

SEANCES DU JEUDI 14 MARS 1985
VERGADERINGEN VAN DONDERDAG 14 MAART 1985ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DU MATIN
OCHTENDVERGADERING

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 1836.

PROJET DE LOI (Discussion):

Projet de loi relatif aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage sur les décisions judiciaires rendues en matière pénale.

Discussion générale. — *Orateurs*: M. Lallemand, rapporteur, M. Hatry, ministre de la Région bruxelloise, MM. Goossens, Weckx, M. le Président, p. 1836.

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 1836.

ONTWERP VAN WET (Bespreking):

Ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen gewezen in strafzaken.

Algemene bespreking. — *Sprekers*: de heer Lallemand, rapporteur, de heer Hatry, minister van het Brussels Gewest, de heren Goossens, Weckx, de Voorzitter, blz. 1836.PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTERLe procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.La séance est ouverte à 10 h 05 m.
De vergadering wordt geopend te 10 u. 05 m.

CONGES — VERLOF

MM. Adriaensens, en mission à l'étranger; Spitaels, pour d'autres devoirs; Belot, pour des devoirs administratifs, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce matin.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Adriaensens, met opdracht in het buitenland; Spitaels, wegens andere plichten; Belot, wegens administratieve plichten.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

PROJET DE LOI RELATIF AUX EFFETS DES ARRÊTS D'ANNULATION RENDUS PAR LA COUR D'ARBITRAGE SUR LES DÉCISIONS JUDICIAIRES RENDUES EN MATIÈRE PÉNALE

Discussion générale

ONTWERP VAN WET BETREFFENDE DE GEVOLGEN VAN DE DOOR HET ARBITRAGEHOF GEWEZEN VERNIETIGENDE ARRESTEN OP DE RECHTERLIJKE BESLISSINGEN GEWEZEN IN STRAFZAKEN

Algemene beraadslaging

M. le Président. — Nous abordons l'examen du projet de loi relatif aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage.

Wij vatten de beraadslaging aan over het ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten.

Il ne s'agit plus des effets sur les décisions judiciaires rendues en matière pénale, n'est-ce pas, monsieur le rapporteur ?

M. Lallemand, rapporteur. — En effet, monsieur le Président.

Ont disparu de l'intitulé initial, au cours des discussions en commission, les termes : « sur les décisions judiciaires rendues en matière pénale ».

M. le Président. — La discussion générale est ouverte.

De algemene beraadslaging is geopend.

La parole est au rapporteur.

M. Lallemand, rapporteur. — Monsieur le Président, le projet de loi qui règle les effets des arrêts d'annulation de normes législatives rendus par la Cour d'arbitrage est intimement lié à la loi organique instituant cette haute juridiction. Ses dispositions auraient pu être intégrées dans cette loi du 28 juin 1983, mais, au cours des travaux préparatoires, il fut décidé de régler par une loi distincte les effets des arrêts d'annulation. Il y avait, dès lors, urgence à mettre sur pied cette Cour d'arbitrage puisque, depuis 1980, des instances législatives, à la fois souveraines et distinctes, votaient des lois et des décrets dont les dispositions pouvaient entrer en conflit les unes avec les autres.

Certes, des recours contre les excès de compétence commis par un des législateurs en conflit, avaient été prévus, mais ils s'étaient avérés inopérants. Un contentieux de plus en plus lourd, et d'autant plus redoutable que les instances qui devaient le régler étaient mal appropriées, s'est ainsi accumulé petit à petit.

C'est pour faire face à cette urgence que le législateur de 1983 s'est déterminé à instituer la Cour d'arbitrage, sans régler toutefois toutes les questions cependant liées à son fonctionnement.

Au cours des débats, il fut décidé de soumettre au Parlement un projet de loi séparé qui réglerait les effets des arrêts d'annulation.

Dès le départ, chacun fut convaincu qu'un tel projet susciterait de longs débats et contraindrait à des choix difficiles. Comme le gouvernement l'avait déclaré alors, un temps de réflexion s'imposait.

Maintenant qu'une année et demie s'est écoulée depuis la promulgation de la loi organique de la Cour d'arbitrage, on ne peut que constater à la fois qu'on a eu raison, sans doute, de ne pas régler la question des effets des arrêts d'annulation dans la loi organique de la Cour d'arbitrage, mais que, ce faisant, nous avons suscité une situation préoccupante pour l'état de droit, puisque la Cour d'arbitrage, qui examine à l'heure présente les recours qui lui sont déférés, peut rendre des arrêts dont les effets et les conséquences sur les jugements ainsi que sur les actes administratifs n'ont pas été déterminés.

Il convient dès lors de combler ce vide juridique sans plus de retard.

Que la matière soit difficile, qu'elle soit controversable, on n'en trouvera pas meilleure preuve que dans les hésitations et les variations du gouvernement et de la commission des Réformes institutionnelles.

En effet, aux termes de plus de vingt séances de débats, la commission a exploré toutes les pistes possibles. Elle a délibéré sur trois ou quatre projets portant des solutions aussi différentes qu'opposées. A peine avait-on retenu une solution que ceux-là mêmes qui l'avaient proposée en mesuraient les insuffisances. Pour parer à une critique, la commission et le gouvernement déposaient des amendements qui en suscitaient aussitôt d'autres, en sens opposé.

Les raisons de ces variations tiennent à la fois à la nouveauté que constitue dans notre droit l'annulation par une juridiction d'une norme législative et à la technique juridique de l'annulation.

En effet, dans notre droit, l'annulation sanctionne une faute, la transgression par un législateur des compétences que la Constitution — et le législateur à majorité spéciale — a conférées à l'Etat, aux communautés et aux régions. Cette faute affecte la norme dès sa naissance. Elle affecte aussi la validité, la légitimité de tout ce qui est le produit de cette faute.

Par souci de rigueur, le droit exige donc que ce qui a été fait au mépris des règles ne soit pas accepté, qu'il soit détruit *ab initio*. Il s'agit de protéger les règles, d'éviter le désordre, de lever les incertitudes sur les compétences des différents pouvoirs.

Pour éviter qu'une faute ait quelque effet, la sanction d'une transgression des règles de compétence opère *ex tunc*. L'arrêt d'annulation rétroagit. Il remet les pouvoirs à leur place en effaçant dès le départ tout ce qu'ils avaient pu faire en débordant de leurs compétences et en excédant leurs pouvoirs. En ce faisant, l'annulation ignore le temps qui s'est écoulé; elle opère ainsi une fracture dans le temps en frappant d'illégitimité tout ce qui, précisément, sous l'apparence de la légalité, a été fait au mépris du droit.

Car la décision d'annulation ne met pas seulement à néant la norme législative, la loi ou le décret qui aurait été pris par excès de pouvoir. Elle prive aussi de fondement légal les actes qui se sont appuyés sur eux. Des actes administratifs, des règlements d'application, des nominations, des autorisations ou des interdictions, ont été pris, des condamnations ont été prononcées.

Lorsque l'annulation intervient des années après la promulgation de la norme, l'effet rétroactif de l'annulation met en jeu des intérêts considérables.

Aussi, pour assurer la prééminence de la règle de droit et donc la sécurité juridique, l'arrêt d'annulation est paradoxalement amené à créer, lui aussi, de l'insécurité, puisque qu'il défait pour le service du droit ce qui selon les apparences d'alors avait été fait en son nom.

Ainsi, pour maintenir la solidité des fondations d'un ordre juridique, des pans entiers de l'édifice, telle la fameuse maison Usher décrite par le poète Edgar Poe, sont menacés d'effondrement.

Paradoxalement, le souci de respecter la règle engendre donc aussi l'insécurité. C'est la raison pour laquelle les législateurs qui édifient un système fédéral ont tous été tentés par des solutions contraires, soit en réduisant au minimum l'effet rétroactif des annulations, soit en suscitant la révision de tous les actes pris sur base de la norme annulée.

Le gouvernement et la commission vont ainsi, dans un passionnant jeu de balançoire, passer d'une alternative à l'autre, d'un système prévoyant une rétroactivité limitée à un système qui, au contraire, la faisait jouer pleinement.

Le gouvernement, dans un avant-projet, avait organisé d'abord la révision de tous les jugements et de tous les arrêts fondés sur une loi ou un décret annulés, mais il avait exclu toute possibilité de réexaminer les actes administratifs.

Par la suite, pour préserver la sécurité juridique tout en donnant satisfaction à certaines prescriptions de la Constitution et de la Convention des droits de l'homme, il a proposé de limiter la possibilité de révision aux seuls jugements et arrêts rendus en matière pénale. Ce fut l'objet du premier projet déposé en commission.

Par la suite, cette révision a été étendue aux décisions civiles rendues en matière pénale par les juridictions répressives.

Enfin, pour répondre à une suggestion de M. le commissaire royal à la révision du Code pénal, le gouvernement déposa un amendement à ses projets initiaux, qui portait que l'annulation d'une norme pénale aurait pour conséquence de rendre d'office inexistantes, non avenus, tous les jugements et arrêts qui se seraient fondés sur elle. Initiative intéressante mais audacieuse car elle est sans précédent dans les législations

européennes. La procédure de révision, procédure judiciaire particulière, était ainsi abandonnée puisqu'il n'était plus besoin de recourir à une décision judiciaire pour prononcer la nullité des jugements pris sur la base de la loi ou du décret annulés.

Donc, au moment même où le projet restreignait l'effet rétroactif des annulations de la Cour d'arbitrage aux seuls jugements pénaux, la commission et le gouvernement étendaient l'impact des arrêts de la Cour d'arbitrage en leur faisant produire, de plein droit et sans autre jugement, des effets sur toutes les décisions pénales appuyées sur la norme annulée. Un mécanisme d'annulation automatique se mettait donc à jouer dès l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Ce fut la matière du second projet largement amendé qui, après de longues discussions, fut adopté par la commission des Réformes institutionnelles.

Mais la commission avait à peine terminé l'examen de ce deuxième projet gouvernemental que des protestations se faisaient entendre quant à l'insuffisance des solutions que nous avions consacrées. En effet, le texte adopté par la commission ne permettait pas de toucher aux actes administratifs fondés sur la loi et le décret annulés. Ainsi, les amendes administratives ne pouvaient pas être répétées, restituées, à ceux qui en avaient été frappés.

