

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1983-1984

30 DECEMBRE 1983

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 191
du 6 octobre 1981)

Proposition du Gouvernement relative à l'insertion, dans le titre III, d'un chapitre IIIquater intitulé « Des juridictions administratives »

Note explicative

Sur base d'un avant-projet de texte qui a reçu l'agrément de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, la présente proposition a pour objet d'insérer dans la Constitution, des dispositions relatives aux juridictions administratives.

Elle répond au vœu du préconstituant qui, déjà à quatre reprises, a voté une déclaration de révision tendant à ce but.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1983-1984

30 DECEMBER 1983

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel III van de Grondwet om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 191
van 6 oktober 1981)

Voorstel van de Regering betreffende de invoeging in titel III van een hoofdstuk IIIquater getiteld « Administratieve rechtscolleges »

Verklarende nota

Op grond van een voorontwerp van tekst die door de Algemene Vergadering van de Raad van State is goedgekeurd, strekt dit voorstel ertoe in de Grondwet bepalingen in te voegen betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges.

Het beantwoordt aan de wens van de preconstituante die viermaal een verklaring tot herziening met dat doel heeft aangenomen.

Déclarations de révision

I. Dans une première déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 1965, il avait été prévu la révision « du titre III de la Constitution par l'insertion du chapitre IIIbis relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat ».

II. Les événements politiques n'ayant pas permis au constituant de donner suite à cette première déclaration de révision, un deuxième projet de révision fut déposé dès la session 1967-1968 (Chambre des Représentants, Doc. parl. n° 561/1) témoignant d'une volonté persistante d'insérer dans le titre III de la Constitution, titre relatif aux pouvoirs, des dispositions concernant les juridictions administratives.

La déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 2 mars 1968 a prévu la révision « du titre III de la Constitution par l'insertion d'un chapitre IIIbis relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat ».

III. Une nouvelle fois, les événements politiques n'ont pas permis aux Chambres constituantes d'accomplir le mandat qui leur avait été donné sur ce point. Mais lorsqu'en 1978, une nouvelle procédure de révision fut entamée, le projet de déclaration de révision a prévu encore une fois la révision du « titre III de la Constitution en vue d'y ajouter un chapitre VIII nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat » (session 1978-1979, Sénat Doc. parl. n° 476/1, p. 3 et 4). La déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 15 novembre 1978 a prévu la révision « du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un chapitre relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat ».

IV. Enfin, le 29 septembre 1981, le Gouvernement déposa un nouveau projet de déclaration de révision de la Constitution (session 1980-1981, Chambre des Représentants, Doc. parl. n° 924/1), projet reprenant, en ce qui concerne le Conseil d'Etat et les juridictions administratives, le texte de la déclaration de révision du 15 novembre 1978.

La déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 6 octobre 1981 prévoit, pour la quatrième fois, la révision du « titre III de la Constitution en vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat ».

*Quelles sont les dispositions
qu'il est nécessaire d'insérer dans la Constitution ?*

Dans l'exposé des motifs du premier projet de déclaration de révision qui remonte à 1965, le Gouvernement avait, dans les termes suivants, fait valoir l'opportunité de l'insertion dans la Constitution de telles dispositions et avait indiqué le contenu qu'il estimait souhaitable de donner à celles-ci :

Verklaringen tot herziening

I. In een eerste verklaring tot herziening, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1965, was gedacht aan de herziening « van titel III van de Grondwet door invoeging van hoofdstuk IIIbis betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State ».

II. Daar de politieke gebeurtenissen de grondwetgever niet de gelegenheid hebben gegeven om gevolg te geven aan die eerste verklaring tot herziening, werd van bij de zitting 1967-1968 een tweede ontwerp tot herziening (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. nr. 561/1) ingediend waarin uiting werd gegeven aan de wil om in titel III van de Grondwet, titel betreffende de machten, bepalingen op te nemen met betrekking tot de administratieve rechtsmachten.

De in het *Belgisch Staatsblad* van 2 maart 1968 bekendgemaakte verklaring bepaalt de herziening « van titel III van de Grondwet, door invoeging van een hoofdstuk IIIbis, betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State ».

III. Andermaal hebben de politieke gebeurtenissen de grondwetgevende Kamers belet het mandaat te vervullen dat hun dienaangaande was gegeven. Maar toen in 1978 een nieuwe procedure tot herziening werd aangevat, heeft het ontwerp van verklaring tot herziening nogmaals de herziening bepaald van « titel III van de Grondwet, om er een nieuw hoofdstuk VIII aan toe te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State » (zitting 1978-1979, Senaat, Gedr. St. nr. 476/1; blz. 3 en 4). De in het *Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978 bekendgemaakte verklaring bepaalt de herziening van « titel III van de Grondwet om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State ».

IV. Uiteindelijk diende de Regering op 29 september 1981 een nieuw ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet in (zitting 1980-1981, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. nr. 924/1), een ontwerp waarin ten aanzien van de Raad van State en de administratieve rechtsmachten de tekst van de verklaring tot herziening van 15 november 1978 is opgenomen.

