

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

24 MEI 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscollèges en de Raad van State (Verklaring van de wetgevende macht, zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206 van 18 oktober 1991)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN UITGEBRACHT DOOR DE HEER HASQUIN

A. ALGEMENE BESPREKING

1. Raad van State

a) Algemeen

De Minister van Binnenlandse Zaken, Ambtenarenzaken en Vreemdelingenzaken wijst erop dat de voorgestelde herziening strekt om, naar het voorbeeld van artikel 95 van de Grondwet over het Hof van Cassatie, ook een bepaling betreffende de Raad van State in de Grondwet op te nemen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Swaelen, voorzitter; Arts, Benker, Cerexhe, Erdman, Lallemand, Lozie, Schiltz, Taminiaux, Van Belle, Vandenberghe en Hasquin, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren de Donnée, De Roo, Dierickx, Flagothier, Garcia, Goovaerts, Monfils en Tavernier.
3. Andere senatoren: de heren Barzin en Desmedt.

R. A 15570

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

100-48/1° (B.Z. 1991-1992): Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

24 MAI 1993

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 le «Moniteur belge» n° 206 du 18 octobre 1991)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS PAR M. HASQUIN

A. DISCUSSION GENERALE

1. Conseil d'Etat

a) Généralités

Le ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Politique des étrangers souligne que la révision proposée tend à insérer dans la Constitution une disposition traitant du Conseil d'Etat, par analogie avec l'article 95 de la Constitution qui traite de la Cour de cassation.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Swaelen, président; Arts, Benker, Cerexhe, Erdman, Lallemand, Lozie, Schiltz, Taminiaux, Van Belle, Vandenberghe et Hasquin, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. de Donnée, De Roo, Dierickx, Flagothier, Garcia, Goovaerts, Monfils et Tavernier.
3. Membres suppléants: MM. Barzin et Desmedt.

R. A 15570

Voir:

Document du Sénat:

100-48/1° (S.E. 1991-1992): Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.

De Raad van State werd immers bij wet opgericht in 1946, maar werd, in tegenstelling tot de gewone hoven en rechtbanken in 1831, niet in de Grondwet vermeld. Het voornemen om alsnog een bepaling over de Raad van State in de Grondwet op te nemen bestaat al enige tijd, maar dit voornemen werd tot op heden nooit uitgevoerd.

De Minister benadrukt dat dit in de praktijk niet veel zal veranderen, maar dit neemt niet weg dat het aangewezen is dat de Raad van State eindelijk haar plaats krijgt in de Grondwet.

Meerdere leden verheugen zich over het feit dat men de Raad van State grondwettelijk erkent in dit artikel.

Een lid wijst erop dat reeds voordien een voorstel werd verworpen dat ertoe strekte de Raad van State in de Grondwet te vermelden. De tekst die hier wordt voorgesteld is alleszins een betere tekst.

Een ander lid merkt op dat dit ontwerp een erkenning is van de activiteiten van de Raad van State in de afgelopen decennia. Het ontbreken van de vermelding van de Raad van State in de Grondwet is inderdaad een groot tekort.

Een ander lid verheugt zich eveneens over de opname van een bepaling betreffende de Raad van State in de Grondwet. Hij wijst erop dat artikel 107*quinquies*, eerste lid de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State opdraagt aan de wetgever. Het tweede lid regelt evenwel reeds in grote lijnen de bevoegdheid. Het lid meent dat dit tweede lid aldus algemene beginselen vastlegt waarvan de wettelijke regeling inzake de bevoegdheid van de Raad van State niet zal kunnen afwijken. Hij betreurt dat de grondwetgever de wetgever niet meer ruimte geeft door de mogelijkheid te laten aan de Raad van State nog andere functies toe te kennen dan een advizerende en een rechtsprekende functie. Daarom ware het volgens hem beter het tweede lid te laten vervallen.

Een lid nuanceert dat er al sinds geruime tijd geen twijfel meer bestaat over de grondwettelijkheid van de oprichting in 1946 van de Raad van State en dat de Raad van State niet echt vragende partij is voor de inschrijving in artikel 107*quinquies*.

De Minister stelt vast dat er een grote consensus bestaat in de Commissie over de grondwettelijke erkenning van de Raad van State.

b) Regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie

De Minister wijst erop dat de vraag rees of men de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State verder bij koninklijk besluit kan regelen of slechts bij een wet.

En effet, le Conseil d'Etat, créé par la loi en 1946, n'a jamais été mentionné dans la Constitution, contrairement aux cours et tribunaux ordinaires, dont il est question depuis 1831. L'intention d'inscrire encore une disposition relative au Conseil d'Etat dans la Constitution s'est fait jour depuis quelque temps, mais n'a jamais été concrétisée jusqu'à présent.

Le ministre souligne que le fait de mentionner le Conseil d'Etat dans la Constitution ne changera pas grand-chose dans la pratique, mais qu'il convenait en tout cas de le faire.

Plusieurs membres se réjouissent de la reconnaissance constitutionnelle du Conseil d'Etat que cet article implique.

Un membre souligne qu'une proposition visant à mentionner le Conseil d'Etat dans la Constitution avait été rejetée précédemment. Le texte qui nous est soumis est en tout cas meilleur.

Un autre membre fait remarquer que le projet à l'examen apporte la reconnaissance des activités du Conseil d'Etat au cours de la dernière décennie. L'absence de toute référence au Conseil d'Etat dans la Constitution constitue effectivement une lacune importante.

Un autre membre se réjouit également de l'insertion d'une disposition relative au Conseil d'Etat dans la Constitution. Il souligne que l'article 107*quinquies*, premier alinéa, confie la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat au législateur. Toutefois, le deuxième alinéa règle déjà dans les grandes lignes les compétences du Conseil d'Etat. L'intervenant estime que ce deuxième alinéa fixe des principes généraux auxquels ne pourra pas déroger le régime légal relatif à la compétence du Conseil d'Etat. Il regrette que le constituant ne donne pas au législateur une marge de manœuvre plus large, en lui laissant la possibilité de confier au Conseil d'Etat d'autres missions que celles de faire droit et d'émettre des avis. Il lui semble, dès lors, préférable de supprimer le deuxième alinéa.

Un membre nuance quelque peu les choses en déclarant qu'il y a longtemps qu'il n'y a plus de doute sur la constitutionnalité de la création du Conseil d'Etat en 1946 et que ce dernier n'est pas vraiment demandeur d'une inscription à l'article 107*quinquies*.

Le ministre constate qu'il existe, au sein de la Commission, un large consensus au sujet de la reconnaissance constitutionnelle du Conseil d'Etat.

b) Règlement de la procédure devant la section d'administration

Le ministre signale que la question s'est posée de savoir si l'on peut continuer à régler la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat par arrêté royal ou si l'on ne peut plus le faire que par une loi.

