

SÉNAT DE BELGIQUE**BELGISCHE SENAAAT**

SESSION DE 1951-1952.

ZITTING 1951-1952.

SEANCE DU 12 MARS 1952.

VERGADERING VAN 12 MAART 1952.

Rapport complémentaire de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner le projet de loi modifiant l'article 14 de la loi organique du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat.

Aanvullend verslag van de Commissie van Binnenlandse Zaken belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot wijziging van artikel 11 der wet van 23 December 1946 houdende instelling van de Raad van State.

Présents : MM. HARMEGNIES, Président ; ALLARD, BOUWERAERTS, DE BRUYNE (V.), DE MAN, DERBAIX, DURAY, GRIBOMONT, HUART ; Mme LAMBOTTE ; MM. MACHTENS, SLEDSSENS, TOBBACK, VAN DER BORCHT, VAN STEENBERGE, YERNAUX et VERMEYLEN, Rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Le 5 juillet dernier, j'ai eu l'honneur de déposer sur le Bureau du Sénat le rapport de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner le projet de loi autorisant tous les avocats à représenter ou assister des parties devant le Conseil d'Etat quelle que soit l'ancienneté dont ces avocats peuvent se prévaloir.

Op 5 Juli jl. hadden wij de eer op het Bureau van de Senaat het verslag neer te leggen van de Commissie van Binnenlandse Zaken belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende toelating voor alle advocaten partijen voor de Raad van State te vertegenwoordigen of bij te staan, welke ook de anciënniteit van die advocaten mocht zijn.

Bien que le projet, voté à l'unanimité par la Chambre des Représentants, ait été adopté également par l'unanimité de votre Commission, notre collègue M. Van Remoortel a demandé, lorsque le projet est venu en discussion en séance publique, qu'il soit remis jusqu'au moment où le Ministre de l'Intérieur ayant déposé le rapport du Conseil d'Etat sur son activité, le Sénat serait à même de juger de l'opportunité de la proposition.

Hoewel het ontwerp, bij eenparigheid van stemmen door de Kamer der Volksvertegenwoordigers aangenomen, ook eenstemmig door uw Commissie goedgekeurd was, heeft onze collega de h. Van Remoortel bij de bespreking ervan in openbare vergadering gevraagd, dat het zou verdaagd worden tot het ogenblik waarop de Minister van Binnenlandse Zaken het verslag van de Raad van State omtrent zijn werkzaamheden zou neergelegd hebben en de Senaat derhalve zou in staat zijn over de doelmatigheid van het voorstel te oordelen.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

182 (S.E. 1950) : Proposition de loi.

182 (S.E. 1950) : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

21 décembre 1950.

Documents du Sénat :

99 (Session 1950-1951) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

187 (Session 1950-1951) : Rapport.

Annales du Sénat :

11 et 12 juillet 1951.

Zie :

Gedrukte Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

232 (B.Z. 1950) : Wetsvoorstel.

262 (B.Z. 1950) : Verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

21 December 1950.

Gedrukte Stukken van de Senaat :

93 (Zitting 1950-1951) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

187 (Zitting 1950-1951) : Verslag.

Handelingen van de Senaat :

11 en 12 Juli 1951.

A la séance du 12 juillet 1951 à laquelle le débat a été renvoyé, notre collègue M. Rolin suggéra que l'Assemblée prie M. le Président du Sénat de bien vouloir demander l'avis du Conseil d'Etat sur le projet qui, étant d'initiative parlementaire, n'avait pas été soumis à cette haute juridiction qu'il intéressait particulièrement.

L'avis du Conseil d'Etat, adressé à M. le Président du Sénat le 19 octobre 1951, a été transmis le 3 décembre dernier à votre Commission, qui en a immédiatement délibéré.