De in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 1981 bekendgemaakte verklaring bepaalt voor de vierde keer de herziening van « titel III van de Grondwet om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State ».

*Welke bepalingen dienen in de Grondwet
te worden ingevoegd ?*

In de memorie van toelichting van het eerste ontwerp van verklaring tot herziening, dat dagteekent van 1965, had de Regering gesteld dat het wenselijk was zulke bepalingen in de Grondwet op te nemen en de inhoud aangeduid die hij daaraan zou geven :

« Le Conseil d'Etat a été créé par une loi ordinaire, celle du 23 décembre 1946. Cette institution est suffisamment importante pour que son existence soit consacrée dans le texte même de la Constitution, comme l'a proposé la commission.

Il convient donc de prévoir, conformément à la suggestion de la commission, l'insertion dans le titre III de la Constitution d'un chapitre *IIIbis*, relatif au Conseil d'Etat. Ce chapitre devrait, dans l'esprit du Gouvernement, contenir quelques dispositions très brèves formulant l'essentiel des principes relatifs à la compétence et à l'organisation du Conseil d'Etat, mais devrait aussi comporter des dispositions analogues au sujet des autres juridictions administratives afin notamment d'étendre expressément à celles-ci, comme au Conseil d'Etat, les garanties juridictionnelles et le contrôle de légalité prévus, en ce qui concerne les tribunaux judiciaires, par les dispositions du chapitre III actuel, plus particulièrement par les articles 96, 97 et 107.

En consacrant ainsi formellement l'application des garanties juridictionnelles aux juridictions administratives, la Constitution révisée confirmerait en même temps la jurisprudence établie en cette matière, tant par les arrêts du Conseil d'Etat que ceux de la Cour de cassation... » (session 1964-1965, Chambre des Représentants, Doc. parl. n° 993/1).

§ 1^{er}. C'est dans cet esprit qu'il est suggéré en ce qui concerne le Conseil d'Etat :

I. De prévoir en termes exprès sa compétence d'avis en matière d'élaboration des textes de lois, de décrets et de règlements. Depuis l'entrée en vigueur de sa loi organique du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat exerce cette compétence en ce qui concerne les projets ou propositions de lois et les projets de règlements. Dans ce domaine, en votant d'abord la loi du 3 juillet 1971, et ensuite la loi du 9 août 1980, le législateur a confirmé sa confiance au Conseil d'Etat, en étendant sa compétence consultative. Les articles 17 à 20 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles ont remplacé les dispositions relatives à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, par des dispositions figurant dans une section intitulée « De la prévention des conflits de compétence » qui confie au Conseil d'Etat une participation importante au fonctionnement des nouvelles institutions.

II. De prévoir en termes exprès sa compétence pour statuer sur les recours en annulation, pour cause d'excès de pouvoir, des actes des autorités administratives et des décisions contentieuses administratives, sauf les exceptions prévues par la loi. Il exerce cette compétence depuis l'entrée en vigueur de sa loi organique du 23 décembre 1946, compétence qui a été reconnue comme étant une garantie nécessaire pour le citoyen (art. 9 de la loi du 23 décembre 1946 - actuellement art. 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973).

« De Raad van State werd ingesteld bij een gewone wet d.d. 23 december 1946. Deze instelling is voldoende belangrijk opdat haar bestaan in de tekst zelf van de Grondwet zou worden bevestigd, zoals de commissie het heeft voorgesteld.

Overeenkomstig het voorstel van de commissie zou onder titel III van de Grondwet een hoofdstuk *IIIbis* betreffende de Raad van State moeten worden ingevoegd. Dit hoofdstuk zou, volgens de Regering, enkele zeer korte bepalingen dienen te behelzen omtrent de hoofdbeginselen betreffende de bevoegdheid en de organisatie van de Raad van State, maar zou eveneens gelijkaardige bepalingen moeten inhouden in verband met de andere administratieve rechtscolleges, opdat onder meer de jurisdictiewaarborgen en de wettelijkheidscontrole, welke bij de bepalingen onder het huidige hoofdstuk III, inzonderheid bij de artikelen 96, 97 en 107 voor de gewone rechtbanken zijn voorzien, uitdrukkelijk tot die administratieve rechtscolleges zoals tot de Raad van State zouden worden uitgebreid.

Door also formeel de toepassing van de jurisdictiewaarborgen op de administratieve rechtscolleges te huldigen zou de herziene Grondwet terzelfder tijd de ter zake zowel door de arresten van de Raad van State als door die van het Hof van Cassatie gevestigde rechtspraak bekrachtigen. » (zitting 1964-1965, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. nr. 993/1).