Certains estimaient inadmissible qu'on puisse, en vertu de ce projet voté par la commission, faire restituer les amendes pénales lorsque le jugement qui les prononce était frappé par une rétractation, mais qu'on ne puisse pas, par contre, restituer les amendes administratives.

D'autres estimaient intolérable qu'il soit possible de rétablir le droit au profit de prévenus condamnés par les tribunaux pour avoir transgressé une loi ou un décret, mais que, par contre, on ne puisse plus faire justice à ceux qui, ayant cru en la régularité des lois et des décrets et s'y étant soumis, n'avaient plus, en fait, aucun recours pour obtenir la répétition, le remboursement, de ce qu'ils auraient, par hypothèse, indûment payé.

Devant l'ampleur de ces critiques, le gouvernement et la commission décidèrent de revenir sur le projet qui avait été adopté et de constituer un groupe de travail, composé de six sénateurs et de deux hauts magistrats, pour réexaminer les solutions acquises, en tenant compte, bien entendu, des critiques qui avaient été formulées et que je viens de rappeler très schématiquement.

Ce groupe de travail s'est réuni à cinq reprises. Au terme de ses travaux, il suggéra, à l'unanimité de ses membres, de recourir à un système fort différent de celui que la commission avait retenu, en préconisant la réouverture des recours à l'encontre non seulement de toutes les décisions judiciaires, qu'elles soient pénales ou civiles mais aussi à l'encontre de tous les actes administratifs qui seraient fondés sur une norme législative annulée.

La commission s'est accordée sur cette solution qui constitue, en fait, le troisième et dernier projet qui est soumis à l'appréciation du Sénat.

Ainsi, comme dans la fable de La Fontaine, nous aurons fait monter, sur l'âne du meunier, le père, le fils, et finalement la fiancée, la belle, celle qui, en définitive, a séduit, non sans peine, le public versatile de la commission des Réformes institutionnelles.

Ces variations impressionnantes résultent certainement de la difficulté d'édifier des systèmes cohérents lorsqu'on cherche des solutions intermédiaires. La commission s'est heurtée à des difficultés qu'elle n'a pu surmonter parce qu'elle n'a pu dès l'abord se résigner à choisir entre deux systèmes opposés.

Le gouvernement aurait pu retenir une première solution, qui aurait consacré l'immutabilité totale des décisions juridictionnelles et des actes administratifs, mais il lui paraissait impossible de laisser intangibles des condamnations pénales prononcées sur la foi d'une loi ou d'un décret qui, par la fiction de la rétroactivité des annulations, seraient censées n'avoir jamais existé.

Le gouvernement décida donc de limiter la portée de l'effet rétroactif aux seules décisions pénales. Mais se posaient alors des questions particulièrement délicates. Si, comme on le proposait au départ, la rétroactivité de l'annulation ne jouait que sur la partie du dispositif des jugements et arrêts prononçant une sanction pénale, comment admettre que la partie civile puisse garder ou continuer à percevoir les sommes dues en vertu d'une condamnation déclarée nulle?

Si l'on admettait, pour répondre à cette objection, la révision des décisions civiles accessoires aux condamnations pénales, comment ne pas étendre cette révision aux décisions civiles rendues cette fois par les juridictions civiles, sur le fondement de la même norme pénale, décrétée nulle par la Cour d'arbitrage? Comment justifier un traitement différencié? Est-il, en effet, admissible que la violation d'un même droit, que le

traitement de situations juridiques identiques, reçoivent des solutions différentes pour la seule raison qu'elles seraient appréciées par des juridictions différentes? De même, comment admettre, comme je l'ai déjà souligné, que celui qui s'est soumis aux lois ne puisse obtenir, lui aussi, le bénéfice d'une révision de l'acte qu'il a subi en vertu d'une norme postérieurement annulée, alors que celui qui l'aurait transgressée serait rétabli dans ses droits?

On le voit, à partir du moment où le gouvernement renonçait à son projet initial, se posaient de délicats problèmes de frontières.

C'est la raison pour laquelle, après beaucoup de tergiversations, le gouvernement et la commission, tous comptes faits et refaits, ont décidé de recourir au système opposé à celui qui consacre la possibilité de revoir toutes les décisions juridictionnelles mais aussi tous les actes administratifs accomplis sur base d'une loi ou d'un décret déclarés nuls par la Cour d'arbitrage.

Telle est donc en définitive l'option retenue par le projet qui vous est soumis. Elle élargit le domaine de l'effet rétroactif de l'annulation à tous les actes publics, jugements et arrêts, décisions juridictionnelles, actes administratifs, qu'ils soient réglementaires ou individuels.

Mais il n'était pas possible de consacrer la remise en question de tous les actes administratifs et de toutes les décisions juridictionnelles sans prescrire des limitations à un tel principe. La commission a été soucieuse de ne pas provoquer inconsidérément les effets d'insécurité et d'incertitude qu'engendre toute la pratique juridique de la rétroactivité.

Ces limitations sont essentielles. Elles se marquent dans le projet par plusieurs dispositions importantes que je peux résumer en énonçant quelques règles et principes fondamentaux.

Tout d'abord l'annulation d'une loi ou d'un décret ne peut avoir aucune conséquence directe, de plein droit, sur les jugements et arrêts et sur les actes administratifs. En effet, ces jugements et ces actes, qui se sont fondés sur une norme législative entachée d'un vice de compétence, ne perdent pas toute validité par le seul fait de l'arrêt de l'annulation de la Cour d'arbitrage. Ils gardent, au contraire, toute leur validité tant qu'ils n'ont pas été annulés ou retirés par les instances juridictionnelles ou administratives. En d'autres termes, aucune nullité de norme législative n'agit, de plein droit, sur ses effets, si du moins, ce terme vise, par facilité plus que par souci de rigueur, les actes que d'autres pouvoirs — exécutif ou judiciaire — ont pris sur le fondement de cette norme.

Quelle est la portée de ce principe? Le projet tranche nettement une question qui avait suscité des interrogations et des incertitudes et quant à la portée des annulations prononcées par la Cour d'arbitrage et des effets, de plein droit, qu'elles seraient susceptibles de produire et quant à la portée de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983, organique de la Cour d'arbitrage.

La commission a levé des interrogations que suscitaient certaines déclarations faites par le ministre néerlandophone des Réformes institutionnelles lors des travaux préparatoires de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

Le ministre avait déclaré: « En ce qui concerne les actes de l'autorité administrative, il n'est pas nécessaire que la Cour d'arbitrage les annule puisqu'ils doivent être considérés comme non existants, suite à l'annulation de la norme à laquelle ces actes sont fondés. »

Il convient de souligner que cette déclaration, isolée et contredite par d'autres déclarations gouvernementales, a été extraite d'un débat occasionnel qui n'était pas vraiment centré sur la question; elle n'a pas permis d'approfondir le problème et elle a été contredite, je le répète, par d'autres propos du même ministre.

Ce dernier déclarait, en effet, et de façon peu concordante: « L'annulation des actes administratifs pris en vertu de la loi ou du décret annulé devra être soumise au Conseil d'Etat parce que la Cour d'arbitrage ne pourra interférer dans le domaine réservé au Conseil d'Etat. » Les actes inexistantes, dont parlait le ministre, pouvaient donc, selon lui, être annulés. Formulés en termes aussi abrupts, la vigueur ministérielle conduisait à confondre les genres ou à tuer des cadavres. Ces ambiguïtés étaient d'autant plus redoutables qu'un éminent membre de notre commission avait émis des réflexions sur la portée de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983. Celles-ci suscitèrent un débat sur la portée de l'article 6 et sur les effets d'inexistence qu'une annulation de norme législative pourrait produire directement sur les actes et les jugements fondés sur la norme annulée.

La commission, suivant en cela l'avis, implicite mais certain, du Conseil d'Etat, a tranché en décidant que les annulations de normes législatives n'ont aucun effet direct, qu'elles ne produisent aucun effet d'inexistence sur les décisions des juridictions et sur les actes administra-

rifs tant qu'ils n'auront pas été annulés par décision d'une instance juridictionnelle ou administrative.

Telle est la portée du projet qui organise une série de recours spécifiques à l'encontre des décisions juridictionnelles et des actes administratifs, afin qu'il soit statué sur leur validité.

Ainsi donc, si le projet élargit le domaine de l'effet rétroactif, il le circonscrit en même temps en le limitant aux décisions et aux actes qui auront été visés par un recours déterminé, introduit dans un délai strict, et qui auront été, dans le cadre de ce recours soit rétractés, soit annulés. Est ainsi éliminée l'insécurité qui aurait résulté, en quelque sorte à l'aveuglette et sans possibilité de défense pour les intéressés, de l'effet direct sur un acte administratif d'une annulation de norme législative.

Telle est donc la première caractéristique du projet: il soumet l'effet rétroactif à un contrôle de nature juridictionnelle.

Partant de cette première règle, il s'imposait de définir ces recours et les instances auxquelles on devait précisément soumettre l'examen de la rétractivité d'une annulation sur un jugement ou un acte administratif.

La commission aurait pu définir ces instances et ces recours cas par cas, selon la nature particulière des actes, qui sont très variés, et selon la nature des décisions juridictionnelles. La commission a renoncé à cette tâche qui eût été immense et eût comporté de grands risques d'erreur ou d'oubli. Elle a préféré définir des règles générales.

La commission a distingué deux grandes catégories d'actes.

D'abord, les décisions rendues par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et les arrêts du Conseil d'Etat. Ces jugements et arrêts donnent lieu à rétractation devant l'instance ayant rendu la décision.

Ensuite, les autres décisions juridictionnelles: par exemple, celles des instances disciplinaires, celles de certaines instances administratives comme la députation permanente et, en outre, tous les actes administratifs, qu'ils soient réglementaires ou individuels. Ces autres décisions et actes peuvent faire l'objet d'un recours devant l'instance de recours instituée par la loi.

