Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L.
18. OCT 1967
Transmis à M. Coördinatie
overgemaakt aan de H.

MTL. - 1 - L.9968/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

Tekstvoorstel bij toepassing van artikel 3 van de wet van 23 december 1946.

Proposition de texte en application de l'article 3 de la loi du 23 décembre 1946.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e februari 1967 door de Eerste Minister belast met het opmaken van de tekst van een voorontwerp van wet betreffende de eenmaking van de procedure voor de administratieve rechtscolleges, zoals het door de Eerste Minister bij brief van 3 mei 1967 werd bevestigd, heeft de 28e september 1967 het volgend voorstel gedaan :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, chargé par le Premier Ministre, le 24 février 1967, de rédiger le texte d'un avant-projet de loi relatif à l'uniformisation de la procédure devant les juridictions administratives, ainsi qu'il a été confirmé par le Premier Ministre par lettre du 3 mai 1967, a fait le 28 septembre 1967 la proposition suivante :

C. E. - R. S.
Sortie - Uitgang
7 MARS 1968 67
N°
CCD

I.

ONDERWERP VAN DE VRAAG VAN DE EERSTE MINISTER.

In zijn brief van 23 februari 1967 vroeg de Eerste Minister "een wetsontwerp betreffende de eenmaking van de procedure voor de administratieve rechtscolleges te willen voorbereiden". In dit ontwerp zouden alleen "de voornaamste basisbeginselen moeten geformuleerd worden, terwijl de praktische uitvoering in koninklijke besluiten kan worden geregeld".

Volgens de afgevaardigde van de Eerste Minister, zou het in de bedoeling van de Regering liggen van het door de Raad van State voorgelegde ontwerp een koninklijk besluit te maken genomen ter uitvoering van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning. Anderzijds zou de Raad van State zijn ontwerp niet noodzakelijk moeten beperken tot de eenmaking van de procedure voor de administratieve rechtscolleges. Zo nodig zouden ook voorstellen mogen worden gedaan in verband met de inrichting en de samenstelling van de rechtscolleges (bijvoorbeeld oprichting van administratieve rechtbanken) alsmede in verband met organen die geen eigenlijke rechtscolleges zijn maar bestuursorganen met rechtsprekende bevoegdheid (bijvoorbeeld bestendige deputatie).

In de opvatting van de Regering moet de Raad van State zijn opdracht zeer ruim opvatten.

.../...

Wanneer het ontwerp evenwel zou moeten worden genomen ter uitvoering van de wet van 31 maart 1967, moet het desbetreffende besluit vóór 14 november 1967 worden uitgevaardigd. Aangezien alsdan de tijd waarover de Raad van State beschikt, te kort is om een ontwerp op te maken waarin het ganse administratieve contentieux in hoger vermelde zin wordt behandeld, heeft de Eerste Minister bij brief van 3 mei 1967 de Raad van State verzocht zijn opdracht voorlopig te beperken tot de voorbereiding van twee ontwerpen met het volgende onderwerp :

1° een ontwerp tot instelling van administratieve rechtbanken, die voorlopig alleen de rechtsprekende bevoegdheid van de bestendige deputaties zouden uitoefenen ;

2° een ontwerp tot eenmaking van de procedure voor de administratieve rechtscolleges ; deze procedureregeling zou toepassing vinden niet alleen op de op te richten administratieve rechtbanken, maar ook op alle thans bestaande organen die over administratieve geschillen uitspraak doen.

\+

\+ +

Vooraf rijst alsdan de vraag of de wet van 31 maart 1967 aan de Koning voldoende ruime machten geeft om dit opzet te verwezenlijken.

Hierbij dient als uitgangspunt te worden genomen, dat de oprichting van administratieve rechtscolleges, die kennis nemen van geschillen over subjectieve rechten - andere dan burgerlijke rechten -, door de artikelen 93 en 94 van de Grondwet voorbehouden is aan de wetgever. Deze kan weliswaar

.../....

de inrichting van en de procedureregeling voor administratieve rechtscolleges aan de Koning overlaten, maar de beslissing of bepaalde geschillen al dan niet ter beoordeling van andere rechtscolleges dan de gewone rechtbanken staan en, zo ja, welke organen daarmede worden belast, is a'leszins zaak van de wetgever.

Nu aanvaarden rechtspraak en rechtsleer wel dat de wetgever in uitzonderlijke omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden een gedeelte van zijn wetgevende bevoegdheid aan de Koning overdraagt. Wanneer de wetgever overigens tot zulke bevoegdheidsoverdracht door de goedkeuring van een wet op bijzondere of buitengewone machten heeft besloten, heeft de Raad van State de grondwettigheid van zulke wet niet meer te onderzoeken. Het staat hem echter wel na te gaan of de Koning binnen de grenzen van zijn bevoegdheid blijft, wanneer hem ter uitvoering van die wet genomen besluiten voor advies worden voorgelegd.

Tot de wettigheid van zulke besluiten kan alleen worden besloten, wanneer uit de wet duidelijk blijkt dat de wetgever zijn bevoegdheid ter zake van de in die besluiten geregelde materies aan de Koning heeft willen overdragen. Afstand van wetgevende bevoegdheid mag bij de wetgever geenszins worden vermoed. Dit is des te meer waar, wanneer het gaat om onderwerpen,waarvan de regeling door de Grondwet aan de wetgever uitdrukkelijk is voorbehouden, zoals inzake bevoegdheidsregeling van rechtsgeschillen het geval is.

Wanneer de Regering derhalve het administratief contentieux bij koninklijk besluit wil regelen, moet 's Konings bevoegdheid ter zake vooreerst nauwkeurig worden getoetst aan de wet waarop dit besluit moet steunen.

.../...

II.

ONDERZOEK EN BESPREKING VAN DE WET VAN 31 MAART 1967.

A. Onderzoek van de wet.

Artikel 1, 4°, van het wetsontwerp, zoals het in zijn oorspronkelijke vorm werd neergelegd, luidde :

"Door in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde :

...

4° de werking der openbare diensten te verbeteren" (Kamer, 356 - 1966-1967, nr. 1, blz. 11).

Bij deze bepaling werd in de memorie van toelichting geen nadere commentaar gegeven.

Eveneens zonder toelichting diende de Regering een amendement op artikel 1, 4°, in, dat als volgt luidde :

"4° a) de wetten betreffende de inrichting en de werking van de openbare diensten, met uitzondering van de wetten betreffende de rechterlijke orde en het Rekenhof, de provinciale wet en de gemeentewet, aan te vullen en te wijzigen" (id. nr. 5, blz. 1).

In de bijzondere Kamercommissie gaf de Eerste Minister de volgende toelichting bij deze bepaling :

.../...

"De inzake overheidsdiensten door de Regering overwogen maatregelen hebben alleen tot doel de produktiviteit te verhogen. Blijft deze achterwege, dan zal het verschil in beloning tussen de overheidssector en de privésector steeds groter worden, waardoor de goede werking van de overheidsdiensten ernstig zal worden geschaad". (id. nr. 9, blz. 14)

Tijdens de bespreking van artikel 1, 4°, drongen verschillende leden van de bijzondere Kamercommissie erop aan dat nauwkeurig zou worden bepaald welke materies met toepassing van die bepaling kunnen worden geregeld en welke wetten kunnen worden gewijzigd. "Dit is, volgens een lid, eveneens het geval met sommige administratieve procedures" (id. nr. 9, blz. 72 en 73).

In zijn antwoord verklaarde de Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt en voor het Toerisme onder meer het volgende :

"De Regering wenst de door haar voorgangers aangevatte administratieve hervorming voort te zetten ...

Naast de statuten van het personeel wenst de Regering ook geregeld te kunnen optreden inzake de organisatie van de overheidsdiensten om, wanneer het nuttig of nodig blijkt, de bevoegdheden van de ene instelling op de andere over te dragen ten einde tot een rationele werking te komen. Zij wenst eveneens te kunnen optreden inzake administratieve procedures welke al dan niet geschillen betreffen, om deze zoveel mogelijk te veralgemenen en eenvormig te maken, en tevens bepaalde waarborgen te verlenen aan de geadministreerden, bijvoorbeeld de eerbiediging van de rechten van de verdediging voor de administratieve instanties, het motiveren van de beslissingen (cf. het wetsvoorstel NEYBERGH-ROLLIN van 9 april 1957, nr. 235).

.../...

Op grond van een vaste interpretatie van de rechtspraak is de Regering van mening dat het begrip openbare diensten betrekking heeft op de diensten van algemeen bestuur, de speciale korpsen, de instellingen van openbaar nut en de ondergeschikte publiekrechtelijke lichamen. Derhalve is de Regering niet voornemens maatregelen te nemen die betrekking hebben op de ondergeschikte machten, op het Rekenhof noch op de organisatie van de rechterlijke orde" (id., nr. 9,blz.74-75)

Tijdens de bespreking van artikel 1, 4°, in de algemene vergadering van de Kamer alsook in de Senaat, werd meestal over de administratieve hervorming gesproken zonder speciaal gewag te maken van het administratief contentieux (Kamer, 1966-1967, Hand. 1.3.1967, blz. 5, 14 en 20 ; id., 3.3.1967, blz.16-18, 37, 49 en 50 ; Senaat, 1966-1967, Gedr. St. nr. 172, blz.10-14 ; id., Hand. 21.3.1967, blz. 1035). Terloops werd er wel op gewezen, dat met toepassing van die bepaling ook de administratieve procedure kan worden hervormd (Kamer, 1966-1967, Hand. 1.3.1967, blz. 3 ; id., 3.3.1967, blz. 33 ; Senaat, 1966-1967, Hand. 22.3.1967, blz. 1128).

In de Kamer werd ook een amendement ingediend om aan de opsomming van de wetten waaraan niet mocht worden geraakt, de wet op de openbare onderstand toe te voegen (Kamer, 1966-1967, Hand. 3.3.1967, blz. 46 en 47). Dit amendement werd verworpen op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, die verklaarde dat het overbodig was, omdat "de regering niet het inzicht heeft van de bijzondere machten gebruik te maken om de wetgeving op de commissies van openbare onderstand te hervormen" (id., blz. 49).

.../...

Daarentegen aanvaardde de Kamer wel een amendement van kamerlid M.A.PIERSON om de Koning de bevoegdheid te ontzeggen de wet op de Raad van State te wijzigen (Kamer, 1966-1967, Hand. 3.3.1967, blz. 45, 46 en 52).

Artikel 1, eerste lid, 4°, luidt dan ook als volgt :

"Door in Ministerraad overlegde besluiten kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde :

.....

4° a) de wetten betreffende de inrichting en de werking van de openbare diensten, met uitzondering van de wetten betreffende de rechterlijke orde en het Rekenhof, de provinciale wet, de gemeentewet en de wet tot instelling van de Raad van State, aan te vullen en te wijzigen".

\+

\+ \+

In verband met de omvang van 's Konings bevoegdheid ter zake van de hem opgedragen machten bepaalt artikel 3, tweede lid :

"De besluiten getroffen krachtens deze machten kunnen de vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Na het verstrijken van de door deze wet toegekende machten, kunnen die besluiten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of verwangen dan door een wet, terwijl de Koning het recht behoudt de bepalingen, die betrekking hebben op zaken die onder zijn bevoegdheid vallen, op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen".

.../...

Artikel 4 ten slotte luidt :

"De Koning kan, zo nodig, de toepassing van de bepalingen genomen in uitvoering van deze wet verzekeren door sancties van administratieve, burgerlijke,fiscale en strafrechtelijke aard ; deze laatste mogen niet meer bedragen dan een gevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van vijftigduizend frank".