§ 1. In deze geest wordt met betrekking tot de Raad van State in overweging gegeven :

I. In uitdrukkelijke termen zijn adviserende bevoegdheid inzake opstelling van de teksten van wetten, decreten en verordeningen te bepalen. Sinds de inwerkingtreding van de organieke wet van 23 december 1946 oefent de Raad van State die bevoegdheid uit ten aanzien van de ontwerpen of voorstellen van wetten en de ontwerpen van reglementen. Door eerst de wet van 3 juli 1971 en vervolgens de wet van 9 augustus 1980 aan te nemen, heeft de wetgever ten deze zijn vertrouwen in de Raad van State bevestigd, door diens adviserende bevoegdheid uit te breiden. De artikelen 17 tot 20 van de gewone wet tot hervorming der instellingen hebben de bepalingen betreffende de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State vervangen door bepalingen die voorkomen in een afdeling getiteld « Voorkoming van de bevoegdheidsconflicten » die aan de Raad van State een gewichtige deelneming in de werking van de nieuwe instellingen toevertrouwen.

II. In uitdrukkelijke termen zijn bevoegdheid te bepalen om uitspraak te doen op beroepen tot nietigverklaring, wegens machtoverschrijding, van de handelingen van de administratieve overheden en van de betwiste administratieve beslissingen, behalve de bij de wet bepaalde uitzonderingen. Hij oefent die bevoegdheid uit sinds de inwerkingtreding van de organieke wet van 23 december 1946, welke bevoegdheid is erkend als zijnde een voor de burger nodige waarborg (art. 9 van de wet van 23 december 1946 - thans art. 14 van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973).

III. De confier au législateur le soin de régler l'organisation du Conseil d'Etat, c'est-à-dire non seulement les structures de l'institution mais aussi le fonctionnement de chacune de ses sections. Le législateur aura spécialement à déterminer la procédure à suivre devant la section d'administration, laquelle est appelée à connaître des affaires contentieuses.

Dans son texte actuel, la Constitution comprend plusieurs dispositions qui tendent à assurer une bonne administration de la justice (art. 96, 97 et 107). Si ces dispositions peuvent être comprises comme visant seulement les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, certaines d'entre elles instituent une « garantie essentielle », « inséparable de la mission de juger une contestation », et énoncent dès lors une « règle applicable à toute juridiction contentieuse ». Il en est ainsi de l'article 97, première phrase, qui impose la motivation de tout jugement. Si la Constitution ne contient aucune disposition garantissant le respect des droits de la défense, ceux-ci font l'objet d'« un principe général... inséparable de tout acte de juridiction » (Cass. 2 mai 1961, *Pas.* 1961, I, 926. *Novelles* T. VI n° 1773 — C.E. 14 octobre 1958 — Hermans n° 6604 — 16 octobre 1962, consorts Conicx n° 9634, 12 mars 1974 Vandenbussche n° 16294).

Actuellement la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat est déterminée, en ses prescriptions fondamentales, par les articles 19 à 32 des lois coordonnées et pour le surplus, précisée par un règlement de procédure arrêté par le Roi sur base de l'article 30 desdites lois.

Plusieurs des règles établies pour le Conseil d'Etat sont identiques à celles que la Constitution énonce pour les cours et tribunaux. Les audiences du Conseil d'Etat sont publiques (lois coordonnées, article 27), comme le sont les audiences des tribunaux (Const., article 96). Les arrêts du Conseil d'Etat sont motivés (lois coordonnées, article 28, alinéa 1^{er}), comme le sont les jugements des tribunaux (Const., article 97, première phrase). Les arrêts du Conseil d'Etat sont prononcés en audience publique, comme le sont les jugements des tribunaux (Const., article 97, seconde phrase). La procédure à suivre devant le Conseil d'Etat « assurera aux intéressés les garanties nécessaires pour la défense de leurs droits » (lois coordonnées, article 30).

Le texte proposé ci-après pour le nouvel article à insérer dans la Constitution sous le numéro 107^{quinquies}, n'indique aucune norme au législateur, auquel il confie entièrement le pouvoir de déterminer l'organisation du Conseil d'Etat et de fixer la procédure à suivre devant la section d'administration.

Il est certain que le législateur ne s'écartera pas des règles fondamentales actuellement établies, règles dont les plus importantes sont d'ailleurs considérées comme des principes généraux de droit inséparablement liés à la mission de juger une contestation.

III. Aan de wetgever de organisatie van de Raad van State toe te vertrouwen, d.w.z. niet enkel de structuren van de instelling doch ook de werking van elk van zijn afdelingen. De wetgever zal in het bijzonder de procedure moeten bepalen die dient te worden gevolgd voor de afdeling wetgeving die kennis neemt van de betwiste zaken.