Il existe donc deux règles différentes dont la distinction, en fin de compte, s'explique assez clairement. Prenons la première voie que je viens de définir, soit la procédure en rétractation. Les décisions juridictionnelles et les arrêts du Conseil d'Etat coulés en force de chose jugée sont soumis, en effet, à une procédure de rétractation, c'est-à-dire qu'il est demandé aux instances de l'ordre judiciaire de revoir leurs décisions et d'en retirer éventuellement tout ou partie du dispositif dans la mesure — ceci est important — où il se fondait sur la norme législative annulée.

La demande en rétractation d'une décision rendue par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par le Conseil d'Etat sera donc adressée à la juridiction qui a rendu en dernier lieu la décision coulée en force de chose jugée. Ladite demande ne sera ouverte qu'à l'encontre de décisions ayant le caractère de chose jugée.

En principe, une cause qui n'est pas définitivement jugée ne donne ouverture qu'aux recours ordinaires prévus par la loi: appel, pourvoi en cassation, etc.

La procédure en rétractation mérite quelques considérations particulières parce qu'elle constitue, en effet, une voie spéciale de recours.

On n'a plus recouru à la procédure de révision en matière pénale, ni à la procédure de requête civile. Ces procédures sont lourdes et compliquées; elle sont dominées par la circonstance de l'apparition de faits nouveaux, susceptibles de révéler des fraudes ou des erreurs, de mettre en question le bien-fondé d'un dispositif ou d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée.

Dans le cas du projet qui nous occupe, l'événement nouveau consiste en la survenance, non pas de faits nouveaux, mais bien de l'annulation d'une loi ou d'un décret. La procédure de révision ou de requête civile ne paraissait donc pas particulièrement pertinente. Par ailleurs, l'appréciation de l'annulation, de son incidence sur le dispositif des décisions est différente de l'appréciation du juge saisi d'une demande de révision en matière pénale ou d'une requête civile. C'est la raison pour laquelle cette voie nouvelle de recours a été qualifiée de « demande en rétractation ».

L'instance en rétractation est, par sa nature, limitée par la décision dont la rétractation est demandée. Sauf exception, les faits nouveaux ne peuvent être pris en considération. Il s'agit seulement de mesurer l'impact de l'annulation sur le dispositif de la décision judiciaire.

Par contre, la deuxième règle, applicable aux actes administratifs et aux décisions juridictionnelles autres que judiciaires, se limite à rouvrir les délais de recours. En ce cas, les droits des parties et les pouvoirs des juges sont identiques à ceux qu'ils possèdent dans le cadre des recours

exercés conformément à la loi. Le réexamen des décisions juridictionnelles, autres que celles qui émanent des juridictions d'ordre judiciaire et des actes administratifs, s'effectuera donc devant l'instance de recours instituée par la loi et qui pourra être déterminée en recourant à l'examen du texte du présent projet de loi.

Dans un certain nombre de cas, la loi a organisé contre une décision administrative des recours qui peuvent être portés devant une autorité administrative ou devant une juridiction judiciaire ou administrative. On peut penser que le justiciable n'a pas fait usage de ces recours avant l'annulation de la norme par la Cour d'arbitrage, sans doute parce que, dans l'état de la question, le recours n'avait pas de chance d'aboutir. Dans ce cas, il paraît raisonnable de permettre l'exercice du recours après l'annulation, en rouvrant les délais si ceux-ci étaient déjà expirés.

Un exemple: l'administration des Contributions a enrôlé un impôt. Sa décision est devenue définitive au moment où survient l'annulation de la norme législative. Le contribuable concerné saisira l'instance de recours définie par la loi, soit le directeur des Contributions. Si, avant la publication de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage, ce directeur avait déjà statué, sans qu'un recours contre sa décision ait été introduit en temps utile, l'intéressé portera son recours devant l'instance définie par la loi, soit la cour d'appel.

Si, avant publication de l'arrêt d'annulation, la cour d'appel avait rendu un arrêt passé en force de chose jugée, le recours en rétractation serait porté devant elle. En effet, s'agissant d'examiner l'impact d'une annulation de norme sur une décision d'une juridiction de l'ordre judiciaire, la première règle se substitue à la seconde: il n'y a pas lieu d'introduire un recours en révision, mais bien une demande en rétractation.

La distinction entre ces deux règles est, pour une part, empirique. Elle tient notamment à la difficulté d'instaurer un débat contradictoire devant nombre d'instances administratives. C'est pourquoi on a institué, essentiellement à l'égard des actes administratifs, cette règle du recours devant l'instance définie par la loi — qui est souvent une instance judiciaire ou le Conseil d'Etat — pour qu'elle apprécie l'incidence de l'effet rétroactif de l'annulation de la norme législative.

En résumé, l'application conjointe de ces règles générales définies par le groupe de travail impose donc un examen de la situation au moment où la demande en rétractation est introduite. Plusieurs conditions doivent donc être remplies.

D'abord, pour être recevable, toute demande tendant à faire apprécier l'impact de l'annulation d'une norme législative doit être introduite dans un délai de six mois, à dater de la publication de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage. Une seule exception à ce délai est prévue pour les demandes en rétractation d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat; nous y reviendrons et je proposerai d'ailleurs un amendement à ce sujet.

Deuxième condition: il faut que l'acte en question ne soit plus susceptible de faire l'objet d'un recours organisé par la loi et que les décisions soient coulées en force de chose jugée.

Troisièmement, s'il s'agit d'un acte administratif ou d'une décision émanant d'une juridiction n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, la révision s'opérera en portant la demande devant l'instance de recours compétente en vertu de la loi pour statuer. S'il s'agit d'une décision d'une juridiction de l'ordre judiciaire, la demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu la décision litigieuse.

Voilà les principes fondamentaux et les règles qui ont été retenues. Comme on le voit, ces recours donneront lieu à un débat contradictoire sur le lien de nécessité qui unit la norme législative annulée par la Cour d'arbitrage aux décisions juridictionnelles ou aux actes qui se sont fondés sur cette norme. La sécurité juridique est donc protégée.

On peut redouter, bien sûr, que les annulations de normes législatives — surtout lorsqu'elles surviendront longtemps après la mise en vigueur de ces lois ou décrets — ne conduisent à une inflation de recours. C'est possible; le Parlement devra apprécier les suites et les conséquences du système qu'il paraît disposé à établir.

Une expérimentation sera donc nécessaire. Depuis 1967, date de mise en vigueur de l'actuel Code judiciaire, nous n'avons cessé d'y apporter des modifications. Le législateur n'est pas toujours à même d'apprécier à l'avance quel sera l'impact des réformes sur les pratiques et l'impact des pratiques sur les conceptions qu'il s'était faites de ces réformes. Les données de l'expérience jugeront du bien-fondé du projet.

A ceux qui redoutent l'extension de l'effet rétroactif, on peut répondre que des mesures de sécurité ont été inscrites dans la loi du 28 juin 1983. En effet, l'article 6 permet — privilège considérable — à la Cour d'arbitrage de réduire, voire de supprimer l'effet rétroactif. Il faut bien

reconnaître que l'extension du domaine de la rétroactivité conduit aussi, par voie de conséquence, à une extension des pouvoirs conférés à la Cour d'arbitrage par l'article 6.

Je voudrais passer en revue quelques-uns des articles du projet. J'ai défini les grands traits généraux, les caractéristiques de ce projet, mais il est bon d'ajouter quelques mots sur certains articles importants.

L'article 1^{er} rappelle à la fois la portée du projet mais précise et interprète l'article 6 de la loi du 28 juin 1983. Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 définissent la voie spéciale de la rétractation des décisions pénales. L'article 8 définit la rétractation des décisions judiciaires autres que pénales, c'est-à-dire des décisions civiles.

L'article 9 définit la rétractation des arrêts du Conseil d'Etat.

L'article 10 établit, par contre, les voies de recours ouvertes à l'encontre de tous les actes administratifs et des décisions juridictionnelles autres que les décisions judiciaires.

Voilà donc brossée très schématiquement la portée des dix articles du projet. On y retrouve la consécration de l'élargissement de l'effet rétroactif. En même temps, ces articles délimitent ou restreignent cet effet par des dispositions particulières.

J'ai apporté une attention toute particulière à l'article premier et j'y ai consacré de très longs développements. Il est évidemment exclu que je les reprenne ici, car cela exigerait plusieurs séances. Je me contenterai dès lors de situer la portée de ce débat dont j'ai déjà fait état tout à l'heure.

A la lecture de l'article premier, on est frappé par le fait que celui-ci ne paraît être qu'une explication du contenu de l'article 6 de la loi de 1983.

Cet article se lit comme suit: «La présente loi détermine les effets de l'annulation des lois et arrêts de la Cour d'arbitrage, soit que cette annulation soit pure et simple, soit que la Cour en ait restreint par voie de dispositions générales l'effet rétroactif, conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant organisation, compétence et fonctionnement de la Cour d'arbitrage.»

Quatre mots attirent immédiatement l'attention. Pourquoi, en effet, avoir précisé que la Cour peut restreindre l'effet rétroactif par voie de dispositions générales? Quelle est la raison de l'insertion de ce texte dans l'article premier?

En réalité, l'article premier règle le débat dont j'ai déjà parlé, débat né en commission à la suite de la communication d'un de ces membres. Ce commissaire, notre estimé collègue M. Goossens, avait, en effet, souligné dans une note qui ne comportait pas moins de quarante pages, les ambiguïtés de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983. Que voulait dire le terme «effets» dont il est question à l'alinéa 2 de cet article 6 de la loi de 1983 dont je vous rappelle le texte: «Si la Cour d'arbitrage l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.»

L'auteur de la note estimait, quant à lui, que ce terme «effets» visait tous les actes matériels pris sur le fondement de la norme législative annulée, à savoir les arrêtés réglementaires, les actes individuels de nomination, les jugements et arrêts, les décisions juridictionnelles, soit tout ce qui dérive en quelque sorte de l'application de la norme elle-même.

