ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 18 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "sanctionnant le recours téméraire ou vexatoire à la section d'administration du Conseil d'Etat", a donné le 13 mars 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 januari 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot beteugeling van het tergend en roekeloos beroep bij de afdeling administratie van de Raad van State", heeft op 13 maart 2000 het volgende advies gegeven :

1. La proposition de loi de M. Servais VERHERSTRAETEN "sanctionnant le recours téméraire ou vexatoire à la section d'administration du Conseil d'Etat" vise à permettre à la section d'administration du Conseil d'Etat, selon les cas, d'accorder à une partie intervenante des dommages-intérêts ou d'infliger au requérant une amende pour recours téméraire et vexatoire (article 2 de la proposition). Les arrêts concernant des dommages-intérêts ou des amendes pour recours téméraire et vexatoire pourraient faire l'objet d'un pourvoi en cassation (articles 3 et 4).

Les amendements du Gouvernement visent essentiellement à supprimer la possibilité d'accorder des dommages-intérêts, pour la raison qu'elle amènerait le Conseil d'Etat à se prononcer sur une contestation portant sur des droits civils, matière que l'article 144 de la Constitution réserve aux cours et tribunaux, et à supprimer également la possibilité d'introduire un pourvoi devant la Cour de cassation (amendement n° 1).

2. Selon les développements de la proposition de loi, celle-ci est inspirée du droit judiciaire, notamment des articles 563, 620, 1017 et 1072bis du Code judiciaire, cette dernière disposition ayant été insérée par la loi du 3 août 1992.

L'action téméraire est celle qui résulte d'une "démarche faite avec une "hardiesse imprudente, excessive, inconsidérée" (du latin *temerarius*) ou "à la légère, sans

base solide" (1). L'action vexatoire est celle qui "résulte de la méchanceté", elle vise à maltraiter, à tourmenter (du latin *vexare*) (2).

Confrontés à une action téméraire ou vexatoire, les cours et tribunaux peuvent accorder à la partie qui en est victime des dommages-intérêts et, dans certains cas, infliger une amende à charge de la partie qui a introduit abusivement l'action. L'objet de ces deux mesures doit être soigneusement distingué. La première vise à réparer le dommage pécuniaire ou moral subi par une partie du fait de la faute de l'autre partie (3). L'amende vise à sanctionner l'usage abusif du service public de la justice, l'encombrement du rôle par des actions abusives venant encore accroître l'arriéré judiciaire (4).

La transposition de ces procédures judiciaires, intervenant en degré d'appel, au contentieux objectif en matière administrative dont connaît la section d'administration du Conseil d'Etat doit être analysée d'un triple point de vue, celui de la compétence du Conseil d'Etat (I), celui

---

(1) G. VAN DESSEL, "Contre l'abus procédural", J.T., 1997, se fondant sur le Dictionnaire "Le Petit Robert".

(2) Ibidem.

(3) Voyez notamment G. VAN DESSEL, op. cit., p. 681; J.-F. van DROOGHENBROECK, "Les sanctions de l'appel abusif", R.R.D., 1998, pp. 149-160.

(4) Exposé des motifs du projet devenu la loi du 3 août 1992 modifiant le Code judiciaire, Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1198/1, p. 27; C.A., arrêt n° 82/93 du 1er décembre 1993, Rec., p. 970, considérants B.6.1. et B.6.2.; J.-F. van DROOGHENBROECK, op. cit., p. 161.

du motif de l'amende (II) et celui du respect du droit d'accès à un juge (III).

I. LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

1. Le Gouvernement déduit de l'article 144 de la Constitution, qui réserve la compétence de trancher les contestations portant sur des droits civils aux cours et tribunaux, que le Conseil d'Etat ne pourrait pas allouer des dommages-intérêts.

Effectivement, l'allocation de dommages-intérêts à une partie intervenante, à la demande de celle-ci, tranche une contestation portant sur des droits civils.