Il apparaît, à la lecture de l'avis du Conseil d'Etat joint en annexe au présent rapport, que ce haut collège s'est attaché plus particulièrement à la question de la création d'un Barreau spécial près le Conseil d'Etat, question étrangère au projet soumis à vos délibérations. En ce qui concerne l'accession à la barre du Conseil d'Etat de tous les avocats, le Conseil d'Etat se borne à dire que la pratique actuelle n'a pas donné lieu à inconvénients.

Il y a lieu de souligner que les inconvénients du système actuel n'étaient effectivement pas de nature à frapper le Conseil d'Etat, mais bien le Barreau et en particulier ceux de ses membres auxquels l'accès de la barre est interdit. Tout en attachant à l'avis du Conseil d'Etat toute l'importance qu'il mérite, votre Commission n'a pu s'empêcher de mettre en parallèle les protestations du Barreau rappelées dans le rapport initial de votre Commission. Un membre du Sénat ayant fait observer que nous étions peut-être à la veille du dépôt du rapport du Conseil d'Etat sur le Bureau des Chambres, M. le Ministre de l'Intérieur a cru pouvoir déclarer que ce rapport ne donnerait probablement pas de réponse plus précise à la question, que la réponse directe de M. le Président du Conseil d'Etat à M. le Président du Sénat.

En raison de la considération essentielle que n'importe quel citoyen peut déposer une requête devant le Conseil d'Etat et dès lors mettre en mouvement toute la procédure d'instruction que suppose pareille demande, tandis que seuls certains avocats sont exclus de ce droit dans l'accomplissement de leur mission professionnelle, votre Commission paraissait disposée à confirmer sa décision du 5 juillet 1951. M. le Ministre de l'Intérieur cependant fit observer que si l'accès au Conseil d'Etat doit rester largement ouvert à tous les citoyens, il n'empêche que ceux qui ont recours à l'assistance d'un avocat doivent être assurés que ce concours sera entouré de toutes les garanties que suppose l'intervention d'une personne particulièrement qualifiée et spécialisée en raison même de sa profession. M. le Ministre proposa dès lors d'amender le projet en n'ouvrant l'accès à la barre du Conseil d'Etat qu'aux avocats inscrits au tableau de l'Ordre, limitant ainsi l'exclusion actuelle aux seuls avocats

Ter vergadering van 12 Juli 1951, waarin het debat uitgesteld is, heeft onze collega, de h. Rolin, voorgesteld dat de Vergadering de h. Voorzitter van de Senaat zou verzoeken het advies van de Raad van State te willen inwinnen omtrent het ontwerp dat, daar het van parlementair initiatief uitging, niet voorgelegd was geworden aan dat hoog rechtscollege waarvoor het een bijzonder belang had.

Het advies van de Raad van State, toegezonden aan de h. Voorzitter van de Senaat op 19 October 1951, werd, op 3 December jl. overgemaakt aan uw Commissie, die het onmiddellijk besproken heeft.

Uit de lezing van het advies van de Raad van State, dat bij dit verslag gevoegd is, blijkt, dat dit hoog college vooral de instelling van een speciale balie bij de Raad van State heeft onder ogen genomen, vraagstuk dat geen verband houdt met het U ter bespreking voorgelegd ontwerp. Ten aanzien van de toelating van alle advocaten te pleiten voor de Raad van State, heeft deze alleen gezegd dat de huidige praktijk geen bezwaren bood.

Er dient onderstreept te worden dat de bezwaren van het huidig stelsel inderdaad niet van die aard zijn dat ze de Raad van State treffen, maar wel de balie en inzonderheid die leden aan wie het recht om te pleiten ontzegd is. Hoewel uw Commissie aan het advies van de Raad van State het vereiste belang hecht, heeft ze toch de protesten van de balie, opgenomen in het oorspronkelijk verslag van uw Commissie, daartegenover gesteld. Doordien een lid van de Senaat heeft doen opmerken dat eerlang misschien het verslag van de Raad van State op het bureau van de Kamers zou neergelegd worden, heeft de h. Minister van Binnenlandse Zaken gemeend te mogen verklaren dat dit verslag waarschijnlijk geen nauwkeuriger antwoord op die vraag zou verstrekken dan het rechtstreeks antwoord van de h. Voorzitter van de Raad van State aan de h. Voorzitter van de Senaat.