Pour l'auteur de la note, cette compréhension du terme «effets», avait pour autre conséquence que si la Cour d'arbitrage, en vertu de l'article 6, peut indiquer ceux des effets qu'elle entend relever des conséquences de l'annulation, elle a aussi le pouvoir de choisir librement, parmi tous ces effets, ceux qui ne seront pas affectés par l'annulation. Elle aurait donc le pouvoir, en vertu des prérogatives que lui donne l'article 6, de provoquer une annulation de tout ce qu'elle n'entend pas maintenir.

La formulation même de l'article 6 pouvait donc permettre de penser que si la Cour pouvait positivement maintenir certains effets, elle avait aussi le pouvoir d'indiquer négativement ceux qu'elle voulait faire disparaître.

Le jugement sur les effets, disait ce commissaire, est indivisible. Maintenir les effets d'une annulation implique qu'on définit ceux qui ne seront pas maintenus. Le positif implique donc le négatif, en quelque sorte.

On pouvait, partant de là, comprendre que non seulement la Cour d'arbitrage aurait eu le pouvoir de maintenir, au grand choix en quelque sorte, certains effets ainsi définis, mais aussi d'en faire disparaître d'autres, de la même manière, en prononçant leur annulation ou en les décrétant inexistantes. Une telle interprétation posait ainsi un problème

préalable à toute définition des effets des arrêts d'annulation. Il fallait évidemment savoir à quoi s'en tenir.

Si la Cour d'arbitrage avait un tel pouvoir, comment l'harmoniser, par exemple, avec les prérogatives des autres juridictions: la Cour de cassation, les tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat?

Si la Cour d'arbitrage pouvait annuler d'office certains arrêtés d'application d'une norme législative qu'elle annulait, quelles seraient les prérogatives du Conseil d'Etat? Le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage pourraient-ils être saisis concurremment de ces problèmes?

L'interprétation de notre estimé collègue mettrait en réalité en question la répartition des compétences entre les différents organes juridictionnels, des juridictions de l'ordre judiciaire comme de l'ordre administratif.

C'est la raison pour laquelle de longs débats ont eu lieu sur la notion d'effets, sur la répartition des compétences entre les différentes juridictions: Cour d'arbitrage, Conseil d'Etat, cours et tribunaux et autres juridictions. Il fut aussi débattu de l'impact que l'annulation des normes législatives peut avoir sur les décisions juridictionnelles et sur les actes administratifs.

Deux mots quant à la notion d'effets.

On peut débattre longuement sur la formulation de l'article 6. Nous l'avons d'ailleurs fait.

Il est vrai que cette formulation comporte des ambiguïtés.

Que faut-il entendre par effets?

Dans le rapport introductif que j'ai fait en commission, j'ai rappelé que les traités de légistique indiquent ou donnent à la notion d'effets une autre portée que celle que lui donne le sénateur Goossens dans sa note, ou surtout que paraît lui avoir donnée le législateur en 1983.

M. Lambotte, par exemple, dans son traité de légistique formelle, recommande la formule suivante au législateur: «La présente loi produit ses effets le...» Il dit cela lorsqu'il s'agit de donner effet rétroactif à une loi.

Cette formule indique bien que la loi produira des effets juridiques, c'est-à-dire créera, anéantira, modifiera des droits subjectifs ou des obligations à partir d'une certaine date qui se situe dans le passé. Il est évident que dans cette formule, le mot «effets» n'a pas le sens que lui reconnaît l'auteur de la note dont j'ai parlé.

En effet, à l'égard de l'autorité et, en particulier, de l'autorité relevant du pouvoir exécutif, l'effet essentiel de la loi est de déterminer si les actes émanant de cette autorité sont ou non valables, s'ils sont ou non affectés d'une cause de nullité, s'ils peuvent ou non être annulés par le Conseil d'Etat dans le cas des actes administratifs.

L'acte administratif lui-même n'est donc pas un effet de la loi. Comme le note M. le sénateur Goossens, les actes administratifs sont des actes de volonté. Pour que l'acte administratif existe, la loi ne suffit pas, il est indispensable que la volonté de l'autorité administrative intervienne, car c'est elle qui crée l'acte administratif.

Mais, bien entendu, la loi a des effets sur l'acte administratif. L'effet de la loi est de rendre l'acte administratif valable ou annulable. Les effets de la loi concernent non la création, mais la validité de l'acte administratif.

Si cette conception de la notion d'effet d'une norme est correcte, l'article 6, alinéa 2, de la loi de 1983 prend un sens très différent de celui que lui donnait l'auteur de la note.

Mais je ne reprendrai pas le développement de cette controverse. Je me bornerai à indiquer simplement les conclusions — unanimes, puisque le sénateur Goossens lui-même s'y est rallié — auxquelles les membres du groupe de travail et puis la commission sont arrivés.

La première idée retenue par la commission est que la Cour d'arbitrage ne peut distinguer cas par cas entre les actes et les décisions fondés sur une norme annulée, mais qu'elle doit décider de manière générale. Tout au plus pourrait-elle — je m'en expliquerai tout à l'heure — distinguer selon les matières, mais toujours par voie de dispositions générales. La Cour ne peut donc ni maintenir un jugement particulier ni davantage supprimer un acte administratif parmi d'autres. C'est la raison pour laquelle, et pour éliminer les ambiguïtés, il est dit à l'article premier que la Cour d'arbitrage peut restreindre par voie de dispositions générales l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation.

Cette disposition signifie que la Cour n'a pas compétence pour statuer sur des cas particuliers, qu'elle ne peut donc restreindre les effets des arrêts d'annulation que d'une manière générale.

En un certain sens, la compétence de la Cour est donc à l'inverse de celle des cours et tribunaux du pouvoir judiciaire puisque ces derniers

ne peuvent jamais statuer par voie de disposition générale, mais uniquement sur le litige qui leur est soumis.

Au contraire, la Cour d'arbitrage n'a aucune compétence pour statuer sur un litige déterminé ou pour connaître de cas particuliers. Il en est même ainsi lorsqu'elle statue sur une question préjudicielle. Sa réponse est donnée *in abstracto* et non pas *in concreto*. Dès lors, lorsqu'elle annule une disposition légale de quelque nature que ce soit et qu'elle tient à restreindre l'effet rétroactif, la Cour ne peut statuer que par voie de dispositions générales.

Cette stipulation ne doit pas, toutefois, conduire à la conclusion que la Cour d'arbitrage ne peut, sur base de l'article 6, que modifier dans le temps les effets généraux de la norme annulée. Il n'est pas inimaginable, en effet, que la Cour d'arbitrage ait à apprécier la validité de textes de portée générale, par exemple, d'articles de lois de pouvoirs spéciaux portant sur plusieurs matières relevant pour partie de compétences sinon concurrentes, du moins partagées, comme l'expansion économique ou l'environnement.

En pareil cas, je crois qu'il convient de reconnaître à la Cour le pouvoir de limiter l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation non seulement dans le temps, mais aussi à une matière, en laissant jouer l'effet rétroactif pour les autres.

La commission a été d'avis qu'il fallait donc nuancer la déclaration, qui pouvait prêter à équivoque, fait par le ministre néerlandophone des Réformes institutionnelles, en commission du Sénat, lors des travaux préparatoires.

Il avait, en effet, affirmé: «La Cour d'arbitrage doit conserver un pouvoir d'annulation. La question est de savoir dans quelle mesure il faut limiter ses effets dans le temps pour assurer sa sécurité juridique.»

Cette conception est trop étroite. La Cour d'arbitrage n'a pas seulement le pouvoir de moduler les effets de la rétroactivité dans le temps, elle peut aussi les diviser dans l'espace, pour autant qu'elle statue par voie de dispositions générales. La Cour pourra donc aussi distinguer entre les matières. Elle pourrait, par exemple, en application de l'article 6, alinéa 2, maintenir les décisions fiscales prises sur la base d'un décret ou d'une loi annulée, empêcher le remboursement de taxes perçues depuis plusieurs années tout en laissant jouer les effets de la rétroactivité à l'égard de tous les autres actes qui ne soient pas de nature fiscale.

Deuxième conclusion de la commission: l'annulation d'une loi ou d'un décret n'a aucun effet direct sur les jugements et sur les actes fondés sur une norme.

Une question est revenue souvent dans le débat: l'annulation de la norme servant de fondement légal à un acte administratif entraîne-t-elle de plein droit la caducité de cet acte administratif? Nous avons la preuve du contraire dans notre droit, puisque, en principe, lorsqu'une autorité administrative prend un acte dépourvu de fondement réglementaire, cet acte n'est pas caduc pour autant; il peut être annulé pour excès de pouvoir si le recours est intenté devant le Conseil d'Etat dans le délai légal.

Au-delà de ce délai, cet acte ne peut plus être annulé par le Conseil d'Etat ni retiré par l'autorité administrative s'il a conféré des droits à des tiers. Il n'en va pas autrement pour un acte qui n'a pas de fondement légal à la suite de l'annulation de la norme législative sur laquelle l'autorité administrative avait cru pouvoir le fonder.

La Cour d'arbitrage n'aura pas, par ailleurs, à examiner le bien-fondé des actes administratifs et des décisions judiciaires pris en vertu de la loi qu'elle annule; elle n'en a, en réalité, pas les moyens.

Si la Cour d'arbitrage devait, comme l'avait suggéré à un moment donné l'auteur de la note, se prononcer sur l'inexistence ou la caducité des actes administratifs fondés sur une norme annulée, elle aurait aussi à rechercher si ces actes, comme la Cour de cassation l'a décidé, ne demeurent pas valables en raison de l'existence d'autres normes.

La Cour d'arbitrage n'a pas été créée pour procéder à de tels contrôles. De même, les particuliers intéressés par un arrêté, un acte administratif ou un jugement qui les concerne directement n'ont pas accès à la Cour d'arbitrage. Ces particuliers ne sont pas de véritables parties à la Cour d'arbitrage que sont les exécutifs, le gouvernement et quelques autres personnes de droit public. Il ne serait pas admissible que la Cour annule des actes particuliers sans que ceux qu'ils concernent ne puissent faire entendre leur point de vue.

Bref, la Cour d'arbitrage n'a pas été conçue pour prendre en charge un contentieux aussi volumineux que considérable.