2. Par contre, la compétence du Conseil d'Etat pour prononcer une amende à charge du requérant peut être admise si l'on considère qu'il s'agit strictement d'un accessoire au contentieux considéré, au même titre que le prononcé des dépens, mais non d'une nouvelle contestation visée par les articles 144 et 145 de la Constitution (1). Il faut, en réalité, se placer en dehors de la dichotomie contenue dans les articles 144 et 145 de la Constitution. Le Conseil d'Etat tire, en effet, directement sa compétence de l'article 160 de la Constitution, en vertu duquel il statue "par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative".

---

(1) Cette qualification serait plus facilement admissible si seul le Conseil d'Etat, à l'exclusion des parties, pouvait prendre l'initiative d'infliger une amende. L'article 37, alinéa 1er, en projet, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devrait être revu sur ce point.

II. LE MOTIF DE L'AMENDE

1. Selon les développements de la proposition, l'objectif poursuivi par son auteur est de

> "... combattre et prévenir l'arriéré judiciaire par tous les moyens raisonnables, et ce, tant au niveau des cours et tribunaux qu'au niveau des juridictions administratives.".

Il s'inspire de l'article 1072bis du Code judiciaire qui, toujours selon les développements de la proposition,

> "... punit d'une amende civile l'usage abusif manifeste du droit d'appel.".

L'auteur de la proposition relève aussi qu'il

> "... est évident que le législateur devra encore prendre d'autres initiatives pour combattre cette forme inadmissible d'abus de la procédure.".

Pour éviter toute confusion avec le recours subjectif devant les cours et tribunaux, il est proposé d'utiliser la notion de "recours abusif" au lieu de "recours téméraire et vexatoire" (1).

---

(1) Voyez notamment L. RICHER, "L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs", A.J.D.A., 1983, pp. 451-456; P. FRAISSEIX, "Droit au juge et amende pour recours abusif", A.J.D.A., 2000, pp. 20-30.
Comparez l'article 57-2 du décret français du 30 juillet 1963 sur le Conseil d'Etat, inséré par le décret n° 78-62 du 20 janvier 1978, qui dispose : "dans le cas de requête jugée abusive, son auteur encourt une amende qui ne peut excéder 20.000 francs".

III. LE DROIT D'ACCES AU JUGE

1. Il convient enfin de s'assurer que l'amende pour recours abusif ne constitue pas une entrave excessive au droit à l'accès à la justice, en l'occurrence le Conseil d'Etat, consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Appelée à se prononcer sur la compatibilité d'une amende pour recours abusif infligée par le Conseil d'Etat de France avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré ce qui suit :

> "La Commission observe que l'article 6 n'interdit pas aux Etats contractants d'édicter les réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction de recours, pourvu que ces réglementations aient pour but d'assurer une bonne administration de la justice. La réglementation relative à la saisine d'une juridiction de recours vise assurément la bonne administration de la justice;
>
> La réglementation contestée en l'occurrence est celle qui, en matière de recours jugé abusif, autorise la juridiction administrative à condamner la partie qui succombe à une amende qui ne saurait excéder 10.000 francs. Il s'agit là d'un système similaire à ceux en vigueur dans d'autres Etats contractants, et dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires, assurant ainsi une bonne administration de la justice en évitant de la sorte l'engorgement du rôle des juridictions, source d'allongement des procédures;

Par ailleurs, une autre question pourrait se poser si le montant exigé de l'intéressé était tel qu'il constituerait une réelle entrave à l'accès aux tribunaux (...)." (1).

2. L'amendement du Gouvernement prévoit une amende sans indiquer de montant maximum. En confiant ainsi un pouvoir discrétionnaire au Conseil d'Etat dans cette matière, l'amendement viole le principe "nulla poena sine lege" formellement consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le texte doit, dès lors, être revu en fixant un montant maximum.