Omtrent deze bepaling maakte kamerlid M.A.PIERSON in de openbare vergadering de volgende opmerkingen :

"Pour proposer ces sanctions administratives, le gouvernement songe-t-il par hasard à créer des juridictions administratives ? On n'en sait rien. Le texte est muet mais, dans ce cas, ce serait l'article 94 de la Constitution qui devrait être rappelé" (Kamer, Hand. 31.1.1967, blz. 4).

De bespreking van artikel 4 leidde in de bijzondere Kamercommissie onder meer tot het volgende besluit :

"Hunnerzijds vergen administratieve sancties niet de oprichting van administratieve rechtbanken; zij kunnen rechtstreeks door de administratieve overheid worden uitgesproken onder toezicht van de rechtbanken en van de Raad van State, bijvoorbeeld schorsing of intrekking van een machtiging, een erkenning, een licentie of een vergunning, intrekking van toelagen, enz. ...." (Kamer, 356, 1966-1967, nr. 9, blz. 226).

.../....

B. Bespreking.

Wanneer de wet van 31 maart 1967 aan de Koning de bevoegdheid heeft gegeven om "de wetten betreffende de inrichting en de werking van de openbare diensten aan te vullen en te wijzigen", is zulks in de eerste plaats geschied om de werking van het actieve bestuur te verbeteren, inzonderheid door de hervorming van het personeelsstatuut verder door te zetten en een rationalisatie van de administratieve diensten door te voeren (Kamer, 356, 1966-1967, nr. 9, blz. 74). Verhoging van de produktiviteit was daarbij in de eerste plaats vooropgesteld (id., blz. 14; id. Hand. 1.3.1967, blz. 5, en 3.3.1967, blz. 49).

Nu kan men redelijkerwijze aannemen, dat een doelmatige en rationele werking van het bestuur ook meebrengt dat de geschillen die uit zijn optreden ontstaan, vlug en efficiënt worden opgelost, zowel met inachtneming van het algemeen belang als met eerbiediging en erkenning van de rechtmatige belangen van de bestuursonderhorigen.

Zelfs zou men kunnen uitgaan van de opvatting dat er geen materieel maar alleen een formeel verschil bestaat tussen een eigenlijke bestuurshandeling en een rechtsprekende handeling,en hieruit afleiden dat de geschillenregeling tot de werking van het bestuur behoort en de administratieve rechtscolleges dus in werkelijkheid een verlengstuk van de bestuursdiensten vormen.

.../...

Welke doctrinaire opvatting men in dit opzicht ook huldigt, positiefrechtelijk is het alleszins zo, dat de Grondwet de berechting van bestuursgeschillen niet aan de uitvoerende macht heeft overgelaten, wanneer deze geschillen een subjectief recht tot onderwerp hebben, maar dat zij de bevoegdheidsregeling ter zake uitdrukkelijk in handen van de wetgever heeft gelegd. Het staat dan ook alleen aan de wet te bepalen welke geschillen van bestuur door een rechtsprekende handeling moeten worden opgelost en welk orgaan - het weze een bestuursorgaan of een rechtscollege - tot het stellen van rechtsprekende handelingen bevoegd is. Eenmaal de wetgever de bevoegde rechter heeft aangewezen om het geschil over een subjectief recht te beoordelen, kan hij wel aan de uitvoerende macht de zorg overlaten om de procedure voor die rechter te regelen.

Hieruit volgt dat grondwettelijk een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een bestuurshandeling en een rechtsprekende handeling, tussen een orgaan bevoegd om bestuurshandelingen te stellen en een met rechtsprekende bevoegdheid bekleed orgaan,alsmede tussen de bevoegdheidsregeling en de procedureregeling.

Inrichting en werking van het bestuur is uiteraard zaak van de uitvoerende macht, tenzij de wetgever het nodig oordeelt daarin zelf te moeten optreden. Gaat het daarentegen om de beoordeling van geschillen over een subjectief recht, dan is het optreden van de wetgevende macht noodzakelijk om minstens het bevoegde orgaan aan te wijzen en eventueel op te richten en om eventueel aan de uitvoerende macht op te dragen de inrichting van dat orgaan en de procedure te regelen.

..../....

Wanneer de wetgever derhalve aan de Koning opdraagt de werking van de openbare diensten te verbeteren, dan betekent zulks uiteraard wel dat hij hem alle bevoegdheid ter zake van de inrichting en de werking van het bestuur overdraagt. Dan kan voorts onder die algemene machtsoverdracht ook begrepen worden dat de Koning de werkingswijze van rechtsprekende organen en de procedure kan regelen. Maar dan vloeit daaruit niet noodzakelijk voort dat de Koning kan raken aan de bevoegdheidsregeling ter zake van geschillen over subjectieve rechten. Dat de wetgever ook in die aangelegenheid geheel of gedeeltelijk afstand van zijn bevoegdheid ten voordele van de Koning heeft willen doen, moet duidelijk uit de wet blijken.

In de bijzondere Kamercommissie heeft de Minister-Staatssecretaris wel gewag gemaakt van de hervorming van de administratieve procedure ook in zake geschillen (Kamer, 356, 1966-1967, nr. 9, blz. 74). Maar tijdens de parlementaire voorbereiding is geen sprake geweest van enige wijziging in de bevoegdheid van administratieve rechtscolleges of met rechtsprekende bevoegdheid beklede organen. Uit de bespreking van artikel 4 kan integendeel worden afgeleid dat in de opvatting van de wetgever de oprichting van administratieve rechtbanken helemaal niet aan de orde kwam (id., blz. 225).

Bovendien ligt in artikel 1, 4°, a, van de wet nog een belangrijke beperking van 's Konings bevoegdheid, zelfs op het stuk van inrichting van administratieve rechtscolleges of rechtsprekende organen en van hervorming en eenmaking van de procedure. De Koning mag immers "de wetten betreffende de rechterlijke orde, het Rekenhof, de provinciale wet, de gemeentewet en de wet tot instelling van de Raad van State" noch wijzigen, noch aanvullen. En in de opvatting van de Kamer moet daaraan zelfs de wetgeving op de openbare onderstand worden toegevoegd (Kamer, 1966-1967, Hand. 3.3.1967, blz.46, 47 en 49).

.../...

Hieruit volgt vooreerst dat niet mag worden geraakt aan de inrichting en de werking van de bestendige deputatie. Zelfs een eenvoudige verbetering of aanpassing van de procedure zou niet mogelijk zijn, aangezien zulks als een wijziging of aanvulling van de provinciale wet moet worden aangemerkt, ook al gebeurt zulks formeel door een autonome wet. Door de Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt werd overigens uitdrukkelijk verklaard, dat de Regering niet voornemens is "maatregelen te nemen die betrekking hebben op de ondergeschikte machten" (Kamer, 356, 1966-1967, nr. 9, blz.75).

Doordat ook geen wijzigingen mogen worden aangebracht in de wetgeving op het Rekenhof, ontsnapt eveneens het contentieux, dat onder de bevoegdheid van dit hof valt, aan de hervorming, zelfs wat de eenmaking van de procedure betreft. A fortiori kan niet worden onderzocht of er eventueel aanleiding zou kunnen bestaan om de bevoegdheid van het hof uit te breiden tot bijvoorbeeld het afleggen van rekening en verantwoording door de rekenplichtigen van plaatselijke en gewestelijke besturen.

De bepaling dat geen wijzigingen mogen worden aangebracht in "de wetten betreffende de rechterlijke orde" is voor een dubbele interpretatie vatbaar.

Volgens de Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt gaat het alleen om "de organisatie van de rechterlijke orde" (id.blz. 75). Vanzelfsprekend vinden wijzigingen in de gerechtelijke organisatie in geen geval hun plaats in een wet op het administratief contentieux.

.../...

Indien men daarentegen de bevoegdheid van de rechterlijke macht ook beschouwt als behorend tot de wetgeving op de rechterlijke orde, dan raakt deze wetgeving wel de administratieve rechtspraak. Sommige geschillen van bestuur behoren immers, ten minste gedeeltelijk, tot de kennisneming van de rechterlijke macht, bijvoorbeeld de voorziening in cassatie die openstaat tegen de beslissingen van de bestendige deputatie omtrent geschillen over gemeente- en provincie-belastingen (wet van 22.6.1865, art. 2 ; wet van 22.6.1877, art.16) en over belastingen van polders en wateringen (wet van 5.7.1956, art. 68; wet van 3.6.1957, art. 68). Aan deze bevoegdheid mag alleszins niet worden geraakt. Weliswaar zouden wijzigingen mogen worden aangebracht in de procedure voor de rechtscolleges, wier beslissingen voor cassatieberoep vatbaar zijn. Maar volledige eenmaking van de procedure zal toch onmogelijk zijn, aangezien altijd een verschil zal blijven bestaan naargelang het cassatieberoep moet worden ingesteld bij het Hof van cassatie of bij de Raad van State.

De laatste beperking aan de mogelijkheid om het administratief contentieux met toepassing van de wet van 31 maart 1967 te hervormen, vloeit voort uit de bepaling dat "de wet tot instelling van de Raad van State" niet mag worden gewijzigd of aangevuld (Kamer, 1966-1967, Hand. 3.3.1967, blz 45).

Hieruit volgt vooreerst dat niet aan de bevoegdheid van de Raad mag worden geraakt. De vraag kan bijvoorbeeld niet worden gesteld of de bevoegdheid van volle rechtsmacht (art.10) geheel of gedeeltelijk aan op te richten lagere administratieve rechtbanken kan worden overgedragen, dan wel of die bevoegdheid eventueel zou moeten worden uitgebreid.

.../...

Evenmin kan aan de Raad van State het opperste toezicht over de administratieve rechtscolleges worden toevertrouwd, wat nochtans zijn natuurlijke rol is en een onontbeerlijke waarborg voor de goede werking van die rechtscolleges is. In dat verband moeten bijvoorbeeld buiten beschouwing worden gelaten de reeds gedane voorstellen in verband met regeling van rechtsmacht en beroep van de auditeur-generaal in het belang van de wet (Kamer, 1004, 1964-1965, nr. 3, artt.4bis en 5bis).

Indien men tot een doelmatige werking van de administratieve rechtscolleges wil komen, is uit gelijk welk hervormingsplan, ook wat de procedure betreft, de rol van de Raad van State in het algemeen en van het auditoraat in het bijzonder niet weg te denken. Onvermijdelijk moet dus kunnen worden geraakt aan de wet op de Raad van State.

C. Besluit.

Uit het voorgaande blijkt dat de wet van 31 maart 1967 kennelijk geen voldoende rechtsgrond vormt om het vraagstuk van het administratief contentieux in zijn geheel doeltreffend en rationeel op te lossen.

In geen geval kunnen bij een ter uitvoering van die wet genomen koninklijk besluit administratieve rechtbanken worden opgericht die de rechtsprekende bevoegdheid van de bestendige deputaties uitoefenen.

.../...

Wat de eenmaking van de procedure betreft, deze kan in beginsel wel op die wettelijke basis tot stand worden gebracht, onder voorbehoud evenwel dat geen wijzigingen worden aangebracht in de wetten opgesomd in artikel 1, 4°, van de wet van 31 maart 1967 en in de wetgeving op de openbare onderstand, wat, zoals hiervoor werd aangetoond, een integrale hervorming alleszins in de weg staat.

De eenmaking van de rechtspleging stuit bovendien nog op een ander bezwaar, wanneer zij niet kan worden ingeschakeld in een algehele hervorming van het administratief contentieux. Deze eenvormige rechtspleging zou alsdan immers toepassing moeten vinden niet alleen op zeer uiteenlopende soorten van geschillen, maar ook op een zeer grote verscheidenheid van rechtsprekende organen waarvan de ene ware rechtscolleges en de andere bestuurslichamen met rechtsprekende bevoegdheid zijn.

Een eenvormige rechtspleging veronderstelt dus minstens een grondige en volledige studie van het ganse administratief contentieux en zou logischerwijze moeten volgen op een hervorming van de rechtsprekende lichamen zelf in plaats van deze vooraf te gaan, aangezien de rechtspleging al te zeer geconditioneerd is door de inrichting en de samenstelling van de rechtscolleges.