J'ai rappelé tout à l'heure que la commission avait rejeté l'idée que l'annulation d'une loi puisse produire des effets d'inexistence sur les décisions juridictionnelles et les actes administratifs.

Cette position transparait tout au long du projet qui définit et précise les voies de recours qui peuvent et doivent être intentées, moyennant certains délais et conditions, pour annuler ces décisions juridictionnelles et ces actes administratifs fondés sur la norme annulée.

Sans ce réexamen juridictionnel, l'annulation de la norme juridictionnelle ne produira donc aucun effet sur ces actes et décisions. Telle est bien la portée des articles 2 à 10 du projet.

Troisième conclusion: La commission a répondu à une autre question: si même une décision nouvelle et distincte de l'arrêt d'annulation est nécessaire pour atteindre un acte administratif ou un jugement, la Cour d'arbitrage ne peut-elle y procéder elle-même? La réponse est sans équivoque. Il avait été fait allusion à la théorie de l'annulation par voie de conséquence. L'impact de cette théorie a été précisé en commission. Il est important de le rappeler.

La juridiction qui annule une norme législative ne peut se saisir d'un arrêté d'application si elle n'a pas compétence pour juger séparément de cet arrêté, et si, par ailleurs, l'annulation de cet acte ne lui a pas été régulièrement demandée.

En d'autres termes, la commission s'en est tenue à des règles qui ont cours dans notre droit et selon lesquelles il n'y a pas d'extension de la compétence d'annulation à des actes juridiques d'une autre nature que ceux pour lesquels la Cour a normalement compétence.

Elle s'est fondée sur les déclarations des travaux parlementaires de la loi du 28 juin 1983 qui ont affirmé que les compétences de la Cour d'arbitrage ne pourraient empiéter sur celles des autres juridictions.

Je peux donc résumer comme suit les conclusions auxquelles nous sommes parvenus et sur lesquelles nous sommes unanimement accordés.

Premièrement, la Cour d'arbitrage a, certes, un pouvoir d'annulation, mais elle ne peut annuler que des normes législatives. Si elle peut sauver de l'effet rétroactif des actes administratifs ou des décisions juridictionnelles, elle n'a pas le pouvoir de prononcer leur annulation.

Deuxièmement: Elle ne peut choisir arbitrairement entre certains actes et d'autres. Elle doit se prononcer par voie de disposition générale, mais cette stipulation, qui interdit l'arbitraire, ne l'empêche nullement de distinguer entre les matières.

Troisième conclusion: Les annulations de normes législatives ne produisent, par elles-mêmes, aucun effet d'inexistence sur les effets de ces normes. Les actes administratifs et les décisions juridictionnelles gardent leur validité tant qu'ils n'ont pas été annulés ou retirés par les instances de l'ordre judiciaire ou administratif.

Telles sont nos conclusions unanimes.

L'article 2 du présent projet apporte une modification importante à l'article 1^{er} du premier projet voté par la commission. Il consacre, en réalité, la règle générale énoncée dans l'exposé préliminaire, selon laquelle aucune annulation de norme n'agit de plein droit sur ses effets, qu'il s'agisse, selon l'acception d'un commissaire, de jugements ou d'actes administratifs.

Un jugement pénal fondé sur une loi annulée n'est donc pas non avenu, il peut être seulement rétracté. Une procédure, portée devant le juge qui l'a rendu en dernier ressort, est donc nécessaire. Je ne vais pas rappeler les débats qui ont conduit à l'abandon de la solution retenue au départ, de manière fort controversée d'ailleurs, par la commission, la discussion étant largement relatée dans le rapport, mais je soulignerai deux choses.

Le jugement pénal ne peut être rétracté que dans la mesure où il est fondé sur une disposition de la norme législative annulée. Le pouvoir de rétracter est donc limité par ce lien de nécessité qui doit exister entre les dispositions législatives annulées et tout ou partie du dispositif de la décision judiciaire. Hors de ce lien de nécessité, le juge n'a pas le pouvoir de modifier la décision entreprise, sauf certaines réserves formulées à l'article 5.

Il convient de souligner une innovation importante qui apparaît tant à l'article 2, relatif aux décisions pénales, qu'aux articles 8, 9 et 10.

Dans tous ces articles, il est fait allusion à l'ouverture d'une procédure en rétractation ou d'une voie de recours, selon le cas, non seulement lorsque des décisions juridictionnelles ou des actes administratifs ont été pris sur la base d'un décret ou d'une loi annulée, mais aussi lorsqu'ils sont fondés sur un règlement pris en application de cette loi ou de ce décret.

On s'est, en effet, rendu compte que, le projet antérieur avait ignoré que bon nombre de décisions pénales peuvent être fondées, non seulement

sur une loi ou un décret, mais aussi, le cas échéant, sur un arrêté d'application.

Dans la première mouture qui avait été retenue par la commission, les jugements pénaux fondés sur une loi ou un décret annulés étaient d'office non avenus.

Que se passait-il si ces jugements pénaux étaient fondés, non pas sur une loi, mais sur un règlement d'application pris en vertu de la loi annulée? Ces règlements étaient-ils, eux aussi, d'office non avenus, frappés d'inexistence?

Une telle conséquence contredirait au principe défendu de manière dominante dans notre droit. J'en ai parlé abondamment tout à l'heure.

Accepter que des règlements puissent être d'office mis à néant conduirait les fonctionnaires de l'administration pénale à un double examen: non seulement à l'examen portant sur la question de savoir si le jugement était bien fondé sur la norme annulée, mais aussi à celui du fondement du règlement. Était-il pris lui aussi sur le fondement de la norme législative déclarée nulle? Ces examens administratifs, en cascade, multiplieraient les effets d'insécurité et d'incertitude.

S'il était décidé, comme cela devait être, que le règlement ne pouvait être frappé d'office d'inexistence et de nullité, le recours s'imposait à une nouvelle annulation, devant le Conseil d'Etat, instance compétente pour apprécier la légalité des actes administratifs.

Mais dans le système retenu dans le projet initial, le délai de soixante jours pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat par hypothèse, serait expiré. Il en serait donc résulté une situation inadmissible. Celui qui aurait été condamné sur la base d'un règlement pris en exécution d'une loi annulée ne pourrait être déchargé de sa condamnation ce dont profiterait, par contre, celui qui aurait été jugé pour infraction à la loi.

C'eût été intolérable.

A partir de cette constatation, il fallait soit rouvrir les délais des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, mais cela impliquait une procédure supplémentaire, soit donner au juge saisi de la demande de rétractation le pouvoir d'apprécier s'il avait lieu de refuser l'application au jugement entrepris du règlement pris sur la base du décret ou de la loi déclaré nuls.

Selon cette deuxième branche de l'alternative, le juge n'annule pas le règlement — il ne fait pas ce que peut faire le Conseil d'Etat —, il le déclare inapplicable. Il s'agit là, en réalité, d'une application de l'article 107 de la Constitution qui donne aux cours et tribunaux le pouvoir de refuser l'application des règlements lorsqu'ils sont contraires aux lois.

Mais cette application de l'article 107, on le remarquera, s'opère en sens inverse. C'est, en effet, dans la mesure où l'arrêté pris en vertu de la loi ou du décret annulé, lui sera conforme, qu'il ne sera pas appliqué.

La raison déterminante du choix de la solution, a été l'allègement et la simplification des procédures.

On se rappellera que l'article premier du premier projet adopté par la commission avait instauré le principe de l'effet direct, de non-avenue, de l'annulation de normes législatives sur les jugements pénaux.

Ce système assez extraordinaire avait été justifié par le fait qu'il évitait au prévenu la charge de la procédure. Tout en instaurant la procédure en rétractation, la commission a cependant été sensible à ce souci de faire peser sur le justiciable, le moins possible, la charge du procès.

C'est la raison pour laquelle, à l'article 3, il est fait obligation au ministère public de prendre l'initiative de la procédure en rétractation.

Le ministère public a donc le même rôle, dans le cadre de ce projet-ci, que celui qui lui a été réservé dans le projet précédent: il a l'obligation d'agir d'office.

Dans la plupart des cas, on peut l'espérer, l'initiative du ministère public pourra réduire au minimum, pour les personnes condamnées, les inconvénients des procédures, puisqu'elles n'auront pas, nécessairement, à les diligenter. Bien entendu, les parties devront demeurer vigilantes, afin que l'inaction du ministère public ne porte préjudice à leurs droits si, à raison de celle-ci, venaient à expirer les délais de rigueur prévus pour l'intentement de l'action en rétractation.

Dans le même souci d'allègement des recours, l'article 4 simplifie les formes de la procédure et met les frais à charge de l'Etat.

L'article 4 définit aussi le délai de recours qui, à une exception près dont je parlerai tout à l'heure, est d'une durée de six mois.

Certes, ce délai est long. D'aucuns l'ont même estimé trop long, puisque, pendant ce délai, une incertitude subsistera quant à la validité des actes administratifs sur des décisions juridictionnelles. Mais la com-

mission, après une délibération assez longue, en a justifié la durée. On allègue de la complexité de la matière, du temps qu'il faut laisser aux parquets pour qu'ils agissent d'initiative. Ils devront rechercher tous les jugements qui se seraient appuyés sur une loi ou un décret annulé. Enfin, on rappelle aussi que, à l'inverse de ce qui se passe dans d'autres procédures, l'intéressé n'aura pas été partie au procès en annulation de la norme législative. Il sera donc par hypothèse moins attentif à cette procédure qu'à celles dans lesquelles il aurait été impliqué.

La plupart des membres de la commission se sont ralliés à cette durée de six mois, parce qu'ils ont pensé que la durée du délai pourrait, après expérimentation, être aisément réduite par une initiative du législateur.

L'article 5 définit le champ d'application de la rétractation des décisions pénales. Il définit les pouvoirs du juge, prescrit les remboursements à faire et indemnités à accorder.

L'article 5 limite aussi la possibilité de poursuivre à nouveau un prévenu pour d'autres faits ou d'autres causes ou qualifications lorsque la rétractation de tout ou partie de la condamnation a été décidée.

