van onderhandse overeenkomsten wettigt, en dat de Raad van State, volgens de hier gegeven wenken, bevoegd zou zijn om schadevergoeding toe te kennen ingeval hij, na eerst te hebben geoordeeld geen opschorting te kunnen toestaan, desondanks de aanwijzing van de aannemer toch vernietigt, dan mag worden aangenomen dat dit novum noch aan de behoeften van het bestuursbeleid, noch aan de wettige belangen van particulieren afbreuk zou doen".

.../...

De Regering heeft gemeend op dat voorstel niet te moeten ingaan. In de memorie van toelichting bij haar ontwerp zegt ze immers : "Deze oplossing, hoewel theoretisch interessant, is in de praktijk evenwel onmogelijk toe te passen ; zij zou de werking van de administratie lamleggen en de vertragingen, waarvan de openbare mening haar zo dikwijls een verwijt maakt, nog verergeren" (1).

De indiener van het voorstel nu merkt op :

"Er zijn gevallen waarin de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet of moeilijk te herstellen nadeel kan veroorzaken, inzonderheid wanneer het arrest in beroep of het arrest van vernietiging lang nadien geveld wordt. In zaken waarbij de economische of financiële belangen betrokken zijn, kan de beslissing allicht de doodsteek voor het bedrijf betekenen ; men denke maar aan het bevel tot sluiting, het intrekken van een machtiging, dat de ontbinding van de inrichting met zich brengt, de weigering om een vergunning te verlenen, enz. Dienvolgens achten wij het geraden dat aan de Raad van State de bevoegdheid wordt gegeven om de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing op te schorten, ten einde het hierboven bedoelde nadeel te vermijden. Wanneer de Raad gebruik zal maken van de bevoegdheid om de opschorting te bevelen, zal de uitspraak over de zaak geschieden volgens de spoedprocedure die door het procedurereglement voor de afdeling administratie is bepaald".

.../...

---

(1) Ibidem, blz. 13. Zie ook het verslag van de heer LEEMANS namens de Senaatscommissie voor financiën (Gedr.St. Senaat, zitting 1962-1963, nr 80, blz.19).

2° Onderzoek van het voorstel.

Artikel 10 van het voorstel moet wegens zijn onderwerp logischerwijs na artikel 10 van de wet van 23 december 1946 komen. Daarom ook maakt de voorgestelde tekst er een artikel 10bis van.

Het voorstel zegt niet in welke gevallen de Raad van State aangevallen handelingen of beslissingen kan opschorten en maakt geen uitzondering voor een aantal materies waar zulk een bevoegdheid niet tot uitoefening kan komen (1). Het zegt alleen maar, in de toelichting, dat opschorting tot doel moet hebben een niet of moeilijk te herstellen nadeel te voorkomen. Vanzelfsprekend zal de Belgische Raad van State, precies zoals de Franse, geen opschorting toestaan als de in het beroep aangevoerde middelen hem niet "ernstig" (2) voorkomen of als de eis niet billijk lijkt (3), met dien verstande dat een arrest dat opschorting toestaat of weigert nooit kan worden geacht op de grond van de zaak vooruit te lopen.

.../...

---

(1) Men vergelijke, onderling en met het voorstel, de artikelen 48 van de Franse verordening van 31 juli 1945 en 9 van het Franse decreet van 30 september 1953 (hierboven onder 1°).

(2) Zie daarover: M.TOURDIAS , Le sursis à exécution des décisions administratives, Parijs, 1957 ; J.-M.AUBY et R.DRAGO, Traité de contentieux administratif, deel II, blz. 240-242 en 314-325.

(3) De wet van 29 juni 1929 betreffende de gerechtelijke bijstand en de toelating om kosteloos te procederen, artikel 3.

Als het voorstel wet wordt zal de tenuitvoerlegging van een administratieve handeling of van een administratieve beslissing in betwiste zaken voortaan dus kunnen worden opgeschort hetzij door het beroep, ingevolge een bijzondere wet (1), hetzij uit kracht van een arrest van de Raad van State.

De door de Raad van State voorgestelde tekst is algemeen geformuleerd en slaat dus mede op de beroepen bedoeld in artikel 8bis van de wet van 23 december 1946. Dat beroep bij de Raad van State ter voorkoming of opheffing van strijdigheid van beslissingen opschortend werkt, moge haast vanzelfsprekend lijken, als men dat echter in de wet gaat neerleggen is er gevaar dat beroepen die louter als afleidingsmanoeuvre zijn bedoeld in de hand worden gewerkt.

Het ware geraden in het koninklijk besluit tot regeling van de procedure voor artikel 8bis te bepalen, dat de Raad van State de opschorting in dat geval ambtshalve kan bevelen. Dat is de reden waarom de voorgestelde tekst niet zegt dat de opschorting door een der partijen dient te worden gevraagd, zoals dat het geval moet zijn voor de beroepen bedoeld in de artikelen 9 en 10 van de wet van 23 december 1946.

.../...