In haar huidige tekst bevat de Grondwet verschillende bepalingen die ertoe strekken een goede rechtsbedeling te waarborgen (art. 96, 97 en 107). Hoewel die bepalingen kunnen worden geacht slechts de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht te beogen, toch voeren sommige ervan een « essentiële waarborg » in, « onafscheidelijk van de taak om uitspraak te doen over een betwisting », en duiden derhalve een regel aan die toepasselijk is op elke eigenlijke rechtsmacht. Dat geldt voor artikel 97, eerste volzin, die de motivering van elk vonnis oplegt. Hoewel de Grondwet geen enkele bepaling bevat waarbij de rechten van de verdediging worden gewaarborgd, toch maken zij het voorwerp van een algemeen beginsel uit... onafscheidelijk van elke handeling van rechtsinstantie (Cass. 2 mei 1961, *Pas.* 1961, I, 926. *Novelles* T. VI nr. 1773 — C.E. 14 oktober 1958 — Hermans nr. 6604 — 16 oktober 1962, consorts Conicx nr. 9634, 12 maart 1974 Vandenbussche nr. 16294).

De procedure voor de afdeling administratie van de Raad van State wordt thans in haar fundamentele voorschriften bepaald door de artikelen 19 tot 32 van de gecoördineerde wetten en voor het overige gepreciseerd door een procedurereglement vastgesteld door de Koning op grond van artikel 30 van bedoelde wetten.

Verschillende van de voor de Raad van State vastgestelde regelen zijn identiek met die welke de Grondwet aanduidt voor de hoven en rechtbanken. De terechtzittingen van de Raad van State zijn openbaar (gecoördineerde wetten, artikel 27) zoals de terechtzittingen van de rechtbanken (Grondwet, artikel 96). De arresten van de Raad van State zijn gemotiveerd (gecoördineerde wetten, artikel 28, eerste lid) zoals de vonnissen van de rechtbanken (Grondwet, artikel 97, eerste volzin). De arresten van de Raad van State worden uitgesproken in openbare terechtzitting zoals de vonnissen van de rechtbanken (Grondwet, artikel 97, tweede volzin). De voor de Raad van State te volgen procedure « waarborgt aan de betrokkenen de waarborgen voor de verdediging van hun rechten » (gecoörd. wetten, artikel 30).

De hierna voorgestelde tekst voor het in de Grondwet onder nummer 107^{quinquies} in te voegen nieuw artikel duidt geen enkele norm aan voor de wetgever aan wie hij volledig de bevoegdheid toevertrouwt om de organisatie van de Raad van State vast te stellen en de voor de afdeling wetgeving te volgen procedure te bepalen.

Het staat vast dat de wetgever niet zal afwijken van de thans vastgelegde fundamentele regelen, waarvan de voornaamste trouwens zijn aangemerkt als algemene rechtsbeginselen onafscheidelijk verbonden met de taak uitspraak te doen over een betwisting.

IV. De confier également au législateur le soin de fixer le statut des titulaires des diverses fonctions. Le Conseil d'Etat comprend des conseillers, un auditorat, un bureau de coordination et un greffe; il est assisté, en outre, en sa section de législation par des assesseurs. La diversité de ces fonctions ne permet pas de prévoir dans la Constitution elle-même, les éléments du statut de chacune des catégories de titulaires de fonctions.

En raison même des compétences qu'ils ont la charge d'exercer, il est essentiel que les titulaires des diverses fonctions au sein du Conseil d'Etat bénéficient d'une complète indépendance à l'égard tant des autorités qui les consultent, que de celles dont ils contrôlent les actes et décisions.

C'est ce qu'a voulu le législateur en prévoyant, dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

— *des garanties quant aux nominations :*

les conseillers sont nommés par le Roi « sur deux listes comprenant chacune trois candidats et présentées, l'une par le Conseil d'Etat, l'autre alternativement par la Chambre des Représentants et par le Sénat (article 70, § 1^{er}, à comparer avec l'article 99, alinéas 3 et 5, de la Constitution relatif aux nominations des conseillers à la Cour de cassation);

pour le recrutement à l'auditorat et au bureau de coordination, les nominations sont faites par le Roi suivant les résultats d'un concours (article 71, § 1^{er});

les greffiers sont nommés par le Roi sur trois listes de présentation (article 72, § 1^{er}), le greffier de section et le greffier en chef sont nommés par le Roi, le premier le Conseil d'Etat et le greffier en chef entendu, le second sur présentation du Conseil d'Etat (article 72, §§ 2 et 3);

les assesseurs de la section de législation sont nommés par le Roi sur une liste triple de candidats présentés par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat (article 80);

— *des garanties quant à la cessation des fonctions :*

aucun membre du Conseil d'Etat ne peut être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions que par un arrêt rendu en assemblée générale par la Cour de cassation (article 115 à comparer avec l'article 100, alinéa 1^{er}, première phrase et alinéa 2 de la Constitution);

les membres de l'Auditorat et du Bureau de coordination peuvent être suspendus et révoqués par le Roi, le Conseil d'Etat entendu (art. 71, § 5);

les articles 391, 392, 393, 395, 396 et 397 du Code judiciaire relatifs à la pension et à l'éméritat sont applicables aux membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat et du Bureau de coordination ainsi qu'au greffier en chef et au greffier de

IV. Eveneens aan de wetgever de zorg toe te vertrouwen om het statuut van de titularissen van de verschillende ambten vast te stellen. De Raad van State bevat staatsraden, een auditoraat, een coördinatiebureau en een griffie; hij wordt daarenboven in zijn afdeling wetgeving bijgestaan door assessoren. De diversiteit van die ambten maakt het niet mogelijk in de Grondwet zelf de gegevens van het statuut van elk van de categorieën van titularissen van ambten op te nemen.

