

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2002-2003

---

13 FEBRUARI 2003

---

**Wetsontwerp tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State**

---

**AMENDEMENTEN**  
ingediend na de goedkeuring  
van het verslag

---

Nr. 1 VAN DE HEREN **VANDENBERGHE** EN **D'HOOGHE**

Art. 13bis (nieuw)

**Een artikel 13bis (nieuw) invoegen, luidende :**

«Art. 13bis. — Artikel 569 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met een 34<sup>o</sup>, luidende :

«34<sup>o</sup> van de vorderingen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden alsook tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, evenals van organen van de

---

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-1426 - 2002/2003:

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2: Verslag.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2002-2003

---

13 FÉVRIER 2003

---

**Projet de loi modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État**

---

**AMENDEMENTS**  
déposés après l'approbation  
du rapport

---

N° 1 DE MM. **VANDENBERGHE** ET **D'HOOGHE**

Art. 13bis (nouveau)

**Insérer un article 13bis (nouveau), rédigé comme suit :**

«Art. 13bis. — L'article 569 du Code judiciaire est complété par un 34<sup>o</sup>, libellé comme suit :

«34<sup>o</sup> des demandes en nullité fondées sur une violation de formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou sur un excès ou un détournement de pouvoir, formées contre les actes et règlements des diverses autorités administratives de même que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, y compris les services de médiation institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supé-

---

Voir:

Documents du Sénat:

2-1426 - 2002/2003:

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2: Rapport.

*rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals van de eraan verbonden vorderingen tot schorsing.*

#### *Overgangsbepaling*

*Deze bepaling treedt in werking één jaar nadat de wijziging van artikel 159 van de Grondwet van kracht is geworden. »*

#### Verantwoording

Het Belgische stelsel van administratieve rechtsbescherming wordt ontsierd door het zinloze onderscheid tussen het objectief en het subjectief contentieux, dat ertoe leidt dat eenzelfde geschil aanhangig kan worden gemaakt bij twee verschillende rechtscolleges (een administratief en een juridictioneel), al naargelang het perspectief dat wordt gehanteerd bij de omschrijving ervan. Tengevolge van dit onderscheid is het eveneens onmogelijk dat de Raad van State in eenzelfde arrest uitspraak zou doen over de nietigverklaring van een overheidshandeling en de schadevergoeding die logisch voortvloeit uit dit foutieve overheidshandelen.

Het spreekt voor zich dat een dergelijk dualisme niet bevorderlijk is voor de doorzichtigheid van de rechtsbescherming. Het dwingt rechtzoekenden vaak twee procedures in te stellen ter bescherming van een enkel rechtsgoed en leidt ertoe dat onzorgvuldig geformuleerde, maar perfect zinvolle vorderingen, op grond van louter theoretische bespiegelingen, onontvankelijk worden bevonden.

Reeds jaren wordt aangekondigd dat werk moet worden gemaakt van een integratie van de administratieve rechtsbescherming in de gewone rechtbanken, maar tot nog toe bleven deze aankondigingen zonder gevolg. Inderdaad lijkt een strikte interpretatie van artikel 159 van de Grondwet ertoe te leiden dat het de hoven en rechtbanken ontzegd blijft zich uit te spreken over de geldigheid van de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen, die zij enkel buiten toepassing kunnen laten.

Bijgevolg past dit amendement in een dubbele demarche: enerzijds verduidelijkt het de wil van de wetgever om op middellange termijn écht werk te maken van een integratie van het administratieve contentieux in de gewone rechtspraak, anderzijds verbindt het deze ambitie aan een wijziging van artikel 159 van de Grondwet, die alle constitutionele bezwaren moet uitschakelen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat bewust niet wordt gekozen voor de oprichting van een afzonderlijke administratieve rechtbank; die zou immers soortgelijke problemen met betrekking tot de rechtsingang creëren als dit amendement de wereld wil uithelpen.

Ook in de rechtsleer wordt de voorkeur gegeven aan deze optie. In haar gezaghebbende proefschrift schrijft professor doctor Sabien Lust (*Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2000, blz. 430 en volgende):

« Uiteindelijk lijkt de integratie van de administratieve geschillenbeslechting in de rechterlijke macht door het oprichten van administratieve rechtbanken binnen deze rechterlijke macht en het ontnemen aan de Raad van State en aan de bestaande administratieve rechtscolleges van hun juridictionele bevoegdheden, de beste oplossing voor het probleem van de efficiëntie ervan. Als men de leemten van de administratieve rechtspraak enkel bekijkt vanuit het oogpunt van het rechtsherstel, zijn alle voorgestelde oplossingen weliswaar bevredigend.