Wegens de essentiële overweging, dat om het even welke staatsburger een verzoekschrift bij de Raad van State mag indienen en zodoende de ganse daarmee verbonden onderzoeksproceduur in beweging brengen, terwijl alleen sommige advocaten dit recht niet hebben bij de volbrenging van hun beroepszending, scheen uw Commissie geneigd haar beslissing van 5 Juli 1951 te bevestigen. De h. Minister van Binnenlandse Zaken deed evenwel opmerken, dat zo het beroep op de Raad van State ruimschoots voor alle burgers moet open blijven, zulks niet belet, dat diegenen die zich laten bijstaan door een advocaat de verzekering dienen te hebben dat deze medewerking met alle waarborgen omringd zij, welke men kan verwachten van een door de aard zelf van zijn beroep bijzonder bevoegd en gespecialiseerd persoon. De h. Minister stelde bijgevolg voor het wetsontwerp te amenderen en tot de balie van de Raad van State slechts de advocaten ingeschreven op de tabel van de Orde toe te laten, zodat

stagiaires. Cet amendement, mis aux voix, fut adopté par 12 voix contre 4 et 1 abstention.

Le projet ainsi amendé fut admis à l'unanimité, de même que le présent rapport.

<i>Le Rapporteur,</i>	<i>Le Président,</i>
P. VERMEYLEN.	H. HARMEGNIES.

Projet de loi modifiant l'article 14 de la loi organique du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat.

TEXTE PRESENTE PAR LA COMMISSION.

Article Premier.

A l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat, la mention « ayant dix années d'inscription au tableau de l'Ordre des avocats » est remplacée par la mention : « *inscrits au tableau de l'Ordre des avocats* ».

Art. 2.

Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution de la présente loi, qui entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur Belge*.

de huidige uitsluiting beperkt zou worden tot de stagedoende advocaten. Bij de stemming werd dit amendement met 12 tegen 4 stemmen en 1 onthouding aangenomen.

Het aldus geamendeerde ontwerp werd, evenals het onderhavig verslag, bij eenparigheid goedgekeurd.

<i>De Verslaggever,</i>	<i>De Voorzitter,</i>
P. VERMEYLEN.	H. HARMEGNIES.

Wetsontwerp tot wijziging van artikel 14 der wet van 23 December 1946 houdende instelling van de Raad van State.

TEKST VOORGEDRAGEN DOOR DE COMMISSIE.

Eerste Artikel.

In artikel 14 der wet van 23 December 1946 houdende instelling van de Raad van State, wordt de vermelding « die tien jaren inschrijving op de tabel van de Orde der advocaten tellen » vervangen door de woorden « *ingeschreven op de tabel van de Orde der advocaten* ».

Art. 2.

De Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van deze wet, welke in werking treedt de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

ANNEXE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

CONSEIL D'ETAT

Cabinet
du Premier Président

Bruxelles, le 19 octobre 1951.

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu demander, au nom du Sénat, par votre lettre du 13 juillet 1951, un avis au Conseil d'Etat sur l'opportunité d'une réforme des modalités de la représentation des parties devant le Conseil d'Etat et sur l'utilité que présenterait éventuellement la création d'un barreau spécialisé.

Déférant au désir du Sénat, j'ai tenu à recueillir l'opinion de mes collègues sur ce problème. Leurs constatations et considérations m'amènent à émettre l'avis suivant :

Il n'est pas douteux que l'intervention des avocats dans les affaires soumises au Conseil d'Etat offre de nombreux avantages. En règle générale, la rédaction, par un membre du barreau, de la requête et des mémoires, facilite l'examen de l'affaire par le Conseil et peut en hâter la solution.