Om die redenen wordt hierna een ontwerp van koninklijk besluit voorgesteld, waarin enkele algemene bepalingen zijn opgenomen die de basis moeten vormen voor een eenvormige rechtspleging toepasselijk op de administratieve rechtscolleges .

.../...

III.

ONTWERP VAN BESLUIT BETREFFENDE DE RECHTSPLEGING VOOR DE ADMINISTRATIEVE RECHTSCOLLEGES.

A. Algemene toelichting.

Uit het onderzoek van de wet van 31 maart 1967 is gebleken, dat de Koning in artikel 1, 4°, a, een voldoende rechtsgrond vindt om, onder het aangegeven voorbehoud, de rechtspleging voor de administratieve rechtscolleges eenvormig te maken. Aangezien evenwel de aan de Koning verleende machten de 14e november 1967 verstrijken, moet die eenmaking ook vóór die datum verwezenlijkt zijn. Weliswaar kunnen na 14 november 1967 nog uitvoeringsmaatregelen van de met toepassing van de volmachtwet genomen besluiten worden uitgevaardigd. Maar deze uitvoeringsbesluiten mogen in geen geval een verlengstuk zijn van de bijzondere machten die de Koning krachtens de wet maar voor een beperkte tijd heeft gekregen. Dit betekent, dat de Koning na 14 november 1967 geen verordening meer mag nemen, waardoor een bestaande wetsbepaling zou worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen. Ware dit wel het geval, dan zou hij zichzelf in werkelijkheid een bevoegdheid voor onbepaalde tijd toekennen, die de wetgever hem maar voor een bepaalde tijd heeft verleend (vergelijk het advies van 22 december 1954 van de Raad van State in verband met artikel 3 van de besluitwet van 22 januari 1945, Kamer 1954-1955, Gedr. St. nr. 216/1).

.../...

Uit de in de tijd beperkte bevoegdheid van de Koning volgt, dat het niet volstaat in het koninklijk besluit dat ter uitvoering van de wet van 31 maart 1967 wordt genomen, de eenvormige procedureregeling vast te stellen. Bovendien moet vóór 14 november 1967 ook bepaald worden op welke administratieve rechtscolleges die procedure toepassing zal vinden en welke bestaande wetsbepalingen moeten worden opgeheven of gewijzigd om ze met die regeling in overeenstemming te brengen. Na de voornoemde datum biedt de wet van 31 maart 1967 daartoe geen voldoende rechtsgrond meer en kan de Koning nog maar optreden ter uitvoering van een andere wetsbepaling die hem eventueel zulke bevoegdheid zou verlenen.

Om het toepassingsgebied van het ontworpen besluit te omschrijven, zijn er technisch drie mogelijkheden : in het besluit kan worden bepaald dat de voorgeschreven procedure toepasselijk is ofwel op alle administratieve rechtscolleges, ofwel op die welke in het besluit zelf worden opgesomd, ofwel op die welke de Koning achteraf zal aanwijzen.

1. Om tot een werkelijke eenvormigheid te komen, zou het vanzelfsprekend wenselijk zijn, dat in het besluit zelf kon worden bepaald, dat de voorgeschreven rechtspleging op alle administratieve rechtscolleges toepassing vindt.

Deze ideale oplossing veronderstelt evenwel, dat onbetwistbaar vaststaat welke organen positiefrechtelijk ware administratieve rechtscolleges zijn en dat de inrichting en de bevoegdheid van al die rechtscolleges voldoende gelijklopend zouden zijn om er integraal en zonder enige aanpassing dezelfde

.../...

procedureregeling op toe te passen. Het hoeft geen verder betoog dat geen van beide voorwaarden vervuld zijn, wat een onoverkomelijk bezwaar is om de eerste oplossing te gebruiken.

Om dit bezwaar te ondervangen, zou eraan kunnen worden gedacht aan de bepaling dat het besluit op alle administratieve rechtscolleges toepassing vindt, maar geleidelijke uitwerking te geven. Dit zou op twee manieren kunnen gebeuren :

1° ofwel zou aan de Koning worden opgedragen achteraf de datum te bepalen waarop de procedureregeling op de verschillende rechtscolleges toepasselijk wordt. In werkelijkheid komt dit echter hierop neer, dat het besluit maar toepasselijk is op de rechtscolleges die hij aanwijst, wat gelijkstaat met de derde mogelijke oplossing die hierna besproken wordt;

2° ofwel zou bij wijze van overgangsmaatregel alleen kunnen worden bepaald dat de bestaande procedureregeling van kracht blijft totdat zij door de Koning wordt opgeheven, om alzo te kennen te geven dat de nieuwe procedure effectief door het volmachtbesluit toepasselijk wordt gemaakt. In dat geval zouden de nakomende besluiten echter niet meer na 14 november 1967 kunnen worden genomen. Deze zouden immers tot gevolg hebben, dat bestaande wettelijke procedureregelingen door die van het volmachtbesluit worden vervangen. Welnu, artikel 3 van de wet van 31 maart 1967 bepaalt uitdrukkelijk dat de Koning maar tot voornoemde datum besluiten mag nemen, die "de vigerende wettelijke bepalingen ... vervangen". Deze oplossing zou dus kennelijk met de volmachtwet in strijd zijn.

.../...

Het onmiddellijk toepassen van de procedureregeling op alle administratieve rechtscolleges stuit ook nog op een technische moeilijkheid. Deze oplossing zou het immers wenselijk maken, dat alle wettelijke procedurebepalingen die met de eenvormige regeling strijdig zijn of ervan afwijken, in het besluit worden opgeheven of ermee in overeenstemming worden gebracht.

Weliswaar kan men stellen, dat het procedurebesluit zelf alle afwijkende of strijdige bepalingen impliciet wijzigt of opheft. Met het oog op de rechtszekerheid verdienen impliciete wijzigingen of opheffingen echter geen aanbeveling, vooral niet wanneer het gaat om procedureregelingen, die degelijke rechtsbedeling en een behoorlijke bescherming van de rechtszoekenden moeten waarborgen. De Raad van State heeft overigens er altijd angstvallig voor gewaakt dat in hem voorgelegde ontwerpen van wetten en besluiten impliciete wijzigingen door uitdrukkelijke wijzigende bepalingen werden vervangen.

Wel wordt in de wet soms aan de Koning de bevoegdheid gegeven om de bestaande wetgeving met de nieuwe wet in overeenstemming te brengen. Maar dit procédé is in onderhavig geval niet bruikbaar omdat, zoals hiervoor werd uiteengezet, de wet van 31 maart 1967 de Koning niet toelaat na 14 november 1967 nog enige wijziging in wettelijke bepalingen aan te brengen.

Nu zou wel kunnen worden beweerd, dat het koninklijk besluit, waarbij achteraf de overeenstemming wordt verwezenlijkt, in werkelijkheid de bestaande wetgeving niet wijzigt, omdat de wijzigingen impliciet door het procedurebesluit zijn aangebracht. Deze stelling is

.../...

echter alleen aanvaarbaar, wanneer het procedurebesluit onmiddellijk op alle administratieve rechtscolleges toepasselijk zou zijn, wat om de meergenoemde redenen niet mogelijk is. Wordt de algemene toepassing daarentegen maar geleidelijk doorgevoerd, dan hebben de besluiten waarbij de regeling op elk van de rechtscolleges achteraf toepasselijk wordt gemaakt, tot gevolg dat daardoor de bestaande wettelijke regeling door de nieuwe wordt vervangen wat, zoals reeds werd uiteengezet, in strijd is met de wet van 31 maart 1967.

Om alle voornoemde redenen kan de eerste oplossing onder geen enkele vorm in aanmerking worden genomen.

2. De tweede mogelijkheid bestaat hierin, dat in het besluit een opsomming wordt gegeven van de administratieve rechtscolleges waarop de voorgeschreven procedureregeling toepassing vindt.

Op die wijze handelt de Koning ongetwijfeld binnen de perken van de bevoegdheid die hem door de wet van 31 maart 1967 is verleend. De eenmaking van de rechtspleging wordt dan immers rechtstreeks en onmiddellijk verwezenlijkt door het volmachtbesluit zelf. Deze oplossing biedt bovendien het voordeel, dat zij alle betwisting uitsluit nopens de vraag welke organen als administratieve rechtscolleges moeten worden aangemerkt, en dat zij het toepassingsgebied van het besluit nauwkeurig en duidelijk omschrijft.

.../...

Hoewel deze oplossing zowel juridisch als technisch bruikbaar is, heeft de Raad van State in de tekst die hij hierna voorstelt, er geen rekening mee kunnen houden. Zij impliceert immers een beperking van het toepassingsgebied en in die mate ook van de eenmaking van de rechtspleging. Deze beperking maakt een voorafgaande keuze noodzakelijk, die bepaald wordt niet alleen door de technische mogelijkheden om de procedureregeling op bepaalde rechtscolleges toepasselijk te maken, maar ook door de wenselijkheid en de opportuniteit om de werking van bepaalde organen bij voorrang te wijzigen en die van andere te behouden. Het komt de Regering en niet de Raad van State toe, over deze opportuniteitsvraag te beslissen en derhalve de voorafgaande keuze te doen. Om die reden worden in dit verband geen tekstvoorstellen gedaan.

Mocht de Regering evenwel deze oplossing in overweging nemen, dient de aandacht erop te worden gevestigd, dat alsdan ook in het besluit zelf de wijzigingen moeten worden opgenomen, die in de bestaande wettelijke procedureregelingen moeten worden aangebracht. Hierbij moet rekening worden gehouden met de opmerkingen welke hiervoor bij de bespreking van de eerste oplossing in dit verband werden gemaakt en waarbij werd gewezen op de noodzakelijkheid van expliciete opheffingsbepalingen en wijzigende bepalingen ter vrijwaring van de rechtszekerheid, en op de wettelijke onmogelijkheid om aan de Koning de bevoegdheid te verlenen, na 14 november 1967 nog enige wijziging in wetsbepalingen aan te brengen. Alleen zou in het volmachtbesluit kunnen worden bepaald, dat de Koning na die datum de teksten van de bestaande wetten nog naar de vorm in overeenstemming met de nieuwe procedureregeling mag brengen, zonder evenwel iets aan de inhoud van de

.../...

vroegere wettelijke regelingen te mogen wijzigen. Deze bevoegdheid zou dus uiteraard zeer beperkt zijn. Wetstechnisch zou dit procédé derhalve geen aanbeveling verdienen, omdat hieruit onvermijdelijk moeilijkheden zullen ontstaan omtrent de vraag of een bepaalde wijziging niet meer is dan een louter in overeenstemming brengen van teksten en ook niet de inhoud van de bestaande wettelijke regeling raakt.

3. Aangezien de eerste oplossing niet kan worden verwezenlijkt en de tweede voor de Raad van State niet bruikbaar is, werd in het hiernavolgend ontwerp bepaald, dat het besluit toepasselijk is op de administratieve rechtscolleges die de Koning aanwijst.

Het past evenwel de aandacht te vestigen op de beperkingen die deze formulering inhoudt ten aanzien van 's Konings bevoegdheid om, ter uitvoering van deze bepaling, uitwerking aan het volmachtbesluit te geven. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt naargelang de uitvoeringsbesluiten vóór of na 14 november 1967 worden genomen.

Vóór deze datum kan bij gewoon koninklijk besluit de procedureregeling op bepaalde rechtscolleges toepasselijk worden verklaard. Het gaat dan immers om de uitoefening van een bevoegdheid die de Koning zichzelf kon opdragen binnen de door de wet bepaalde termijn. Indien de toepassing van de eenvormige rechtspleging evenwel tot gevolg heeft, dat wijzigingen moeten worden aangebracht in bestaande wettelijke bepalingen, kan zulks niet gebeuren door een gewoon koninklijk besluit, maar is hiertoe een nieuw volmachtbesluit vereist. Alleen door zulk besluit kan de Koning immers, luidens artikel 3

.../...

van de wet van 31 maart 1967, "de vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen".

