

- 1146 / 2 - 89 / 90

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

24 AVRIL 1991

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les lois coordonnées sur le
Conseil d'Etat**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 12 avril 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", a donné le 15 avril 1991 l'avis suivant :

Voir :

- 1146 - 89 / 90 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Desutter.

- 1146 / 2 - 89 / 90

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

24 APRIL 1991

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de gecoördineerde
wetten op de Raad van State**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 april 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State", heeft op 15 april 1991 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 1146 - 89 / 90 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Desutter.

La proposition examinée a pour objet de compléter l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'attribuer expressément à celui-ci la compétence de statuer sur la demande de réparation d'un dommage exceptionnel résultant directement d'une loi ou d'un décret.

Cette proposition reprend en des termes identiques le texte d'une proposition de loi du même auteur, sur laquelle la section de législation a, le 14 mai 1986, donné un avis circonstancié (1).

Dans cet avis, la section de législation considère notamment ce qui suit :

"Il y a lieu de reconnaître au législateur national la compétence requise pour qu'il attribue au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer sur la demande de réparation d'un dommage exceptionnel, non seulement lorsque celui-ci est causé par une loi, mais également lorsqu'il est causé par un décret".

En effet,

"La révision constitutionnelle de 1980 et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles maintiennent dans la compétence du législateur national, l'organisation générale de la protection juridictionnelle des droits et des intérêts des administrés. Aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale n'a transféré cette matière à la Communauté ou à la Région".

(1) Avis L. 17.101/9, publié in Doc. Chambre, 1985-1986, n° 204/2.

D'autre part, dans le même avis, la section de législation constate que, dans des cas déterminés, le législateur national a institué des régimes particuliers de réparation ou même a parfois exclu toute réparation. Comme il ressort de l'avis du 21 mai 1969, Nuyten et Flamey, n° 13.574, et de l'avis du 12 janvier 1971, Vesalius, n° 14.436, l'institution par le législateur national d'un régime particulier de réparation ou d'un régime excluant toute réparation écarte de manière indirecte mais certaine la compétence du Conseil d'Etat. Selon la section de législation, il y a lieu de considérer qu'un Conseil de Communauté ou un Conseil de Région peut, de même, instituer, pour une matière déterminée de sa compétence, un régime particulier de réparation ou un régime excluant toute réparation : en effet,

"l'institution de l'un ou l'autre de ces régimes constituerait un des éléments du règlement propre à une matière déterminée adopté par le Conseil de Communauté ou le Conseil de Région".

Conformément à cette observation, la section de législation suggère que l'attribution de compétence proposée au Conseil d'Etat soit soumise

"à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi ou le décret" (1).

(1) La section de législation suggère cette expression en remplacement de l'expression "moyennant le respect du principe de la primauté et de l'inviolabilité des lois et des décrets", utilisée par l'auteur de la proposition.

Il convient toutefois de se demander si le fondement de l'avis du 14 mai 1986 n'a pas été remis en cause par des éléments nouveaux et notamment par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le législateur communautaire ou régional ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution (1).

Le règlement de la compétence du Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité constitue une matière réservée à la loi par l'article 94 de la Constitution.

La jurisprudence citée de la Cour d'arbitrage incite donc aujourd'hui à considérer, sur la base de l'article 94 de la Constitution (2), que le législateur national est exclusivement compétent pour attribuer au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer sur la demande de réparation d'un dommage exceptionnel, non seulement lorsque celui-ci est causé par une loi, mais aussi lorsqu'il est causé par un décret (3).

(1) L'arrêt de principe en la matière est l'arrêt n° 44 du 23 décembre 1987.

(2) Combiné avec l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(3) Voyez, à propos de la connaissance d'autres contentieux par le Conseil d'Etat, les arrêts de la Cour d'arbitrage, n° 46 du 11 février 1988, et n° 41/90 du 21 décembre 1990.

Vu la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, peut-on encore aujourd'hui déclarer qu'un Conseil de Communauté ou de Région peut instituer, pour une matière déterminée relevant de ses attributions, un régime particulier de réparation ou un régime excluant toute réparation, de sorte qu'en la matière se trouve écartée la compétence du Conseil d'Etat ?

Il est certain que le législateur communautaire ou régional ne peut en rien régler la compétence des juridictions en matière de réparation des dommages exceptionnels causés aux particuliers, spécialement en attribuant cette compétence à une autre juridiction que le Conseil d'Etat.

On pourrait être tenté de considérer que l'établissement d'un régime particulier de réparation ou d'un régime excluant la réparation de tels dommages, qui a pour effet d'écarter la compétence du Conseil d'Etat, touche à la compétence de celui-ci et règle ainsi une matière réservée à la loi par la Constitution (1). Toutefois, comme l'indiquait la section de législation dans son premier avis sur la proposition examinée, c'est seulement de manière indirecte que l'institution, par le législateur, de l'un ou l'autre de ces régimes écarte la compétence du Conseil d'Etat. L'objet premier d'un tel dispositif consiste à régler le sort réservé aux dommages que les mesures arrêtées par le législateur causeront aux particuliers : il ne s'agit pas d'abord de régler la compétence des juridictions, mais de déterminer les dispositions matérielles que celles-ci auront à observer.