Plus les avocats ont l'expérience générale des affaires et particulièrement celle des affaires administratives, plus leur intervention est appréciable.

Faut-il en conclure que la création d'un barreau spécial soit, à l'heure actuelle, une nécessité ?

Il faut remarquer, tout d'abord, que la procédure devant le Conseil d'Etat a un caractère inquisitoire. Le Conseil procède lui-même, avec le concours de l'auditorat et du bureau de coordination, à l'examen en fait et en droit, et, au besoin, à l'instruction de tous les recours qui lui sont soumis.

S'il est vrai que l'institution d'un barreau spécial aurait pour effet d'empêcher que notre juridiction soit saisie d'un certain nombre de recours manifestement irrecevables, non fondés ou mal présentés et que sa tâche serait ainsi facilitée, il n'en est pas moins exact que les intérêts des justiciables, grâce à notre procédure spéciale sont, dans tous les cas, assurés d'un examen impartial.

BIJLAGE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

RAAD VAN STATE

Kabinet
van de Eerste-Voorzitter

Brussel, 19 October 1951.

Mijnheer de Voorzitter,

Bij uw brief van 13 Juli 1951, hebt U, namens de Senaat, het advies gevraagd van de Raad van State over de wenselijkheid van een hervorming der modaliteiten van de vertegenwoordiging der partijen vóór de Raad van State en over het eventueel nut van de instelling van een gespecialiseerde balie.

Om aan de wens van de Senaat tegemoet te komen, stond ik er op de mening van mijn collega's over dit vraagstuk in te winnen. Hun bevindingen en beschouwingen leiden mij er toe volgend advies uit te brengen :

Het valt niet te betwijfelen dat de tussenkomst van de advocaten in de zaken die aan de Raad van State zijn voorgelegd, tal van voordelen biedt. In de regel, wordt het onderzoek van de Raad vergemakkelijkt en kan de oplossing bespoedigd worden, wanneer een lid van de balie het request en de memories opstelt.

De tussenkomst van de advocaten is des te meer te waarderen, naarmate zij meer algemene ondervinding hebben van de zaken, en inzonderheid van de administratieve zaken.

Dient hieruit afgeleid dat het, op dit ogenblik, noodzakelijk is een bijzondere balie op te richten ?

Vooreerst zij opgemerkt, dat de rechtspleging voor de Raad van State een inquisitoir karakter heeft. De Raad doet zelf, met medewerking van het auditoraat en van het bureau voor samenordening, het onderzoek in feite en in rechte en, zo nodig, de instructie van elk beroep dat hem wordt voorgelegd.

Zo het waar is dat, door de instelling van een bijzondere balie zou voorkomen worden dat een zeker aantal klaarblijkelijk onontvankelijke, ongegronde of slecht voorgedragen beroepen bij ons college zouden aanhangig worden gemaakt en dat zijn taak daardoor zou vergemakkelijkt worden, is het toch niet minder juist dat de rechtzoekenden verzekerd zijn dat in alle gevallen, dank zij onze bijzondere rechtspleging, hun belangen onpartijdig onderzocht worden.

En second lieu, les membres de la section d'administration n'ont pas encore, après trois ans de fonctionnement de l'institution, pu constater l'existence d'un nombre important d'avocats spécialisés dans la matière du contentieux administratif pour pouvoir conclure à la possibilité de constituer un corps spécial d'avocats, dont les membres appartiendraient à la plupart des barreaux du Royaume.

En troisième lieu, le barreau spécial entraînera normalement, pour les justiciables, des frais qui pourraient les empêcher d'introduire un recours. Or, l'examen de la jurisprudence permet de constater que certains requérants ont saisi le Conseil d'Etat, sans l'assistance d'avocats, de litiges dont la solution présentait un grand intérêt au point de vue général.

