

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1964-1965.

23 NOVEMBRE 1964.

Projet de loi portant modification des lois relatives au Conseil d'Etat.

AMENDEMENTS PROPOSES
PAR M. DE STEXHE.

ART. 5bis.

Insérer un article 5bis, libellé comme suit :

« L'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 est complété par la phrase suivante :

» Les recours en annulation n'ont point d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la section d'administration. »

Justification.

En vertu de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat a le droit d'annuler les actes administratifs illégaux, lorsqu'il est saisi d'un recours. Même lorsque l'illégalité est manifeste ou que les moyens paraissent sérieux dès l'abord, l'introduction du recours ne suspend pas l'exécution de l'acte administratif attaqué parce que cet acte bénéficie du privilège du préalable, c'est-à-dire qu'obéissance lui est due jusqu'au moment où son illégalité est constatée.

La plupart du temps cette situation ne présente guère d'inconvénients majeurs. Il y a toutefois des cas dans lesquels il serait utile de paralyser les effets de l'acte avant son annulation afin de prévenir la survenance d'un préjudice dont la réparation serait malaisée : par exemple, lorsqu'un acte de tutelle prononce la dissolution d'une société intercommunale et oblige celle-ci à cesser son activité et à se mettre en liquidation en attendant que le Conseil d'Etat ait statué. Le cas s'est produit dans un passé récent.

R. A 6464.

Voir :

Documents du Sénat :

128 (Session de 1962-1963) : Projet de loi.

322 (Session de 1962-1963) : Amendements.

49 et 215 (Session de 1963-1964) : Amendements.

13 (Session de 1964-1965) : Rapport.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1964-1965.

23 NOVEMBER 1964.

Ontwerp van wet tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State.

AMENDEMENTEN
VAN DE H. DE STEXHE.

ART. 5bis.

Een artikel 5bis in te voegen, luidende :

« Artikel 9 van de wet van 23 december 1946 wordt aangevuld als volgt :

« De beroepen tot nietigverklaring hebben geen opschortende kracht tenzij de afdeling Administratie anders beveelt. »

Verantwoording.

Krachtens artikel 9 van de wet van 23 december 1946 heeft de Raad van State het recht de onwettelijke administratieve akten nietig te verklaren wanneer bij hem een beroep ahangig is gemaakt. Zelfs wanneer de onwettelijkheid kennelijk vaststaat of de middelen van stonde aan gegrond schijnen te zijn, schort de indiening van een beroep de tenuitvoerlegging van de betwiste administratieve handeling niet op, omdat deze voorrang geniet, wat betekent dat aan die handeling gehoorzaamheid verschuldigd is totdat de onwettelijkheid ervan is vastgesteld.

Die toestand levert meestal geen bezwaren op. Toch zijn er gevallen waarin het nuttig zou zijn, de uitwerking van de akte te verhinderen vóór de nietigverklaring ervan, ten einde te voorkomen dat moeilijk te herstellen schade wordt berokkend: dit geldt bijvoorbeeld wanneer een voogdijakte de ontbinding beveelt van een intercommunale vereniging en deze verplicht haar activiteit stop te zetten en in vereffening te treden in afwachting dat de Raad van State uitspraak doet. Dit geval heeft zich onlangs voorgedaan.

R. A 6464.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

128 (Zitting 1962-1963) : Ontwerp van wet.

322 (Zitting 1962-1963) : Amendementen.

49 en 215 (Zitting 1963-1964) : Amendementen.

13 (Zitting 1964-1965) : Verslag.

Les spécialistes regrettent à juste titre — et le Journal des Tribunaux s'en fait écho — que le Conseil d'Etat n'ait pas le pouvoir de décréter dans des cas exceptionnels, le sursis à exécution.

C'est l'objet de notre amendement. Son texte s'inspire de l'ordonnance française du 31 juillet 1945 qui organise le Conseil d'Etat. Après avoir rappelé le principe que l'introduction d'un recours n'est pas suspensive, il complète l'article 9 et y insère la disposition qui crée le référé administratif par lequel le Conseil pourra suspendre exceptionnellement les actes soumis à sa censure.

**

ART. 16.

Remplacer dans le § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 31 les mots « 25 ans » par « 30 ans ».

Justification.

Le rôle important des substituts du Conseil d'Etat exige, nous semble-t-il, l'âge minimum de 30 ans, requis pour les juges de paix, les juges de première instance, ou les substituts du Procureur général près les Cours d'Appel.

ART. 21.