Eenzijds kan men aanvoeren dat de procedure voor een belangrijke instelling als de Raad van State bij wet geregeld dient te worden. Anderzijds werd de rechtspleging tot nu toe steeds bij koninklijk besluit geregeld⁽¹⁾ tot ieders voldoening. Dit gebeurt echter in uitvoering van de wet die de algemene principes vastlegt. Om praktische redenen werd voorgesteld om de rechtspleging verder op deze wijze te kunnen regelen, om te vermijden dat de wetgever *ab ovo* een volledig nieuwe procedureregeling voor de Raad van State zou moeten opstellen. Daarom werd in dit ontwerp bepaald dat de wetgever de regeling van deze aangelegenheid aan de Koning kan delegeren.

Een lid stemt in met de oplossing om de rechtspleging door de Koning te laten regelen, gelet op het feit dat dit tot nu toe steeds op die wijze gebeurde.

Een ander lid stelt vast dat voor de gewone hoven en rechtbanken, evenals voor het Arbitragehof, de rechtspleging bij wet wordt geregeld. Ook al betreurt hij dat deze optie niet werd weerhouden voor de afdeling administratie van de Raad van State, kan hij zich neerleggen bij het argument dat de rechtspleging tot nu toe steeds door de Koning werd geregeld. Het lid vraagt zich af of de wetgever nu de algemene beginselen van de rechtspleging kan vastleggen die tot nu toe bij koninklijk besluit werden geregeld, gelet op artikel 107^{quinquies}, eerste lid *in fine*. Zou een dergelijke wettelijke regeling van de beginselen van de rechtspleging met zich mee brengen dat sommige algemene bepalingen van de huidige regeling vervallen of moeten worden opgeheven? Met het oog op de rechtszekerheid is het belangrijk te weten hoe dit probleem kan worden opgelost.

Een lid betreurt dat de rechtspleging van de Raad van State verder bij koninklijk besluit zal worden geregeld. Het is immers een belangrijke aangelegenheid, gelet op de grondrechten m.b.t. de rechterlijke procedure. De rechtspleging zou beter bij wet geregeld worden met het oog op de stabiliteit van de rechtspleging, die geen tijdelijke aangelegenheid mag zijn, maar in zekere zin een permanente regeling die een hoge mate van rechtszekerheid moet bieden. Het argument dat men tot nu toe steeds de rechtspleging voor de Raad van State bij koninklijk besluit heeft geregeld, lijkt hem weinig overtuigend.

De Minister repliceert dat de wijzigingen van het Gerechtelijk Wetboek ook voldoende frequent zijn om te twijfelen aan het eeuwige karakter van de gerechtelijke procedure. Uiteindelijk zou het, ook wat de gewone hoven en rechtbanken betreft, geen slecht idee zijn om de grote principes bij wet te regelen en de

On peut estimer qu'étant donné l'importance de cette institution, la procédure doit être réglée par la loi, mais aussi que, jusqu'à présent, elle l'a toujours été par arrêté royal⁽¹⁾ — à la satisfaction générale — et ce en exécution de la loi qui a établi les principes généraux. Pour des raisons pratiques, l'on a proposé de prévoir que l'on pouvait continuer à régler la procédure de cette façon, pour éviter que le législateur ne doive rédiger *ab ovo* un tout nouveau règlement de procédure devant le Conseil d'Etat. C'est pourquoi le projet en discussion dispose que le législateur peut déléguer au Roi le pouvoir de régler cette matière.

Un commissaire approuve la solution qui consiste à faire régler la procédure par le Roi, étant donné qu'il en a toujours été ainsi jusqu'à présent.

Un autre membre constate que, pour ce qui est des cours et des tribunaux ordinaires, et pour la Cour d'arbitrage, la procédure est réglée par la loi. Il déplore que l'on n'ait pas choisi la même voie pour ce qui est de la section d'administration du Conseil d'Etat, mais admet l'exactitude de l'argument selon lequel la procédure a toujours été réglée par le Roi jusqu'à présent. A la lumière de l'article 107^{quinquies}, premier alinéa, *in fine*, l'intervenant se demande si, désormais, le législateur pourrait fixer les principes généraux de la procédure, alors que, jusqu'à ce jour, ils l'ont été par arrêté royal. Si oui, certaines dispositions générales de la réglementation actuelle ne deviennent-elles pas caduques ou ne doivent-elles pas être abrogées? Il importe, pour assurer la sécurité juridique, que l'on sache comment ce problème peut être résolu.

Un membre déplore que la procédure devant le Conseil d'Etat continuera d'être réglée par arrêté royal. Il estime qu'il s'agit d'une matière importante, étant donné qu'il existe des droits fondamentaux relatifs à la procédure judiciaire. Il vaudrait mieux, pour la stabilité de la procédure, qu'elle soit réglée par la loi. En effet, elle ne peut pas avoir un caractère temporaire. Au contraire, elle doit offrir, de par sa permanence, un degré élevé de sécurité juridique. L'argument selon lequel l'on a toujours, jusqu'à présent, réglé la procédure devant le Conseil d'Etat par arrêté royal ne lui semble pas très convaincant.

Le ministre réplique que les modifications du Code judiciaire sont également à ce point fréquentes que l'on peut, à juste titre, se mettre à douter de la pérennité de la procédure judiciaire. Finalement, l'idée de faire régler les grands principes par la loi et d'en confier l'application au Roi, y compris pour ce qui est des

(1) Zie m.n. Reg. B. van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de Raad van State inzake de dwangsom en koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State.

(1) Voir notamment l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

uitwerking ervan aan de Koning over te laten. Op die manier zou men daadwerkelijke hervormingen kunnen doorvoeren in plaats van frequente fragmentaire wijzigingen.

Een ander lid verklaart de voorkeur te geven aan een louter wettelijk regeling van de rechtspleging voor de Raad van State, maar kan begrip opbrengen voor het argument dat werd aangevoerd om de bestaande regeling bij koninklijk besluit te behouden. Hij merkt op dat volgens artikel 107*quinquies*, eerste lid *in fine* de Koning niet rechtstreeks in uitvoering van de Grondwet de bevoegdheid krijgt om de rechtspleging te regelen, maar dat de wetgever hem deze bevoegdheid kan verlenen.

c) Plaats van de Raad van State in de Grondwet

Een lid verklaart er persoonlijk van overtuigd te zijn dat het beter ware om de Raad van State te splitsen bij de inschrijving in de Grondwet, met het oog op de verschillende grondwettelijke machten: men zou een onderscheid kunnen maken tussen de adviseerende afdeling wetgeving, die men eerder zou kunnen klasseren bij de wetgevende macht en tussen de rechtsprekende afdeling administratie, die men eerder bij de rechterlijke macht zou kunnen onderbrengen. Hij meent dat wanneer men vandaag voor het eerst een wet op de Raad van State zou uitwerken, men zeer waarschijnlijk rekening zou houden met een strikte scheiding tussen het adviseerend orgaan enerzijds en het rechtsprekend orgaan anderzijds. Men kan dit enigszins vergelijken met het afschaffen van het Kroonberoep in Nederland na het arrest Benthem van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (1).