De integratie komt echter ook tegemoet aan de andere gesignaleerde problemen, die dan meer betrekking hebben op de bestaande administratieve rechtscolleges met bijzondere bevoegd-

*rieur de la Justice, en ce qui concerne les marchés publics et les membres de leur personnel, ainsi que des demandes de suspension y afférentes.*

#### *Disposition transitoire*

*La présente disposition entre en vigueur un an après l'entrée en vigueur de la modification de l'article 159 de la Constitution. »*

#### Justification

Le système belge de protection juridique administrative est déparé par la distinction qu'il fait inutilement entre contentieux objectif et contentieux subjectif et qui aboutit à ce qu'un même litige puisse être porté devant deux juridictions différentes (une juridiction administrative et une juridiction judiciaire), selon la perspective dans laquelle on le définit. Cette distinction a aussi pour effet d'empêcher le Conseil d'État de statuer, dans le même arrêt, à la fois sur l'annulation d'un acte administratif et sur le dédommagement qui doit logiquement découler du comportement fautif de l'autorité.

Il va de soi qu'un tel dualisme n'est pas propice à la transparence de la protection juridique. Il contraint souvent les justiciables à intenter deux procédures en vue de protéger un seul et même bien juridique et a pour conséquence que des demandes imparfaitement formulées, bien qu'ayant tout leur sens, sont déclarées irrecevables sur la base de considérations purement théoriques.

Cela fait déjà des années que l'on proclame qu'il faut intégrer la protection juridique administrative dans les tribunaux ordinaires, mais ces annonces sont jusqu'ici restées sans suite. Une interprétation stricte de l'article 159 de la Constitution semble effectivement conduire à ce que les cours et tribunaux continuent de se voir interdire de statuer sur la conformité à la loi des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'ils peuvent seulement décider de ne pas appliquer.

En conséquence, le présent amendement s'inscrit dans une double démarche: d'une part, il précise la volonté du législateur de réaliser vraiment à moyen terme l'intégration du contentieux administratif à la juridiction ordinaire et, d'autre part, il rattache cette ambition à une modification de l'article 159 de la Constitution destinée à lever toutes les objections de nature constitutionnelle.

Il importe de noter à cet égard que c'est délibérément que l'on a choisi de ne pas créer un tribunal administratif distinct, car cette solution soulèverait, sur le plan de l'introduction d'instance, des problèmes du même ordre que ceux auxquels le présent amendement entend porter remède.

La doctrine affiche également une préférence pour cette option. Dans son essai qui fait autorité en la matière (« *Rechtsherstel door de Raad van State, Bruges, Die Keure*, 2000, pp. 430 et suivantes »), le professeur Sabien Lust écrit:

« Uiteindelijk lijkt de integratie van de administratieve geschillenbeslechting in de rechterlijke macht door het oprichten van administratieve rechtbanken binnen deze rechterlijke macht en het ontnemen aan de Raad van State en aan de bestaande administratieve rechtscolleges van hun juridictionele bevoegdheden, de beste oplossing voor het probleem van de efficiëntie ervan. Als men de leemten van de administratieve rechtspraak enkel bekijkt vanuit het oogpunt van het rechtsherstel, zijn alle voorgestelde oplossingen weliswaar bevredigend.

De integratie komt echter ook tegemoet aan de andere gesignaleerde problemen, die dan meer betrekking hebben op de bestaande administratieve rechtscolleges met bijzondere bevoegd-

heden. Een dergelijk systeem is duidelijk en doorzichtig door zijn eenvoud, de eerbiediging van de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling wordt er gewaarborgd en aan de top van het stelsel staat enkel het Hof van Cassatie, wat de rechtseenheid zeker ten goede komt. Dergelijk monistisch systeem is bovendien juridisch-technisch gemakkelijk te realiseren. [ ... ]

Tegen dergelijke monistisch systeem worden nochtans ook bezwaren geuit. Doorgaans wijst men op het gebrek aan specialisatie van de gewone rechter. Een systeem van administratieve rechtbanken laat nochtans toe om ook binnen de rechterlijke macht een zeker specialisatie tot stand te brengen. De praktijk toont trouwens aan dat dit bezwaar eigenlijk niet terecht is. Een groot deel van het administratief contentieux wordt nu immers reeds voor de gewone rechter gevoerd. Deze schrikt er vaak niet voor terug en slaagt erin het bestuur tot naleving van het recht te dwingen.