---

(1) Comm. eur. D.H., 2 juillet 1991, aff. Sté Les travaux du Midi c/ France, Req. n° 12275/86, A.J.D.A., 1991, pp. 809-812, et note de J.-F. FLAUSS et J.-P. PIETRI. Dans le même sens, à propos de la compatibilité avec l'article 6 de la Convention de mécanismes visant à décourager l'intentement de recours mal fondés au moyen d'obstacles financiers ou autres : Cour eur. D.H., arrêt du 2 mars 1987, aff. Monnell et Morris, Série A, n° 115; Cour eur. D.H., arrêt du 13 juillet 1995, aff. Tostoy Miloslavsky c/ Royaume-Uni, Série A, n° 316-B. Voyez à cet égard J. VELU et R. ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, extrait du R.P.D.B., complément, tome VII, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 406, n° 461; O. DE SCHUTTER et S. van DROOGHENBROECK, "Internement d'aliénés, assistance judiciaire et politique budgétaire des droits de l'homme. A propos de l'arrêt Aerts de la Cour européenne des droits de l'homme, A.P.T., 1998, pp. 247-248.
Il est à noter que l'article 35.4 de la Convention permet à la Cour (tout comme l'article 27, 2°, au temps de la Commission) de déclarer irrecevable la requête abusive (voyez à cet égard A. SPIELMANN, "La Convention européenne des droits de l'homme et l'abus de droit", in Mélanges en hommage à Louis Edmond PETTITI, Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 1998, pp. 673-686).

Il est, par ailleurs, permis de se demander si le montant maximum de 500.000 francs proposé dans l'amendement n° 6 de M. VERHERSTRAETEN n'est pas excessif. En tout état de cause, ce montant doit être justifié raisonnablement, de même que la raison pour laquelle le maximum de l'amende est doublé lorsque le recours intervient dans la matière du contentieux électoral communal.

L'article 1072bis du Code judiciaire prévoit que l'amende pour fol appel doit être comprise entre 5.000 et 100.000 francs. L'amende pour requête abusive dans le contentieux administratif français est plafonnée à un montant similaire, à savoir 20.000 francs français (1). Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison de permettre une amende plus élevée.

Dans la pratique, il reviendra au Conseil d'Etat de définir le montant en prenant en compte le tort apporté effectivement au service public de la justice.

3. Enfin, il est nécessaire de s'assurer du caractère adéquat et proportionné de l'amende pour recours abusif au regard du but poursuivi. Il résulte de ce qui précède que celui-ci est exclusivement la sanction de l'usage abusif du recours au service public de la justice en ce qu'il nuit au bon fonctionnement de celui-ci.

---

(1) De surcroît, la législation française a, concomitamment avec l'introduction de l'amende pour recours abusif, instauré la gratuité des actes de justice (Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice). Voyez L. RICHER, op. cit., p. 451.

Le souci, tant du Gouvernement (amendement n° 1), que de l'auteur de la proposition (amendement n° 5) est d'assurer que l'amende ne sera prononcée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire. L'amendement du Gouvernement, s'inspirant de l'article 1072bis du Code judiciaire, prévoit que, lorsque le Conseil d'Etat estime qu'une amende se justifie, il prononce un arrêt "qui fixe à cette fin une audience à une date rapprochée. L'arrêt prononcé sur ce point est en tout cas réputé contradictoire". L'amendement de l'auteur de la proposition, mû par la même inspiration, ajoute encore que "le requérant et les parties intervenantes sont convoqués par lettre recommandée à la poste".

La nécessité de sauvegarder l'impartialité pourrait être mise en doute si la chambre du Conseil d'Etat se saisissait elle-même de la question du recours abusif. Cette difficulté pourrait néanmoins être résolue en confiant à l'auditeur rapporteur le soin d'invoquer, dans son rapport, contre la partie requérante les dispositions de la loi en projet.

Cela permettrait de surcroît de respecter le principe du contradictoire puisque les deux parties pourraient s'expliquer dans le dernier mémoire ainsi qu'à l'audience.

Il est enfin permis de se demander s'il est judicieux, comme le prévoit l'amendement n° 1 du Gouvernement, de prévoir que l'amende sera versée à un fonds budgétaire destiné "à la modernisation de l'organisation de la jurisprudence administrative", ce qui, en définitive, revient à faire du Conseil d'Etat le bénéficiaire de l'amende qu'il prononcerait.