De Raad van State neemt in de Grondwet een plaats *sui generis* in, aangezien ze niet behoort tot de gewone rechterlijke macht, net zomin als het Arbitragehof, wat uiteraard niet wegneemt dat de afdeling administratie van de Raad van State een volwaardig rechtscollege is. De opnemings in de Grondwet is dan ook te beschouwen als een erkenning van de rol die de Raad van State onafgebroken reeds meer dan veertig jaar vervult. Het bewijst dat de burger in België een zeer goede rechtsbescherming kent in vergelijking met andere landen, gelet op de recente ontwikkelingen inzake het administratief kort geding, het Arbitragehof en de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de uitvoerende macht en de rechterlijke macht.

Het is allerm minst de bedoeling met dit artikel een competitie tussen de verschillende rechtscolleges in het leven te roepen. Artikel 107*quinquies* wijzigt immers niets aan de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken en de afdeling administratie van de Raad van State.

Een derde lid sluit zich aan bij de tevredenheid over de grondwettelijke erkenning van de Raad van State. Hij wijst eveneens op de originele keuze van de plaats

cours et des tribunaux ordinaires, n'est pas mauvaise. Elle ouvre la possibilité de réaliser de véritables réformes, au lieu que l'on en soit réduit à se contenter de fréquentes modifications fragmentaires.

Un autre membre déclare qu'il donne la préférence à un règlement légal pur et simple de la procédure devant le Conseil d'Etat, mais qu'il peut comprendre l'argument qui a été avancé en faveur du maintien du système de règlement par arrêté royal. Il fait observer que, constitutionnellement, le pouvoir de régler la procédure n'est pas confié directement au Roi par l'article 107*quinquies*, premier alinéa, *in fine*, mais qu'il est simplement dit que le législateur peut lui conférer ce pouvoir.

c) Place du Conseil d'Etat dans la Constitution

Un membre se dit convaincu qu'à l'occasion de sa constitutionnalisation, il eût été préférable de scinder le Conseil d'Etat pour tenir compte des différents pouvoirs constitutionnels: l'on aurait pu faire une distinction entre la section consultative de législation que l'on aurait pu ranger plutôt du côté du pouvoir législatif, et la section juridictionnelle d'administration, que l'on aurait pu rattacher au pouvoir judiciaire. Il pense que si l'on devait élaborer, aujourd'hui, pour la première fois, une loi sur le Conseil d'Etat, l'on observerait très vraisemblablement une stricte séparation entre l'organe consultatif et l'organe juridictionnel. L'on pourrait comparer dans une certaine mesure les choses à la suppression du «*Kroonberoep*» (litiges portés devant la Couronne) aux Pays-Bas, à la suite de l'arrêt Benthem de la Cour européenne des droits de l'homme (1).

Le Conseil d'Etat occupera dans la Constitution une place *sui generis* puisque, à l'instar de la Cour d'arbitrage, il n'appartient pas au pouvoir judiciaire ordinaire, ce qui n'empêche évidemment pas que la section d'administration du Conseil d'Etat soit une juridiction à part entière. Cette inscription dans la Constitution doit dès lors être considérée comme une consécration du rôle que le Conseil d'Etat a rempli sans discontinuer depuis plus de 40 ans. Cela prouve que grâce à l'évolution récente du référé administratif, à la mise en place de la Cour d'arbitrage et à l'organisation de la responsabilité civile du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, le citoyen belge bénéficie d'une très bonne protection juridique comparativement à ce qui se passe dans d'autres pays.

L'article proposé n'a nullement pour but de mettre les différentes juridictions en compétition les unes avec les autres. En effet, l'article 107*quinquies* ne modifie en rien la répartition des compétences existant entre les cours et tribunaux ordinaires et la section d'administration du Conseil d'Etat.

Un troisième membre dit partager la satisfaction de voir l'existence du Conseil d'Etat consacrée par la Constitution. Il souligne également l'originalité du

(1) E.H.R.M., 23 oktober 1985, *Arrêts et Décisions*, série A, vol. 97.

(1) C.E.D.H., 23 octobre 1985, *Arrêts et Décisions*, série A, vol. 97.

in de Grondwet. Het feit dat de Raad van State niet in hoofdstuk III (« De rechterlijke macht ») van titel III wordt geplaatst, maar in een nieuw hoofdstuk III^{quater} (« De Raad van State en de administratieve rechtscolleges ») van dezelfde titel, wijst erop dat de Raad van State, net zomin als het Arbitragehof, behoort tot de rechterlijke macht, wat echter niet betekent dat de afdeling administratie geen rechterlijke functie uitoefent, zoals een vorige spreker reeds verklaarde.

Specifiek voor de Raad van State is immers dat ze in toepassing van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State administratieve akten kan vernietigen op verzoek van een particulier, die daaruit op zich beschouwd voor zichzelf geen recht put. Zo brengt de vernietiging van een benoeming op verzoek van een particulier niet automatisch de benoeming van deze particulier met zich mee of een recht op schadevergoeding voor deze particulier. Deze vorm van objectief contentieux is een bijzonder kenmerk van de rechtsbescherming door de afdeling administratie van de Raad van State in vergelijking met de gewone hoven en rechtbanken, die immers rechtstreeks oordelen over de subjectieve rechten van de betrokken particulier.

De spreker betreurt eveneens dat men de adviesfunctie van de Raad van State bij deze gelegenheid niet afsplitst van de rechtsprekende functie. Dit hoeft niet met zich mee te brengen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State tot de wetgevende macht zou moeten behoren. Het zou volgens het lid alleszins beter zijn om de rechterlijke functie van de Raad van State apart te vermelden in de Grondwet, aangezien thans het gezag van de afdeling administratie tot op zekere hoogte wordt aangetast door het feit dat de afdeling wetgeving een advizerende functie heeft, waarbij haar adviezen niet altijd worden gevolgd door de wetgever. Dit wekt immers vaak de indruk dat de wetgever zich in die gevallen niet neerlegt bij de Raad van State in haar geheel, dus ook in haar rechterlijke functie. Deze mogelijke verwarring tussen rechtsprekende en advizerende functie wordt helaas gehandhaafd.

De Minister verklaart dat het wellicht toch geen goed idee zou zijn om de twee afdelingen van de Raad van State volledig van elkaar te scheiden. De afdeling wetgeving put immers veel gezag uit de verbondenheid met de afdeling administratie. Wanneer men de afdeling wetgeving zou herleiden tot een adviesbureau voor de Regering en voor het Parlement, zouden de adviezen waarschijnlijk niet hetzelfde gezag hebben als nu het geval is.