---

(1) Ingevolge een bijzondere wet en niet bij de wet. Het geval van de gemeenteraadsverkiezingen bewijst wel dat geen uitdrukkelijke bepaling nodig is. Bovendien worden tal van geschillenprocedures geregeld door de Koning, die men, als de machtigingswet zich daartegen niet verzet, ruimte moet laten om te bepalen dat het beroep schorsend werkt.

De indiener van het voorstel zegt niet waarom hij het advies door de auditeur-generaal gegeven wil zien. Is het omdat schorsing zo een belangrijke en ernstige zaak is, dan behoeft zijn tekst op dat stuk geen amendering. Bedoelt hij alleen het advies van een lid van het auditoraat voor te schrijven, dan ware het verkieslijk in de tekst niet de indruk te wekken, dat de auditeur-generaal hier persoonlijk moet optreden.

Het lijkt onnodig met zoveel woorden te bepalen, dat de Raad van State aan de door hem bevolen opschorting ook een einde kan maken.

De tweede volzin van artikel 10 van het voorstel zegt : "Ingeval de opschorting wordt bevolen, wordt volgens de spoedprocedure over de zaak uitspraak gedaan". Zulk een bepaling hoort eerder thuis in artikel 21 van de wet van 23 december 1946, te meer daar hierin reeds is gelet "op de meestal spoedeisende aard der arresten". (1).

G. Tuchtbevoegdheid over de administratieve rechters.

Artikel 6 van het voorstel geeft de Raad van State bevoegdheid om "de administratieve rechters, wegens tekortkoming aan de waardigheid van hun ambt of aan hun plichten van staat, uit hun ambt te schorsen of af te zetten". Volgens de toelichting "kent dat artikel aan de

.../...

---

(1) Zie hieronder, I.

Raad van State te hunnen opzichte (dit is ten opzichte van de administratieve rechters) dezelfde bevoegdheid toe als die welke het Hof van cassatie uitoefent ten opzichte van de magistraten van de rechterlijke orde. Het is een factor van goede orde in de administratieve rechterstand de Raad de mogelijkheid te verschaffen om toezicht uit te oefenen op de administratieve rechters en ze straffen op te leggen".

Zo eenvoudig is de feitelijke toestand niet.

Onder de administratieve rechters zijn er allereerst magistraten, die meestal tot de rechterlijke macht behoren en door de wet worden geroepen om, onder meer als voorzitter, in administratieve rechtscolleges zitting te nemen. Ook in de uitoefening van hun administratieve functie, evenals in hun privé-leven, zodra hun handelingen een terugslag op de waardigheid van hun rechtersambt kunnen hebben, vallen zij onder de tuchtbevoegdheid van hun meerderen in de rechterlijke orde. Stellig heeft de wet sommige overheidspersonen aan een tweeledige tuchtbevoegdheid onderworpen (1). Toch ware het niet goed denkbaar, dat de Raad van State magistraten die overigens waardig zouden blijven om van hoven en rechtbanken deel uit te maken, onwaardig zou verklaren om in administratieve zaken recht te spreken. Splitsing van de tuchtbevoegdheid ten aanzien van magistraten gaat hier niet op.

.../...

(1) Zie bijvoorbeeld de gemeentewet, artikelen 123, vierde lid, 125, vierde lid en 129, derde en vierde lid.

Anderen zijn alleen maar administratief rechter als lid van lichamen die én administratieve overheden én rechtscolleges zijn. Het meest bekend is de bestendige deputatie, die bestaat uit de gouverneur en de bestendige afgevaardigden. De wet heeft er zich tot dusver van onthouden de tuchtbevoegdheid over de bestendige afgevaardigden te regelen. Voor hun rechtsprekende functie zou zij dat stellig kunnen doen. De bestendige afgevaardigden kunnen echter ook als gevolg van administratieve of private handelingen onwaardig worden om recht te spreken. Waar de tuchtbevoegdheid van de Raad van State dan precies ophoudt, ware moeilijk uit te maken. Bovendien zou alleen de wet, in aanvullende bepalingen, kunnen zeggen welke de gevolgen zijn van een arrest waarbij de Raad van State een bestendig afgevaardigde van zijn rechtsprekende functie vervallen verklaart. De tuchtbevoegdheid van de Raad van State over ambtenaren die de Regering in bijkomende orde tot het zitting nemen in administratieve rechtscolleges beroept, zou andere, even moeilijk op te lossen problemen doen rijzen.

Dan is er ook nog de categorie van administratieve rechters die niet wegens de uitoefening van andere openbare ambten worden aangewezen.

Per slot van rekening lijkt artikel 6 van het voorstel alleen voor hen te kunnen volstaan. Voor de andere categorieën kan het vraagstuk niet verder worden

.../...

bestudeerd als men niet weet wat de indiener van het voorstel precies bedoelt. De Raad van State kan dan ook geen bepaald tekstvoorstel doen. Mocht de wetgever tot oplossing van dat vraagstuk besluiten, dan zou hij er goed aan doen daartoe in de wet van 23 december 1946 een artikel 10ter in te voegen.