Na 14 november 1967 vindt de Koning in de wet van 31 maart 1967 geen enkele bevoegdheid meer om de eenmaking van de rechtspleging verder door te voeren. Volmachtbesluiten mag hij niet meer uitvaardigen en het komt hem zeker niet toe door gewone besluiten te verwezenlijken wat hij niet meer bij volmachtbesluit mag doen.

Wel kan de Koning na die datum de procedureregeling welke hij krachtens de wet van 31 maart 1967 regelmatig tot stand heeft gebracht, nog toepasselijk verklaren op andere rechtscolleges, wanneer een andere wet hem daartoe de bevoegdheid verleent. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer de organieke wet die het rechtscollege heeft opgericht, aan de Koning heeft opgedragen de rechtspleging te bepalen. Rechtsgrond van het besluit is dan evenwel die bijzondere wet en niet meer de wet van 31 maart 1967 of het ter uitvoering daarvan genomen volmachtbesluit.

Hieruit volgt vooreerst, dat het koninklijk besluit waarbij de procedure na 14 november 1967 op bepaalde rechtscolleges toepasselijk wordt gemaakt, geen enkele wijziging in de bestaande wettelijke bepalingen mag aanbrengen. Wanneer derhalve in de organieke wet van het rechtscollege een bepaling voorkomt, die strijdig is met de procedureregel van het volmachtbesluit, moet deze laatste wijken voor de wettelijke bepaling.

.../...

Een tweede gevolg is, dat de voorschriften van het volmachtbesluit de Koning juridisch niet binden, wanneer hij na 14 november 1967 die bepalingen op andere rechtscolleges toepast; met anderewoorden wanneer hij de rechtspleging regelt ter uitvoering van de organieke wet van het rechtscollege, mag hij de procedureregelen van het volmachtbesluit integraal overnemen of ze gedeeltelijk aanpassen ofwijzigen,en mag hij zelfs een gans nieuwe regeling tot stand brengen, waarbij geenszins met de bepalingen van het volmachtbesluit rekening wordt gehouden. Voorzeker, ware het wenselijk de eenmaking van de procedure, waarmee door dit besluit een aanvang is gemaakt, verder door te zetten, maar een juridische verplichting daartoe bestaat niet.

Uit het onderzoek van de mogelijkheden die de Regering ter beschikking staan om de ontworpen procedureregeling op de verschillende administratieve rechtscolleges toe te passen, blijkt duidelijk dat de nagestreefde eenvormigheid maar kan worden verwezenlijkt, indien de nodige verordeningen daartoe vóór 14 november 1967 worden uitgevaardigd.

B. Commentaar op de voorstestelde tekst.

De tekst die de afdeling wetgeving heeft opgesteld overeenkomstig artikel 3 van de wet van 23 december 1946, behoeft slechts weinig commentaar.

+

.../...

In de aanhef van het ontwerp-koninklijk besluit wordt verwezen naar artikel 1, 4°, a, van de wet van 31 maart 1967, dat in zover rechtsgrond oplevert als hierboven is uiteengezet in verband met de interpretatie van die bepaling, alsook naar artikel 4 van dezelfde wet, wat de strafbepalingen betreft. Ook naar artikel 3 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State wordt verwezen.

+

Artikel 1 maakt duidelijk, dat de bepalingen van het ontwerp een geheel van eenvormige regelen uitmaken, die van toepassing zijn op de rechtscolleges welke de Koning aanwijst.

+

Artikel 2 stelt als beginsel, dat de procedure schriftelijk is, maar die bepaling mag niet los van artikel 3 worden gezien.

Opdat de zaken zo onpartijdig mogelijk kunnen worden onderzocht, bepaalt artikel 2 ook dat zij die belast zijn met het onderzoek van een beroep niet medegewerkt mogen hebben aan de beslissing die voor het administratief rechtscollege wordt aangevallen, en geen zitting mogen hebben in het rechtscollege wanneer dit een zaak behandelt die zij hebben onderzocht.

.../...

De tekst zegt intussen niet in concreto wie met het onderzoek moet worden belast. De administratieve rechtscolleges zijn zo verscheiden in hun samenstelling, dat in de huidige stand van de administratieve geschillenberechting onmogelijk in een algemene bepaling kan worden gesteld welk orgaan die taak toegewezen krijgt. De formule van artikel 2, tweede lid, dekt mede het geval waarin de zaak wordt onderzocht door iemand die tot het administratief rechtscollege behoort. Hij zal echter niet in het college over een zaak mogen zitten die hij zelf onderzocht heeft, wel over andere zaken.

Om de onafhankelijkheid van degene die met het onderzoek van een zaak belast is te waarborgen, is uitdrukkelijk bepaald dat hij, als hij tot het bestuur behoort, geen bevelen mag krijgen van zijn hiërarchische meerderen, of deze al dan niet van het bevoegde administratief rechtscollege deel uitmaken.

+

Het beginsel dat de procedure schriftelijk is, moet niet in absolute zin worden verstaan. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt immers dat de zaken in openbare terechtzitting worden behandeld, met dien verstande dat het college het sluiten der deuren kan bevelen, zoals in artikel 10 wordt gezegd. Partijen moeten kennis krijgen van de datum van de terechtzitting; zij kunnen worden gehoord als zij dat wensen of als het college het nuttig acht voor een goed begrip van het geding.

+

.../...

De vertegenwoordiging van partijen voor de administratieve rechtscolleges wordt geregeld in artikel 4.

De administratieve overheden - in artikel 4 heeft die term de betekenis die rechtsleer en rechtspraak eraan hebben gegeven in artikel 9 van de wet van 23 december 1946 - worden vertegenwoordigd door hen die zij aanwijzen : een van hun leden, een van hun ambtenaren of een advocaat. De andere partijen - de natuurlijke personen meestal - worden bijgestaan en, als zij dat wensen, vertegenwoordigd door een advocaat. Ook is bepaald dat zij mogen worden bijgestaan en vertegenwoordigd door een persoon die door het administratief rechtscollege toegelaten is, maar dan moet deze, in tegenstelling tot de advocaat, en om mogelijke misbruiken te voorkomen, in het bezit zijn van een volmacht.

+

Het zal zaak van de Koning zijn, de termijnen en regelen te bepalen voor het bezorgen van de dossiers en van de stukken die de administratieve overheden met betrekking tot het geding mochten bezitten. Daarin voorziet artikel 5.

Aan de Koning geeft dat artikel nog de bevoegdheid om de procedureregelen aan te vullen. Het daartoe vast te stellen reglement zal onder meer moeten bepalen binnen welke termijnen en volgens welke regelen aan partijen inzage wordt gegeven van de administratieve dossiers en van de stukken.

.../...

Volgens artikel 127 van de Grondwet kan alleen de wet de formule van de eed vaststellen; de formule van de getuigeneed kan dus niet worden voorgeschreven in het procedurereglement dat de Koning later zou uitvaardigen, en wordt daarom in artikel 6 van het ontwerp gegeven.

+

Hij die weigert gevolg te geven aan de dagvaarding, de eed af te leggen of te getuigen, wordt gestraft met geldboete; het is zaak van de bevoegde procureur des Konings, daartoe geroepen door een procesverbaal opgemaakt door de voorzitter van het betrokken administratief rechtscollege, de strafvordering in te stellen.

Op vals getuigenis staat gevangenisstraf. Voor de desbetreffende bepaling is uitgegaan van artikel 220 van het Strafwetboek, met dien verstande dat de maximumstraf verminderd is tot zes maanden, dit is de hoogste die krachtens artikel 4 van de wet van 31 maart 1967 mag worden opgelegd.

Zoals bepaald in artikel 224 van hetzelfde Wetboek, wordt de valse getuige die geld, een ander voordeel of een belofte heeft aangenomen, gestraft met geldboete; voor dat geval is de strafmaat van het Strafwetboek behouden.

.../...

Hij die zich schuldig maakt aan verleiding van getuigen, stelt zich bloot aan dezelfde straffen als op vals getuigenis staan; benevens een gevangenisstraf wordt hem een geldboete opgelegd als hij geld of een beloning gegeven of een belofte gedaan heeft.

Dat alles is geregeld in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp.

Het is zaak van de wetgever, eventueel eenheid te brengen in de diverse bepalingen betreffende vals getuigenis en verleiding van getuigen voor de verschillende rechtscolleges, met inachtneming, als daartoe grond bestaat, van de wijzigingen die het wetsontwerp houdende het Gerechtelijk Wetboek aanbrengt in boek II, titel III, hoofdstuk V, van het Strafwetboek.

+

De deskundigen leggen de eed schriftelijk af, onderaan op hun verslag; de formule van hun eed is vastgesteld in artikel 9.

+

Artikel 10 stelt dat de terechtzittingen van de administratieve rechtscolleges openbaar zijn, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde of de goede zeden; het college dient zich over ieder geval uit te spreken bij een met redenen omklede beslissing.

+

.../...

De regel van artikel 97 van de Grondwet wordt in artikel 11 uitdrukkelijk toepasselijk verklaard op alle beslissingen van administratieve rechtscolleges; daarmee zal een einde komen aan de betwistingen waartoe de toepassing van dat Grondwetsartikel aanleiding heeft gegeven.

De beslissingen moeten ter kennis van partijen worden gebracht. De akte van kennisgeving moet, op straffe van nietigheid, aangeven binnen welke termijnen en in welke vorm eventueel beroep kan worden ingesteld; met een zodanige bepaling kunnen partijen duidelijk weten welke rechtsmiddelen hun ten dienste staan.

+

De regel dat administratieve rechtscolleges zich, na verwijzing, moeten voegen naar de beslissing van de Raad van State betreffende het door hem beslechte rechtspunt, is niet nieuw. Artikel 12 van het ontwerp breidt dat beginsel uit tot alle administratieve rechtscolleges.

+

Artikel 13 ten slotte machtigt de Koning om het formulier voor tenuitvoerlegging van beslissingen van administratieve rechtscolleges vast te stellen. Dat formulier hoeft niet noodzakelijk hetzelfde te zijn voor alle zaken waarin het college uitspraak moet doen; en kan worden bepaald dat, naar gelang van de aard van de gewezen beslissingen, verschillende personen aan de tenuitvoerlegging ervan de hand moeten houden.

+

.../...

KONINKLIJK BESLUIT NR. ... BETREFFENDE DE RECHTSPLEGING VOOR DE ADMINISTRATIEVE RECHTSCOLLEGES.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren, inzonderheid op artikel 1, 4°, a, en op artikel 4;

Gelet op de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, inzonderheid op artikel 3;

Gelet op de tekst opgesteld door de afdeling wetgeving van de Raad van State;

Op de voordracht van ... en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

De volgende bepalingen zijn van toepassing op de administratieve rechtscolleges welke de Koning aanwijst.

Artikel 2.-

Het onderzoek van de zaken geschiedt schriftelijk.

.../...

Zij die belast zijn met het onderzoek van een beroep ingesteld bij een administratief rechtscollege, mogen niet hebben medegewerkt aan de bestreden administratieve beslissing.

Zij mogen geen zitting hebben in het rechtscollege, wanneer dit uitspraak moet doen in zaken welke zij onderzocht hebben.

Zij mogen geen bevelen krijgen van hun hiërarchische meerderen, zelfs als deze deel uitmaken van het rechtscollege.

Artikel 3.-

De zaken worden in openbare terechtzitting behandeld; partijen krijgen kennis van de datum van de terechtzitting en worden opgeroepen om er te worden gehoord.