2. Administratieve rechtscolleges van eerste aanleg

a) Algemeen

Een lid wijst op de concrete problemen die kunnen rijzen met betrekking tot de bevoegdheid *ratione loci*.

choix de l'endroit d'inscription dans la Constitution. Le fait qu'il soit question du Conseil d'Etat non pas au chapitre III (Du pouvoir judiciaire) du titre III, mais dans un nouveau chapitre III^{quater} (Du Conseil d'Etat et des juridictions administratives) de ce même titre, indique que, pas plus que la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat ne fait partie du pouvoir judiciaire comme un précédent intervenant l'a déjà souligné, cela ne signifie, toutefois, pas que la section d'administration n'exerce pas une fonction judiciaire.

La spécificité du Conseil d'Etat réside dans le fait qu'en application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il peut prononcer la nullité d'actes administratifs à la requête d'un particulier, lequel ne tire aucun droit personnel de cette nullité. Ainsi l'annulation d'une nomination prononcée à la requête d'un particulier n'entraîne-t-elle pas automatiquement la nomination de ce dernier ou n'ouvre-t-elle aucun droit à réparation à son avantage. Cette forme de contentieux objectif est une caractéristique particulière qui différencie la protection juridique assurée par la section d'administration du Conseil d'Etat de celle des cours et tribunaux ordinaires, lesquels se prononcent en effet directement sur les droits subjectifs du particulier intéressé.

L'intervenant regrette également que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour dissocier la fonction consultative du Conseil d'Etat de sa fonction juridictionnelle. Il n'en résulte pas nécessairement que la section de législation du Conseil d'Etat doive relever du pouvoir législatif. Selon l'intervenant, mieux vaudrait, en tout cas, mentionner la fonction judiciaire du Conseil d'Etat à part dans la Constitution, car à l'heure actuelle, l'autorité de la section d'administration souffre dans une certaine mesure du caractère consultatif de la fonction de la section de législation, les avis de celle-ci n'étant pas toujours suivis par le législateur. Cette situation suscite en effet souvent l'impression que, dans ces cas-là, le législateur ne se soumet pas au Conseil d'Etat pris dans son ensemble, c'est-à-dire en y incluant la fonction judiciaire. Cette confusion possible entre la fonction juridictionnelle et la fonction consultative est, malheureusement, maintenue.

Le ministre déclare que malgré tout, l'idée de dissocier tout à fait les deux sections du Conseil d'Etat, ne serait pas bonne. Le lien qui unit la section de législation à la section d'administration lui confie, en effet, une grande autorité. Si celle-ci devrait être ramenée au rang de bureau consultatif du Gouvernement et du Parlement, ses avis n'auraient vraisemblablement pas autant d'autorité qu'ils en ont actuellement.

2. Juridictions administratives de première instance

a) Généralités

Un commissaire attire l'attention sur les problèmes concrets qui peuvent surgir en ce qui concerne la com-

Wanneer men daar immers de klassieke regel aanwendt van de woonplaats van de verweerder, zal het administratief rechtscollege van eerste aanleg te Brussel het overgrote deel van de procesvoering dragen, aangezien de overheidsadministratie zich voor een belangrijk deel in Brussel bevindt. Een andere optie, nl. de woonplaats van de eiser als uitgangspunt nemen, stelt eveneens problemen wanneer er meerdere eisers zouden zijn en brengt dus met zich mee dat in verschillende provincies dezelfde rechtsvraag moet worden behandeld. Hiervoor zal dus een oplossing gevonden moeten worden.

Bovendien zal de oprichting van administratieve rechtscolleges van eerste aanleg niet mogen leiden tot een verdere verlenging van de termijn waarbinnen de zaken beslecht worden. Op dit moment is België, wat betreft het administratief contentieux, een land met twee snelheden: de afhandelingstermijn voor zaken voor de Franstalige kamers van de afdeling administratie van de Raad van State bedraagt 18 à 24 maanden, terwijl dit voor de Nederlandstalige kamers 5 jaar is, wat te wijten is aan de hoge belasting van deze kamers. Het betreft dus een aanzienlijke achterstand, die niet wordt ingehaald, gelet op het stijgend aantal zaken die aanhangig worden gemaakt.

De spreker verwijst naar de oprichting van de rechtbank van eerste aanleg bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg. Daar heeft men geopteerd om deze rechtbank voor een aantal geschillen in eerste aanleg bevoegd te maken, waarbij het Hof als beroepsrechter zetelt, terwijl het Hof voor een aantal andere zaken alleen bevoegd is, zodat de behandelingstermijnen in die aangelegenheden niet te lang worden.

Een ander lid wijst op de grote verscheidenheid van de thans bestaande administratieve rechtsprekende organen, waarvoor men in de toekomst administratieve rechtscolleges van eerste aanleg in de plaats zou kunnen stellen. Hij stelt vast dat volgens artikel 107^{quinquies} een administratief rechtscollege enkel kan worden opgericht dan krachtens een wet. Dit betekent m.a.w. dat, in tegenstelling tot de gevallen waar een aangelegenheid bij of door een wet kan worden geregeld, de wetgever de regeling van deze aangelegenheid kan opdragen aan andere organen, zoals de Koning. Hij vraagt zich af of dit wel degelijk de bedoeling is, aangezien hij persoonlijk liever de regeling van deze aangelegenheid aan de wetgever zou voorbehouden.

Een derde lid benadrukt dat dit artikel niets wijzigt aan het systeem van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, zodat de geschillen in verband met politieke rechten nog steeds tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken behoren, tenzij de wetgever hiervan afwijkt. Bij de invoering van het Gerechtelijk Wetboek heeft men immers de arbeids-

pétence *ratione loci*. En effet, si l'on applique la règle classique selon laquelle il faut se baser sur le domicile du défendeur, la juridiction administrative de première instance de Bruxelles devra assurer la majeure partie des procédures, étant donné qu'une part importante des administrations publiques se trouvent à Bruxelles. Une autre option, qui consisterait à se baser sur le domicile du demandeur, soulèverait également des problèmes dans l'hypothèse où il y aurait plusieurs demandeurs, et elle entraînerait, dès lors, l'obligation d'examiner la même question de droit dans des provinces différentes. Il y a donc un problème à résoudre.

En outre, la création de juridictions administratives de première instance ne pourra pas entraîner une prolongation supplémentaire du délai dans lequel les affaires doivent être tranchées. En ce qui concerne le contentieux administratif, la Belgique est actuellement un pays à deux vitesses: le délai de règlement des affaires devant les chambres de langue française de la section d'administration du Conseil d'Etat oscille entre 18 et 24 mois et, pour les chambres de langue néerlandaise, il est de 5 ans, cela en raison de la surcharge de ces chambres. L'arriéré est donc considérable et, comme le nombre d'affaires dont sont saisies ces chambres ne cesse de croître, il n'est pas en voie d'être résorbé.