1. Insérer un alinéa 1^{er} nouveau, libellé comme suit :

« L'article 38, alinéa 1^{er} de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Le premier président et l'*auditeur général* prêtent entre les mains du Roi, en personne ou par écrit, le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831. »

2. Dans l'article 38, alinéa 2, du texte proposé, supprimer les mots « l'*auditeur général* ».

ART. 30.

Au troisième alinéa, supprimer la deuxième phrase: « Le renvoi est de droit détournement de pouvoir. »

Justification.

Il ne paraît pas y avoir de raison de technique juridique pour imposer dans ces cas, pas nécessairement plus difficiles à trancher, le renvoi de plein droit à l'assemblée générale. C'est l'appréciation des cas d'espèce qui doit dicter, s'il y échet, le renvoi au jugement d'une formation plénière. Un détournement du pouvoir peut être patent, une demande en revision peut être manifestement fondée. Pourquoi déranger une assemblée générale pour les juger ?

Il y a un intérêt certain à ne pas alourdir les procédures : pourquoi les « détournements de pouvoir » sont-ils rares chez nous ? Parce que les juges préfèrent annuler pour un autre motif (excès de pouvoir par exemple) afin de ne pas renvoyer à l'assemblée générale.

**

ART. 33.

Remplacer cet article par le texte ci-après :

« L'article 51 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

De deskundigen betreuren — en de « Journal des Tribunaux » was het daarmede eens — dat de Raad van State de tenuitvoerlegging in uitzonderlijke gevallen niet kan doen uitstellen.

Dat is de bedoeling van ons amendement. De tekst ervan is geïnspireerd op de Franse verordening van 31 juli 1945 tot oprichting van de Raad van State. Na als beginsel te hebben gesteld dat de indiening van een beroep geen opschortende kracht heeft, vult het artikel 9 aan met een bepaling die het administratief kort geding invoert waarbij de Raad de voorgelegde akte uitzonderlijk kan opschorten.

**

ART. 16.

In § 1, eerste lid, van artikel 31, de woorden « vijfentwintig jaar » te vervangen door « dertig jaar ».

Verantwoording.

De belangrijke taak die de substituten van de Raad van State moeten vervullen, eist onzes inziens dat zij ten minste 30 jaar oud zijn. Dit is de vereiste leeftijd voor de vrederechters, de rechters in eerste aanleg en de substituten van de Procureur-Generaal bij de Hoven van Beroep.

ART. 21.

1. Een nieuw eerste lid in te voegen, luidende :

« Artikel 38, eerste lid, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« De eerste-voorzitter en de *auditeur-generaal* leggen, persoonlijk of schriftelijk, in handen van de Koning de eed af die voorgeschreven is bij het decreet van 20 juli 1831. »

2. In artikel 38, tweede lid, zoals aangenomen door de Commissie, het woord « *auditeur-generaal* » te doen vervallen.

ART. 30.

In het derde lid van dit artikel, de tweede volzin : « Verwijzing geschiedt machtsafwending » te doen vervallen.

Verantwoording.

Er schijnt geen rechtstechnische reden te bestaan om in de hier bedoelde gevallen die niet noodzakelijk moeilijker te beslechten zijn, de verwijzing van rechtswege naar de algemene vergadering verplicht te stellen. De eventuele noodzakelijkheid van een verwijzing naar een voltallig college moet van geval tot geval worden uitgemaakt. Het komt voor dat machtsafwending voor de hand ligt, dat een verzoek om herziening kennelijk gegrond is. Waarom moet men voor zulke duidelijke gevallen een algemene vergadering bijeenroepen ?

Het is van belang dat de procedure niet verzaamd wordt. Waarom komt « machtsafwending » bij ons zo zelden voor ? Omdat de rechters een beslissing liever vernietigen om een andere grond (b.v. overschrijding van macht) ten einde de zaak niet te moeten verwijzen naar de algemene vergadering.

**

ART. 33.

Dit artikel te vervangen als volgt :

« Artikel 51 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« Article 51. — Les membres du Conseil d'Etat, de l'Auditoriat et du Bureau de Coordination ainsi que le greffier en chef sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont accompli l'âge de *soixante-dix ans*. »

ART. 34.

Remplacer cet article par le texte ci-après :

« L'article 52 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Les articles 9, 10, 11, 14 et 15 de la loi du 25 juillet 1867 relative à la mise à la retraite des magistrats sont applicables aux membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat et du Bureau de Coordination, ainsi qu'au greffier en chef.

