



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.730/2
du 9 avril 2014

advies 55.730/2
van 9 april 2014

sur

over

sur un projet d'arrêté royal
'déterminant les règles de
procédure de droit commun
applicables aux procédures
devant le Conseil d'État
statuant au contentieux de
pleine juridiction'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
gemeenrechtelijke
procedureregels die
toepasselijk zijn op de
rechtsplegingen vóór de Raad
van State waarin met volle
rechtsmacht uitspraak wordt
gedaan'

Le 14 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2014.

*

Op 14 mars 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de gemeenrechtelijke procedureregels die toepasselijk zijn op de rechtsplegingen vóór de Raad van State waarin met volle rechtsmacht uitspraak wordt gedaan'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Florence PIRET, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Les alinéas 1^{er} et 2 seront remplacés par le texte suivant :

« Vu les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, remplacé par la loi du 4 août 1996 et modifié par les lois des 18 avril 2000, 6 janvier 2014 et 20 janvier 2014 »¹.

DISPOSITIF

Article 3

À l'alinéa 2, dans un souci de précision, il y a lieu de remplacer les termes « article 2, § 1^{er}, 2° et suivants » par « article 2, § 1^{er}, 2° à 4° ».

Article 4

1. À l'alinéa 2, il convient de remplacer les mots « greffier en chef » par « greffe ».
2. L'alinéa 3 traite de la requête en intervention. Il y a lieu de renvoyer aux articles 52 et 53 du règlement général de procédure, en identifiant, avec précision, les subdivisions de ces articles qui sont applicables à la procédure de pleine juridiction. En effet, si l'article 7 du projet se réfère notamment aux articles 52 et 53 du règlement général de procédure, il n'indique pas dans quelle mesure ces dispositions sont applicables au contentieux de pleine juridiction alors qu'elles font, sous certains aspects, double emploi avec l'article 4, alinéa 3, du projet, voire sont contradictoires. Ainsi, par exemple, les articles 52, § 3, 4°, et 53 du règlement général de procédure prévoient que la requête en intervention doit contenir un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire et qu'il pourra faire valoir ses observations ultérieurement dans un mémoire alors que l'article 4, alinéa 3, du projet dispose que la requête en intervention doit contenir non seulement l'intérêt mais aussi les moyens de la personne intéressée.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

3. À l'alinéa 4, dernière phrase, il y a lieu d'insérer le mot « au greffe » entre les mots « communiquer » et « un mémoire en réplique ».

Article 5

La section de législation se demande comment combiner l'alinéa 2 en projet, qui prévoit que « l'ordonnance fix[e] l'audience dans un délai de quinze jours », avec l'article 28 du règlement général de procédure, rendu applicable par l'article 7 du projet et en vertu duquel les parties et leurs avocats sont avisés de la date de l'audience quinze jours d'avance.

Article 7

Le projet rend applicable les « articles 5, 8 à 13, 14*bis*, 15 à 69, 72 à 82, 83*bis*, 84, 85*bis* à 88 et 91 du règlement général de procédure ».

Or,

– les articles 9, 10, 18, 33, 38, 54 et 61 du règlement général de procédure ont été abrogés et ont donc disparu de l'ordonnancement juridique ; il n'y donc pas lieu de s'y référer² ;

– les articles 11/1 à 11/4 sont relatifs aux « règles particulières applicables à la procédure en annulation en cas de demande de suspension » et sont, dès lors, inapplicables à la procédure de pleine juridiction ;

– l'article 26, qui concerne la déclaration commune que les parties peuvent introduire pour que la cause soit appelée à une audience, dans certaines hypothèses, vise exclusivement le recours en annulation ;

– les articles 52 et 53 devraient être visés à l'article 4, alinéa 3, du projet (voir l'observation 2 sous l'article 4) ;

– l'article 65/1 traite de la boucle administrative, laquelle est inapplicable à la procédure de pleine juridiction³.