L'intervenant fait référence à la création du tribunal de première instance près la Cour de Justice des Communautés européennes à Luxembourg. L'on a choisi d'habiliter ce tribunal à connaître en première instance d'un certain nombre de litiges pour lesquels la Cour siège comme juridiction d'appel, mais celle-ci est seule compétente pour un certain nombre d'autres affaires, pour lesquelles, grâce à cela, les délais d'examen ne deviennent pas trop long.

Un autre commissaire attire l'attention sur le fait qu'il y a une grande diversité d'organes administratifs de jugement, lesquels devraient être remplacés, à l'avenir, par des juridictions administratives de première instance. Il constate que, selon l'article 107^{quinquies}, une juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. Cela signifie que, contrairement à ce qui se passe dans les cas où seule une loi peut régler les choses, le législateur peut charger ici d'autres organes, comme le Roi, de les régler. L'intervenant se demande si tel est bien l'objectif poursuivi, et note que, personnellement, il préférerait que l'on réserve le règlement de cette matière au législateur.

Un troisième membre souligne que cet article ne change rien au système prévu par les articles 93 et 94 de la Constitution, si bien que les litiges relatifs à des droits politiques relèveront toujours de la compétence des cours et tribunaux ordinaires, à moins que le législateur n'y déroge. En effet, en créant le Code judiciaire, l'on a accordé aux tribunaux du travail une

rechtbanken een aantal politieke rechten toegekend die voordien tot de bevoegdheid van een aantal toenmalige administratieve rechtscolleges behoorden. Het is echter niet in deze betekenis dat men het begrip «administratief rechtscollege» in artikel 107*quinquies*, derde lid, moet begrijpen. Het is enkel de bedoeling een aantal aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van de Raad van State behoren, aan de administratieve rechtscolleges toe te wijzen. Het begrip «administratieve rechtscollege» mag niet zo ruim worden begrepen dat alle politieke rechten in de zin van artikel 93 van de Grondwet aan deze rechtscolleges kunnen worden toegewezen.

De spreker stelt vervolgens de vraag hoe de rechtspleging voor deze administratieve rechtscolleges geregeld moet worden. Zal deze rechtspleging bij wet of bij koninklijk besluit geregeld worden? Dit blijkt niet uit de bewoordingen van artikel 107*quinquies* zelf, aangezien het enkel spreekt over het «instellen» van administratieve rechtscolleges krachtens een wet. Is het mogelijk dat men een tussenoplossing kiest naar het voorbeeld van de Raad van State, door namelijk bepaalde essentiële elementen van de procedure bij wet te regelen en de regeling van minder belangrijke aspecten aan de Koning op te dragen? Op die manier kunnen voor de Raad van State en de administratieve rechtscolleges eventueel dezelfde basisregels inzake rechtspleging worden uitgewerkt, terwijl de details in de respectieve koninklijke besluiten kunnen worden vastgelegd.

De Minister stelt dat voor de rechtspleging voor de administratieve rechtscolleges volgens hem best de algemene beginselen grondig bij wet worden geregeld, waarna de Koning de verdere details kan regelen. De wetgever staat het in elk geval vrij om de regeling in belangrijke mate aan de Koning over te laten.

Een lid wijst op het gevaar dat de uitbreiding van het aantal administratieve rechtscolleges meebrengt, nl. dat de administratie, voorzover ze ook een rechterlijke functie uitoefent, rechter en partij wordt. Bovendien leidt het tot een versnippering van de rechtspraak met daarenboven het gevaar van hiaten in de rechtsbescherming, waarbij het ene rechtscollege zich onbevoegd verklaart, omdat een andere rechtscollege bevoegd zou zijn, dat zich echter ook onbevoegd verklaart. De oprichting van administratieve rechtscolleges is voor de rechtszoekende dus niet noodzakelijk een verbetering.

De Minister verwijst naar de bestaande wetsvoorstellen inzake de oprichting van administratieve rechtscolleges van eerste aanleg. De Regering achtte het aangewezen hiervoor een werkgroep op te richten, waarvan het verslag zeker na het zomerreces beschikbaar zal zijn. De Minister verklaart geen vaderschap over een eventuele hervorming van de administratieve rechtspraak op te eisen, zodat een uiteindelijke tekst in principe ook in de vorm van een wetsvoorstel kan worden ingediend, rekening hou-

série de droits politiques qui relevaient précédemment de la compétence d'un certain nombre de juridictions administratives de l'époque. Ce n'est toutefois pas dans ce sens qu'il faut comprendre la notion de «juridiction administrative» dont il est question à l'article 107*quinquies*, troisième alinéa. L'on entend simplement attribuer aux juridictions administratives une série de matières qui relèvent actuellement de la compétence du Conseil d'Etat. L'interprétation de la notion de «juridiction administrative» ne peut pas être large au point de permettre d'attribuer à ces juridictions tous les droits politiques au sens de l'article 93 de la Constitution.

L'intervenant demande ensuite comment il convient de régler la procédure devant ces juridictions administratives. Doit-elle être réglée par la loi ou par arrêt royal? L'article 107*quinquies* proprement dit n'est pas clair à ce sujet. Il y est uniquement question de l'«établissement» de juridictions administratives. Est-il possible d'opter pour une solution intermédiaire, comme pour ce qui est du Conseil d'Etat, c'est-à-dire en réglant par la loi certains éléments essentiels de la procédure et en chargeant le Roi de régler des aspects secondaires? L'on pourrait ainsi élaborer éventuellement les mêmes règles de base pour ce qui est de la procédure devant le Conseil d'Etat que pour la procédure devant les juridictions administratives, et les détails pourraient être fixés par la voie d'arrêtés royaux.

Le ministre estime qu'il est préférable de régler minutieusement par la voie légale les principes généraux de la procédure devant les juridictions administratives et de confier ensuite au Roi le soin de régler les autres détails. En tout cas, le législateur a la faculté de confier un large pouvoir de réglementation au Roi.

Un commissaire souligne le danger que l'extension du nombre des juridictions administratives entraîne, du fait que l'administration devient juge et partie pour autant qu'elle exerce également une fonction judiciaire. Cette extension donne en outre lieu à une fragmentation de la jurisprudence et risque de surcroît, de créer des «lacunes» dans la protection juridique, comme dans le cas où une juridiction se déclare incompétente, parce qu'elle estime une autre compétente, qui, elle, pense le contraire. L'établissement de juridictions administratives ne constitue donc pas nécessairement une amélioration pour le justiciable.