» Pour le calcul ... (comme au projet). »

ART. 35.

Supprimer cet article.

Justification.

Notre amendement fixe l'âge de la retraite à 70 ans pour les magistrats et le greffier en chef du Conseil d'Etat.

Il répond ainsi au vœu qu'exprimait le Commissaire Royal à la réforme judiciaire (Doc. Sénat, n° 60, p. 113, session de 1963-1964).

Il uniformise également le régime de la pension de retraite en étendant aux titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat le bénéfice de la loi du 25 juillet 1867 sur la mise à la retraite des magistrats. Il supprime de cette façon la différence qu'introduisait le projet entre les membres du Conseil, d'une part, et les autres magistrats du Conseil, d'autre part, et supprime la complication qui en résultait dans le calcul des services admissibles (art. 25 du projet) lorsqu'un magistrat devenait membre du Conseil d'Etat pour une durée inférieure à dix ans.

**

ART. 38.

Supprimer, dans l'article 54*bis* nouveau, le paragraphe premier, et toutes les dispositions visant les membres du Conseil d'Etat, en les remplaçant par le paragraphe suivant :

« L'article 188*bis* de la loi sur l'organisation judiciaire est applicable aux membres du Conseil d'Etat. »

Justification.

Le statut, les fonctions des Conseillers d'Etat ne peuvent se concilier avec des détachements auprès d'institutions nationales ou internationales, sauf le cas où, comme pour les magistrats de l'ordre judiciaire, il s'agirait d'un détachement pour exercer une fonction judiciaire auprès d'un organisme international.

**

ART. 45.

Ajouter au § 2 un alinéa 2 libellé comme suit :

« Artikel 51. — De leden van de Raad van State, van het Auditoraat en van het Coördinatiebureau, alsmede de hoofdgriffier worden in ruste gesteld wanneer zij wegens zware of blijvende gebrekkigheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen of wanneer zij ten volle *zeventig* jaar oud zijn. »

ART. 34.

Dit artikel te vervangen als volgt :

« Artikel 52 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

» De artikelen 9, 10, 11, 14 en 15 van de wet van 25 juli 1867 betreffende de inruststelling van de magistraten zijn van toepassing op de leden van de Raad van State, van het Auditoraat en van het Coördinatiebureau alsmede op de hoofdgriffier.

» Voor de berekening ... (zoals in het ontwerp). »

ART. 35.

Dit artikel te doen vervallen.

Verantwoording.

Ons amendement stelt de leeftijd voor de inruststelling op 70 jaar voor de magistraten en de hoofdgriffier van de Raad van State.

Het komt aldus tegemoet aan de wens van de Koninklijke Commissaris voor de gerechtelijke hervorming (Gedr. St. Senaat, n° 60, blz. 113, zitting 1963-1964).

Ons amendement brengt ook eenheid in de regeling van het rustpensioen door het voordeel van de wet van 25 juli 1867 op de inruststelling van de magistraten uit te breiden tot de ambtsdragers bij de Raad van State. Het heft aldus het verschil op dat het ontwerp invoerde tussen de leden van de Raad enerzijds, en de andere magistraten van de Raad anderzijds, en het neemt de ingewikkeldheid weg die hiervan het gevolg was bij de berekening van de in aanmerking komende diensten (art. 25 van het ontwerp) wanneer een magistraat lid werd van de Raad van State voor een duur van minder dan tien jaar.

**

ART. 38.

In het nieuwe artikel 54*bis*, de eerste paragraaf en alle bepalingen betreffende de leden van de Raad van State te doen vervallen en te vervangen als volgt :

« Artikel 188*bis* van de wet op de rechterlijke inrichting is toepasselijk op de leden van de Raad van State. »

Verantwoording.

Het statuut en het ambt van staatsraad zijn niet verenigbaar met een detachering bij nationale of internationale instellingen, behalve wanneer het, zoals voor de magistraten van de rechterlijke orde, een detachering betreft om een gerechtelijk ambt uit te oefenen bij een internationale instelling.

**

ART. 45.

Aan § 2 van dit artikel een tweede lid toe te voegen, luidende :

« Ils devront toutefois, avant de pouvoir bénéficier d'une proposition en vertu de la présente disposition, avoir satisfait à un examen d'aptitude dont le Conseil d'Etat détermine les conditions et constitue le jury; seront dispensés de cette épreuve les lauréats d'un concours organisé pour le recrutement de substituts ou d'auditeurs adjoints. »

Justification.