(1) Dans l'arrêt n° 46 du 11 février 1988, la Cour d'arbitrage a déclaré que

"la Région wallonne n'avait pas compétence pour rendre inopérant, par le recours à un décret de validation, l'exercice de la compétence légalement conférée au Conseil d'Etat à l'égard d'actes administratifs individuels".

Le législateur communautaire ou régional est ainsi compétent pour établir un régime particulier de réparation ou un régime excluant la réparation des dommages exceptionnels causés aux particuliers, à condition de respecter la règle de l'égalité devant la loi inscrite dans la Constitution. A cette condition, il se justifie que l'attribution de compétence proposée au Conseil d'Etat soit soumise "à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi ou le décret".

L'auteur de la proposition ne paraît pas avoir envisagé les hypothèses où un dommage résulte d'une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune.

Dès l'instant où il entend rendre le Conseil d'Etat compétent pour se prononcer sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant directement d'une loi ou d'un décret, il serait logique de viser également les dommages exceptionnels résultant directement d'une ordonnance.

En ce cas, le texte suggéré par la section de législation dans son premier avis sur la proposition devrait, en ce qui concerne l'article 1er, être remplacé comme suit :

"Article 1er.-

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

- 1° à l'alinéa 1er, les mots "et à la condition que la réparation ne soit pas exclue par la loi, le décret ou l'ordonnance" sont insérés entre les mots "juridiction compétente," et les mots "la section d'administration", et les mots "causé par une autorité administrative" sont remplacés par les mots "résultant directement d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou causé par une autorité administrative";
- 2° à l'alinéa 2, les mots "l'autorité administrative" sont remplacés par les mots "le conseil des ministres, l'Exécutif ou le collège réuni selon qu'il s'agit d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou l'autorité administrative dans les autres cas".
-

Het onderzochte voorstel strekt ertoe artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen om aan die instelling uitdrukkelijk de bevoegdheid te verlenen om te beschikken op een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade die rechtstreeks uit een wet of een decreet ontstaat.

Dat voorstel neemt met identieke bewoordingen de tekst over van een wetsvoorstel van dezelfde indiener waarover de afdeling wetgeving op 14 mei 1986 een omstandig advies (1) heeft uitgebracht.

In dat advies stelt de afdeling wetgeving onder meer het volgende :

"(Bijgevolg) moet worden aangenomen dat de nationale wetgever de vereiste macht bezit om aan de Raad van State de bevoegdheid toe te kennen om op een eis tot herstel van buitengewone schade te beschikken, niet alleen wanneer deze door een wet, maar ook wanneer zij door een decreet is veroorzaakt".

"De Grondwetsherziening van 1980 en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben (immers) de algemene organisatie van de rechterlijke bescherming van de rechten en de belangen van de bestuurden binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever gehouden. Geen enkele bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet heeft die aangelegenheid aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten overgedragen".

(1) Advies L. 17.101/9, bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 204/2.

Bovendien stelt de afdeling wetgeving in hetzelfde advies vast dat de nationale wetgever, in bepaalde gevallen, heeft voorzien in bijzondere regelingen inzake vergoeding of soms zelfs elke vergoeding heeft uitgesloten. Zoals uit het advies Nuyten en Flamey, nr. 13.574, van 21 mei 1969, en uit het advies Vesalius, nr. 14.436, van 12 januari 1971 blijkt, vervalt, wanneer de nationale wetgever heeft voorzien in een bijzondere regeling inzake vergoeding of in een regeling die elke vergoeding uitsluit, de bevoegdheid van de Raad van State indirect maar zeker. Volgens de afdeling wetgeving moet er worden van uitgegaan dat een Gemeenschapsraad of een Gewestraad evenzo, voor een bepaalde aangelegenheid waarvoor hij bevoegd is, een bijzondere schadevergoedingsregeling of een regeling die elke vergoeding uitsluit, zou kunnen instellen :

"Dit zou dan (immers) één van de bestanddelen vormen van de regeling die de Gemeenschaps- of Gewestraad voor een bepaalde aangelegenheid zou hebben aangenomen".

Overeenkomstig die opmerking geeft de afdeling wetgeving in overweging het verlenen van de voorgestelde bevoegdheid aan de Raad van State afhankelijk te stellen

"van de voorwaarde dat de wet of het decreet schadevergoeding niet uitsluiten" (1).

(1) De afdeling wetgeving stelt die uitdrukking voor ter vervanging van de uitdrukking "mits eerbiediging van het beginsel van de primauteit en de onschendbaarheid van wetten en decreten", die door de indiener van het voorstel wordt gebruikt.

De vraag rijst evenwel of de grondslag van het advies van 14 mei 1986 niet op de helling is gezet door nieuwe gegevens, inzonderheid door de rechtspraak van het Arbitragehof volgens welke, behalve het geval waarin door de bijzondere en gewone wet tot hervorming der instellingen een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is verleend, de gemeenschaps- of gewestgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts mag regelen op voorwaarde dat hij zich geenszins de bevoegdheden aanmatigt die de Grondwet voor de wet weglegt (1).