En réalité, la commission a choisi un système restrictif, le juge ne pourra, après rétractation, prononcer de nouvelles peines que dans des cas bien limités. Ainsi, en cas de concours d'infractions, le juge de la rétractation ne pourra invoquer des qualifications que le juge n'aurait pas retenues.

En effet, si le juge, dans un cas de concours idéal d'infractions, n'a pas dans sa décision visé toutes les qualifications possibles, le juge, après avoir rétracté la peine originaire, n'a pas le pouvoir d'en prononcer une autre sur base d'une nouvelle qualification. Par hypothèse, j'avais donné l'exemple de l'annulation d'un décret punissant le vol de déchets radioactifs. Le fait d'avoir soustrait des déchets radioactifs constitue, à la fois, une infraction à ce décret et une infraction au Code pénal qui punit le vol. Il s'agit donc d'un concours idéal d'infractions. Si le juge n'a pas visé les deux infractions en concours, l'annulation éventuelle du décret ne lui permettra plus d'intenter des poursuites sur le fondement du vol.

Une protection est ainsi accordée au prévenu.

Une condamnation nouvelle sera aussi impossible sur base de faits nouveaux. La procédure de rétractation se caractérise d'ailleurs par le refus de prendre en considération des faits nouveaux survenus postérieurement au jugement.

Par ailleurs, la condamnation à une peine nouvelle ne pourra intervenir si les faits sont prescrits ou si le ministère public ne requiert pas une nouvelle sanction. Pour que le juge ait la compétence de prononcer une nouvelle peine, il lui faut, en quelque sorte, l'aval du ministère public. La procédure en rétractation donne donc au juge des pouvoirs limités.

Il existe des exceptions, mais elles sont d'importance. Lorsqu'après rétractation le juge apprécie d'autres infractions qui étaient en concours avec celle dont le fondement légal a disparu, le juge peut tenir compte de circonstances postérieures familiales pour acquitter un prévenu ou réduire une peine. C'est l'application d'un principe général du droit pénal.

Autre exception: le juge pourra appliquer au condamné la sanction prévue par la loi ou le décret, qui avait été abrogé par la norme législative annulée. L'annulation de la norme abrogatrice rend vigueur à celle qui avait disparue. Cette exception, faite au bénéfice de la répression, ne peut être admise que pour autant qu'il n'y ait pas prescription et que le ministère public réclame l'application d'une peine, qui ne pourra jamais être supérieure à la peine infligée par le jugement dont la rétractation a été obtenue.

Enfin, l'article 5 consacre la séparation du procès pénal du procès civil qui lui était accessoire. La rétractation du jugement de condamnation renvoie le jugement des intérêts civils devant la juridiction civile. Le mécanisme et les raisons de cette procédure sont explicités dans le rapport à partir d'une note de M. le procureur général Krings. Je renvoie aux développements du rapport, tant pour ce qui concerne cette question que pour ce qui a trait à l'article 8 qui définit la rétractation des décisions judiciaires autres que pénales.

La différence qui peut exister entre la procédure de rétractation civile et la procédure de rétractation pénale est également traitée dans le rapport.

L'article 9 mérite un commentaire plus explicite. Cet article traite de la procédure de rétractation des arrêts du Conseil d'Etat.

Cet article, il faut en convenir, n'est pas parfaitement cohérent avec le système adopté par la commission. En effet, pour des raisons de pure facilité, auxquelles il nous arrive souvent de recourir dans un travail législatif, la commission a estimé qu'il suffirait d'ajouter une mention à

l'annulation des lois et décrets dans l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Cet article prévoit la révision des arrêts dudit Conseil lorsque des faits nouveaux, comme des faux ou des erreurs, viennent à être établis. Le groupe de travail a pensé qu'il suffirait de spécifier dans cet article que la révision est également possible lorsqu'une norme législative a été annulée par le Conseil d'Etat. Ce faisant, nous avons commis une erreur dont nous n'avons pris la mesure qu'après le vote en commission.

En effet, l'article 31 des lois coordonnées traite de la révision des arrêts du Conseil d'Etat lorsqu'ils ont été rendus, par exemple, sur la base de pièces reconnues fausses, bref, de faits nouveaux. Je l'ai dit, la rétractation des décisions judiciaires et celle des arrêts du Conseil d'Etat doivent être traitées de la même manière.

Par ailleurs, la commission a été unanime, tout comme le groupe de travail, à penser que la rétractation par le Conseil d'Etat d'une décision relative à un acte administratif ne pourra s'opérer que sur la base du vice provoqué par l'annulation de la norme qui sert de fondement légal à l'acte administratif. En d'autres termes, on ne pourra en principe pas invoquer, dans la procédure en rétractation devant le Conseil d'Etat, des moyens autres que ceux tirés de l'annulation de la loi ou du décret. Il n'est pas question de rouvrir un débat sur d'autres moyens qu'on aurait pu invoquer dans le passé mais qu'on n'a pas soulevés.

C'est donc d'une manière impropre que l'article 9 traite sous le vocable de « révision » de ce qui, en réalité, ne doit être qualifié que de « rétractation ».

Le souci d'intégrer dans l'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat les stipulations nouvelles a conduit le groupe de travail à retenir le délai habituel de recours au Conseil d'Etat, qui est de soixante jours, de sorte qu'il existe maintenant une distorsion entre le délai d'intentement de l'action en rétractation des décisions judiciaires, entre le délai de recours contre les actes administratifs et les décisions juridictionnelles — ces délais sont tous de six mois — et le délai prévu pour agir en rétractation à l'égard des arrêts du Conseil d'Etat. Il en résulte incontestablement une disharmonie qui n'est pas heureuse.

Après y avoir réfléchi, les membres du groupe de travail ont pensé, ainsi que le gouvernement, qu'il valait mieux fixer un délai identique de six mois valable pour toutes les actions et tous les recours qui s'ouvrent à la suite de la publication de l'arrêt d'annulation d'une norme législative. C'est le bon sens même; on ne voit pas pourquoi il faudrait traiter différemment la rétractation d'un arrêt du Conseil d'Etat de celle d'un arrêt de la Cour de cassation. Il a donc paru préférable de prévoir un texte distinct de l'article 31bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour instaurer l'action en rétractation, laquelle se trouve ainsi mieux définie.

Les membres du groupe de travail proposent donc au Sénat de voter un amendement à l'article 9, libellé comme suit :

« Dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est inséré un article 31bis rédigé comme suit :

« Art. 31bis. Dans la mesure où un arrêt est fondé sur une disposition d'une loi ou d'un décret, qui a ensuite été annulée par la Cour d'arbitrage, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie.

Le délai du recours est de six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au Moniteur belge. »

Vous retrouvez dans cet article 31bis les mêmes stipulations que celles prévues aux articles 2, 5, 8 et 10, à savoir qu'une voie de recours est introduite à l'encontre d'un arrêt qui s'est fondé, non seulement sur une loi ou un décret annulé, mais également sur un règlement pris en vertu de ces normes. C'est donc le même mécanisme. Par ailleurs, la voie de recours n'est ouverte que pendant un délai de six mois. Le délai est le même que celui prévu pour la rétractation des décisions judiciaires et pour le recours à l'encontre des actes administratifs.

Voilà, monsieur le Président, le rapport que j'ai cru devoir faire à l'assemblée en séance plénière. Ce rapide survol du projet, voté à l'unanimité par la commission, sera utile mais il est évident que le rapport écrit apportera des explications plus fouillées sur la problématique difficile qui a retenu très longuement l'attention de la commission des réformes institutionnelles du Sénat. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

M. le Président. — Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

La parole est à M. Hatry, ministre, pour une déclaration en lieu et place de M. Jean Gol, ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles.

M. Hatry, ministre de la Région bruxelloise. — Monsieur le Président, mon collègue, ministre des Réformes institutionnelles, ne désire pas retracer devant vous le chemin parcouru par ce projet depuis que le gouvernement l'a déposé sur le bureau de votre assemblée, le 26 octobre 1983.

Il n'a pas non plus l'intention de vous présenter la version définitive de ce texte élaboré par le groupe de travail de votre commission. Le rapporteur vient d'en décrire tous les mécanismes.

M. Gol souhaite avant tout remercier les membres de votre commission, de son groupe de travail et, particulièrement, son président M. Lallemand, pour l'examen minutieux qu'ils ont consacré à toutes les solutions envisagées pour régler le sort des décisions de justice et des actes et règlements administratifs fondés sur une loi ou un décret annulé par la Cour d'arbitrage.

Il avait été annoncé, lors des débats consacrés au projet de loi organique de la Cour, que le gouvernement déposerait un projet séparé traitant des effets des arrêts d'annulation et que ce projet mettrait en œuvre les procédures de requête civile et de révision en matière pénale et administrative inscrites dans le Code judiciaire, le Code d'instruction criminelle et les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Ce texte a été adressé au Conseil d'Etat.

Depuis, bien d'autres versions du projet ont été élaborées et débattues.

Il convient de remercier tout particulièrement pour l'aide qu'ils ont apportée au gouvernement et à votre commission et pour les propositions qu'ils ont formulées, les trois hauts magistrats qui avaient été invités à s'associer à nos travaux.

M. Legros, commissaire royal à la réforme du Code pénal, a élaboré un système de mutabilité immédiat des décisions rendues en matière pénale. Cette proposition a été adoptée par votre commission et reprise dans le premier rapport de M. Lallemand.

M. Krings, procureur général près la Cour de cassation, et M. Tapie, président de chambre au Conseil d'Etat, ont apporté leur assistance au groupe de travail chargé d'aménager le projet adopté par la commission en fonction des remarques formulées, notamment, par des membres de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre des représentants.

Ils ont, en outre, accepté de participer à la rédaction des versions successives du projet soumises au groupe de travail par le cabinet du ministre des Réformes institutionnelles.

On ne saurait assez insister sur l'importance de leur contribution. Tous trois ont favorisé l'adoption d'un système cohérent et praticable.

Lors de la séance solennelle d'installation de la Cour d'arbitrage, le 1^{er} octobre 1984, dans ce même hémicycle, mon collègue avait cité le début du discours de M. Isidore Plaisant, avocat général faisant fonction de procureur général, lors de l'installation de la Cour de cassation, le 15 octobre 1832, pour montrer l'importance des répercussions des révolutions, en l'espèce celles qu'ont subies les structures de notre Etat, sur les lois judiciaires.