Par contre, il y a lieu d'insérer dans cette énumération, l'article 84/1 inséré par l'arrêté royal du 28 mars 2014 'relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État coordonnées, le 12 janvier 1973'.

². *Ibid.*, recommandation n° 78.

³ Voir l'article 38, § 1^{er}, des lois coordonnées qui précise que la boucle administrative est applicable « en cas de recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er} ». Voir également le projet de loi 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', Exposé des motifs, (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 31), où il est précisé ce qui suit : « La boucle administrative ne trouve à s'appliquer qu'au contentieux de l'annulation, soit les recours prévus à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle ne peut en revanche être mise en œuvre pour les autres contentieux tels que ceux de cassation, de réformation ou de l'indemnité [...] Quant au contentieux de pleine juridiction, c'est le Conseil d'État lui-même qui prend la décision finale [...] ».

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pourquoi les articles 85⁴ et 90 du règlement général de procédure⁵ ne sont pas repris dans la liste des dispositions auxquelles se réfère l'article 7 du projet.

OBSERVATION FINALE

Contrairement à ce que prévoit l'article 14, alinéa 2, du règlement général de procédure, l'arrêté en projet ne consacre pas la possibilité pour les parties d'introduire un dernier mémoire.

L'attention est attirée sur le fait que dans le cadre d'une procédure essentiellement écrite, les derniers mémoires contribuent à la qualité des débats à l'audience.

Le texte sera réexaminé à la lumière de cette observation.

*

⁴ En ce que cette disposition prévoit qu'à toute requête sont jointes trois copies certifiées conforme par le signataire.

⁵ L'article 90 du règlement général de procédure dispose que « [l]es délais visés au présent arrêté courent contre les mineurs, interdits et autres incapables. Toutefois, le Conseil d'État peut relever ceux-ci de la déchéance, lorsqu'il est établi que leur représentation n'était pas assurée, en temps voulu, avant l'expiration des délais ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het eerste en het tweede lid moeten worden vervangen door de volgende tekst:

“Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, artikel 30, § 1, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wetten van 18 april 2000, 6 januari 2014 en 20 januari 2014”.¹

DISPOSITIEF

Artikel 3

In het tweede lid moeten, zorgvuldigheidshalve, de termen “artikel 2, § 1, 2° en volgende” worden vervangen door “artikel 2, § 1, 2° tot 4°”.

Artikel 4

1. In het tweede lid moet het woord “hoofdgriffier” worden vervangen door “griffie”.
2. Het derde lid handelt over het verzoekschrift tot tussenkomst. Er moet worden verwezen naar de artikelen 52 en 53 van de algemene procedureregeling en nauwkeurig worden bepaald welke onderverdelingen van deze artikelen toepasselijk zijn op de rechtspleging met volle rechtsmacht. Want ook al grijpt artikel 7 van het ontwerp inzonderheid terug naar de artikelen 52 en 53 van de algemene procedureregeling, toch vermeldt het niet in hoeverre deze bepalingen toepasselijk zijn op de geschillenberechting met volle rechtsmacht, terwijl ze, in sommige opzichten, dupliceren en zelfs tegenstrijdig zijn, met artikel 4, derde lid, van het ontwerp. Zo bepalen de artikelen 52, § 3, 4°, en 53 van de algemene procedureregeling bijvoorbeeld dat het verzoekschrift tot tussenkomst een uiteenzetting moet bevatten van het belang dat de verzoeker tot tussenkomst heeft bij de beslechting van de zaak en dat hij zijn opmerkingen later in een memorie zal kunnen indienen, terwijl artikel 4, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat in

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

het verzoekschrift tot tussenkomst niet alleen het belang, maar ook de middelen van de belanghebbende moeten zijn uiteengezet.

3. In het vierde lid, laatste zin, moeten de woorden “aan de griffie” worden ingevoegd tussen de woorden “een memorie van wederantwoord samen met vier afschriften” en de woorden “te bezorgen”.