Wegens de bevoegdheden zelf die zij moeten uitoefenen, is het van wezenlijk belang dat de titularissen van de diverse ambten in de Raad van State een volledige onafhankelijkheid genieten ten opzichte van de overheden die hen raadplegen en van die waarvan zij de handelingen en beslissingen controleren.

Dat heeft de wetgever gewild door in de gecoördineerde wetten op de Raad van State te voorzien in :

— *waarborgen betreffende de benoemingen :*

de staatsraden worden door de Koning benoemd uit twee lijsten, elk met drie kandidaten, waarvan één door de Raad van State en één beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat wordt voorgedragen (artikel 70, § 1, te vergelijken met artikel 99, derde tot vijfde lid, van de Grondwet betreffende de benoemingen van de raadsheeren in het Hof van Cassatie);

voor de recrutering in het auditoraat en in het coördinatiebureau geschieden de benoemingen door de Koning volgens de uitslagen van een vergelijkend examen (artikel 71, § 1);

de griffiers worden door de Koning benoemd uit drie lijsten van twee kandidaten (artikel 72, § 1) de afdelingsgriffier en de hoofdgriffier worden door de Koning benoemd, de eerste de Raad van State en de hoofdgriffier gehoord, de tweede op voordracht van de Raad van State (artikel 72, §§ 2 en 3);

de assessoren van de afdeling wetgeving worden door de Koning benoemd uit de drievoudige lijst van door de vergadering der leden van de Raad van State voorgedragen kandidaten (artikel 80);

— *waarborgen betreffende de beëindiging van de ambten :*

geen lid van de Raad van State kan van zijn functie vervallen verklaard of daarin geschorst worden tenzij bij een arrest dat door het Hof van Cassatie, in algemene vergadering, wordt uitgesproken (artikel 115 te vergelijken met artikel 100, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Grondwet);

de leden van het auditoraat en van het coördinatiebureau kunnen door de Koning worden geschorst of ontslagen, de Raad van State gehoord (art. 71, § 5);

de artikelen 391, 392, 393, 395, 396 en 397 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende het pensioen en het emeritaat zijn van toepassing op de leden van de Raad van State, van het auditoraat en van het coördinatiebureau alsook op

section (article 105 à comparer avec l'article 100, alinéas 1^{er} et 2 de la Constitution);

— *des garanties quant au traitement* qui est fixé par la loi (article 103 à comparer avec l'article 102 de la Constitution);

— *un régime d'incompatibilités* (article 107 etc., à comparer avec l'article 103 de la Constitution).

En outre, sont applicables aux membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat et du Bureau de coordination, des règles spéciales du Code d'instruction criminelle (article 57 de la loi du 23 décembre 1946 — actuellement les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle).

Toutes ces garanties qui sont prévues par les lois coordonnées pour les magistrats du Conseil d'Etat leur assurent une indépendance comparable à celle de l'ordre judiciaire.

V. De réserver, enfin, au législateur le soin de conférer des attributions supplémentaires au Conseil d'Etat.

Selon la législation actuellement en vigueur, celui-ci exerce, en vertu de sa loi organique, d'autres compétences que celles qui sont rappelées ci-dessus (I et II). Parmi celles-ci, sans parler des attributions que le législateur avait confiées à la section des conflits de compétence en attendant l'entrée en vigueur de la loi organisant la Cour d'arbitrage, il y a lieu de rappeler notamment :

— que le Conseil d'Etat statue sur les demandes relatives à l'indemnisation pour préjudice exceptionnel (art. 11 des lois coordonnées);

— qu'il exerce les attributions qui étaient dévolues au Conseil des Mines (art. 10 des lois coordonnées);

— qu'il statue, comme juge de pleine juridiction, notamment sur les recours en matière d'élections communales et sur certains litiges relatifs à l'activité des centres publics d'aide sociale (art. 16 des lois coordonnées);

— qu'il donne, dans des affaires non litigieuses, des avis aux Ministres et aux membres des Exécutifs communautaires et régionaux (art. 9 des lois coordonnées remplacé par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980).

§ 2. Compte tenu des intentions exprimées dans l'exposé des motifs du projet devenu la déclaration de révision de 1965 et reproduite dans la déclaration de révision de 1981, il y a également lieu d'insérer dans la Constitution, des dispositions relatives aux autres juridictions administratives.