Enfin, si l'on s'en réfère à la longue expérience du Conseil d'Etat en France, il y a lieu de relever que, s'il existe auprès de cette haute juridiction un barreau spécial composé de tous les avocats à la Cour de Cassation, encore leur intervention n'est-elle requise que dans les affaires relevant du contentieux de pleine juridiction.

Or, en Belgique le Conseil d'Etat n'a pas de compétence de ce genre, sauf dans certains cas prévus à l'article 10 de la loi du 23 décembre 1946. Au surplus, les demandes d'avis d'indemnité qui, par leur objet, se rapprochent du contentieux de pleine juridiction ne forment qu'une minime partie des affaires soumises à la section d'administration; celle-ci est principalement saisie de recours en annulation pour excès de pouvoir, recours qui sont dispensés en France du ministère d'avocats.

Ces considérations me permettent de conclure que la création d'un barreau spécial ne s'impose pas actuellement.

Par contre, l'expérience n'a pas infirmé la valeur du principe inscrit dans l'article 14 de notre loi organique, principe suivant lequel il convient de réserver le droit de représenter et d'assister les parties devant le Conseil d'Etat aux avocats ayant un certain nombre d'années de barreau, en raison même de l'importance que présentent pour l'intérêt public, les litiges soumis à notre juridiction.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

(s.) J. SUETENS.
Premier Président.

*A Monsieur le Président du Sénat,
à Bruxelles.*

In de tweede plaats : de leden van de afdeling administratie hebben tot dusverre, nu de instelling reeds drie jaar werkt, nog niet kunnen vaststellen dat er een groot aantal advocaten gespecialiseerd zijn in de geschillen van bestuur, zodat zij nog niet hebben kunnen besluiten dat er mogelijkheid is om een speciaal korps van advocaten in te stellen, welks leden tot het merendeel van de balies van het Rijk zouden behoren.

In de derde plaats, de bijzondere balie zal normaliter voor de rechtzoekenden kosten veroorzaken, die hen zouden kunnen weerhouden beroep in te stellen. Welnu, uit het onderzoek van de rechtspraak blijkt dat sommige rechtzoekenden geschillen waarvan de oplossing in algemeen opzicht van groot belang was, zonder bijstand van advocaten, bij de Raad van State hebben aanhangig gemaakt.

Ten slotte, kan men op grond van de lange ondervinding van de Raad van State in Frankrijk opmerken, dat, zo er bij dit hoog rechtscollege een bijzondere balie is, bestaande uit al de advocaten van het Hof van Verbreking, hun tussenkomst slechts gevorderd wordt voor zaken die geschillen van volle rechtsmacht betreffen.

In België echter heeft de Raad van State geen dergelijke bevoegdheid, behoudens in sommige gevallen bepaald in artikel 10 der wet van 23 December 1946. Bovendien, de verzoeken om advies inzake vergoeding, die door hun voorwerp overeenstemmen met geschillen van volle rechtsmacht, vormen maar een gering gedeelte van de zaken die aan de afdeling administratie voorgelegd worden; deze heeft zich in hoofdzaak bezig te houden met vernietigingsberoepen op grond van machtsoverschrijding, en voor zulke beroepen is in Frankrijk het ministerie van advocaten niet vereist.

Steunend op die beschouwingen, kan ik besluiten dat de instelling van een bijzondere balie vooralsnog niet geboden is.

De ondervinding heeft daarentegen geen afbreuk gedaan aan de waarde van het beginsel dat neergelegd is in artikel 14 van onze organieke wet, volgens welk het aangewezen is het recht om partijen voor de Raad van State te vertegenwoordigen of bij te staan alleen toe te kennen aan advocaten die reeds een zeker aantal jaren baliepraktijk hebben, en zulks juist wegens de gewichtigheid, voor het openbaar belang, van de geschillen die aan ons rechtscollege worden voorgelegd.

Met betuiging van mijn onderscheiden hoogachting.

(w.g.) J. SUETENS.
Eerste-Voorzitter.

*Aan de Heer Voorzitter van de Senaat,
te Brussel.*