H. Verwijzing na nietigverklaring.

Artikel 2, tweede lid, eerste volzin, van het voorstel zegt : "Verbreekt de Raad van State het vonnis dan verwijst hij de zaak naar het anders samengesteld of naar een ander rechtscollege van dezelfde instantie".

De verwijzing is thans georganiseerd in artikel 28 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, dat zegt :

"In geval van vernietiging van een administratieve beslissing in betwiste zaken, wordt de zaak, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen, naar het rechtscollege verwezen dat de vernietigde beslissing heeft verleend.

.../...

Door de griffier wordt de expeditie van het arrest met het dossier overgemaakt aan het rechtscollege naar hetwelk de zaak werd verwezen. Door de verzending wordt er de zaak van rechtswege aanhangig bij gemaakt.

Het arrest wordt overgeschreven op de registers van het rechtscollege waarvan de beslissing vernietigd werd ; melding er van wordt gemaakt op de rand van de vernietigde beslissing".

Het voorstel geeft dus een verdere verduidelijking. Er zal verwezen moeten worden naar het anders samengestelde of naar een ander rechtscollege van dezelfde instantie. Het is zaak van de Koning artikel 38 in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de nieuwe wet, die artikel 38, eerste lid, van het procedurereglement gedeeltelijk en stilzwijgend opheft.

De in het voorstel gebezigde uitdrukking "rechtscollege van dezelfde instantie" is dubbelzinnig want ze kan zowel rechtscollege in laatste aanleg als ratione materiae tot kennisneming bevoegd rechtscollege in laatste aanleg betekenen. De indiener bedoelt ongetwijfeld het laatste. Zo zal de Raad van State wél van de ene commissie voor militievergoedingen naar een andere verwijzen maar niet van de hogere commissie voor pensioenen naar de hogere commissie voor pensioenen van zelfstandigen.

.../...

Bovendien ligt het méér in de lijn van de traditie, waar mogelijk, naar een ander en niet naar hetzelfde, anders samengestelde rechtscollege te verwijzen.

De Raad van State heeft de tekst van het voorstel die als een artikel 19bis (zie artikel 14 van de voorgestelde tekst) in de wet van 23 december 1946 ware in te voegen, in het licht van die overwegingen omgewerkt.

I. Rechtspleging voor de afdeling administratie.

Invoeging van een aantal nieuwe bepalingen in de wet van 23 december 1946 brengt mede, dat artikel 21 van die wet, volgens hetwelk de Koning de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State vaststelt, gewijzigd moet worden. Dat is het doel van artikel 15 van de voorgestelde tekst.

Met opzet heeft de Raad van State onder 2° van dat artikel de anachronistische, in artikel 21, eerste lid, van de wet voorkomende verwijzing naar de summiere rechtspleging voor de rechtbanken van eerste aanleg laten vervallen.

J. Algemene vergadering van de afdeling administratie.

Artikel 9 van het voorstel geeft de algemene vergadering van de afdeling administratie een ruimere bevoegdheid. Daarom moet artikel 48 van de wet van 23 december 1946 worden gewijzigd (artikel 16 van de voorgestelde tekst).

.../...

Volgens het huidige artikel 48 is verwijzing van een kamer naar de algemene vergadering uitgesloten (vierde lid), behoudens in twee gevallen waar ze van rechtswege geschiedt (tweede lid) :

- telkens wanneer een kamer erkent dat er aanleiding tot herziening
- of tot vernietiging wegens machtsafwending bestaat en in twee gevallen waar ze facultatief is (derde lid) ;
- terzake van advies,
- in alle zaken, wanneer een middel steunend op schending van de wetten of reglementen op het gebruik der talen in bestuurszaken wordt aangevoerd, doch enkel om over dit middel uitspraak te doen.

Het voorstel voegt daar een geval van verplichte verwijzing aan toe, namelijk op vordering van de auditeur-generaal, en geeft de kamer bij wie de zaak aanhangig is bovendien bevoegdheid om naar de algemene vergadering te verwijzen.

Sedert de wet van 23 december 1946 zijn in de wetgeving andere opvattingen tot uiting gekomen. Artikel 4 van de wet van 25 februari 1954 betreffende de inrichting van het Hof van verbreking heeft artikel 134 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting gewijzigd met het doel voor de kamers van het hof "voltallige terechtzittingen" in te stellen. Zulk een bepaling maakt hêt mogelijk tot een nog groter eenheid van rechtspraak te komen en de uitspraken in buitengewoon belangrijke of kiese beginselkwesties nog méér gezag te geven. Ook artikel 41 van de Franse wet van 23 juli 1947 "modifiant

.../...

l'organisation et la procédure de la Cour de cassation" voorziet in verwijzing naar de "assemblée plénière civile" "lorsque l'affaire pose une question de principe ou lorsque sa solution serait susceptible de causer une contrariété de décision".