L'article 93 de la Constitution porte que « Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux sauf les exceptions établies par la loi ». L'article 94 prévoit expressément l'institution de « juridictions contentieuses » autres que les tribunaux. En effet, dans sa pre-

de hoofdgriffier en de afdelingsgriffier (artikel 105 te vergelijken met artikel 100, eerste en tweede lid, van de Grondwet);

— *waarborgen betreffende de wedde* die bij de wet is vastgesteld (artikel 103 te vergelijken met artikel 102 van de Grondwet);

— *een regeling inzake onverenigbaarheden* (artikel 107, enz., te vergelijken met artikel 103 van de Grondwet).

Daarenboven zijn speciale regelen van het Wetboek van Strafvordering (artikel 57 van de wet van 23 december 1946, thans de artikelen 479 en volgende van het Wetboek van Strafvordering) van toepassing op de leden van de Raad van State, van het auditoraat en van het coördinatiebureau.

Al die waarborgen die in de gecoördineerde wetten zijn opgenomen voor de magistraten van de Raad van State bezorgen hun een onafhankelijkheid die vergelijkbaar is met die van de rechterlijke macht.

V. Aan de wetgever tenslotte de zorg overlaten om bijkomende bevoegdheden aan de Raad van State te verlenen.

Volgens de thans geldende wetgeving oefent de Raad krachtens zijn organieke wet andere dan de hierboven vermelde bevoegdheden uit (I en II). Onder deze — zonder te spreken van de bevoegdheden die de wetgever aan de afdeling bevoegdheidsconflicten had opgedragen in afwachting van de inwerkingtreding van de wet tot oprichting van het Arbitragehof — dienen onder meer te worden vermeld :

— dat de Raad van State uitspraak doet over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade (art. 11 van de gecoördineerde wetten);

— dat hij de bevoegdheden van de Mynraad uitoefent (art. 10 van de gecoördineerde wetten);

— dat hij als volledige rechtsmacht uitspraak doet onder meer op de beroepen inzake gemeenteraadsverkiezingen en op sommige geschillen betreffende de werkzaamheden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (art. 16 van de gecoördineerde wetten);

— dat hij in de niet-betwiste zaken adviezen verstrekt aan de Ministers en aan de leden van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven (art. 9 van de gecoördineerde wetten vervangen door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

§ 2. Rekening houdend met de bedoelingen uitgedrukt in de memorie van toelichting van het ontwerp die de verklaring tot herziening van 1965 is geworden en overgenomen werd in de verklaring tot herziening van 1981, dienen eveneens in de Grondwet bepalingen betreffende de andere administratieve rechtscolleges te worden ingevoegd.

Artikel 93 van de Grondwet bepaalt : « Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. » Artikel 94 bepaalt uitdrukkelijk de instelling van « met eigenlijke rechtspraak belaste organen » andere dan de recht-

mière phrase, cet article dispose comme suit : « Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. »

Pour des motifs semblables à ceux qui ont conduit le Congrès national à adopter les articles 93 et 94, il se justifie d'inscrire dans la Constitution une disposition portant que les règles relatives à la compétence, à la composition et au fonctionnement de ces juridictions administratives sont fixées par la loi ou en vertu de la loi.

En revanche, il ne semble pas nécessaire d'insérer dans la Constitution des dispositions plus développées en ce qui concerne les juridictions administratives.

En effet, comme l'observation en a été faite ci-dessus à propos du Conseil d'Etat, les juridictions administratives sont, comme les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, soumises à l'obligation de motiver leurs jugements (Const., article 97, première phrase), à l'obligation de refuser d'appliquer les arrêtés et règlements non conformes à la loi (Const., article 107), à l'obligation de respecter le « droit de défense inséparable de tout acte de juridiction ».

Par contre, les juridictions administratives ne sont pas soumises à l'obligation de tenir des audiences publiques prévues par l'article 96 de la Constitution, ni à l'obligation de prononcer leurs jugements en audience publique prévue par l'article 97, seconde phrase. Si néanmoins, en certains cas, les juridictions administratives sont soumises à ces obligations, ce n'est pas en vertu de la Constitution, mais en vertu d'autres textes, tels que l'article 6, 1^o, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou les lois et les règlements déterminant les procédures à suivre devant les diverses juridictions dont il s'agit.

Les juridictions administratives diffèrent à ce point les unes des autres quant à leurs compétences, quant à leurs compositions, quant à leurs fonctionnements respectifs qu'il n'est guère possible d'insérer dans la Constitution des règles qui puissent s'appliquer uniformément à toutes, en dehors des règles qui figurent déjà aux articles 97 (première phrase) et 107. Sous réserve du respect de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il appartient au législateur d'apprécier, par exemple, s'il y a lieu de soumettre ou non une juridiction administrative déterminée à la règle de la publicité des audiences et à la règle de la publicité des jugements.

L'adoption de cette disposition constitutionnelle imposera dans de nombreux cas de régler, par la loi ou en vertu de la loi, le fonctionnement de juridictions administratives, dont la loi organique s'est bornée à fixer la compétence et la composition.