Artikel 4.-

De administratieve overheden worden voor de administratieve rechtscolleges vertegenwoordigd door de personen die zij aanwijzen; de andere partijen mogen zich laten bijstaan en vertegenwoordigen door een advocaat of door een gevolmachtigde die door het rechtscollege toegelaten is.

.../...

Artikel 5.-

De Koning bepaalt binnen welke termijnen en volgens welke regelen de administratieve dossiers en de stukken met betrekking tot het geding, aan de administratieve rechtscolleges worden overgelegd.

De Koning stelt het procedurereglement voor de administratieve rechtscolleges vast; hij bepaalt onder meer binnen welke termijnen en volgens welke regelen aan partijen inzage wordt gegeven van de administratieve dossiers en van de stukken.

Artikel 6.-

In de gevallen waarin bewijs door getuigen is toegestaan, kunnen de administratieve rechtscolleges bevelen dat de getuigen zullen worden gehoord ter terechtzitting of door een daartoe aangesteld lid van het college.

De getuigen leggen de volgende eed af : "Ik zweer dat ik de waarheid zal zeggen; zo helpe mij God".

Artikel 7.-

Eenieder die gedagvaard is om als getuige voor een administratief rechtscollege te worden gehoord, 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 geldboete van zesentwintig frank tot duizend frank.

.../...

Proces-verbaal betreffende de niet-verschijning of de weigering om onder eed te getuigen, wordt opgemaakt door de voorzitter van het administratief rechtscollege en gezonden aan de procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement waar de getuige moest worden gehoord.

Artikel 8.-

Vals getuigenis en verleiding van getuigen voor het administratief rechtscollege wordt gestraft met gevangenisstraf van twee maanden tot zes maanden.

Tot een geldboete van vijftig frank tot drieduizend frank wordt bovendien veroordeeld :

1° hij die schuldig is aan vals getuigenis en die geld, enige beloning of een belofte heeft aangenomen;

2° hij die schuldig is aan verleiding van getuigen en die geld of enige beloning gegeven of een belofte gedaan heeft.

Artikel 9.-

De deskundigen die door een administratief rechtscollege zijn aangesteld, besluiten hun verslag met de volgende eed : "Ik zweer dat ik mijn opdracht in eer en geweten, nauwgezet en eerlijk vervuld heb; zo helpe mij God".

.../...

Artikel 10.-

Wanneer de behandeling van de zaak de orde of de goede zeden kan schaden, kan het administratief rechtscollege, bij een met redenen omklede beslissing, het sluiten der deuren bevelen.

Artikel 11.-

De beslissingen van de administratieve rechtscolleges worden met redenen omkleed.

Zij worden in openbare terechtzitting uitgesproken.

Zij worden ter kennis van partijen gebracht; de akte van kennisgeving moet, op straffe van nietigheid, aangeven binnen welke termijnen en in welke vorm eventueel beroep kan worden ingesteld tegen de ter kennis gebrachte beslissing.

Artikel 12.-

De administratieve rechtscolleges naar welke een zaak door de Raad van State na vernietiging is verwezen, voegen zich naar de beslissing van de Raad van State betreffende het door hem beslechte rechtspunt.

.../...

Artikel 13.-

De Koning stelt het formulier voor tenuitvoerlegging van de in kracht van gewijsde gegane beslissingen vast.

Artikel 14.-

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

.....

.....

I.

OBJET DE LA DEMANDE DU PREMIER MINISTRE.

Par lettre du 23 février 1967, le Premier Ministre a demandé au Conseil d'Etat "de vouloir bien élaborer un projet de loi uniformisant la procédure devant les juridictions administratives". Ce projet ne devrait énoncer que "les principes de base, l'exécution pratique pouvant être réglée par voie d'arrêtés royaux".

Selon le délégué du Premier Ministre, le projet élaboré par le Conseil d'Etat serait appelé, dans la pensée du Gouvernement, à faire l'objet d'un arrêté royal pris en exécution de la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi. D'autre part, le Conseil d'Etat ne devrait pas nécessairement limiter son projet à l'uniformisation de la procédure devant les juridictions administratives. Il pourrait également, le cas échéant, formuler des propositions en ce qui concerne l'organisation et la composition des juridictions (par exemple la création de tribunaux administratifs) ainsi qu'en ce qui concerne certains organes qui ne sont pas des juridictions proprement dites mais des organes d'administration à compétence juridictionnelle (par exemple la députation permanente).

Dans l'esprit du Gouvernement, le Conseil d'Etat doit concevoir sa mission dans une optique très large.

Toutefois, si le projet est appelé à faire l'objet d'un arrêté royal pris en exécution de la loi du 31 mars 1967, cet arrêté devra intervenir avant le 14 novembre 1967. Comme, dans ces conditions, le délai dont le Conseil dispose est trop bref que pour lui permettre d'élaborer

.../...

un projet où l'ensemble du contentieux administratif serait traité dans le sens indiqué ci-dessus, le Premier Ministre a invité le Conseil , par lettre du 3 mai 1967, à limiter provisoirement sa mission à l'élaboration de deux textes, à savoir :

1° un projet portant création de tribunaux administratifs, qui n'exerceraient provisoirement que la seule compétence juridictionnelle dévolue aux députations permanentes;

2° un projet uniformisant la procédure devant les juridictions administratives; ce règlement de procédure s'appliquerait non seulement aux tribunaux administratifs à instituer, mais à tous les organes existants qui statuent au contentieux administratif.

\+

\+ \+

Cela étant, une question préalable se pose : la loi du 31 mars 1967 attribue-t-elle au Roi des pouvoirs suffisamment étendus pour réaliser cet objectif ?

La réponse à cette question devra se faire à partir de la constatation que la création de juridictions administratives appelées à connaître de contestations ayant pour objet des droits subjectifs autres que des droits civils est réservée au législateur en vertu des articles 93 et 94 de la Constitution. Sans doute l'organisation des juridictions administratives et la détermination de la procédure à suivre devant celles-ci peuvent-elles être abandonnées aux soins du Roi. Mais c'est, en tout état

..././/...

de cause, au législateur qu'il appartient de décider si telles ou telles contestations relèvent ou non de juridictions autres que les tribunaux ordinaires et, dans l'affirmative, de déterminer quels sont les organes chargés d'en connaître.

La jurisprudence et la doctrine admettent, il est vrai, que, dans des circonstances exceptionnelles et dans des conditions bien déterminées, le législateur délègue au Roi une partie de son pouvoir législatif. Par ailleurs, lorsque le législateur a décidé pareille délégation en adoptant une loi de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires, le Conseil d'Etat n'a plus à en examiner la constitutionnalité.Il ne lui appartient pas moins, lorsque des arrêtés d'exécution de cette loi lui sont soumis, d'apprécier si le Roi demeure dans les limites de ses pouvoirs.

Il ne peut être conclu à la légalité de ces arrêtés que pour autant que l'intention du législateur de déléguer ses pouvoirs au Roi dans les matières réglées par lesdits arrêtés se dégage clairement de la loi. L'abandon de pouvoir législatif ne se présume en aucun cas dans le chef du législateur. Cela est plus vrai encore lorsqu'il s'agit de matières dont la réglementation est expressément réservée au législateur par la Constitution, comme c'est le cas du règlement de compétence en matière contentieuse.

.../...

Si donc le Gouvernement se propose de régler le contentieux administratif par voie d'arrêté royal, il importe, au préalable, d'appré ier minitieusement les pouvoirs du Roi en la matière en fonction de la loi qui devra servir de fondement à cet arrêté.

II.

EXAMEN ET COMMENTAIRE DE LA LOI DU 31 MARS 1967.

A. Examen de la loi.

L'article ler, 4°, du projet de loi, tel qu'il fut primitivement déposé, était ainsi conçu :

"Par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le Roi peut prendre toutes les dispositions utiles en vue :

...

4° d'améliorer le fonctionnement des services publics "
(Chambre 356 (1966-1967), n°1, page 11).

L'exposé des motifs ne consacrait aucun commentaire à cette disposition.

Le Gouvernement introduisit alors, également sans justification spéciale, un amendement à l'article ler, 4°, ainsi conçu :

.../...

"4° a)de compléter et de modifier les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'exclusion des lois relatives à l'ordre judiciaire et à la Cour des comptes, de la loi provinciale et de la loi communale " (id. n°5, page 1).

A la Commission spéciale de la Chambre, le Premier Ministre commenta cette disposition dans les termes suivants :

"En ce qui concerne les services publics, les mesures envisagées par le Gouvernement n'ont d'autre but que d'accroître leur productivité. Sans cela, la disparité entre les rémunérations du secteur public et du secteur privé ira en s'aggravant au plus grand dam du bon fonctionnement des services publics" (id. n°9, page 14).

Lors de la discussion de l'article 1er, 4°, plusieurs membres de la Commission spéciale de la Chambre insistèrent sur la nécessité d'indiquer de manière précise les diverses matières qui pourraient être réglées, et les différentes lois qui pourraient être modifiées en application de cette disposition ."Il en va de même, selon un commissaire, pour certaines procédures administratives" (id. n°9, pages 72 et 73).

Dans sa réponse, le Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et au Tourisme a notamment déclaré :

"Le Gouvernement veut poursuivre la réforme administrative commencée par ses prédécesseurs ...

A côté de l'action sur les statuts du personnel, le Gouvernement entend pouvoir agir également sur l'organisation des services publics de manière à provoquer les regroupements souhaitables sur les attributions des

.../...

services publics lorsqu'il apparaît utile de transférer des compétences de certains organes vers d'autres en vue d'envisager plus rationnellement leurs activités. Il désire pouvoir agir aussi sur les procédures administratives - qu'elles soient ou non contentieuses - dans le but de généraliser et d'uniformiser, autant que possible, les procédés d'action des services publics et de prescrire un certain nombre de garanties pour les administrés, comme le respect des droits de la défense devant les instances administratives, la motivation des actes (voir la proposition de loi NEYBERGH-ROLIN du 9 avril 1957, n°235).

Le Gouvernement, sur la base d'une interprétation uniforme de la jurisprudence, considère que la notion de services publics embrasse les services d'administration générale, les corps spéciaux, les organismes d'utilité publique et les organes subordonnés de droit public. Dès lors, le Gouvernement n'envisage pas de prendre des mesures s'appliquant aux pouvoirs subordonnés, à la Cour des comptes ou encore à l'organisation de l'ordre judiciaire" (id. n° 9, pages 74-75).

Au cours de la discussion de l'article 1er, 4°, en séance publique de la Chambre ainsi qu'au Sénat, la réforme administrative a le plus souvent été évoquée sans qu'il fût fait spécialement allusion au contentieux administratif (Chambre 1966-1967, Annales 1.3.1967, pages 5, 14 et 20; id. 3.3.1967, pages 16-18, 37, 49 et 50; Sénat 1966-1967, Doc. parl. n° 172, pages 10-14; id. Annales 21.3.1967, page 1035), encore qu'il ait été souligné incidemment que cette disposition permettrait également de réformer la procédure administrative (Chambre 1966-1967, Annales 1.3.1967, page 3; id. 3.3.1967, page 33; Sénat 1966-1967, Annales 22.3.1967, page 1128).

.../...

La Chambre fut également saisie d'un amendement tendant à ajouter la loi sur l'assistance publique à l'énumération des lois auxquelles il ne pouvait pas être touché (Chambre 1966-1967, Annales 3.3.1967, pages 46 et 47). Cet amendement fut rejeté à la demande du Ministre de la Santé publique qui le qualifiait de superflu,"le Gouvernement n'ayant pas l'intention de faire usage des pouvoirs spéciaux pour réformer la législation sur les commissions d'assistance publique " (id. page 49).

En revanche, la Chambre adopta un amendement du député M.A. PIERSON, tendant à refuser au Roi le pouvoir de modifier la loi sur le Conseil d'Etat (Chambre 1966-1967, Annales 3.3.1967, pages 45, 46 et 52).