Artikel 5

De afdeling Wetgeving vraagt zich af hoe het ontworpen tweede lid, dat bepaalt dat “[d]e beschikking (...) de rechtsdag [vaststelt] (...) binnen vijftien dagen”, zich kan verdragen met artikel 28 van de algemene procedureregeling, dat toepasselijk wordt verklaard bij artikel 7 van het ontwerp en krachtens hetwelk de partijen en hun advocaten vijftien dagen vooraf in kennis worden gesteld van de datum van de terechtzitting.

Artikel 7

Het ontwerp verklaart de “artikelen 5, 8 tot 13, 14*bis*, 15 tot 69, 72 tot 82, 83*bis*, 84, 85*bis* tot 88 en 91 van de algemene procedureregeling” toepasselijk.

Welnu,

– de artikelen 9, 10, 18, 33, 38, 54 en 61 van de algemene procedureregeling zijn opgeheven en bestaan dus niet meer in de rechtsorde; er hoeft dan ook niet meer naar te worden verwezen;²

– de artikelen 11/1 tot 11/4 hebben betrekking op de “bijzondere regels van toepassing op de procedure tot nietigverklaring ingeval van vordering tot schorsing” en zijn bijgevolg niet toepasselijk op de rechtspleging met volle rechtsmacht;

– artikel 26, dat betrekking heeft op de gezamenlijke verklaring die de partijen kunnen indienen opdat de zaak op een terechtzitting wordt behandeld, doelt in bepaalde gevallen uitsluitend op het beroep tot nietigverklaring;

– in artikel 4, derde lid, van het ontwerp zou naar de artikelen 52 en 53 moeten worden verwezen (zie opmerking 2 onder artikel 4);

– artikel 65/1 handelt over de bestuurlijke lus die niet toepasselijk is op de rechtspleging met volle rechtsmacht.³

². *Ibid.*, aanbeveling 78.

³ Zie artikel 38, § 1, van de gecoördineerde wetten, dat preciseert dat de administratieve lus toepasselijk is “[i]n geval van een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1”. Zie ook het ontwerp van wet ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, Memorie van toelichting, (*Parl.St.* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 31), waarin wordt gepreciseerd dat: “de bestuurlijke lus alleen van toepassing is in het annulatiecontentieux, hetzij de beroepen voorzien bij artikel 14, paragraaf 1, van de

In die opsomming moet daarentegen artikel 84/1, dat is ingevoegd bij het koninklijk besluit van 28 maart 2014 ‘betreffende de rechtsplegingvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973’, worden ingevoegd.

Voorts is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom de artikelen 85⁴ en 90 van de algemene procedureregeling⁵ niet zijn opgenomen in de lijst van de bepalingen waarnaar artikel 7 van het ontwerp verwijst.

SLOTOPMERKING

In tegenstelling tot wat wordt bepaald in artikel 14, tweede lid, van de algemene procedureregeling, biedt het ontworpen besluit aan de partijen niet de mogelijkheid om een laatste memorie in te dienen.

Er wordt op gewezen dat, in het kader van een voornamelijk geschreven procedure, de laatste memories bijdragen aan de kwaliteit van de debatten op de terechtzitting.

De tekst dient opnieuw te worden bekeken in het licht van deze opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij kan daarentegen niet worden toegepast in de andere geschillen zoals die inzake cassatie, hervorming of schadeloosstellingen. (...) Met betrekking tot het contentieux van volle rechtsmacht, is het de Raad van State zelf die de eindbeslissing neemt. (...)”.

⁴ Doordat volgens deze bepaling bij ieder verzoekschrift drie afschriften moeten worden gevoegd die door de ondertekenaar voor eensluidend zijn gewaarmerkt.

⁵ Artikel 90 van de algemene procedureregeling bepaalt dat “[d]e bij dit besluit bedoelde termijnen lopen tegen de minderjarigen, de onzette personen en andere onbekwamen. De Raad van State kan dezen nochtans van hun verval ontheffen wanneer het vaststaat dat hun vertegenwoordiging niet tijdig was verzekerd vóór het verstrijken der termijnen”.