A quelle place insérer ces dispositions nouvelles ?

Les deux dernières déclarations de révision prévoient un « chapitre nouveau » dans le Titre III.

banken. Dat artikel bepaalt in de eerste volzin : « Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ».

Om redenen zoals die welke het Nationaal Congres ertoe geleid hebben de artikelen 93 en 94 aan te nemen, is het verantwoord in de Grondwet een bepaling op te nemen waarbij de regelen betreffende de bevoegdheid, de samenstelling en de werkwijze van de administratieve rechtscolleges bij wet of krachtens een wet worden vastgesteld.

Daarentegen lijkt het niet nodig in de Grondwet meer uitgebreide bepalingen in te voegen wat de administratieve rechtscolleges betreft.

Immers, zoals hierboven ten aanzien van de Raad van State, zijn de administratieve rechtscolleges evenals de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht onderworpen aan de verplichting hun vonnissen met redenen te omkleden (Grondwet, artikel 97, eerste volzin), aan de verplichting te weigeren de besluiten en verordeningen die niet overeenstemmen met de wet, toe te passen (Grondwet, artikel 107), aan de verplichting « het recht van verweer dat onafscheidelijk is van elke akte van rechtsgezag » te eerbiedigen.

Daarentegen zijn de administratieve rechtscolleges niet onderworpen aan de bij artikel 96 van de Grondwet voorgeschreven verplichting openbare terechtzittingen te houden, noch aan de verplichting hun vonnissen in openbare terechtzitting uit te spreken zoals bedoeld is in artikel 97, tweede volzin. Zijn de administratieve rechtscolleges niettemin in bepaalde gevallen aan die verplichtingen onderworpen, dan is dat niet krachtens de Grondwet, maar krachtens andere teksten zoals artikel 6, 1^o, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of de wetten en de reglementen tot vaststelling van de procedures die voor de verschillende rechtscolleges moeten worden gevolgd.

De administratieve rechtscolleges verschillen zozeer de ene van de andere wat hun bevoegdheid, wat hun samenstelling en wat hun respectieve functie betreft dat het niet mogelijk is in de Grondwet regelen in te schrijven die op alle rechtscolleges eenvormig kunnen worden toegepast buiten de regelen die reeds voorkomen in de artikelen 97 (eerste volzin) en 107. Onder voorbehoud van de eerbiediging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, komt het aan de wetgever toe om te oordelen, bijvoorbeeld, of een bepaald administratief rechtscollege al dan niet moet onderworpen worden aan de regel van de openbaarheid van de terechtzittingen en aan de regel van de openbaarheid van de vonnissen.

De goedkeuring van deze grondwettelijke bepaling zal in talrijke gevallen vergen dat de werkwijze van administratieve rechtscolleges, waarvan de organieke wet slechts de bevoegdheid en de samenstelling heeft vastgesteld, bij wet of krachtens de wet wordt geregeld.

Waar die nieuwe bepalingen invoegen ?

De laatste twee verklaringen tot herziening hebben het over een « nieuw hoofdstuk » in Titel III.

Cette formule plus générale que les précédentes est amplement justifiée.

Le Titre III « Des pouvoirs » comprend, à l'heure actuelle, les chapitres suivants :

Chapitre I

Des Chambres

Chapitre II

Du Roi et des Ministres

Chapitre III

Du pouvoir judiciaire

Chapitre IIIbis

Prévention et règlement de conflits

Chapitre IIIter

Des institutions régionales

Chapitre IV

Des institutions provinciales ou communales

Si, comme il est logique, lors des deux premières déclarations de révision, il avait été prévu l'insertion des dispositions relatives aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat dans un chapitre IIIbis nouveau, il faut constater qu'un chapitre IIIbis a été inséré dans la Constitution par la disposition constitutionnelle du 29 juillet 1980; il a trait à la « Prévention et (au) règlement de conflits » et ne comporte que le seul article 107ter qui, notamment, institue la Cour d'arbitrage.

Le chapitre IIIter ayant trait aux institutions régionales, on doit donc suggérer d'insérer les dispositions relatives aux juridictions administratives, et ce malgré un certain manque de logique dans la suite de l'énumération des pouvoirs, dans un chapitre IIIquater.

Il pourra facilement être porté remède à cette inélégance dans l'ordonnancement des dispositions constitutionnelles, si le Constituant adopte, comme la déclaration de révision du 6 octobre 1981 le lui permet, « une disposition finale permettant aux Chambres constituantes d'adapter la numérotation des articles de la Constitution ainsi que les subdivisions de celle-ci en titres, chapitres et sections ».

En attendant l'adoption d'une telle disposition, la proposition prévoit l'insertion d'un chapitre IIIquater intitulé « Des juridictions administratives » qui comprend un article 107quinquies relatif au Conseil d'Etat et un article 107sexies relatif aux autres juridictions administratives. En effet, nonobstant la haute position qui est la sienne parmi les juridictions visées par ce chapitre IIIquater, le Conseil d'Etat est lui-même une juridiction administrative.