Aussi, l'article ler, alinéa ler, 4°, fût-il finalement rédigé comme suit :

"Par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le Roi peut prendre toutes les dispositions utiles en vue :

...

4° a)de compléter et de modifier les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'exclusion des lois relatives à l'ordre judiciaire et à la Cour des comptes, de la loi provinciale, et de la loi instituant le Conseil d'Etat et de la loi communale ".

\+

\+ \+

Quant à l'étendue des pouvoirs attribués au Roi, l'article 3, alinéa 2, dispose :

.../...

"Les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. Après l'expiration des pouvoirs attribués par la présente loi, ces arrêtés ne peuvent être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés qu'en vertu d'une loi, le Roi conservant le droit d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions qui concernent les matières qui relèvent de sa compétence".

Enfin, l'article 4 porte :

"Le Roi peut assurer, s'il y a lieu, l'application des dispositions prises en vertu de la présente loi par des sanctions de nature administrative, civile, fiscale et pénale, ces dernières ne pouvant excéder une peine d'emprisonnement de six mois et une amende de cinquante mille francs".

Le député M. A. PIERSON a fait, en séance publique, l'observation suivante au sujet de cette disposition :

"Pour proposer ces sanctions administratives, le Gouvernement songe-t-il par hasard à créer des juridictions administratives ? On n'en sait rien. Le texte est muet mais, dans ce cas, ce serait l'article 94 de la Constitution qui devrait être rappelé" (Chambre, Annales 31.1.1967, page 4).

La discussion de l'article 4, au sein de la commission spéciale de la Chambre, a notamment conduit à la conclusion suivante :

.../...

"De leur côté, les sanctions administratives ne supposent pas la création de juridictions administratives; elles peuvent être prononcées par les autorités administratives sous le contrôle des tribunaux et du Conseil d'Etat, par exemple : suspension et révocation d'une autorisation, d'une agréation, d'une licence ou d'une permission, le retrait de subsides, etc ... " (Chambre 356 (1966-1967), n°9, page 226).

B. Commentaire.

Si la loi du 31 mars 1967 a attribué au Roi le pouvoir de "compléter et de modifier les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics", ce fut , en tout premier lieu, en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration active, notamment en poursuivant la réforme du statut du personnel et en procédant à une rationalisation des services administratifs (Chambre 356(1966-1967), n°9, page 74). Le but premier était l'accroissement de la productivité (id. page 14; id. Annales 1.3.1967, page 5, et 3.3.1967, page 49).

Or, on peut raisonnablement considérer qu'un fonctionnement efficace et rationnel de l'administration implique que les contestations auxquelles cette action donne lieu soient résolues avec célérité et efficience, compte tenu tant de l'intérêt général que de la nécessité de respecter et de reconnaître les intérêts légitimes des administrés.

.../...

On pourrait même avancer l'opinion que la différence entre un acte administratif proprement dit et un acte juridictionnel n'est pas matérielle mais d'ordre purement formel et déduire de .à que le règlement des litiges relève de l'action de l'administration , les juridictions administratives n'étant ainsi, en réalité, qu'un prolongement des services de l'administration.

Quelle que soit à cet égard la conception doctrinale à laquelle on adhère, il n'en demeure pas moins, en droit positif, que la Constitution n'a pas abandonné au pouvoir exécutif le jugement de contestations administratives qui ont pour objet un droit subjectif, mais qu'elle a expressément confié au législateur l'élaboration du règlement de compétence en la matière. C'est donc à la loi et à elle seule qu'il appartient de déterminer quelles sont les contestations administratives qui doivent être résolues par un acte juridictionnel et quel est l'organe - organe d'administration ou juridiction - qui sera compétent pour accomplir des actes juridictionnels. Dès lors que le législateur a désigné le juge compétent pour connaître de la contestation avant pour objet un droit subjectif, rien ne s'oppose à ce qu'il s'en remette au pouvoir exécutif du soin de régler la procédure à suivre devant ce juge.

Il s'ensuit qu'une nette distinction doit être établie, du point de vue constitutionnel, entre un acte administratif et un acte juridictionnel, entre un organe compétent pour accomplir des actes administratifs et un organe investi d'un pouvoir juridictionnel, une nette distinction aussi entre le règlement de compétence et le règlement de procédure.

.../...

L'organisation et le fonctionnement de l'administration appartiennent, par essence, au pouvoir exécutif, à moins que le législateur n'estime devoir lui-même intervenir en cette matière. Par contre, s'il s'agit du règlement de contestations ayant pour objet un droit subjectif, l'intervention du pouvoir législatif s'impose, à tout le moins en vue de désigner et, éventuellement, de créer l'organe compétent, et encore pour charger le pouvoir exécutif d'organiser cet organe et de déterminer la procédure à suivre devant celui-ci.

Dès lors, si le législateur attribue au Roi le pouvoir d'améliorer le fonctionnement des services publics, il faut entendre par là, de toute évidence, qu'il lui délègue la totalité de ses pouvoirs en matière d'organisation et de fonctionnement de l'administration. Cette délégation générale peut alors s'interpréter comme autorisant également le Roi à régler le fonctionnement des organes juridictionnels et la procédure à suivre devant eux. Mais il n'en résulte pas nécessairement que le Roi peut toucher au règlement de compétence pour les contestations ayant pour objet un droit subjectif. Encore faut-il que l'intention du législateur d'abandonner au Roi, également en cette matière, tout ou partie de ses pouvoirs, se dégage clairement de la loi.

Sans doute, le Ministre-Secrétaire d'Etat a-t-il fait allusion, devant la commission spéciale de la Chambre, à la réforme de la procédure administrative en matière contentieuse (Chambre 356 (1966-1967) n° 9, page 74), mais il n'a nullement été question, au cours des travaux préparatoires, d'une modification quelconque de la

.../...

compétence des juridictions administratives ou des organes investis d'un pouvoir juridictionnel. Au contraire, il est permis d'inférer de la discussion de l'article 4 que, dans l'esprit du législateur, il ne s'agissait aucunement de créer des tribunaux administratifs (id. page 225).

De plus, l'article 1er, 4°, a, de la loi apporte aux pouvoirs du Roi une importante restriction, même sur le plan de l'organisation de juridictions administratives ou d'organes à compétence juridictionnelle et même en ce qui concerne la réforme et l'uniformisation de la procédure. Le Roi ne peut, en effet, ni modifier, ni compléter "les lois relatives à l'ordre judiciaire et à la Cour des comptes , la loi provinciale, la loi communale et la loi instituant le Conseil d'Etat". Et, dans l'esprit de la Chambre, il faut même ajouter la législation sur l'assistance publique (Chambre 1966-1967, Annales 3.3.1967, pages 46, 47 et 49).

Il s'en suit, tout d'abrod, qu'il ne peut pas être touché à l'organisation ni au fonctionnement des députations permanentes. Même une simple amélioration ou adaptation de la procédure serait exclue, puisqu'elle devrait être considérée comme une modification ou une adjonction à la loi provinciale, quand bien même cela se ferait, sur le plan de la forme, par une loi autonome. Le Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a, du reste, déclaré expressément qu'il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement "de prendre des mesures s'appliquant aux pouvoirs subordonnés" (Chambre 756, 1966-1967, n° 9, page 75).

.../...

Aucune modification ne pouvant pas davantage être apportée à la législation sur la Cour des comptes, le contentieux relevant de la compétence de cette Cour échappe, lui aussi, à la réforme, même en ce qui concerne l'unformisation de la procédure. On ne pourrait, à plus forte raison, examiner s'il y a lieu d'étendre la compétence de la Cour, par exemple à la reddition des comptes dans le chef des comptables des administrations locales ou régionales.

La disposition selon laquelle aucune modification ne peut être apportée "aux lois relatives à l'ordre judiciaire" est susceptible de deux interprétations.

Selon le Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique , il s'agit uniquement de "l'organisation de l'ordre judiciaire" (id. page 75). Il va sans dire que les modifications apportées à l'organisation judiciaire ne trouvent, en aucun cas, leur place dans une loi sur le contentieux administratif.

Si, en revanche, on considère la compétence du pouvoir judiciaire comme relevant aussi de la législation relative à l'ordre judiciaire, cette législation touche bel et bien au contentieux administratif. Certaines contestations administratives relèvent, en effet, à tout le moins en partie, du pouvoir judiciaire, comme c'est le cas, par exemple, du pourvoi en cassation ouvert contre les décisions de la députation permanente relatives à des litiges ayant pour objet des impôts communaux ou provinciaux (loi du 22 juin 1865, article 2 ; loi du 22 juin 1877, article 16) et des impôts des polders et

.../...

des wateringues (loi du 5 juillet 1956, article 68; loi du 3 juin 1957, article 68). Il ne peut, en aucune manière, être touché à cette compétence. Des modifications pourraient, il est vrai, être apportées à la procédure à suivre devant les juridictions dont les décisions sont susceptibles de recours en cassation, mais l'uniformisation intégrale de la procédure n'en demeurera pas moins impossible, puisqu'il subsistera toujours une différence selon que le recours en cassation doit être formé devant la Cour de cassation ou devant le Conseil d'Etat.

La dernière restriction à la possibilité de réformer le contentieux administratif par application de la loi du 31 mars 1967 découle de la disposition selon laquelle la "loi instituant le Conseil d'Etat" ne peut être modifiée ni complétée (Chambre 1966-1967, Annales 3.3.1967, page 45).

De cette disposition il résulte, tout d'abord, qu'il ne peut être touché à la compétence du Conseil. Ne peut pas être soulevée, par exemple, la question de savoir si la compétence de pleine juridiction (article 10) peut être transférée en tout ou en partie à des tribunaux inférieurs à créer, ou si cette compétence doit être élargie.

Le Conseil d'Etat ne pourrait pas davantage être investi de la haute tutelle des juridictions administratives, ce qui serait pourtant son rôle naturel et en même temps une garantie indispensable en vue du bon fonctionnement de ces juridictions. Se trouveraient, par exemple, écartées à cet égard, les propositions faites

.../...

antérieurement en ce qui concerne le règlement de juge et le recours de l'auditeur général dans l'intérêt de la loi (Cfr. Chambre 1004 (1964-1965),n° 3, articles 4bis et 5bis).

Si l'on veut assurer aux juridictions administratives un fonctionnement efficace, aucun plan de réforme ne peut, même en ce qui concerne la procédure , faire abstraction durôle du Conseil d'Etat en général ni de celui de l'auditorat en particulier . Pouvoir toucher à la loi sur le Conseil d'Etat est dès lors une condition indispensable.

C. Conclusion.

Il résulte des développements qui précèdent que la loi du 31 mars 1967 n'offre manifestement pas un fondement légal siffusant pour apporter à l'ensemble du problème du contentieux administratif une solution adéquate et rationnelle.

En tout état de cause, il est exclu qu'un arrêté royal pris en exécution de ladite loi puisse instituer des tribunaux administratifs exerçant la compétence juridictionnelle des députations permanentes.

Quant à l'uniformisation de la procédure, elle peut, en principe, être réalisée sur cette base légale, étant entendu toutefois qu'aucune modification n'est apportée aux lois énumérées à l'article 1er, 4°, de la loi du 31 mars 1967, ni à la législation sur l'assistance publique. Ainsi qu'il a été montré ci-dessous, cette réserve fera, en tout cas, obstacle à une réforme intégrale.

.../...

A défaut de pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une réforme d'ensemble du contentieux administratif, l'uniformisation de la procédure se heurte à une autre difficulté encore : la procédure uniformisée devrait alors s'appliquer non seulement à des litiges de nature fort divergente, mais aussi à des organes juridictionnels très divers, dont les uns sont de véritables juridictions, les autres des organes d'administration à compétence juridictionnelle.