Le projet qui vous est soumis aujourd'hui concrétise ces répercussions. Il consacre le principe de la mutabilité de toutes les décisions de justice et de tous les actes et règlements administratifs fondés sur une loi ou un décret annulé par la Cour d'arbitrage.

Ce principe bouleverse fondamentalement notre ordre juridique. Les magistrats et avocats devront s'inscrire dans les nouvelles procédures en rétractation qui permettront de recommencer des débats judiciaires. Ils devront surtout, pour éviter la mise en œuvre de ces procédures, poser, chaque fois qu'ils l'estimeront nécessaire, des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage.

Il faut, en effet, souhaiter que la sagesse des différents législateurs et l'attention des praticiens consacreront le caractère exceptionnel des procédures instaurées par ce projet qui, nous l'espérons, pourra être adopté dans les deux Chambres avant les prochaines vacances parlementaires. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

M. le Président. — La parole est à M. Goossens.

M. Goossens. — Monsieur le Président, je tiens, tout d'abord, à saisir l'occasion qui m'est offerte de rendre hommage au rapporteur pour le travail considérable qu'il a accompli tout au long de cette discussion en deux phases successives, en vue de résoudre le problème difficile qui retient notre attention. Sans lui, le projet particulièrement élaboré sur lequel nous devons nous prononcer, n'aurait jamais vu le jour. Vous avez pu vous rendre compte, en écoutant ce rapport verbal, du travail

considérable effectué par la commission, le groupe de travail et, en particulier, le rapporteur.

Mon intervention portera essentiellement sur un point précis : le sort des actes administratifs pris en application d'une norme annulée par la Cour d'arbitrage, problème qui fait l'objet de la note que j'ai rédigée et qui a été publiée en annexe au précédent rapport.

Encore ne s'agit-il ici ni de résumer, ni de commenter cette note, mais simplement de la situer dans le cadre des débats qui ont eu lieu, afin d'en saisir la portée au regard de la solution qui vous est proposée.

Je dois au préalable attirer votre attention sur le fait que la note en question ne se rapporte pas au projet qui vous est soumis mais à un projet antérieur. Comme l'a signalé le rapporteur, ce projet présentait de regrettables carences que nous avons, avec d'autres membres de la commission, dénoncées à plusieurs reprises au cours des travaux. Ce projet a été fondamentalement remanié par la suite.

Partisan, dès le départ, d'un système général permettant la remise en cause de toute décision de l'autorité prise en application d'une norme annulée — ceci par respect de la justice et du droit — mais étant entendu que cette remise en cause devait être subordonnée à l'exercice d'un recours et d'une procédure impliquant l'intervention du pouvoir pour se prononcer dans chaque cas — ceci en vue de sauvegarder la sécurité juridique comme indiqué au rapport n° 579, n° 2, p. 173, et à l'annexe au même rapport, page 8 —, j'ai vivement regretté que le projet adopté en premier lieu par la commission se soit limité aux décisions des juridictions pénales et à leurs effets civils, laissant en dehors de son champ d'application, les décisions des juridictions civiles et les décisions administratives, que celles-ci émanent de l'administration active ou aient un caractère juridictionnel.

Le projet primitif laissait par ailleurs — le rapporteur a longuement insisté sur ce point — subsister une regrettable incertitude sur le sort des décisions de l'administration active prises en vertu de normes annulées, lorsque la Cour d'arbitrage ne maintenait pas ces décisions en vigueur, en application de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983. C'est de cette question que j'ai traité dans la note précitée. J'ai dénoncé l'ambiguïté du texte précité. Prospectant le terrain, explorant les voies qui paraissent ouvertes à l'ingéniosité et à l'imagination créatrice du juriste, j'ai recherché les diverses interprétations qui pouvaient être données à cette disposition en indiquant celles qui me paraissaient correspondre le mieux à son esprit. En conclusion de mes analyses, j'invitais le législateur à intervenir explicitement en la matière pour « consolider » cette interprétation — ou, tout au moins, pour consacrer officiellement une de celles que j'avais évoquées — en vue de prévenir toute controverse ultérieure à ce sujet.

En réponse aux diverses critiques et objections qui ont été formulées, les travaux ultérieurs du groupe de travail et de la commission se sont engagés vers de nouvelles voies qui vous ont été longuement décrites, il y a un instant, et à l'issue de débats particulièrement constructifs.

On peut d'ailleurs se réjouir que de tels débats se déroulent parfois au sein du Parlement. Ils ne sont pas l'entérinement de positions prises d'avance mais résultent de discussions internes de textes où chacun fournit son apport et dont se dégage une véritable synthèse. Je tiens, une fois encore, à le souligner.

On est ainsi arrivé à élaborer et à adopter un système qui remédie, sinon complètement du moins très largement aux insuffisances du système antérieur.

Le projet actuel a le double mérite de rendre possible la remise en cause générale de tous les actes pris en application d'une norme annulée par la Cour d'arbitrage et de soumettre cette remise en cause à des procédures distinctes, certes, mais de même nature — il s'agit d'un recours en rétractation auprès de l'autorité dont émane l'acte querellé —, unité à peu près parfaite qui sera totale si, comme je le pense, notre assemblée approuve l'amendement déposé en dernière minute par les membres du groupe de travail et qui vise à étendre cette procédure à tous les recours, y compris celui qu'on appelait auparavant « recours en révision » contre les arrêts du Conseil d'Etat.

L'unité de procédure fait néanmoins place aux différenciations rendues nécessaires par le contexte propre aux différents domaines dans lesquels le recours est engagé. Il s'agit là en quelque sorte de la synthèse d'une unité de base et d'un certain pluralisme dans l'organisation. Cette innovation est un progrès considérable.

Un autre progrès est apporté par l'article 1^{er} du projet, présenté comme une disposition interprétative de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin

1983. Cet article met fin à l'ambiguïté que présentait la disposition en cause, en précisant que c'est par « voie de disposition générale » que la Cour doit statuer lorsqu'elle décide de restreindre l'effet rétroactif de l'annulation.

En présence de cette condition, insérée expressément dans le texte nouveau, il n'est désormais plus possible de soutenir, comme je l'ai fait dans la note, que la Cour aurait le pouvoir de se prononcer sur les actes administratifs d'application d'une norme annulée, considérés individuellement.

Interprétation réelle ou modification implicite de l'article 6, alinéa 2 ?

Personnellement, je penche pour la seconde hypothèse, tout en reconnaissant que la question est dépourvue d'intérêt pratique, puisque le législateur a à la fois le pouvoir de modifier et d'interpréter les lois antérieures et que la différence entre les deux procédés, effet rétroactif de la loi interprétative, est, en l'espèce, sans effet, étant donné le court délai qui s'est écoulé entre les deux lois.

En refusant à la Cour le pouvoir de se prononcer sur les actes administratifs pris en exécution d'une norme annulée, le projet devait fatalement, étant donné la position de départ — c'est-à-dire la possibilité générale de remettre en cause les actes pris en exécution d'une norme annulée —, décider la réouverture des recours organisés contre ces actes. Il n'y a pas manqué — par l'insertion de l'article 10 — et a ainsi comblé tout vide juridique, donnant de la sorte une solution d'ensemble au problème.

En conclusion, nous ne pouvons que nous réjouir de ce que la commission ait accepté de prendre explicitement position sur la question comme indiqué dans le rapport, page 15, et dans l'annexe, pages 26 et 35. Assurément, la solution retenue ne correspond pas exactement à celle à laquelle j'avais donné la préférence, comme paraissant, à mes yeux, la plus conforme à l'esprit du texte de 1983. Cette modification était fatale à partir du moment où le législateur modifiait par voie d'interprétation la portée de l'article 6, alinéa 2.

Au demeurant, la solution que je proposais, tout en présentant l'avantage de la simplicité, comme je l'indiquais à la page 35 du document annexe, suscitait des difficultés et avait des inconvénients que je ne me suis jamais dissimulés. En tout état de cause, comme je l'ai souligné aux pages 37 à 39 du rapport, elle impliquait l'introduction de modifications notables dans l'organisation et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage. Ceci aurait rendu nécessaire une nouvelle intervention du législateur qui, dans l'état actuel des choses, alors que la Cour est entrée en fonction il y a près de six mois, s'avérerait pratiquement impossible.

Peut-être ai-je manifesté une certaine audace en justifiant l'intervention de la Cour d'arbitrage dans le domaine des actes administratifs sur la seule base de l'article 6, alinéa 2, de la loi organique.

Il importe de considérer que, lorsque j'ai rédigé la note, le projet n'organisait aucune procédure destinée à constater la nullité des actes administratifs pris en vertu d'une norme annulée. Il était donc impérieux de trouver une solution. Les recours n'avaient pas été rouverts devant le Conseil d'Etat. C'était le vide juridique. J'ai essayé de combler celui-ci par voie d'interprétation. Peut-être ai-je quelque peu frôlé l'hérésie, mais maintenant que nous disposons d'un projet solidement organisé, je puis rentrer dans l'orthodoxie et, ne désirant pas être conduit au bûcher comme hérétique et relaps, je ne puis qu'approuver le rapport de la commission et me rallier sans réserve à la solution proposée, ce qui, d'ailleurs, ne remet en aucune manière en cause les développements de droit administratif contenus dans ma note — qu'on m'a fait l'honneur de publier sous forme de document du Sénat — en ce qui concerne notamment la théorie de l'inexistence et celle de l'annulation, par voie de conséquence. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Weckx.

De heer Weckx. — Mijnheer de Voorzitter, ik kan in mijn uiteenzetting zeer kort zijn vermits eerst uw commissie, dan de werkgroep van uw commissie en nadien opnieuw uw commissie, lange vergaderingen aan deze moeilijke materie hebben gewijd.

Vandaag niet als een stijlfiguur, maar meer dan ooit ernstig gemeend, wil ik erop wijzen dat het verloop van deze vergaderingen uitstekend is weergegeven in de twee verslagen van collega Lallemand.