Voor de Franse Raad van State bepaalt artikel 37 van de "ordonnance" van 31 juli 1945 :

"Le jugement de toutes les affaires relevant de la juridiction du Conseil d'Etat peut être renvoyé à la section du contentieux ou à l'assemblée plénière, lorsque le renvoi est demandé, soit par le président de la section du contentieux, soit par la sous-section ou les sous-sections réunies, soit par le commissaire du Gouvernement.

Le renvoi peut, en outre, être décidé, lors de la répartition des affaires, par le vice-président du Conseil d'Etat ou le président de la section du contentieux".

Onder het huidige artikel 48 van de wet van 23 december 1946 kan een zaak alleen op verwijzing vanwege één der kamers bij de algemene vergadering van de afdeling administratie aanhangig worden gemaakt. Zelfs waar verwijzing verplicht is, geschiedt ze alleen als de kamer erkent dat er grond tot herziening of tot nietigverklaring wegens machtsafwending is ; het is niet voldoende dat om herziening wordt verzocht of machtsafwending wordt ingeroepen. Volgens de wet kan een zaak dus niet reeds bij

.../...

de instelling van het beroep aan de algemene vergadering worden opgedragen, en veel minder nog kan ze ten voordele van die vergadering aan een kamer worden onttrokken als deze zelf niet zó beslist (1).

Als men de drie wijzen waarop een zaak aan de algemene vergadering kan worden opgedragen met elkaar vergelijkt, komt men tot de bevinding, dat ze verschillen naar gelang van de overheid die tot beslissen bevoegd is. Directe toewijzing van een zaak aan de algemene vergadering moet vanzelfsprekend berusten bij de overheid die met het verdelen van de zaken is belast : bij de Raad van State is dat, krachtens artikel 5 van het procedurereglement, de eerste voorzitter. Eigenlijke verwijzing - en er is reeds opgemerkt dat ze thans de enige, bij de wet georganiseerde methode is - is en kan niet anders zijn dan het werk van de kamer. Onttrekking onderstelt per definitie dat er bij de kamer enig verzet aanwezig is om de zaak uit handen te geven, en moet dus een overheid buiten die kamer ter beslissing staan.

.../...

---

(1) In één geval kan de kamer volgens het bij het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 bepaalde procedurereglement, zelfs tegen haar wil in, een zaak worden onttrokken, met name als er samenhang is. Artikel 60 van dat reglement zegt immers :
"Zo er grond toe bestaat door eenzelfde arrest uitspraak te doen over meerdere zaken, die bij verschillende kamers aanhangig zijn, kan de eerste voorzitter hetzij ambtshalve hetzij op verzoek van de auditeur-generaal, hetzij op verzoek van de partijen, bij bevel de kamer aanwijzen die van de zaken zal kennis nemen.
Dit bevelschrift wordt door de griffier aan de partijen betekend.
Geldt het zaken die bij dezelfde kamer aanhangig zijn, dan kan de samenvoeging ervan door deze kamer bevolen worden".

Het voorstel maakt geen duidelijk onderscheid tussen drie manieren om een zaak bij de algemene vergadering aanhangig te maken. Van directe toewijzing spreekt het niet. Maar met wat het verwijzing noemt bedoelt het in werkelijkheid, die welke de kamer vrij beslist - en dat is dan de eigenlijke verwijzing - en, aan de andere kant, de verplichte verwijzing op vordering van de auditeur-generaal, die alleen kan worden gezien als een door hem onttrekken van een zaak aan de kamer.

Als men die drie methodes beoordeelt naar het gewicht ervan, constateert men een aanmerkelijk verschil naargelang men met directe toewijzing, verwijzing door de kamer waarbij de zaak berust of onttrekking aan die kamer te maken heeft.

Directe toewijzing van een zaak aan de algemene vergadering heeft op de verwijzing en op de onttrekking dit vóór, dat ze de normale gang van de rechtsbedeling niet stoort. Men ontveinze zich immers niet, dat verwijzing en onttrekking altijd enige vertraging in het berechten van de zaak meebrengt. Behalve waar de wet ze voorschrijft als een gevolg van het oordeel dat de kamer zich over de gegrondheid van de eis tot herziening of van het middel inzake machtsafwending heeft gevormd, levert verwijzing het gevaar op dat de partijen ze verkeerd gaan ingerpreteren. De diepere reden van de verwijzing (1)

---

(1) Zie hierna, blz. 155 , nota 1.

is hun immers niet noodzakelijk bekend en zij zullen licht geneigd zijn het zó te zien dat de magistraten van de kamer de verantwoordelijkheid voor de uitspraak niet alleen willen opnemen. Gewichtiger nog is onttrekking, want ze kan de indruk wekken, dat de overheid die ertoe besluit, jegens de betrokken kamer enige achterdocht koestert.