La mise au point d'une procédure uniforme suppose dès lors, à tout le moins, une étude approfondie et complète de l'ensemble du contentieux administratif. Logiquement, elle devrait suivre et non précéder, une réforme des organes juridictionnels eux-mêmes, la procédure étant par trop conditionnée par l'organisation et la composition des juridictions.

Pour ces motifs, il est proposé ci-après un projet d'arrêté royal groupant un certain nombre de dispositions générales qui doivent être à la base d'une procédure uniforme applicable aux juridictions administratives.

III.

PROJET D'ARRETE RELATIF A LA PROCEDURE A SUIVRE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

A. Considérations générales.

L'examen de la loi du 31 mars 1967 a montré que le Roi trouve dans l'article 1er, 4°, a, un fondement légal suffisant pour uniformiser , sous la réserve énoncée ci-avant, la procédure à suivre devant les juridictions

.../...

administratives. Etant donné toutefois que les pouvoirs accordés au Roi expirent le 14 novembre 1967, l'uniformisation devra être chose faite avant cette date. Des arrêtés portant exécution de ceux qui ont été pris en application de la loi de pouvoirs spéciaux pourront sans doute encore être édictés postérieurement au 14 novembre 1967 mais ils ne pourront, en aucun cas, constituer un prolongement des pouvoirs spéciaux que la loi n'a attribués au Roi que pour une durée limitée. C'est dire que le Roi ne pourra plus, après le 14 novembre 1967, édicter aucun règlement qui abroge, complète, modifie ou remplace une disposition légale existante. S'il le faisait, il s'attribuerait, en fait, pour une durée indéterminée, un pouvoir que le législateur ne lui a délégué que pour une période définie (voir l'avis du Conseil d'Etat du 22 décembre 1954 relatif à l'article 3 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, Chambre 1954-1955, Doc. parl. n° 216/1).

Les pouvoirs du Roi étant limités dans le temps, il ne suffira pas, dans l'arrêté à prendre en exécution de la loi du 31 mars 1967, de fixer le règlement uniforme de procédure. Encore faudra-t-il, avant le 14 novembre 1967, déterminer à quelles juridictions administratives cette procédure sera applicable et quelles sont les dispositions légales existantes qui doivent être abrogées ou modifiées en vue de leur mise en concordance avec ce règlement. Passé cette date, la loi du 31 mars 1967 n'offrira plus, à cette fin, un fondement légal suffisant et le Roi ne pourra plus agir qu'en exécution d'une autre disposition légale qui l'y aurait habilité.

.../...

Trois techniques différentes peuvent être envisagées pour délimiter le champ d'application de l'arrêté en projet : l'arrêté peut disposer que la procédure qu'il prévoit est applicable soit à toutes les juridictions administratives , soit à celles qu'il désigne lui-même, soit à celles que le Roi désignera par la suite.

1. Pour atteindre une réelle uniformité, il serait évidemment souhaitable que l'arrêté lui-même puisse disposer que le règlement de procédure s'applique à toutes les juridictions administratives.

Cette solution idéale suppose toutefois,d'une part, qu'il soit établi de manière incontestable quels sont les organes qui, en droit positif, constituent de véritables juridictions administratives et, d'autre part, que l'organisation et la compétence de toutes ces juridictions présentent un parallélisme suffisant pour qu'un même règlement de procédure puisse leur être appliqué intégralement et sans adaptation aucune. Il va sans dire qu'aucune de ces conditions n'est remplie et que c'est là un obstacle insurmontable à l'adoption de la première solution.

Pour y remédier, on pourrait sans doute envisager de ne mettre que progressivement en vigueur la disposition qui déclare l'arrêté applicable à toutes les juridictions administratives. Deux procédés peuvent être utilisés à cette fin :

.../...

1° ou bien le Roi serait chargé de déterminer ultérieurement la date à laquelle le règlement de procédure devient applicable aux diverses juridictions. En fait, cela revient toutefois à dire que l'arrêté n'est applicable qu'aux juridictions qu'Il désigne, ce qui équivaut à la troisième solution possible, qui sera examinée ci-après;

2° ou bien on pourrait se borner à disposer, au titre de mesure transitoire, que le règlement de procédure existant demeure applicable jusqu'à son abrogation par le Roi. On ferait ainsi entendre que la nouvelle procédure est effectivement rendue applicable par l'arrêté fondé sur les pouvoirs spéciaux. Dans ce cas, les arrêtés subséquents ne pourront toutefois plus être pris après le 14 novembre 1967. Ils auraient, en effet, pour conséquence de remplacer les règlements de procédure légaux existants par celui de l'arrêté fondé sur les pouvoirs spéciaux. Or, l'article 3 de la loi du 31 mars 1967 dispose expressément que le Roi ne peut prendre des arrêtés "qui remplacent les dispositions légales en vigueur" que jusqu'à cette date. La solution ici envisagée irait dès lors manifestement à l'encontre de la loi de pouvoirs spéciaux.

.../...

L'application immédiate du règlement de procédure à toutes les juridictions administratives se heurte également à une difficulté d'ordre technique. Cette solution rendrait, en effet, souhaitable l'abrogation ou la mise en concordance, dans l'arrêté, de toutes les dispositions légales de procédure qui sont contraires ou qui dérogent au règlement uniforme.

On pourrait poser, il est vrai, que l'arrêté de procédure lui-même modifie ou abroge implicitement toutes dispositions dérogatoires ou contraires. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, des modifications ou abrogations implicites ne se recommandent guère, d'autant qu'il s'agit de règlements de procédure qui doivent garantir une bonne administration de la justice et une protection adéquate des justiciables. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs toujours veillé scrupuleusement à ce que les modifications implicites contenues dans les projets de lois et d'arrêtés qui lui étaient soumis, fussent remplacées par des dispositions modificatives expresses.

Sans doute arrive-t-il que la loi attribue au Roi le pouvoir de mettre la législation existante en œncordance avec la nouvelle loi, mais ce procédé ne saurait être appliqué en l'espèce parce que, comme il a été exposé ci-dessus, la loi du 31 mars 1967 n'autorise pas le Roi à modifier des dispositions légales postérieurement au 14 novembre 1967.

.../...

On pourrait certes soutenir que l'arrêté royal de mise en concordance ultérieure ne modifie pas, en fait, la législation existante, ces modifications y ayant déjà été apportées implicitement par l'arrêté de procédure. Cette thèse n'est toutefois défendable que pour autant que l'arrêté de procédure soit immédiatement applicable à toutes les juridictions administratives. Or, pour les motifs indiqués ci-dessus, cette mise en application immédiate est exclue. Lorsque, en revanche, la mise en application générale n'est réalisée que progressivement, les arrêtés qui rendent le règlement applicable a posteriori à chacune des juridictions auront pour effet de remplacer le régime légal existant par un régime nouveau, ce qui, comme il a déjà été exposé, est contraire à la loi du 31 mars 1967.

Pour tous ces motifs, la première solution ne peut, sous aucune de ses formes, être retenue en l'espèce.

2. La seconde solution consisterait à énumérer dans l'arrêté les différentes juridictions administratives auxquelles le règlement de procédure est applicable.

.../...

En recourant à ce procédé, le Roi resterait sans nul doute dans les limites des pouvoirs qui lui sont attribués par la loi du 31 mars 1967. L'uniformisation de la procédure serait alors, en effet, réalisée directement et d'emblée par l'arrêté fondé sur cette loi. Cette solution aurait, en outre, le double avantage d'exclure toute contestation sur le point de savoir quels sont les organes à considérer comme des juridictions administratives et de définir clairement et avec précision le champ d'application de l'arrêté.

Bien qu'elle soit praticable tant du point de vue juridique que technique, cette solution n'a pu être retenue dans le texte que le Conseil d'Etat propose ci-après. Elle implique, en effet, une certaine limitation du champ d'application de l'arrêté et, dans la même mesure, de l'uniformisation de la procédure. Or, cette limitation requiert une option préalable qui est fonction non seulement des possibilités techniques de rendre le règlement de procédure applicable à certaines juridictions, mais aussi de l'opportunité de modifier par priorité le fonctionnement de tels ou tels organes et de maintenir celui de tels ou tels autres. C'est au Gouvernement et non au Conseil d'Etat qu'il appartient de trancher cette question d'opportunité et de prendre l'option préalable. Telle est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat ne fait pas de propositions de texte à cet égard.

Dans l'éventualité où le Gouvernement retiendrait néanmoins cette solution, il faudra veiller à ce que les modifications à apporter aux règlements de procédure légaux existants soient insérées dans l'arrêté même.

.../...

Il conviendra de tenir compte, à cet égard, des observations qui ont été faites lors de l'examen de la première solution et dans lesquelles il a été insisté sur la nécessité de procéder, dans l'intérêt de la sécurité juridique, par voie de modifications et d'abrogations explicites, ainsi que sur l'impossibilité légale d'attribuer au Roi le pouvoir d'encore modifier des dispositions légales après le 14 novembre 1967. L'arrêté fondé sur les pouvoirs spéciaux pourrait tout au plus disposer que le Roi peut encore, après cette date, mettre les lois existantes en concordance, sur le seul plan de la forme, avec le nouveau règlement de procédure, sans qu'il puisse toucher, en quoi que ce soit, au contenu des régimes légaux antérieurs. Ce pouvoir serait forcément très limité. Aussi, du point de vue de la légistique, ce procédé n'est-il guère à recommander. Il ne manquerait pas de susciter des difficultés quant à la question de savoir si telle ou telle modification ne va pas au-delà d'une simple mise en concordance de textes et n'affecte pas le contenu de la réglementation légale existante.

3. La première solution étant irréalisable et la seconde ne pouvant être pratiquée par le Conseil d'Etat, le projet proposé ci-après prévoit que l'arrêté est applicable aux juridictions administratives que le Roi désigne.

Il convient toutefois d'attirer l'attention du Gouvernement sur les restrictions que cette formule implique à l'égard du pouvoir du Roi de mettre l'arrêté de pouvoirs spéciaux en vigueur, en exécution de cette disposition. Il faut distinguer, à cet égard, selon que les arrêtés d'exécution interviennent avant ou après le 14 novembre 1967. .../...

Avant cette date, le règlement de procédure peut être rendu applicable à des juridictions déterminées par un arrêté royal ordinaire. Il s'agit alors, en effet, de l'exercice d'un pouvoir que le Roi pouvait s'attribuer lui-même dans les délais prévus par la loi. Si toutefois l'application de la procédure uniformisée nécessite la modification de dispositions légales existantes, elle ne peut se faire par la voie d'un arrêté royal ordinaire : un nouvel arrêté fondé sur les pouvoirs spéciaux est alors requis. Ce n'est que par un tel arrêté, en effet, que le Roi peut, aux termes de l'article 3 de la loi du 31 mars 1967, "abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur".

Après le 14 novembre 1967, le Roi ne puise plus dans la loi du 31 mars 1967 un quelconque pouvoir de poursuivre l'uniformisation de la procédure. Il ne peut plus édicter des arrêtés fondés sur les pouvoirs spéciaux et il ne lui appartient certainement pas de réaliser par des arrêtés ordinaires ce qu'il n'est plus autorisé à faire par un arrêté de pouvoirs spéciaux.

Le Roi pourra certes, après cette date, encore rendre le règlement de procédure qu'il a régulièrement mis en place en vertu de la loi du 31 mars 1967 applicable à d'autres juridictions lorsqu'une autre loi l'y habilite. Ce sera le cas, par exemple, lorsque la loi organique qui a créé la juridiction a chargé le Roi du soin de régler la procédure. Dans ce cas, le fondement légal de l'arrêté ne résidera toutefois plus dans la loi du 31 mars 1967 ou dans l'arrêté de pouvoirs spéciaux pris en exécution de celle-ci, mais dans cette loi particulière.