Ook wordt de onaangepastheid van de procedure aangevoerd als argument tegen het monisme. Het administratieve contentieux zou een meer actieve rol van de rechter vereisen — een inquisitoire procedure dus — alleen al om de procesongelijkheid tussen de partijen te verzachten. Niets belet echter dat een aangepaste procedureregeling wordt ingevoerd voor het administratieve contentieux. Dat gebeurt trouwens reeds voor de arbeidsgerechten, die een belangrijk deel van het administratief contentieux voor hun rekening nemen, in het bijzonder het socialezekerheidscontentieux. Bovendien slaagt ook de burgerlijke rechter erin om via de gemeenrechtelijke, accusatoire procedure een adequate rechtsbescherming te bieden tegen de overheid.

Andere bezwaren zoals te hoge belasting van de rechtbanken, kosten van de procedure, traagheid van de rechtspraak enzovoort, zijn evenmin relevant. Het betreffen immers problemen die verbonden zijn aan de onvolmaaktheid van de organisatie van en de procedure voor de gewone rechtbanken. Zij mogen geen reden zijn om het administratief contentieux buiten de rechterlijke macht te houden, maar moeten integendeel een stimulans vormen om ook de gemeenrechtelijke procedure en de organisatie van de rechterlijke macht te verbeteren. »

Ten slotte heeft dit amendement tot doel de aandacht te vestigen op wat voor de meeste betrokkenen van veel fundamentele belang is binnen de werking en organisatie van de Raad van State, met name de curatieve rechtsbescherming.

Hugo VANDENBERGHE.  
Jacques D'HOOGHE.

*heden. Een dergelijk systeem is duidelijk en doorzichtig door zijn eenvoud, de eerbiediging van de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling wordt er gewaarborgd en aan de top van het stelsel staat enkel het Hof van Cassatie, wat de rechtseenheid zeker ten goede komt. Dergelijk monistisch systeem is bovendien juridisch-technisch gemakkelijk te realiseren. [ ... ]*

*Tegen dergelijk monistisch systeem worden nochtans ook bezwaren geuit. Doorgaans wijst men op het gebrek aan specialisatie van de gewone rechter. Een systeem van administratieve rechtbanken laat nochtans toe om ook binnen de rechterlijke macht een zeker specialisatie tot stand te brengen. De praktijk toont trouwens aan dat dit bezwaar eigenlijk niet terecht is. Een groot deel van het administratief contentieux wordt nu immers reeds voor de gewone rechter gevoerd. Deze schrikt er vaak niet voor terug en slaagt erin het bestuur tot naleving van het recht te dwingen.*

*Ook wordt de onaangepastheid van de procedure aangevoerd als argument tegen het monisme. Het administratieve contentieux zou een meer actieve rol van de rechter vereisen — een inquisitoire procedure dus — alleen al om de procesongelijkheid tussen de partijen te verzachten. Niets belet echter dat een aangepaste procedureregeling wordt ingevoerd voor het administratieve contentieux. Dat gebeurt trouwens reeds voor de arbeidsgerechten, die een belangrijk deel van het administratief contentieux voor hun rekening nemen, in het bijzonder het socialezekerheidscontentieux. Bovendien slaagt ook de burgerlijke rechter erin om via de gemeenrechtelijke, accusatoire procedure een adequate rechtsbescherming te bieden tegen de overheid.*

*Andere bezwaren zoals te hoge belasting van de rechtbanken, kosten van de procedure, traagheid van de rechtspraak enzovoort, zijn evenmin relevant. Het betreffen immers problemen die verbonden zijn aan de onvolmaaktheid van de organisatie van en de procedure voor de gewone rechtbanken. Zij mogen geen reden zijn om het administratief contentieux buiten de rechterlijke macht te houden, maar moeten integendeel een stimulans vormen om ook de gemeenrechtelijke procedure en de organisatie van de rechterlijke macht te verbeteren. »*

*Enfin, le présent amendement vise aussi à attirer l'attention sur un élément du fonctionnement et de l'organisation du Conseil d'État qui revêt une importance beaucoup plus fondamentale pour la plupart des intéressés, à savoir la protection juridique curative.*