Uit dit alles blijkt wél dat bij verruiming van de bevoegdheid der algemene vergadering directe toewijzing als procedure moet worden ingesteld opdat de eerste voorzitter de zaak, zodra het beroep ingekomen is, aan de algemene vergadering kan opdragen. De eerste voorzitter - want hij ontvangt en verdeelt de beroepen en deelt ze mede aan de auditeur-generaal - is wel bijzonder aangewezen om te oordelen over het belang van de zaak, over de noodzaak tegenstrijdigheid in de rechtspraak te voorkomen of op te heffen, of over enige andere factor die hem ter beoordeling moet staan. Een oordeelkundig gebruik van die bevoegdheid zal het aantal verwijzingen en ontrekkingen, waarvan de nadelen zoëven in het licht werden gesteld, sterk beperken.

Van hun bevoegdheid om verwijzing naar de algemene vergadering uit te spreken, zullen de kamers stellig gebruik maken in belangrijke zaken of om tegenstrijdigheid in de rechtspraak op te heffen. Verwijzing is echter ook denkbaar als een kamer de jurisprudentie opnieuw ter sprake wenst te brengen en zich daartoe liefst op het gezag van de algemene vergadering verlaat, of ook nog als twee kamers in niet samenhangende zaken voor eenzelfde

.../...

probleem staan en vrezen dat ze er niet dezelfde oplossing aan zullen geven. Het bevelschrift waarbij een kamer in dat geval een zaak uit handen geeft, kan alleen in algemene bewoordingen, door de behoeften van een goede rechtsbedeling gemotiveerd zijn. Als de wet de verwijzingsbevoegdheid verruimt, moet ze voor de uitoefening daarvan op de omzichtigheid en de wijsheid van de magistraten vertrouwen.

Anders, en precies wegens het gewichtige van zulk een maatregel staat het met onttrekking, althans wanneer het niet nodig is wegens samenhang van twee aan verschillende kamers toegewezen zaken, De wet moet de onttrekking zó organiseren dat tegen het gebruik ervan niets kan worden ingebracht, en moet bepaaldelijk aangeven wie erom kan verzoeken en wie ze kan uitspreken.

Het initiatief daartoe moet uitgaan van de overheden die krachtens hun ambt zelf voor de goede werking van de instelling en voor de eenheid van rechtspraak moeten instaan. Bedoeld wordt in de eerste plaats de eerste voorzitter die, daargelaten dat zijn optreden ook op grond van enig ander prerogatief kan gewettigd zijn, de beroepen ontvangt en de zaken verdeelt. Bedoeld wordt ook de auditeur-generaal wiens optreden in het voorstel trouwens is voorzien en die van de eerste voorzitter een afschrift van alle beroepen toegezonden krijgt om de zaken door de magistraten van zijn dienst te laten onderzoeken.

.../...

Het initiatiefrecht terzake van onttrekking lijkt wel te moeten worden beperkt tot de eerste voorzitter en de auditeur-generaal. Aan de voorzitter of aan de leden van de kamer bij wie de zaak berust, kan men het zonder gevaar voor de geheimhouding van de beraadslaging in die kamer niet geven. Evenmin kan het de partijen worden verleend, want zij hebben niet te kiezen voor deze of gene rechter, dit wil zeggen geen voorkeur uit te spreken.

Op de aanvraag om onttrekking kan volgens verschillende methodes worden beschikt. Het voorstel onthoudt slechts één daarvan : verwijzing naar de algemene vergadering geschiedt van rechtswege als de auditeur-generaal dat vordert, wat er in feite op neerkomt hem, en hém alleen, bevoegdheid te geven om ambtshalve tot de onttrekking te besluiten. Zulk een bevoegdheid, als ze in de wet wordt neergelegd, ware op zijn minst ook aan de eerste voorzitter te geven. In een instelling die georganiseerd is zoals de in geschillen beslissende Raad van State gaat het echter niet op, bevoegdheden die terwille van een harmonieuze werking van het gerecht gescheiden moeten blijven, occasioneel in één overheidspersoon te verenigen. In beginsel staat het aan de auditeur-generaal en aan de onder zijn leiding werkende magistraten de zaak te onderzoeken (1), verslag uit te brengen, advies te geven, een beslissing voor te stellen (2), of bij de Raad van State een beroep in het belang van de wet aanhangig te maken. Maar een beslissing, die hier ten slotte toch een vonnis is, berust bij de Raad van State.

.../...

---

(1) Het procedurereglement moge bepalen dat het onderzoek aan een Staatsraad kan worden toevertrouwd, van zulk een bevoegdheid is slechts bij hoogste uitzondering gebruik gemaakt. Natuurlijk is de kamer meester over het onderzoek : alleen zij kan de sluiting ervan bevelen als zij zich voldoende voorgelicht acht.

(2) Zo kan hij krachtens het hiervoren geciteerde artikel 60 van het procedurereglement verzoeken om voeging van zaken die hem samenhangend voorkomen.