.../...

Il s'en suit, tout d'abord, que l'arrêté royal qui, après le 14 novembre 1967, rend la procédure applicable à certaines juridictions, ne peut apporter aucune modification aux dispositions légales existantes. Si donc la loi organique de la juridiction contient une disposition contraire à la règle de procédure établie par l'arrêté de pouvoirs spéciaux, celle-ci doit céder devant ladite disposition légale.

Deuxième conséquence : juridiquement le Roi ne sera pas lié par les prescriptions de l'arrêté fondé sur les pouvoirs spéciaux lorsque, après le 14 novembre 1967, il applique ces dispositions à d'autres juridictions, en d'autres termes, lorsqu'il règle la procédure en exécution de la loi organique de la juridiction, il pourra soit reprendre intégralement les règles de procédure prévues par l arrêté de pouvoirs spéciaux, soit les adapter ou les modifier partiellement, voire établir un règlement entièrement nouveau qui ne tienne aucun compte des dispositions de l'arrêté de pouvoirs spéciaux. Il serait sans doute souhaitable qu'il poursuive l'uniformisation de la procédure entamée dans ledit arrêté, mais il n'y sera nullement tenu en droit.

L'examen des différentes possibilités qui s'offrent au Gouvernement pour rendre le règlement de procédure projeté applicable aux diverses juridictions administratives montre clairement que l'uniformité recherchée ne peut s'atteindre que si les règlements nécessaires à cette fin sont édictés avant le 14 novembre 1967.

.../...

B. Commentaire du texte proposé.

Le texte rédigé par la Section de législation, conformément à l'article 3 de la loi du 23 décembre 1946, n'appelle que peu de commentaires.

+

Le préambule de l'arrêté royal en projet se réfère à l'article 1er, 4°, a, de la loi du 31 mars 1967, qui en constitue le fondement légal dans la mesure indiquée ci-dessus à propos de l'interprétation à donner à cette disposition, ainsi qu'à l'article 4 de la même loi, en ce qui concerne les dispositions pénales. Le préambule fait également référence à l'article 3 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat.

+

L'article 1er précise que les dispositions du projet constituent un ensemble de règles uniformes qui seront applicables aux juridictions que le Roi désignera.

+

L'article 2 établit le principe que la procédure devant les juridictions administratives est écrite, cette disposition ne pouvant toutefois se dissocier de l'article 3.

Afin d'assurer, dans la plus grande mesure du possible, le caractère impartial de l'instruction, l'article 2 prévoit aussi que les personnes chargées de l'instruction ne pourront ni avoir participé à la

.../...

décision attaquée devant la juridiction administrative, ni faire partie du siège de cette juridiction, lorsque celle-ci examine une affaire que ces personnes auraient instruite.

On remarquera que le texte ne précise pas la personne qui sera chargée de l'instruction. La diversité de la composition des juridictions administratives est telle qu'il est impossible de déterminer dans l'état actuel du contentieux administratif, par une disposition générale, l'organe qui est chargé de cette tâche. La formule employée à l'article 2, alinéa 2, couvre le cas où l'instruction est assurée par une personne qui fait partie de la juridiction administrative. Cette personne ne pourra toutefois faire partie du siège constitué dans l'affaire pour laquelle elle aura assuré l'instruction, mais elle pourra faire partie du siège dans les autres affaires.

Pour garantir l'indépendance de la personne chargée des devoirs d'instruction, il est expressément prévu qu'elle ne pourra, si elle appartient à l'administration, recevoir d'injonction de ses supérieurs hiérarchiques, qu'ils fassent ou non partie de la juridiction administrative compétente.

+

Le principe de l'instruction écrite, posé par l'article 2, ne doit pas se comprendre de façon absolue. L'article 3 du projet prévoit, en effet, que les affaires sont examinées en audience publique, sous réserve de la possibilité pour la juridiction de prononcer le huis clos, comme il sera dit à l'article 10. Les parties doivent être avisées

.../...

de la date de l'audience; elles peuvent être entendues, si elles le désirent, ou si la juridiction le croit utile pour la compréhension du litige.

+

La représentation des parties devant les juridictions administratives est réglée par l'article 4.

Les autorités administratives - l'article 4 entend ces termes dans la signification que la doctrine et la jurisprudence leur ont donnée dans l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 - sont représentées par les personnes qu'elles désignent : un de leurs membres, un de leurs agents ou un avocat. Les autres parties - les personnes physiques, le plus souvent - sont assistées et, si elles le désirent, représentées par un avocat. Il est aussi prévu qu'elles peuvent être assistées et représentées par une personne agréée par la juridiction administrative; encore, cette personne devra-t-elle, à l'inverse de l'avocat, être porteur d'une procuration pour éviter de possibles abus.

+

Il appartiendra au Roi de régler les délais et les modalités de la transmission des dossiers et des pièces que les administrations publiques posséderaient relativement au litige, c'est ce que prévoit l'article 5.

C'est au Roi, pour le surplus, qu'est donné, par le même article, le pouvoir de compléter les règles de procédure. Ce règlement devra notamment prévoir les délais et les modalités de la communication aux parties des dossiers administratifs et des pièces.

+ .../...

L'article 127 de la Constitution réservant à la loi le pouvoir de déterminer la formule du serment, il ne saurait appartenir au règlement de procédure qui serait ultérieurement arrêté par le Roi, de déterminer la formule du serment des témoins. C'est pourquoi l'article 6 du projet la fixe.

+

Le refus de répondre à la citation, de prêter serment ou de déposer est puni d'une peine d'amende; il appartiendra au procureur du Roi compétent, saisi par un procès-verbal dressé par le président de la juridiction administrative en cause, de poursuivre l'action publique.

Le faux témoignage est puni d'une peine d'emprisonnement. La disposition qui la fixe, tout en s'inspirant de l'article 220 du Code pénal, réduit cependant la peine maximum à six mois, taux que l'article 4 de la loi du 31 mars 1967 ne permet pas de dépasser.

Comme le prévoit l'article 224 du même Code, le faux témoin qui aura reçu de l'argent, un autre avantage ou des promesses, est puni d'une peine d'amende; les taux du Code pénal ont, dans ce cas, été maintenus.

Le coupable de subornation de témoins sera passible des peines du faux témoignage; une peine d'emprisonnement lui sera applicable, à laquelle s'ajoutera une peine d'amende s'il a donné de l'argent ou une récompense ou fait des promesses.

.../...

Tels sont les objets réglés par les articles 7 et 8 du projet.

C'est au législateur qu'il appartiendra éventuellement d'harmoniser les diverses dispositions relatives au faux témoignage et à la subornation de témoins devant les divers ordres et juridictions, en tenant compte, s'il y a lieu, des modifications que le projet de loi contenant le Code judiciaire apporte au livre II, titre III, chapitre V, du Code pénal.

+

Les experts prêtent serment par écrit, au bas de leur rapport; la formule de leur serment est fixée par l'article 9.

+

L'article 10 énonce que les audiences des juridictions administratives sont publiques, à moins que cette publicité ne présente des dangers pour l'ordre et les moeurs; c'est à la juridiction, par décision motivée, qu'il appartiendra de se prononcer dans chaque cas.

+

La règle constitutionnelle de l'article 97 est appliquée expressément par l'article 11, à toutes les

.../...

décisions des juridictions administratives; ainsi cesseront les controverses auxquelles a donné lieu l'application de cet article de la Constitution.

Les décisions doivent être notifiées aux parties. L'acte de notification devra contenir, à peine de nullité, les délais et les formes des recours éventuels; cette disposition permet ainsi aux parties de connaître clairement les moyens d'action qui leur sont ouverts.

+

La règle qui impose aux juridictions administratives de se conformer, après renvoi, au point de droit jugé par le Conseil d'Etat, n'est pas nouvelle. Le principe en est étendu à l'ensemble des juridictions administratives, par l'article 12 du projet.

+

L'article 13, enfin, permet au Roi de fixer la formule exécutoire des décisions des juridictions administratives. Cette formule pourra d'ailleurs ne pas être commune à l'ensemble des affaires sur lesquelles devra statuer la juridiction; il est possible de prévoir que des personnes différentes seront chargées de tenir la main à l'exécution des décisions, d'après la nature de celles-ci.

+

ARRETE ROYAL N° RELATIF A LA PROCEDURE A SUIVRE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous présents et à venir, SALUT.

Vu la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire, notamment l'article 1er, 4°, a, et l'article 4;

Vu la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, notamment l'article 3;

Vu le texte rédigé par la section de législation du Conseil d'Etat;

Sur la proposition ... et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

Les dispositions suivantes s'appliquent aux juridictions administratives que le Roi désigne.

Article 2.-

L'instruction a lieu par écrit.

Les personnes chargées de l'instruction des recours introduits auprès des juridictions administratives ne peuvent avoir participé à la décision administrative attaquée.

.../...

Elles ne peuvent faire partie du siège appelé à statuer sur les affaires qu'elles ont instruites.

Elles ne peuvent recevoir d'injonctions de leurs supérieurs hiérarchiques, même s'ils font partie de la juridiction.

Article 3.-

Les affaires sont examinées en séance publique; les parties sont informées de la date de celle-ci et appelées pour y être entendues.

Article 4.-

Les autorités administratives sont représentées devant les juridictions administratives par les personnes qu'elles désignent; les autres parties peuvent se faire assister et représenter par un avocat ou par un porteur de procuration agréé par la juridiction.

Article 5.-

Le Roi détermine les délais et les modalités de la transmission des dossiers administratifs et des pièces intéressant le litige aux juridictions administratives.

Le Roi arrête le règlement de procédure à suivre devant les juridictions administratives; il détermine notamment les délais et les modalités de la communication des dossiers administratifs et des pièces aux parties.

.../...

Article 6.-

Les juridictions administratives, dans les cas où la preuve par témoin est admise, peuvent ordonner que les témoins seront entendus à l'audience de la juridiction ou par un membre du siège à ce commis.

Les témoins prêtent le serment suivant : "Je jure de dire la vérité; que Dieu me soit en aide".

Article 7.-

Toute personne citée pour être entendue en témoignage devant une juridiction administrative est tenue de comparaître et de satisfaire à la citation.

Le refus de comparaître, de prêter serment ou de déposer est puni d'une amende de vingt-six francs à mille francs.

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

Article 8.-

Le faux témoignage et la subornation de témoins devant la juridiction administrative sont punis d'un emprisonnement de deux mois à six mois.

.../...

Est, en outre, condamné à une amende de cinquante francs à trois mille francs :

1° le coupable de faux témoignage, qui aura reçu de l'argent, une récompense quelconque ou des promesses;

2° le coupable de subornation de témoins qui aura donné de l'argent, une récompense quelconque ou fait des promesses.

Article 9.-

Les experts désignés par les juridictions administratives terminent leur rapport d'expertise par le serment suivant : "Je jure que j'ai rempli ma mission en honneur et conscience, avec exactitude et probité; que Dieu me soit en aide".

Article 10.-

Lorsque l'examen de l'affaire est de nature à nuire à l'ordre ou aux moeurs, la juridiction administrative peut, par décision motivée, ordonner le huis-clos.

Article 11.-

Les décisions des juridictions administratives sont motivées.

Elles sont prononcées en audience publique.

Elles sont notifiées aux parties; l'acte de notification doit, à peine de nullité, indiquer les délais et les formes dans lesquels un recours peut éventuellement être intenté contre la décision notifiée.

.../...

Article 12.-

Les juridictions administratives saisies par renvoi du Conseil d'Etat après annulation se conforment au point de droit jugé par le Conseil d'Etat.

Article 13.-

Le Roi arrête la formule exécutoire des décisions passées en force de chose jugée.

Article 14.-

Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

...

...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
Ch.SMOLDERS,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assessoeurs de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.LENAERTS, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M.H.LENAERTS, auditeur.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.