4. En tout état de cause, la rédaction des amendements s'adapte mal au contentieux administratif. Qu'entend-on exactement par la fixation d'une audience à une date rapprochée ? Cela signifie-t-il que les parties seront amenées à déposer de nouveaux mémoires et l'auditeur un nouveau rapport ? Ou bien la procédure sera-t-elle simplement orale ? Qu'entend-on par le fait que l'arrêt est réputé contradictoire ? Si l'on entend simplement faire obstacle à une opposition, ne suffit-il pas de modifier les articles 40 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat ? Qu'entend-on par appel principal ? La justification de l'amendement n° 1 du Gouvernement renvoie aux articles 16 et 16bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais ces dispositions ne mentionnent pas d'appel. En outre, une fois les éléments essentiels de la procédure fixés dans les lois coordonnées, conformément à l'article 160 de la Constitution, ne conviendrait-il pas de modifier l'article 30 des lois coordonnées pour permettre au Roi de déterminer les autres éléments de cette procédure ?

Ne disposant pas d'un interlocuteur pouvant éclairer la section de législation sur la volonté des auteurs des textes examinés, il n'est pas possible de proposer un texte plus adéquat.

---

1. Het wetsvoorstel van de heer Servais VERHERSTRAETEN "tot beteugeling van het tergend en roekeloos beroep bij de afdeling administratie van de Raad van State" strekt ertoe de afdeling administratie van de Raad van State in staat te stellen naargelang het geval aan een tussenkomende partij schadevergoeding toe te kennen of verzoeker een geldboete op te leggen wegens tergend en roekeloos beroep (artikel 2 van het voorstel). Tegen de arresten inzake schadevergoeding en geldboete wegens tergend en roekeloos beroep kan cassatieberoep worden ingesteld (artikelen 3 en 4).

De amendementen van de Regering hebben hoofdzakelijk tot doel de mogelijkheid af te schaffen om schadevergoeding toe te kennen, omdat de Raad van State zich hierdoor zou moeten uitspreken over een geschil over burgerlijke rechten, een aangelegenheid waarvoor volgens artikel 144 van de Grondwet alleen de hoven en rechtbanken bevoegd zijn, alsook de mogelijkheid om bij het Hof van Cassatie beroep in te stellen (amendement nr. 1).

2. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is dat voorstel gebaseerd op het gerechtelijk recht, inzonderheid op de artikelen 563, 620, 1077 en 1072bis van het Gerechtelijk Wetboek, welke laatste bepaling ingevoegd is bij de wet van 3 augustus 1992.

Een roekeloze vordering wordt gedefinieerd als een gerechtelijke stap die gezet wordt met een "hardiesse imprudente, excessive, inconsidérée" (het Latijnse woord temerarius) of "à la légère, sans base solide" (1). Een tergende vordering wordt omschreven als een vordering die "résulte de la méchanceté", die tot doel heeft te schaden, te kwellen (het Latijnse woord vexare) (2).

Wanneer de hoven en rechtbanken te maken hebben met een tergende of roekeloze vordering, kunnen ze aan de partij die daarvan het slachtoffer is schadevergoeding toekennen en, in sommige gevallen, een geldboete opleggen aan de partij die de vordering onrechtmatig ingesteld heeft. De strekking van die twee maatregelen dient nauwkeurig te worden onderscheiden. De eerste maatregel heeft tot doel het geldelijke of morele nadeel te vergoeden dat een partij door de schuld van de andere partij ondervindt (3). De geldboete heeft tot doel het onrechtmatige gebruik van de openbare dienst van de rechtsbedeling te bestraffen, waarbij de

---

(1) G. VAN DESSEL, "Contre l'abus procédural", J.T., 1997, die in dit verband steunt op het woordenboek "Le Petit Robert".

(2) Ibidem.

(3) Zie inzonderheid G. VAN DESSEL, op. cit., blz. 681; J.-F. van DROOGHENBROECK, "Les sanctions de l'appel abusif", R.R.D., 1998, blz. 149-160.

rollen overbelast worden met onrechtmatige vorderingen die de gerechtelijke achterstand nog vergroten (1).