Wel is het denkbaar dat een onttrekking, waarin de kamer weigert te bewilligen, door de eerste voorzitter ambtshalve of op verzoek van de auditeur-generaal wordt uitgesproken. Men vergete niet, dat onttrekking van rechtswege tot kiese toestanden kan leiden, met name tot een conflict tussen de eerste voorzitter en de kamer (1). Een beslissing van de eerste voorzitter ten verzoeke van de auditeur-generaal waarvoor dus het akkoord nodig is van de twee magistraten die van alle beroepen kennis moeten nemen, ware wellicht een soepeler en probater procédé dat toch ook zou volstaan om het doel van het ontwerp te bereiken.

Misschien ook zal de wetgever, omdat onttrekking zo gewichtig is, er de voorkeur aan geven nóg strengere eisen te stellen (2). Dan zou de beslissing bij de algemene vergadering zèlf moeten berusten op verzoek van de eerste voorzitter of van de auditeur-generaal. Die oplossing is in de door de Raad van State uitgewerkte tekst in overweging gegeven.

.../...

---

(1) Anders dan terzake van verwijzing door de kamer kan worden geëist dat het verzoek van de auditeur-generaal gemotiveerd is, want in feite kan het dat alleen zijn vanwege het belang van de zaak, vanwege een tegenstrijdigheid in de rechtspraak of wegens het opdragen aan verschillende kamers van eenzelfde probleem naar aanleiding van niet samenhangende zaken.

(2) Te meer daar de eerste voorzitter kan behoren tot de kamer die verzocht wordt de zaak uit handen te geven.

Hoe dan ook, het staat in de eerste plaats aan de betrokken kamer daarover te beslissen. Alleen als ze weigert de zaak uit handen te geven en de eerste voorzitte en de auditeur-generaal de mening toegedaan blijven dat die zaak best aan de algemene vergadering zou worden opgedragen, zou het de taak van die magistraten worden te bevorderen dat een andere beslissing wordt genomen.

De procedure inzake onttrekking is in de door de Raad van State voorgestelde tekst geregeld als een procedure van orde, waarvan de partijen eerst kennis moeten krijgen als de onttrekking is uitgesproken. Daarmede worden de nadelen zoveel mogelijk beperkt.

Aan de wetgever te beslissen, of de samenstelling van de algemene vergadering van de afdeling administratie in de wet moet worden aangegeven dan wel of de Koning dat in het procedurereglement of, zoals thans het geval is, in het reglement van orde van de Raad van State (artikel 93) kan doen.

HOOFDSTUK IV.

In dat hoofdstuk moeten bepalingen voorkomen tot wijziging van die welke tegen de beslissingen van administratieve rechtscolleges voorziening bij het Hof van cassatie openstellen. De bepalingen betreffende de voorziening tegen fiscale beslissingen van de bestendige deputatie zijn daarin echter niet vermeld.

.../...

DOOR DE RAAD VAN STATE VOORGESTELDE TEKST.

HOOFDSTUK I - ALGEMENE BEPALINGEN BETREFFENDE DE ANDERE ADMINISTRATIEVE RECHTSCOLLEGES DAN DE RAAD VAN STATE.

Artikel 1 (artikel 2, derde lid, van het voorstel).

De administratieve rechtscolleges in laatste aanleg die voor gans het Rijk bevoegd zijn, tellen ten minste evenveel plaatsvervangende als gewone leden.

Artikel 2 (nieuw).

De administratieve rechtscolleges kunnen, waar de wet het getuigenbewijs toelaat, bevelen dat de ter terechtzitting gehoorde getuigen de volgende eed afleggen : "Ik zweer de waarheid te zeggen; zo helpe mij God".

De door de administratieve rechtscolleges aangestelde deskundigen leggen de eed af zoals de door de Raad van State aangestelde.

Artikel 3 (artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van het voorstel).

De beslissingen van de administratieve rechtscolleges zijn gemotiveerd.

Ze worden in openbare terechtzitting uitgesproken.

Ze worden ter kennis van partijen gebracht.

.../...

Artikel 4 (artikel 2, tweede lid, tweede volzin, van het voorstel).

Het rechtscollege waarnaar de Raad van State de zaak na nietigverklaring heeft verwezen, gedraagt zich naar het door de Raad van State beslechte rechtspunt.

Artikel 5 (de artikelen 1, eerste lid, eerste volzin, en 2 van het voorstel).

De Koning regelt de organisatie en de werkwijze van de administratieve rechtscolleges, onverminderd de bijzondere wetten die betrekking hebben op hun bevoegdheid, hun samenstelling, de openbaarheid van hun terechtzittingen en de bewijsmiddelen.

Hij bepaalt de vóór die rechtscolleges te volgen procedure, en verzekert daarbij, onder inachtneming van de algemene rechtsbeginselen, de rechten van de verdediging.

Hij stelt het formulier van tenuitvoerlegging van in kracht van gewijsde gegane beslissingen vast.

Koninklijke besluiten tot uitvoering van dit artikel worden na overleg in Ministerraad uitgevaardigd. Ze stellen vast, dat de bepalingen van de bijzondere wetten over de zaken die ze regelen, opgeheven zijn.

Artikel 6.