Le ministre renvoie aux propositions de loi existantes en matière d'établissement de juridictions administratives de première instance. Le Gouvernement a estimé qu'il convenait de créer un groupe de travail à cet effet, dont le rapport sera sûrement disponible après les vacances d'été. Le ministre déclare qu'il ne revendique pas la paternité d'une éventuelle réforme de la jurisprudence administrative, et qu'en principe, compte tenu de tous les éléments en jeu, un texte définitif pourrait également être déposé sous la

dend met alle elementen. Dit neemt niet weg dat een dergelijke hervorming noodzakelijk is en liefst afgerond wordt voor de eerstvolgende vernieuwing van het Parlement. Hij wijst er evenwel op dat de Code Napoléon enkel is ontstaan omdat de politicus op een bepaald moment een einde maakte aan de juridische discussies en de tekst liet goedkeuren door het Parlement.

b) Voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid

Een lid wijst erop dat er thans reeds provinciale evaluatiecommissies zijn, opgericht door de Vlaamse Gemeenschap die beslissen of een bepaalde persoon al dan niet kan erkend worden als gehandicapte (1).

Hij meent dat voorzover het hier nog niet zou gaan om administratieve rechtscolleges, dit alleszins het geval is bij de beroepscommissie.

Uit de tekst van artikel 107^{quinquies}, derde lid en 94 blijkt dat de bevoegdheid om administratieve rechtscolleges van welke aard ook op te richten, een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is. Volgens de constante rechtspraak van het Arbitragehof is het voor de Gemeenschappen en Gewesten niet mogelijk om in toepassing van hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) in deze voorbehouden aangelegenheden op te treden, tenzij wanneer ze hiervoor over een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging beschikken door de (bijzondere of gewone) wetten op de Staatshervorming.

Het lid stelt dat deze strenge voorwaarde niet toelaat tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde eis van de Gemeenschappen en Gewesten om bijzondere administratieve rechtscolleges op te richten met het oog op het uitoefenen van hun bevoegdheden, aangezien aan de eerder vermelde voorwaarden niet voldaan is, ook niet na de wijziging van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet.

Die wijziging werd immers vooral voorgenomen met het oog op het uitbreiden van de strafrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten (artikel 11 van de bijzondere wet), maar niet met het oog op de bevoegdheden, vermeld in de artikelen 4 tot 9. Zoals ook uit de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet blijkt, gelden voor deze artikelen nog steeds de voorbehouden aangelegenheden van de federale overheid (2).

(1) Zie artikel 40 Decr. VI. R van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, *Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 1990.

(2) Voorstel van de Regering, Gedr. St. Kamer, 1992-1993, nr. 831/1, blz. 3-4.

forme d'une proposition de loi. Il n'empêche qu'une telle réforme est nécessaire et qu'il serait préférable de l'achever avant le prochain renouvellement du Parlement. Il signale, toutefois, que le Code Napoléon n'a vu le jour que parce qu'à un moment donné, l'homme politique en question a voulu mettre fin aux discussions juridiques et a fait voter le texte par le Parlement.

b) Compétences réservées au pouvoir fédéral

Un membre souligne qu'il existe déjà des commissions d'évaluation provinciales, créées par la Communauté flamande, qui décident si une personne déterminée peut ou non être reconnue comme étant handicapée (1).

Il estime que si ces commissions ne sont pas encore des juridictions administratives, la commission de recours, quant à elle, l'est bel et bien.

Il ressort du texte des articles 107^{quinquies}, troisième alinéa, et 94, que le pouvoir de créer des juridictions administratives de quelque nature que ce soit est une compétence réservée par la Constitution au législateur fédéral. Selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, les Communautés et les Régions ne peuvent intervenir dans ces matières réservées, en application de leurs compétences implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980), à moins qu'elles n'en aient reçu l'autorisation spéciale et explicite par les lois (spéciales ou ordinaires) de réformes institutionnelles.

L'intervenant déclare que cette condition stricte ne permet pas de répondre à l'exigence justifiée des Communautés et des Régions de créer des juridictions administratives spéciales en vue de l'exercice de leur compétence, puisqu'il n'est pas satisfait aux conditions susmentionnées, même après la modification de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale.

En effet, cette modification fut surtout apportée en vue d'une extension de la compétence pénale des Communautés et des Régions (article 11 de la loi spéciale), et non en vue de l'exercice des compétences visées aux articles 4 à 9. Comme il ressort des développements de la proposition de loi spéciale, la réserve relative aux compétences réservées au pouvoir fédéral s'applique toujours à ces articles (2).

(1) Voir l'article 40 du décret du Conseil flamand du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale de personnes handicapées, *Moniteur belge* du 8 août 1990.

(2) Proposition du Gouvernement, Doc. Chambre n° 831/1, 1992-1993, p. 3-4.

Hij betreurt daarom dat men in deze tekst niet in een uitdrukkelijke uitzondering heeft voorzien op de federale voorbehouden bevoegdheid inzake het oprichten van rechtsprekende organen, teneinde aan de Gemeenschappen en de Gewesten tenminste de bevoegdheid toe te kennen bijzondere rechtscolleges op te richten met het oog op het doelmatig uitoefenen van hun bevoegdheden. Hij verklaart zich niet te kunnen scharen achter de interpretatie die wordt gegeven in de verklarende nota bij het voorstel van de Regering en in het verslag van de Kamercommissie (1). Een loutere verwijzing naar artikel 10 van de bijzondere wet volstaat volgens de spreker immers niet als voldoende grond om er van uit te kunnen gaan dat de Gemeenschappen en de Gewesten voortaan bevoegd zouden zijn om zelf bijzondere administratieve rechtscolleges op te richten (2).

Een ander lid verklaart zich niet achter de interpretatie van de vorige spreker te kunnen scharen. Het is inderdaad zo dat de huidige tekst en de huidige interpretatie de Gemeenschappen en de Gewesten niet toelaten op te treden in de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, behalve bij een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging in de wetten op de Staatshervorming. Het is echter juist de bedoeling van het nieuwe artikel 19, § 1 van de bijzondere wet om de Gemeenschappen en Gewesten toe te laten via de impliciete bevoegdheden om de aan de federale overheid gereserveerde aangelegenheden te betreden onder minder strikte voorwaarden dan voorheen. Volgens het lid zal het *in concreto* voortaan voor de Gemeenschappen en Gewesten mogelijk zijn om bijzondere administratieve rechtbanken op te richten in het raam van hun respectieve bevoegdheden in toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet, gelet op de eerste woorden van het voorgestelde artikel 19, § 1: «Behoudens toepassing van artikel 10...».

Een ander lid onderschrijft deze laatste interpretatie en voegt eraan toe dat het Kamerverslag niet volledig duidelijk was wat dit probleem betreft, zodat de daarnet gegeven precisering met betrekking tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten wel nuttig is.

Een lid wijst erop dat de Minister in de Kamercommissie twijfels heeft geuit over de mogelijkheid om bij decreet nieuwe administratieve rechtbanken op te richten (1). De verklarende nota bij het voorstel van de Regering lijkt daarentegen te suggereren dat de Gemeenschappen en Gewesten dit wél zouden kunnen (3). Het lid stelt dat enige opheldering ter zake toch wel geboden is.