Het transponeren van deze in hoger beroep ingestelde justitiële procedures op de objectieve geschillenberechting in administratieve zaken waarover de afdeling administratie van de Raad van State uitspraak doet, dient te worden bekeken uit een drievoudig oogpunt, namelijk de bevoegdheid van de Raad van State (I), de verantwoording van de geldboete (II) en de naleving van het recht op toegang tot de rechter (III).

I. DE BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

1. Uit artikel 144 van de Grondwet, dat bepaalt dat alleen de hoven en rechtbanken bevoegd zijn om zich uit te spreken over geschillen over burgerlijke rechten, leidt de Regering af dat de Raad van State geen schadevergoeding kan toekennen.

Met de toekenning van schadevergoeding aan een tussenkomende partij, op verzoek van die partij, wordt inderdaad een geschil over burgerlijke rechten beslecht.

---

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 3 augustus 1992 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek geworden is, Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1198/1, blz. 27; Arbitragehof, arrest nr. 82/93 van 1 december 1993, Verz., blz. 970; overwegingen B.6.1. en B.6.2.; J.-F. van DROOGHENBROECK, op. cit., blz. 161.

2. Er kan daarentegen wel worden aangenomen dat de Raad van State bevoegd is om ten laste van verzoeker een geldboete uit te spreken, indien ervan uitgegaan wordt dat het strikt genomen om een accessorium van de bewuste geschillenberechting gaat, net zoals de uitspraak over de kosten, en niet om een nieuw geschil zoals bedoeld bij de artikelen 144 en 145 van de Grondwet (1). In werkelijkheid dient geen acht te worden geslagen op de tweedeling die vervat is in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. De Raad van State ontleent immers rechtstreeks zijn bevoegdheid aan artikel 160 van de Grondwet, krachtens hetwelk hij "bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege".

II. DE VERANTWOORDING VAN DE GELDBOETE

1. Volgens de toelichting bij het voorstel is het oogmerk dat door de indiener ervan wordt nagestreefd het bestrijden en voorkomen van

> "... de gerechtelijke achterstand (...) met alle redelijke middelen (...), zowel voor de hoven en de rechtbanken als voor de administratieve rechtscolleges.".

---

(1) Zo een kwalificatie zou gemakkelijker kunnen worden aanvaard indien alleen de Raad van State, met uitsluiting van de partijen, het initiatief kon nemen om een geldboete op te leggen. Het ontworpen artikel 37, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou op dat punt moeten worden herzien.

Het steunt op artikel 1072bis van het Gerechtelijk Wetboek dat, andermaal volgens de toelichting bij het voorstel,

> "... het kennelijke misbruik van het recht op hoger beroep bestraft met een burgerrechtelijke geldboete.".

De indiener van het voorstel wijst er eveneens op dat

> "... de wetgever hiermee (vanzelfsprekend) niet het laatste woord gezegd (mag) hebben over deze ergerlijke vorm van procesrechtsmisbruik.".

Om alle verwarring met het subjectieve beroep bij de hoven en rechtbanken te vermijden, wordt voorgesteld het begrip "onrechtmatig beroep" te gebruiken in plaats van "roekeloos en tergend beroep" (1).

---

(1) Zie inzonderheid L. RICHER, "L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs", A.J.D.A., 1983, blz. 451-456; P. FRAISSEIX, "Droit au juge et amende pour recours abusif", A.J.D.A., 2000; blz. 20-30.
Vergelijk artikel 57-2 van het Franse decreet van 30 juli 1963 op de Raad van State, ingevoegd bij decreet nr. 78-62 van 20 januari 1978, dat bepaalt : "dans le cas de requête jugée abusive, son auteur encourt une amende qui ne peut excéder 20.000 francs".