Mijnheer Lallemand, ik meen dat u daar een werk hebt gepresteerd dat later, én voor het recht dat zal moeten worden gesproken door het

Arbitragehof, én voor het recht dat zal moeten worden gesproken door andere gerechtelijke instanties van ons land, een zeer belangrijke hulp zal betekenen wanneer zij hun verantwoordelijkheid zullen moeten opnemen.

Ik wil ook even blijven stilstaan bij onze werkmethode. Voor dergelijke moeilijke materie is het systeem van werkgroepen aangewezen, zelfs wanneer de werkgroepen zijn samengesteld uit onder meer experts die niet behoren tot de wetgevende macht en, zoals in dit geval, eigenlijk tot een andere autonome macht behoren. Wij mogen dat systeem natuurlijk niet veralgemenen, maar voor dergelijke innoverende zaken in ons rechtsbestel meen ik dat de samenwerking met experts en, zeker niet in het minst, met de competente vertegenwoordiger van de minister, zeer vruchtbaar is geweest. Met consensus van allen is een tekst opgesteld die door uw vertegenwoordigers in de commissie unaniem werd goedgekeurd. Ik vraag dan ook dat de openbare vergadering van de Senaat de commissie zou volgen.

Nu houd ik heel kort enkele beschouwingen.

Ik meen dat artikel 1 van het ontwerp dat wij vandaag bespreken zeer belangrijk is en eindelijk klaarheid heeft gebracht in een debat dat niet was uitgepuurd toen eerst in de Senaat, en nadien in de Kamer van volksvertegenwoordigers, de organieke wet op het Arbitragehof werd besproken. Meer bepaald geldt dit voor de debatten gevoerd over het fameuze artikel 6, vooral alinea 2, van de organieke wet. Door de belangrijke invoeging in artikel 1 van het ontwerp dat wij nu bespreken van de termen « bij wijze van algemene beschikking » is er een aanzienlijke verduidelijking gekomen, zoals de rapporteur heeft gezegd, in de interpretatie van wat het Arbitragehof eigenlijk kan met betrekking tot de gevolgen van de vernietigingen van wetten en decreten.

Nu is het duidelijk dat het Arbitragehof die gevolgen kan beperken in de tijd en kan beperken naargelang van de groepen van materies. Het Arbitragehof kan dat evenwel niet in concrete, individuele gevallen. Het Arbitragehof kan dat alleen voor wat wij op zeker ogenblik hebben genoemd « algemene categorieën ».

Aangezien de discussie nopens de interpretatie van artikel 6 van de organieke wet eertijds niet af was, vind ik het nuttig dat de rapporteur de nieuwe bespreking integraal heeft opgenomen in zijn tweede verslag, en daarbij duidelijk opnieuw heeft verwezen naar de tekst, onder meer van de heer Mertens de Wilmars. Deze laatste was één van de experts die indertijd werd geraadpleegd toen wij de organieke wet op het Arbitragehof hebben opgesteld, en die ook vanuit zijn ervaring als voorzitter van het Europese Hof voor justitie belangrijk wetenschappelijk werk heeft bijgebracht.

Ik moet eerlijk zeggen dat ik ten opzichte van de verschillende voorstellen die werden ingediend één van de leden was die nogal aangetrokken werd door de tekst die wij inderdaad hebben gemaakt op basis van een aantal suggesties van de heer Legros. Het was nogal aanlokkelijk inzake het strafrecht, eigenlijk op automatische manier, zonder dat de betrokkene of een andere instantie enig initiatief moet nemen, alles als het ware te kunnen wegvegen.

Na dieper onderzoek hebben wij ingezien dat het niet alleen een totale innovatie zou zijn geweest in onze rechtsregels, rechtspraktijk en rechtstradities maar dat dit automatisme de zaak nog niet zou oplossen omdat men steeds zou botsen op interpretatiemoeilijkheden van allerlei instanties, bijvoorbeeld van de administratie van het gevangeniswezen of van de directeur van een gevangenis wanneer deze een interpretatie zou moeten geven van een decreet, of van een deel ervan, ten overstaan van iemand die op basis van dit decreet, dat achteraf vernietigd werd, nog in de gevangenis zou verblijven.

Wij hebben daarenboven ingezien dat het systeem van het automatisme onmogelijk aan te houden was in verband met het probleem van de burgerlijke belangen. Wij zijn er dan ook op teruggekomen omdat het onaanvaardbaar is dat een herziening mogelijk zou zijn voor het burgerlijk belang via een strafgerecht maar dat zulks niet mogelijk zou zijn voor hetzelfde burgerlijk belang wanneer men voor een andere weg zou hebben gekozen, namelijk die van de burgerlijke procedure.

Daar ook botsten verschillende elementen van het rechtsgevoelen zodat wij verplicht zijn geweest dit automatisme opnieuw grondig te onderzoeken.

Tenslotte meen ik te mogen stellen dat de huidige tekst, zoals hij na moeizaam maar vruchtbaar werk tot stand is gekomen, te kiezen is. Ten eerste, is het een vrij coherent tekst, zowel wat de principes betreft als de procedures die werden uitgewerkt. Ten tweede, houdt de tekst de mogelijkheid in voor alle gerechtelijke beslissingen om een vordering tot intrekking in te dienen alsmede ten opzichte van de arresten van de Raad van State, van de beslissingen inzake alle mogelijke geschillen van bestuur en ook zelfs van de bestuurshandelingen van algemene of individuele

aard, op voorwaarde dat degene die zich benadeeld voelt het initiatief neemt binnen een bepaalde termijn, behalve wat de strafzaken betreft, waar wij duidelijk en terecht hebben gezegd dat het parket, het openbaar ministerie, het initiatief moet nemen. Dit laatste is eigenlijk een soort tegemoetkoming na het verlaten van de weg van het automatisme: het openbaar ministerie krijgt wettelijk de opdracht, na een vernietiging door het Arbitragehof, het initiatief te nemen voor de procedure tot intrekking.

De enige discussie, die voorts nog in de commissie werd gevoerd, betrof de termijn. Wordt het een termijn van drie maanden — iedereen ging akkoord dat het ten minste drie maanden zou moeten zijn — of houden wij een termijn van zes maanden aan? Ik heb gepleit voor drie maanden omdat ik meen dat daardoor de rechtsonzekerheid voor een deel zou worden verzacht. Ik heb er mij bij neergelegd en aanvaard dat een termijn van zes maanden misschien te kiezen is omwille van het feit dat de burger toch ook de nodige tijd moet hebben om bekend te worden met een totaal nieuwe soort van gerechtelijke procedure, met alle voorafgaande adviezen, raadpleging van advocaten of gespecialiseerde juristen. Wij hebben tenslotte een consensus bereikt over een termijn van zes maanden.

Het verheugt me ook dat wij op het laatste nippertje — ik verzoek de Senaat de ondertekenaars van het amendement, dit zijn de leden van de werkgroep, daarin te willen volgen — een nieuw artikel 31bis in de gecoördineerde wetten op de Raad van State hebben ingeschreven. Wij behouden dus het bestaande artikel 31 dat wij eerst gewijzigd hadden. Nu kan een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de procedures tot herziening met hun eigen mechanismen, hun eigen termijnen, en de nieuwe procedure tot intrekking met een algemene termijn van zes maanden, wat wij ten zeerste aanprijzen.

Ik heb nog een kleine opmerking in verband met een materiële rechtzetting die ik aan de Senaat durf te vragen. Het betreft artikel 7 waarin wij het tweede lid wijzigen van artikel 1082 van het Gerechtelijk Wetboek. Hierin staat het fameuze beginsel dat zegt dat er geen tweemaal cassatie in verband met een zelfde aangelegenheid mag worden ingesteld. In de Franse tekst wordt er slechts één zin gebruikt.

Ten einde geen verschillende interpretaties mogelijk te maken door de gerechtelijke instanties of advocaten, stellen wij voor na de zin « Na de uitspraak op een vordering tot cassatie staat tegen diezelfde beslissing geen voorziening meer open voor de partij die haar heeft ingesteld, ook al beweert zij nieuwe middelen te kunnen aanvoeren » geen punt te plaatsen maar wel een kommapunt. Het volgende woordje « dit » moet dan met een kleine letter aanvangen en niet met een hoofdletter. Er mag geen splitsing worden gemaakt in de tekst, de zin moet een geheel vormen. Wanneer wij van de zin: « Dit geldt zelfs ten aanzien van de punten die in de eerste voorziening niet zijn bestreden » een nieuwe zin maken, kan men dat later interpreteren als zou de tweede voorziening, waar men zich uitsluitend beroept op de vernietiging door het Arbitragehof, alleen maar slaan op de tweede zin.

Ik stel voor, mijnheer de Voorzitter, aan de Senaat na de woorden « ... te kunnen aanvoeren » een kommapunt te plaatsen. Het is enkel een materiële rechtzetting, maar die kan ons later behoeden voor verkeerde interpretaties.

Tenslotte kan ik de Senaat mededelen dat onze fractie het ontwerp van wet unaniem zal goedkeuren en ik doe een oproep opdat de Senaat de leden van de werkgroep en de commissie volgt en het ontwerp van wet eveneens eenparig aanneemt. (*Applaus op talrijke banken.*)

De Voorzitter. — Mijnheer Weckx, de diensten van de Senaat stellen voor in plaats van een kommapunt een komma te plaatsen en de woorden « dit geldt » te schrappen. Dan is er geen twijfel mogelijk en loopt de zin gewoon door. U hebt daartegen waarschijnlijk geen bezwaar?

De heer Weckx. — Akkoord, mijnheer de Voorzitter.

De Voorzitter. — Er zijn in dit debat nog drie sprekers ingeschreven. Aangezien de commissie voor de parlementaire werkzaamheden nu bijeenkomt en de minister er ook moet aanwezig zijn, stel ik voor de behandeling van dit ontwerp hier te onderbreken. (*Instemming.*)

Wij zetten deze bespreking vanmiddag te 15 uur voort met als eerste spreker de heer Van In.

La séance est levée.

De vergadering is gesloten.

(*La séance est levée à 12 h.*)

(*De vergadering wordt gesloten te 12 u.*)