1. Le texte de l'article 45 nous paraît admettre un mauvais principe : en effet, un concours est requis pour permettre l'accès à l'Auditorat. Ceux qui s'y sont soumis et ont réussi cette épreuve difficile se verront actuellement rejoints et même dépassés par d'autres n'ayant pas présenté ou réussi le concours d'entrée, par le seul fait de leur présence au greffe au 1^{er} mai 1962.

2. Subsidiairement et si le texte du projet était admis, il devrait à tout le moins, être tempéré par « une épreuve d'aptitude ».

Le texte de l'amendement reprend textuellement celui du projet du Gouvernement (Doc. 128, art. 35, p. 29).

✱

ART. 47bis (nouveau).

Introduire un article 47bis (nouveau), libellé comme suit :

« Article 47bis. — Les membres du Conseil d'Etat en fonction au 1^{er} mai 1964 continuent à bénéficier d'une pension calculée conformément à l'article 52 de la loi du 23 décembre 1946, lorsque la pension ainsi calculée leur est plus favorable. »

Justification.

La disposition transitoire nouvelle se justifie par les modifications apportées par nos amendements aux articles 34 et 35 du projet.

✱

ART. 49.

Au § 1^{er} de l'article, ajouter à la fin du deuxième alinéa, après les mots : « ... de docteur en droit », les mots suivants : « ou encore des années de fonction qu'ils ont accomplies dans des services publics ».

Justification.

Un amendement similaire ne fut rejeté en Commission qu'à parité de voix : il paraît cependant s'imposer car en fait les intéressés ont rempli des fonctions non négligeables, soit au Greffe du Sénat, soit dans des établissements paraétatiques, soit dans l'Administration ou la Magistrature d'Afrique.

On ne voit pas en quoi ces services seraient moins dignes de considération que ceux remplis comme membres du personnel administratif du Conseil d'Etat.

P. de STEXHE.

« Zij moeten echter, alvorens te kunnen worden voorgesteld krachtens deze bepaling, geslaagd zijn in een bekwaamheidsexamen, waarvoor de Raad van State de voorwaarden bepaalt en de examencommissie samenstelt; van dat examen zijn vrijgesteld de geslaagden van een vergelijkend examen dat voor de aanwerving van substituten of adjunct-auditeurs werd uitgeschreven. »

Verantwoording.

1. Artikel 45 gaat o.i. uit van een verkeerd beginsel. Voor de toegang tot het Auditoraat is namelijk een vergelijkend examen vereist. Zij die dit moeilijk examen hebben afgelegd en ervoor geslaagd zijn, zullen nu ingehaald en zelfs voorbijgegaan worden door hen die het vergelijkend toelatingsexamen niet hebben afgelegd of er niet voor geslaagd zijn, alleen op grond van het feit dat zij op 1 mei 1962 bij de griffie in dienst waren.

2. Subsidiar zou de tekst van het ontwerp als hij wordt aangenomen, dan toch ten minste verzacht moeten worden door te voorzien in een « bekwaamheidsexamen ».

De tekst van het amendement is woordelijk overgenomen uit het ontwerp van de Regering (Gedr. St. 128, art. 35, blz. 29).

✱

ART. 47bis (nieuw).

Een artikel 47bis (nieuw) in te voegen, luidende als volgt :

« Artikel 47bis. — De leden van de Raad van State die op 1 mei 1964 in dienst zijn, blijven een pensioen genieten dat berekend wordt overeenkomstig artikel 52 van de wet van 23 december 1946, wanneer het aldus berekende pensioen voordeliger voor hen is. »

Verantwoording.

De nieuwe overgangsbepaling wordt verantwoord door de wijzigingen die onze amendementen aanbrengen in de artikelen 34 en 35 van het ontwerp.

✱

ART. 49.

Aan § 1 van dit artikel, aan het einde van het tweede lid, na « doctor in de rechten », toe te voegen de woorden : « of der jaren die zij in openbare dienst hebben doorgebracht. »

Verantwoording.

Een soortgelijk amendement werd in de Commissie slechts bij staking van stemmen verworpen. Het beantwoordde niettemin aan een noodzakelijkheid, omdat de betrokkenen niet onbelangrijke ambten hebben vervuld hetzij bij de Griffie van de Senaat, hetzij bij parastatale instellingen, hetzij bij de Administratie of de Magistratuur in Afrika.

Er is geen reden om die diensten minder belangrijk te achten dan die van het administratief personeel van de Raad van State.