**

Die formule, algemener dan de vorige, is volkomen gerechtvaardigd.

Titel III « De Machten » bevat thans de volgende hoofdstukken :

Hoofdstuk I

De Kamers

Hoofdstuk II

De Koning en de Ministers

Hoofdstuk III

De rechterlijke macht

Hoofdstuk IIIbis

Voorkoming en regeling van conflicten

Hoofdstuk IIIter

De gewestelijke instellingen

Hoofdstuk IV

De provinciale en gemeentelijke instellingen

Hoewel, zoals het logisch is, bij de eerste twee verklaringen tot herziening was gedacht aan de invoeging van bepalingen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State in een nieuw hoofdstuk IIIbis, toch dient te worden geconstateerd dat een hoofdstuk IIIbis in de Grondwet is opgenomen door de grondwettelijke bepalingen van 29 juli 1980; het heeft betrekking op de « Voorkoming en regeling van conflicten » en bevat slechts één artikel 107ter dat met name een Arbitragehof instelt.

Daar hoofdstuk IIIter betrekking heeft op de gewestelijke instellingen, moet derhalve in overweging worden gegeven bepalingen in een hoofdstuk IIIquater in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en zulks in weerwil van een bepaald gemis aan logica, in de opeenvolging van de opgesomde machten.

Deze weinig sierlijke schikking van de grondwettelijke bepalingen kan worden goedge maakt als de Grondwetgever, zoals de verklaring tot herziening van 6 oktober 1981 het hem mogelijk maakt, aanneemt « een slotbepaling die aan de Grondwetgevende Kamers toestaat de nummering van de artikelen van de Grondwet evenals de onderverdeling in titels, hoofdstukken en afdelingen aan te passen ».

In afwachting van de goedkeuring van een dergelijke bepaling, wordt de invoeging voorgesteld van een hoofdstuk IIIquater getiteld « Administratieve rechtscolleges » dat een artikel 107quinquies betreffende de Raad van State en een artikel 107sexties betreffende de administratieve rechtscolleges behelst. Niettegenstaande de hoge positie die de Raad van State bekleedt onder de in dit hoofdstuk IIIquater bedoelde rechtscolleges, is hij immers zelf een administratief rechtscollege.

**

PROPOSITION

— — —

ARTICLE UNIQUE

Dans le Titre III de la Constitution, est inséré un chapitre III^{quater} intitulé « Des juridictions administratives » comprenant les article 107^{quinquies} et 107^{sexies}, libellés comme suit :

« Article 107^{quinquies}. — Il y a, pour toute la Belgique, un Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat donne, dans les cas déterminés par la loi, des avis sur les avant-projets et propositions de loi et de décret ainsi que sur les projets d'arrêtés réglementaires.

Le Conseil d'Etat connaît des recours en annulation formés pour cause d'excès de pouvoir contre les actes des autorités administratives et contre les décisions des juridictions administratives, sauf les exceptions prévues par la loi.

La loi peut conférer au Conseil d'Etat des attributions supplémentaires.

La loi règle l'organisation du Conseil d'Etat; elle fixe le statut des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat.

Article 107^{sexies}. — La compétence, la composition et le fonctionnement des juridictions administratives autre que le Conseil d'Etat, sont réglés par la loi ou en vertu de la loi. »

Le Premier Ministre,

W. MARTENS.

*Le Vice-Premier Ministre et
Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,*

Ch.-F. NOTHOMB.

VOORSTEL

— — —

ENIG ARTIKEL

In Titel III van de Grondwet wordt een hoofdstuk III^{quater} getiteld « Administratieve rechtscolleges » ingevoegd dat de artikelen 107^{quinquies} en 107^{sexies} omvat, luidend als volgt :

« Artikel 107^{quinquies}. — Er is een Raad van State voor heel België.

De Raad van State verstrekt in de bij de wet bepaalde gevallen adviezen over de voorontwerpen en voorstellen van wet en van decreet alsook over de ontwerpen van reglementaire besluiten.

De Raad van State neemt kennis van de beroepen tot nietigverklaring ingesteld wegens machtsoverschrijding tegen de handelingen van de administratieve overheden en tegen de beslissingen van de administratieve rechtscolleges, behalve de bij de wet vermelde uitzonderingen.

De wet kan aan de Raad van State bijkomende bevoegdheden verlenen.

De wet regelt de organisatie van de Raad van State; zij stelt het statuut vast van de ambtsdragers bij de Raad van State.

Artikel 107^{sexies}. — De bevoegdheid, de samenstelling en de werkwijze van de andere administratieve rechtscolleges dan de Raad van State worden door de wet of krachtens de wet geregeld. »

De Eerste Minister,

W. MARTENS.

*De Vice-Eerste Minister en
Minister van Binnenlandse Zaken en van Openbaar Ambt,*

Ch.-F. NOTHOMB.