(1) Verslag uitgebracht door de heer Breyne, Gedr. St., Kamer, nr. 831/3, 1992-1993, blz. 7.

(2) *Ibidem*, blz. 9.

(3) Voorstel van de Regering, Gedr. St., Kamer, nr. 831/1, 1992-1993, blz. 3-4.

C'est pourquoi l'intervenant regrette que le texte à l'examen n'ait pas prévu une exception explicite aux compétences réservées au pouvoir fédéral, pour ce qui est de la création de juridictions, afin que les Communautés et les Régions se voient attribuer au moins le pouvoir de créer des juridictions spéciales en vue de l'exercice efficace de leurs compétences. Il dit ne pas partager l'interprétation donnée dans la note explicative qui accompagne la proposition du Gouvernement et dans le rapport de la Commission de la Chambre (1). En effet, il ne trouve pas qu'une simple référence à l'article 10 de la loi spéciale suffise pour poser le principe selon lequel les Communautés et les Régions sont désormais compétentes pour créer elles-mêmes des juridictions administratives spéciales (2).

Un autre commissaire déclare ne pouvoir s'associer à l'interprétation de l'intervenant précédent. Il est exact que le texte et l'interprétation actuels ne permettent pas aux Communautés et aux Régions d'intervenir dans les matières réservées au législateur fédéral, sauf si les lois sur la réforme de l'Etat leur accordent l'autorisation spéciale et expresse de le faire. Mais l'objet du nouvel article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale est précisément de permettre aux Communautés et aux Régions d'accéder, par le biais des compétences implicites, aux matières réservées à l'autorité fédérale dans des conditions moins strictes que précédemment. Selon l'intervenant, il sera concrètement possible dorénavant, aux Communautés et aux Régions, et ce grâce aux premiers mots de l'article 19, § 1^{er}, proposé: «Sauf application de l'article 10,...», de créer des tribunaux administratifs particuliers dans le cadre de leurs compétences respectives, et ce en application de l'article 10 de la loi spéciale.

Un autre membre se rallie à cette dernière interprétation et ajoute que le rapport de la Chambre n'était pas parfaitement clair sur ce problème, si bien que la précision qui vient d'être donnée concernant les compétences des Communautés et des Régions a toute son utilité.

Un membre signale qu'en commission de la Chambre, le ministre a émis des doutes quant à la possibilité de créer par décret de nouveaux tribunaux administratifs (1). La note explicative jointe à la proposition du Gouvernement semble, par contre, suggérer que les Communautés et les Régions pouvaient le faire (3). L'intervenant affirme que certains éclaircissements s'imposent en la matière.

(1) Rapport fait par M. Breyne, Doc. Chambre n° 831/3, 1992-1993, p. 7.

(2) *Ibidem*, p. 9.

(3) Proposition du Gouvernement, Doc. Chambre n° 831/1, 1992-1993, p. 3-4.

Volgens hem is de mogelijkheid om via de impliciete bevoegdheden de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te betreden een onrustwekkende tendens. In 1980 bepaalde artikel 10 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen: «De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid». In 1988 verving de bijzondere wetgever het woord «onontbeerlijk» door «noodzakelijk». In 1993 wil men de toepassing van de impliciete bevoegdheden nog verder uitbreiden. Dit is onrustwekkend, wanneer men zich realiseert welke aangelegenheden volgens de rechtsleer reeds in 1985(1) door de decreetgever in toepassing van de impliciete bevoegdheden werden geregeld.

Een lid wijst er eveneens op dat het verslag van de Kamercommissie zeer dubbelzinnig is wat deze kwestie betreft: enerzijds betwijfelt de Minister er de mogelijkheid om nieuwe administratieve rechtbanken op te richten (2), maar anderzijds verklaart een lid op het einde van het debat, na de toelichting door de Minister, dat het niet principieel uitgesloten is dat een Gemeenschap of een Gewest een administratief rechtcollege opricht (3).

De Minister merkt op dat de Raad van State, waarvan de organieke wetgeving onbetwistbaar een federale aangelegenheid is, in vele administratieve geschillen de laatste rechtsmacht is, zij het meestal als cassatierechter. Dit is een belangrijke nuance die moet worden aangebracht in deze discussie, aangezien een decreet de burger nooit de toegang tot de Raad van State zal kunnen ontzeggen.

De eigenlijke grond van de discussie betreft de wijziging van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet. Het is dan ook aangewezen deze discussie te voeren bij de bespreking van dat artikel, aangezien de uiteindelijke draagwijdte van de decretale bevoegdheid in deze aangelegenheid afhangt van de impliciete bevoegdheden.

Het is uiteindelijk het Arbitraghof dat zal toezien op eventuele bevoegdheidsoverschrijdingen door de decreet- of ordonnantiegever.

Het is in elk geval zo dat het woord «wet» in artikel 107^{quiquies}, derde lid, moet worden begrepen als de federale wet, zodat in principe de federale wetgever bevoegd is, onder voorbehoud echter van de toepassing van de impliciete bevoegdheden krachtens artikel 10 en het voorgestelde artikel 19,

(1) Kreins, Y., «Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Une erreur législative?», *Journal des Tribunaux*, 1985, 477-487.

(2) Verslag uitgebracht door de heer Breyne, Gedr. St., Kamer, nr. 831/3, 1992-1993, blz. 7.

(3) *Ibidem*, blz. 9.

A ses yeux, la possibilité d'immixtions dans des matières réservées au législateur fédéral par le biais des compétences implicites reflète une tendance inquiétante. En 1980, l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles disposait que: «les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence». En 1988, le législateur qui a voté la loi spéciale a remplacé le mot «indispensables» par le mot «nécessaires». En 1993, on veut étendre davantage l'application des compétences implicites. C'est inquiétant, quand on sait quelles sont les matières qui, suivant la doctrine, étaient déjà réglées par le pouvoir décretaal en 1985(1), en application des dispositions générant des compétences implicites.

Un membre souligne également que le rapport de la Commission de la Chambre est tout à fait ambigu sur cette question: d'une part, le ministre y doute de la possibilité de créer de nouveaux tribunaux administratifs(2) alors que, d'autre part, un membre déclare à la fin du débat, à la suite des explications données par le ministre, qu'il n'est en principe pas exclu qu'une Communauté ou une Région crée une juridiction administrative(3).

Le ministre remarque que le Conseil d'Etat, dont la législation organique est indiscutablement une matière fédérale, constitue, dans de nombreux litiges administratifs, la dernière instance, généralement comme juge de cassation. Il s'agit là d'une nuance importante à apporter dans la discussion, puisqu'un décret ne pourra jamais interdire au citoyen l'accès au Conseil d'Etat.