De regeling van de bevoegdheid van de Raad van State inzake geschillen herstelvergoeding is een aangelegenheid die artikel 94 van de Grondwet voor de wet weglegt.

De aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof brengt ons dus thans ertoe op grond van artikel 94 van de Grondwet (2) aan te nemen dat de nationale wetgever uitsluitend bevoegd is om de Raad van State bevoegd te maken om te beschikken op een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade, niet alleen wanneer die schade door een wet is

(1) Het beginselarrest terzake is het arrest nr. 44 van 23 december 1987.

(2) Samengelezen met artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

veroorzaakt, maar ook wanneer ze door een decreet is veroorzaakt (1).

Kan men, gelet op de rechtspraak van het Arbitragehof, thans nog verklaren dat een Gemeenschaps- of Gewestraad voor een bepaalde aangelegenheid waarvoor hij bevoegd is, een bijzondere schadevergoedingsregeling of een regeling die elke vergoeding uitsluit, kan instellen, zodat de bevoegdheid van de Raad van State in de aangelegenheid vervalt ?

Het staat vast dat de gemeenschaps- of gewestgevergeenszins de bevoegdheid mag regelen van de rechtscolleges inzake herstelvergoeding voor buitengewone schade berokkend aan particulieren, inzonderheid door die bevoegdheid op te dragen aan een ander rechtscollege dan de Raad van State.

Men zou geneigd kunnen zijn te oordelen dat het instellen van een bijzondere schadevergoedingsregeling of van een regeling die de vergoeding van zodanige schade uitsluit en die ten gevolge heeft dat de bevoegdheid van de Raad van State vervalt, te maken heeft met de bevoegdheid van die instelling en dat aldus een aangelegenheid wordt

(1) Zie in verband met de kennisneming door de Raad van State van andere geschillen, de arresten van het Arbitragehof nr. 46 van 11 februari 1988, en nr. 41/90 van 21 december 1990.

geregeld die de Grondwet voor de wet weglegt (1). Zoals de afdeling wetgeving er in haar eerste advies over het onderzochte voorstel op heeft gewezen, doet het invoeren van een van die regelingen door de wetgever de bevoegdheid van de Raad van State evenwel slechts indirect vervallen. Het voornaamste doel van een zodanige bepaling bestaat erin een regeling te treffen in verband met de schade die de door de wetgever genomen maatregelen aan particulieren berokkenen : het gaat er niet om in de eerste plaats de bevoegdheid van de rechtscolleges te regelen maar de materiële bepalingen vast te stellen die deze rechtscolleges in acht zullen moeten nemen.

De gemeenschaps- of gewestwetgever is aldus bevoegd om een bijzondere schadevergoedingsregeling of een regeling die de vergoeding van aan particulieren berokkende buitengewone schade uitsluit in te stellen, op voorwaarde dat hij het in de Grondwet neergelegde beginsel van de gelijkheid voor de wet in acht neemt. Op die voorwaarde is het verantwoord dat de voorgestelde opdracht van bevoegdheid aan de Raad van State afhankelijk wordt gesteld "van de voorwaarde dat de wet of het decreet schadevergoeding niet uitsluiten".

De indiener van het voorstel lijkt niet te hebben gedacht aan de gevallen waarin schade ontstaat uit een ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of van de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

(1) In arrest nr. 46 van 11 februari 1988 heeft het Arbitragehof verklaard

"dat het Waalse Gewest niet bevoegd was om de uitoefening van de bevoegdheid die ten aanzien van individuele administratieve rechtshandelingen wetshalve aan de Raad van State is toegewezen, door een decreet tot geldigverklaring buiten werking te stellen".

Zodra het in zijn bedoeling ligt de Raad van State bevoegd te maken om uitspraak te doen over eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade die rechtstreeks uit een wet of een decreet ontstaat, zou het logisch zijn eveneens melding te maken van de buitengewone schade die rechtstreeks uit een ordonnantie ontstaat.

In dat geval zou de tekst die de afdeling wetgeving in haar eerste advies over het voorstel met betrekking tot artikel 1 voorgesteld heeft, vervangen moeten worden als volgt :

"Artikel 1. -

De volgende wijzigingen worden aangebracht in artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 :

- 1° in het eerste lid worden de woorden "en mits de wet, het decreet of de ordonnantie herstelvergoeding niet uitsluit" ingevoegd tussen de woorden "bevoegd is" en de woorden "doet de afdeling administratie " en worden de woorden "veroorzaakt door een administratieve overheid" vervangen door de woorden "die rechtstreeks uit een wet, uit een decreet of uit een ordonnantie ontstaat of door een administratieve overheid is veroorzaakt";
- 2° in het tweede lid worden de woorden "administratieve overheid" vervangen door de woorden "de Ministerraad, de Executieve of het verenigd college, naargelang het om een wet, een decreet of een ordonnantie gaat, of de administratieve overheid in de overige gevallen".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

président,
voorzitter,

R. ANDERSEN,
M. LEROY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

C. DESCHAMPS,
P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. I. KOVALOVSKY, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. I. KOVALOVSKY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

P. TAPIE.