III. HET RECHT OP TOEGANG TOT DE RECHTER

1. Ten slotte dient te worden nagegaan of de geldboete wegens onrechtmatig beroep geen te grote belemmering vormt van de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter, in casu de Raad van State, dat vastgelegd is in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De Europese Commissie voor de rechten van de mens heeft het volgende oordeel uitgesproken over de vraag of een door de Raad van State van Frankrijk opgelegde geldboete wegens onrechtmatig beroep niet in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens :

> "La Commission observe que l'article 6 n'interdit pas aux Etats contractants d'édicter les réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction de recours, pourvu que ces réglementations aient pour but d'assurer une bonne administration de la justice. La réglementation relative à la saisine d'une juridiction de recours vise assurément la bonne administration de la justice;
>
> La réglementation contestée en l'occurrence est celle qui, en matière de recours jugé abusif, autorise la juridiction administrative à condamner la partie qui succombe à une amende qui ne saurait excéder 10.000 francs. Il s'agit là d'un système similaire à ceux en vigueur dans d'autres Etats contractants, et dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires, assurant ainsi une bonne administration de la justice en évitant de la sorte l'engorgement du rôle des juridictions, source d'allongement des procédures;

Par ailleurs, une autre question pourrait se poser si le montant exigé de l'intéressé était tel qu'il constituerait une réelle entrave à l'accès aux tribunaux (...)." (1).

2. Het amendement van de Regering voorziet in een geldboete zonder een maximumbedrag aan te geven. Doordat aldus in deze aangelegenheid aan de Raad van State een discretionaire bevoegdheid wordt toegekend, is het amendement in strijd met het beginsel "nulla poena sine lege" dat uitdrukkelijk vastgelegd is in artikel 6 van het Europees Vedrag voor de rechten van de mens. De tekst dient

---

(1) E.C.R.M., 2 juli 1991, zaak Sté Les travaux du Midi t/ Frankrijk, Verzoekschrift nr. 12275/86, A.J.D.A., 1991, blz. 809-812, en noot van J.-F. FLAUSS en J.-P. PIETRI. In dezelfde zin, in verband met de vraag of regelingen om door middel van financiële of andere belemmeringen het instellen van ongegronde beroepen te ontraden niet in strijd is met artikel 6 van het Verdrag : E.H.R.M., arrest van 2 maart 1987, zaak Monnell en Morris, Série A, nr. 115; E.H.R.M., arrest van 13 juli 1995, zaak Tostoy Miloslavsky t/ Verenigd Koninkrijk, Série A, nr. 316-B. Zie in dit verband J. VELU en R. ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, uittreksel uit de R.P.D.B., bijvoegsel, boekdeel VII, Brussel, Bruylant, 1990, blz. 406, nr. 461; O. DE SCHUTTER en S. van DROOGHENBROECK, "Internement d'aliénés, assistance judiciaire et politique budgétaire des droits de l'homme. In verband met het arrest Aerts van het Europees Hof voor de rechten van de mens, A.P.T., 1998, blz. 247-248.
Er dient te worden opgemerkt dat het Hof op grond van 35.4 van het Verdrag (evenals de Commissie indertijd, op grond van artikel 27.2) een onrechtmatig verzoekschrift onontvankelijk kan verklaren (zie in dit verband A. SPIELMANN, "La Convention européenne des droits de l'homme et l'abus de droit", in Mélanges en hommage à Louis Edmond PETTITI, Brussel, Bruylant/Nemesis, 1998, blz. 673-686).

derhalve zo te worden herzien dat een maximumbedrag wordt vastgesteld.

De vraag rijst overigens of het in amendement nr. 6 van de heer VERHERSTRAETEN voorgestelde maximumbedrag van 500.000 frank niet overdreven is. Dat bedrag dient in ieder geval redelijk verantwoord te worden, evenals de reden dient te worden gegeven voor de verdubbeling van het maximumbedrag van de geldboete bij het instellen van beroep in gemeentekieszaken.

Artikel 1072bis van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de geldboete wegens tergend of roekeloos beroep begrepen moet zijn tussen 5.000 en 100.000 frank. De geldboete wegens onrechtmatig verzoekschrift in de Franse geschillenberechting in administratieve zaken is beperkt tot een soortgelijk bedrag, namelijk 20.000 Franse frank (1). Het is de Raad van State niet duidelijk waarom een hogere geldboete zou worden toegestaan.

In de praktijk komt het aan de Raad van State toe het bedrag te bepalen, rekening houdend met het nadeel dat effectief aan de openbare dienst van de rechtsbedeling berokkend wordt.