Le véritable fond de la discussion porte sur la modification de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale. Dès lors, mieux vaudrait mener ce débat à l'occasion de la discussion de cet article, puisque la portée définitive du pouvoir décretaal en cette matière dépend des compétences implicites.

En fin de compte, c'est la Cour d'arbitrage qui vérifiera si le pouvoir législatif communautaire ou régional ne passe pas outre à ses compétences.

En tout cas, le mot «loi», qui figure à l'article 107^{quiquies}, troisième alinéa, doit être compris dans le sens de loi fédérale, de sorte que c'est en principe le législateur fédéral qui est compétent, sous réserve toutefois de l'application des compétences implicites en vertu de l'article 10 et de l'article 19,

(1) Kreins, Y., «Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Une erreur législative?», *Journal des Tribunaux*, 1985, 477-487.

(2) Rapport fait par M. Breyne, Doc. Chambre n° 831/3, 1992-1993, p. 7.

(3) *Ibidem*, p. 9.

§ 1, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen. Hiervoor verwijst de Minister naar de verklaring die hij ter zake in de Kamer heeft afgelegd (1).

Een lid stelt dat de toepassing van deze impliciete bevoegdheden er zeker niet toe kunnen leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege. Het is evenwel mogelijk dat zij in toepassing van deze impliciete bevoegdheden specifieke administratieve rechtscolleges oprichten, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op de uitoefening van hun bevoegdheden. Een decreet zal evenwel een burger nooit de toegang tot de Raad van State kunnen ontzeggen wanneer dit door een federale wet wordt gewaarborgd.

De Minister en meerdere leden van de Commissie sluiten zich bij deze verklaring aan.

Een lid verheugt zich over de ruime eensgezindheid over de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten om bijzondere administratieve rechtscollege's op te richten, maar blijft ervan overtuigd dat deze interpretatie voor het Arbitragehof geen stand zal houden, wanneer het zich zal moeten uitspreken over de verenigbaarheid van een dergelijk decreet of een dergelijke ordonnantie met de bevoegdheidsverdelende regels.

B. BESPREKING VAN HET AMENDEMENT

Een lid dient een amendement in, dat luidt als volgt:

« In het voorgestelde artikel 107quinquies, de bepaling « De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt » te doen vervallen. »

Verantwoording

Zoals voor de andere rechtscolleges, moet ook t.a.v. de regeling van de rechtspleging voor de Raad van State, de wetgever exclusief bevoegd blijven.

De in het voorgesteld artikel uitgewerkte regeling betekent in feite een verkapte vorm van bijzondere machten, hetgeen uit democratisch oogpunt t.a.v. de rechtspleging onaanvaardbaar is.

C. STEMMINGEN

De Commissie beslist unaniem als tekstcorrectie het woord « festgelegt » in de Duitse versie aan het einde van het eerste lid van het artikel 107quinquies te wijzigen in « festlegt ».

(1) Verslag uitgebracht door de heer Breyne, Gedr. St., Kamer, nr. 831/3, 1992-1993, blz. 7-9.

§ 1^{er}, proposé de la loi spéciale de réformes institutionnelles. A cet égard, le ministre renvoie à la déclaration qu'il a faite en la matière à la Chambre (1).

Un membre dit que l'application des compétences implicites ne peut sûrement pas conduire les Communautés ou les Régions à mettre au point un système général de juridictions administratives, voire à créer une juridiction administrative générale. Toutefois, il est possible qu'elles créent des juridictions administratives spécifiques en application de leurs compétences implicites, pour autant que cela est nécessaire à l'exercice de leurs compétences. Un décret ne pourra toutefois jamais interdire au citoyen l'accès au Conseil d'Etat lorsque celui-ci aura été garanti par la loi fédérale.

Le ministre ainsi que plusieurs membres de la Commission s'associent à ce qui vient d'être dit.

Un membre se réjouit du large accord qui existe quant à la possibilité offerte aux Communautés et aux Régions de créer des juridictions administratives spéciales, mais reste convaincu que cette interprétation ne tiendra pas devant la Cour d'arbitrage, lorsque celle-ci devra statuer sur la compatibilité d'un tel décret ou d'une telle ordonnance avec les règles répartitrices de compétences.

B. DISCUSSION DE L'AMENDEMENT

Un membre dépose un amendement, libellé comme suit:

« A l'article 107quinquies proposé, supprimer les mots « Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe. »

Justification

Comme pour ce qui est de la procédure devant les autres juridictions que le Conseil d'Etat, il convient que le législateur garde le pouvoir exclusif de régler la procédure devant celui-ci.

La délégation de pouvoir prévue à l'article proposé constitue en fait une forme déguisée d'attribution de pouvoirs spéciaux, ce qui est démocratiquement inacceptable en ce qui concerne l'administration de la justice.

C. VOTES

La Commission décide à l'unanimité de remplacer, à titre de correction de texte, le mot « festgelegt », qui figure à la fin du premier alinéa de l'article 107quinquies de la version allemande, par le mot « festlegt ».

(1) Rapport fait par M. Breyne, Doc. Chambre n° 831/3, 1992-1993, p. 7-9.

Het amendement wordt verworpen met 11 tegen 2 stemmen.

De eerste twee leden van het voorgestelde artikel 107*quinquies* worden eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Het derde lid wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Het enig artikel wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Hervé HASQUIN.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

L'amendement est rejeté par 11 voix contre 2.

Les deux premiers alinéas de l'article 107*quinquies* proposé sont adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Le troisième alinéa est adopté par 12 voix et 1 abstention.

L'article unique a été adopté par 12 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
Hervé HASQUIN.

Le Président,
Frank SWAELEN.

DOOR DE COMMISSIE AANGENOMEN TEKST

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Enig artikel	Article unique	Einziger Artikel
In titel III van de Grondwet wordt een hoofdstuk III <i>quater</i> met als opschrift «De Raad van State en de administratieve rechtscolleges» ingevoegd, dat bestaat uit een artikel 107 <i>quinquies</i> , luidend als volgt:	Dans le titre III de la Constitution est inséré un chapitre III <i>quater</i> intitulé «Du Conseil d'Etat et des juridictions administratives», comprenant un article 107 <i>quinquies</i> , libellé comme suit:	In Titel III der Verfassung wird ein Kapitel III <i>quater</i> mit der Überschrift «Der Staatsrat und die Verwaltungsgerichtsbarkeiten» eingefügt, das den Artikel 107 <i>quinquies</i> mit folgendem Wortlaut enthält:
« Artikel 107 <i>quinquies</i> . — Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking bij de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.	« Article 107 <i>quinquies</i> . — Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.	« Artikel 107 <i>quinquies</i> . — Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt.
De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de gevallen bij de wet bepaald.	Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.	Der Staatsrat befindet als Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege eines Entscheids und gibt in den durch Gesetz bestimmten Fällen Gutachten ab.
Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet. »	Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. »	Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kann nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden. »