De artikelen 1, 2, eerste lid, en 3, tweede lid, gelden niet voor bij koninklijk besluit te nemen beslissingen in betwiste zaken.

.../...

De koninklijke besluiten tot uitvoering van artikel 5 stellen de bijzondere regelen voor het behandelen van betwiste zaken waarin de beslissing bij de Koning berust.

Artikel 7 (artikel 7 van het voorstel).

De Koning kan, bij wege van algemene bepalingen, de kennisneming van geschillen waarin thans administratieve rechtscolleges bevoegd zijn, op hoven en rechtbanken overdragen.

Zo nodig stelt hij de bijzondere procedureregelen die vóór de hoven en rechtbanken moeten worden gevolgd ter berechting van de geschillen die hun krachtens het eerste lid zijn opgedragen.

Hij ontbindt de rechtscolleges wier bevoegdheid ten volle afgeschaft is.

Hij bepaalt de overgangsmaatregelen die voor de toepassing van het eerste tot het derde lid noodzakelijk zijn.

Koninklijke besluiten krachtens het eerste tot het derde lid worden na overleg in ministerraad uitgevaardigd. Ze kunnen alleen bij de wet worden gewijzigd.

Dit artikel geldt niet voor de raden van de Orde der advocaten en voor de directeurs der directe belastingen.

.../...

HOOFDSTUK II - BEPALING BETREFFENDE HET REKENHOF.

Artikel 8 (artikel 8, partim, van het voorstel).

In de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof wordt een artikel 12bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 12bis. Artikel 3 van de wet van ..... betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen is toepasselijk op het Rekenhof".

HOOFDSTUK III - BEPALINGEN BETREFFENDE DE RAAD VAN STATE.

Artikel 9 (artikel 4 van het voorstel).

In de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State wordt een artikel 8bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 8bis. De afdeling administratie doet bij wege van arrest uitspraak over beroepen ter voorkoming of opheffing van strijdigheid tussen beslissingen van onder haar ressorterende administratieve rechtscolleges".

Artikel 10 (artikel 5 van het voorstel).

In dezelfde wet wordt een artikel 9bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 9bis. De afdeling administratie doet bij wege van arrest uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring waarmede de auditeur-generaal kan opkomen tegen de in laatste aanleg gewezen administratieve beslis-

.../...

singen in betwiste zaken die door een van de in artikel 9 bedoelde gebreken zijn aangetast en waartegen partijen geen beroep als in dat artikel bepaald,hebben ingesteld binnen de gestelde termijn. Wordt de nietigverklaring uitgesproken, dan kan niemand zich daarop beroepen om de bepalingen van de nietigverklaarde beslissing te ontwijken.

De auditeur-generaal heeft het recht mededeling te vorderen van de beslissingen, stukken en documenten die nodig zijn om het in het eerste lid bepaalde beroep in te stellen.

Artikel 11 (de artikelen 3 en 8, partim, van het voorstel).

Artikel 10 van dezelfde wet wordt met de volgende bepaling aangevuld :

"5° de hogere beroepen tegen beslissingen uitgesproken door de administratieve rechtscolleges die de Koning aanwijst bij in ministerraad overlegde besluiten, welke alleen bij de wet kunnen worden gewijzigd. Die bepaling geldt niet voor de beslissingen van de raden van de Orde der advocaten en van de gewestelijke directeurs der directe belastingen" (1).

.../...

---

(1) In die volzin zijn eventueel ook te vermelden de beslissingen van de bestendige deputaties in belastingszaken en die van het college van burgemeester en schepenen inzake bezwaarschriften strekkend tot het doen inschrijven van kiezers op de kiezerslijsten.

Artikel 12 (artikel 10 van het voorstel).

In dezelfde wet wordt een artikel 10bis ingevoegd luidend als volgt :

"Artikel 10bis. Wanneer het beroep niet van rechtswege schorsend is, kan de Raad van State, de auditeur-generaal (het verslaggevend lid van het auditoraat) gehoord, beslissen dat de tenuitvoerlegging van de beroepen handeling of beslissing wordt opgeschort".

Artikel 13.

In dezelfde wet wordt een artikel 10ter ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 10ter. (dat artikel zou de tuchtbevoegdheid over administratieve rechters regelen)".

Artikel 14 (artikel 2, tweede lid, eerste volzin, van het voorstel).

In dezelfde wet wordt een artikel 19bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 19bis. In geval van nietigverklaring van een administratieve beslissing in een betwiste zaak, wordt die zaak, zo nodig, naar een ander rechtscollege in laatste aanleg, of, bij gemis daarvan, naar hetzelfde, anders samengestelde rechtscollege verwezen".

.../...

Artikel 15 (de artikelen 4 en 10, partim, van het voorstel).

In artikel 21, eerste lid, van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden "bij de artikelen 7, 8, 9 en 10" worden vervangen door "bij de artikelen 7, 8, 8bis, 9bis, 10, 10bis (en 10ter)";

2° de zinsnede die begint met "ten aanzien van de meestal spoedeisende aard van de arresten" wordt door de volgende woorden vervangen : "zij wordt zó georganiseerd, dat de arresten in alle gevallen met spoed en, als opschorting van ten uitvoerlegging is bevolen, in de kortst mogelijke tijd worden gewezen".

Artikel 16 (artikel 9 van het voorstel).

In artikel 48 van dezelfde wet worden het tweede tot het vierde lid, gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 15 april 1958, door de volgende bepalingen vervangen :

"De eerste voorzitter kan de zaak aan de algemene vergadering van de afdeling opdragen.

Tot verwijzing naar de algemene vergadering kan hetzij ambtshalve, hetzij op gemotiveerd verzoek van de eerste voorzitter of van de auditeur-generaal worden besloten. Verwijzing geschiedt van rechtswege als de kamer erkent dat er aanleiding tot herziening of vernietiging wegens machtsafwending is.

.../...

Wanneer de kamer bij wie de zaak aanhangig is, het van de eerste voorzitter of van de auditeur-generaal uitgaande verzoek om verwijzing verwerpt, kan dit voor de algemene vergadering worden gebracht, die beslist.

Verzoek om verwijzing wordt onderzocht in afwezigheid van partijen.

Is de onttrekking uitgesproken, dan wordt daarvan, alsook van het verzoek, aan partijen kennis gegeven".

HOOFDSTUK IV. - SLOTBEPALINGEN.

Artikel 17.

In de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van een Orde der geneesheren worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in artikel 11, gewijzigd bij de wet van 20 januari 1961, worden het vierde tot het negende lid door de volgende bepaling vervangen :

"Van de beslissingen van de gemengde raden van beroep wordt per aangetekende brief kennis gegeven.

Beroep bij de Raad van State tot nietigverklaring van zulke beslissingen is schorsend";

2° in artikel 18 worden de woorden "en tenzij voorziening in verbreking" vervangen door "en behoudens beroep bij de Raad van State".

.../...

Artikel 18.

In artikel 75 van de besluitwet van 25 februari 1947 tot samenvoeging en wijziging van de wetten betreffende het pensioenstelsel voor de mijnwerkers en de ermee gelijkgestelden worden het tweede en het derde lid door de volgende bepaling vervangen :

"De beslissingen van het Hoger Scheidsgerecht zijn definitief behoudens beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State".

Artikel 19.

In de wet van 19 mei 1949 tot oprichting van de Orde der apothekers worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in artikel 12, gewijzigd bij de wet van 20 januari 1961, worden het vierde tot het negende lid door de volgende bepaling vervangen :

"Van de beslissingen van de gemengde raden van beroep wordt per aangetekende brief kennis gegeven.

Beroep bij de Raad van State tot nietigverklaring van zulke beslissingen is schorsend";

2° in artikel 19 worden de woorden "en behoudens voorziening in verbreking" vervangen door "en behoudens beroep bij de Raad van State".

.../...

Artikel 20.

In de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der dierenartsen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in artikel 12, gewijzigd bij de wet van 20 januari 1961, worden het derde tot het achtste lid door de volgende bepaling vervangen :

"Van de beslissingen van de gemengde raden van beroep wordt per aangetekende brief kennis gegeven.

Beroep bij de Raad van State tot nietigverklaring van zulke beslissingen is schorsend";

2° in artikel 19 worden de woorden "en behoudens voorziening in verbreking" vervangen door "behoudens beroep bij de Raad van State".

Artikel 21.

Artikel 23 van de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der bedrijfsrevisoren wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 23. Van de beslissingen van de commissie van beroep wordt per aangetekende brief kennis gegeven.

Beroep bij de Raad van State tot nietigverklaring van zulke beslissingen is schorsend".

.../...

Artikel 22.

De artikelen 50 tot 53 van de op 30 april 1962 gecoördineerde dienstplichtwetten worden door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 50. De Minister van Binnenlandse Zaken en de dienstplichtige kunnen bij de Raad van State beroep instellen tot nietigverklaring van beslissingen van de Hoge Militieraad en van de herkeuringsraad.

Het beroepschrift moet op straffe van nietigheid door de verzoeker ondertekend zijn.

Artikel 51. Het beroep van de Minister moet binnen drie maanden na de uitspraak van de bestreden beslissing ingesteld worden.

Het beroep van de dienstplichtige moet ingesteld worden binnen vijftien dagen nadat hij de kennisgeving van de bestreden beslissing heeft ontvangen.

Artikel 52. Dadelijk na ontvangst van het dossier stelt de Raad van State de zaak op de terechtzitting vast binnen tien dagen en doet hij uitspraak met staking van alle andere zaken.

Artikel 53. Van het arrest wordt de dienstplichtige kennis gegeven door toedoen van de provinciegouverneur".

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,

G.HOLOYE, conseillers d'Etat,
J.MASQUELIN,

P.DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J.ROLAND,

G.DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M.M.DUMONT .

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G.DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De Heren :

eerste voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.M.DUMONT .

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.