---

(1) Bovendien werd in de Franse wetgeving, samen met de invoering van de geldboete wegens onrechtmatig beroep, de kosteloze rechtspleging ingesteld (Wet nr. 77-1468 van 30 december 1977 instaurant la gratuité des actes de justice). Zie L. RICHER, op. cit., blz. 451.

3. Ten slotte is het noodzakelijk zich ervan te vergewissen of de geldboete wegens onrechtmatig beroep doeltreffend is en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel. Uit wat voorafgaat, blijkt dat dat doel er alleen in bestaat het misbruik van het beroep op de openbare dienst van de rechtsbedeling te bestraffen, in zoverre daardoor de goede werking van die dienst verstoord wordt.

De bedoeling, zowel van de Regering (amendement nr. 1) als van de indiener van het voorstel (amendement nr. 5), is ervoor te zorgen dat de geldboete pas na een op tegenspraak gevoerde procedure uitgesproken wordt. Het amendement van de Regering, dat steunt op artikel 1072bis van het Gerechtelijk Wetboek, bepaalt dat de Raad van State, als hij vindt dat een geldboete verantwoord kan zijn, een arrest wijst "(dat) daartoe een hoorzitting op een nabije datum (bepaalt)". Het arrest dat hierover wordt gewezen, geldt in ieder geval als op tegenspraak te zijn gewezen". In het amendement van de indiener van het voorstel, dat uitgaat van dezelfde bepaling, wordt voorts gesteld dat "de verzoeker en de tussenkomende partijen (...) bij een ter post aangetekende brief opgeroepen (worden)".

Of de onpartijdigheid wordt gevrijwaard zou in twijfel kunnen worden getrokken indien de kamer van de Raad van State zelf de kwestie van het onrechtmatige beroep aanvoert. Dat probleem zou nochtans kunnen worden ondervangen door de auditeur-rapporteur ermee te belasten zich in zijn verslag tegen de verzoekende partij te beroepen op de bepalingen van de ontworpen wet.

Daardoor zou bovendien het beginsel van de op tegenspraak gevoerde procedure kunnen worden nageleefd, aangezien beide partijen nadere uitleg zouden kunnen verschaffen in de laatste memorie, alsook op de terechtzitting.

Ten slotte rijst de vraag of het wel zinvol is, zoals aangegeven wordt in amendement nr. 1 van de Regering, te bepalen dat de geldboete gestort wordt in een begrotingsfonds dat gebruikt wordt "voor de modernisering van de organisatie van de administratieve rechtspraak", waardoor de Raad van State uiteindelijk de adressaat wordt van de geldboete die hij zou uitspreken.

4. In ieder geval is de redactie van de amendementen niet bijster goed afgestemd op de geschillenberechtiging in administratieve zaken. Wat wordt precies verstaan onder bepaling van een hoorzitting op een nabije datum ? Betekent dit dat de partijen nieuwe memories zullen moeten indienen en de auditeur een nieuw verslag zal moeten opstellen ? Of zal de procedure gewoon mondeling verlopen ? Wat wordt verstaan onder de bepaling dat het arrest geldt als op tegenspraak gewezen ? Als het gewoon de bedoeling is te beletten dat er verzet ingediend wordt, volstaat het dan niet de artikelen 40 en volgende van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot bepaling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te wijzigen ? Wat wordt verstaan onder hoofdberoep ? In de verantwoording van amendement nr. 1 van de Regering wordt verwezen naar de artikelen 16 en 16bis van de gecoördineerde

wetten op de Raad van State, maar in die bepalingen wordt geen gewag gemaakt van enig beroep. Bovendien rijst de vraag of, zodra de kernpunten van de procedure vastgelegd zijn in de gecoördineerde wetten, overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet, artikel 30 van de gecoördineerde wetten niet moet worden gewijzigd om de Koning in staat te stellen de andere onderdelen van die procedure vast te stellen ?

Bij gebrek aan een gesprekspartner die de afdeling wetgeving verduidelijking kan verstrekken over de wil van de initiatiefnemers van de onderzochte teksten, kan geen deugdelijkere tekst worden voorgesteld.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS