

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1984-1985**

13 FEBRUARI 1985

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

**AANVULLEND VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER LALLEMAND**

INHOUDSOPGAVE

	Bladz.
I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HEER LALLEMAND, RAPPORTEUR, OVER DE VOORSTELLEN VAN DE WERKGROEP	5
A. Inleiding	5
1. Samenstelling van de werkgroep	5
2. De terugwerking van de vernietiging; aspecten van de onzekerheid	5
3. Terugblik op het ontwerp aangenomen door de Commissie	6
4. Kritiek op het ontwerp van de Commissie	7

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; Bascour, Boel, Chabert, Clerdent, De Bondt, Mevr. Delruelle-Ghobert, de heren de Wasseige, Egemeers, Flagothier, Gijs, Goossens, Mevr. Herman-Michielsens, de heren Pouillet, Reynders, Uyttendaele, Van der Elst, Van In, Weckx en Lallemand, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heer Cooreman, Mevr. De Pauw-Deveen, de heren De Seranno, Humblet, R. Maes, Pede, E. Peetermans, Vandenabeele, Vandenhaute, Vandezande, Van Herreweghe en Vermeiren.

R. A 12855*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

579 (1983-1984) :

N° 1 : Ontwerp van wet.

N° 2 : Verslag.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1984-1985**

13 FEVRIER 1985

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

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. LALLEMAND**

SOMMAIRE

	Pages
I. EXPOSE INTRODUCTIF DE M. LALLEMAND, RAPPORTEUR, SUR LES PROPOSITIONS FAITES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	5
A. Introduction	5
1. Composition du groupe de travail	5
2. L'effet rétroactif de l'annulation; les figures de l'incertitude	5
3. Historique du projet voté en Commission	6
4. Les critiques au projet de la Commission	7

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; Bascour, Boel, Chabert, Clerdent, De Bondt, Mme Delruelle-Ghobert, MM. de Wasseige, Egemeers, Flagothier, Gijs, Goossens, Mme Herman-Michielsens, MM. Pouillet, Reynders, Uyttendaele, Van der Elst, Van In, Weckx et Lallemand, rapporteur.

Membres suppléants : M. Cooreman, Mme De Pauw-Deveen, MM. De Seranno, Humblet, R. Maes, Pede E. Peetermans, Vandenabeele, Vandenhaute, Vandezande, Van Herreweghe et Vermeiren.

R. A 12855*Voit :***Documents du Sénat :**

579 (1983-1984) :

N° 1 : Projet de loi.

N° 2 : Rapport.

	Bladz.		Pages
B. Grondbeginselen van het ontwerp van de werkgroep	7	B. Principes fondamentaux du projet défini par le groupe de travail	7
1. Uitbreiding van het gebied waarop de vernietiging terugwerkt	7	1. Elargissement du domaine de l'effet rétroactif	7
2. De vernietiging van een wetgevende norm werkt niet van rechtswege op « haar gevolgen »	8	2. L'annulation d'une norme législative n'agit pas de plein droit sur « ses effets »	8
— Omschrijving van de procedureregelen en gekozen methode	8	— Définition des règles de procédures et méthode retenue	8
— Een nieuw rechtsmiddel : de intrekking. — Intrekking en herziening. — Intrekking en gewone rechtsmiddelen	9	— Une nouvelle voie de recours : la rétractation. — Rétractation et révision. — Rétractation et les voies de recours normales	9
— De twee algemene regels	10	— Les deux règles générales	10
a) Intrekking van de beslissingen van de gewone rechter	10	a) Règle de la rétractation des décisions judiciaires	10
b) Nieuw onderzoek van de beslissingen van andere rechtscolleges en van de bestuurs-handelingen	10	b) Réexamen des autres décisions juridictionnelles et des actes administratifs	10
c) Samenvatting van de aanvaarde regels en beginselen	10	c) Résumé des règles et principes retenus	10
C. Onderzoek van de artikelen van het ontwerp	11	C. Examen des articles du projet	11
I. Artikel 1	15	I. Article 1 ^{er}	15
a) De interpretatie van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983	15	a) Quant à l'interprétation de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983	15
— Artikel 1 voert een nieuwigheid in : interpretatie van artikel 6	17	— Innovation de l'article 1 ^{er} : interprétation de l'article 6	17
— Verwijzing naar de commentaar van een commissielid bij artikel 6	17	— Rappel des commentaires d'un commissaire sur l'article 6	17
b) Draagwijdte van het woord « gevolgen » en, meer algemeen, van artikel 6. — Interpretatie van artikel 6	17	b) Quant à la portée du terme « effets » et plus généralement quant à l'article 6. — Interprétation de l'article 6	17
1. Betekenis van het woord « gevolgen »	17	1. Sens du terme « effets »	17
Het verschil tussen de gevolgen van een wet en de handelingen verricht krachtens die wet	20	Différence entre les effets d'une loi et les actes pris en vertu de celle-ci	20
Voorbeelden : Een bouwvergunning en het namaken van letterkundig werk zijn geen gevolgen van een wetgevende norm	20	Exemples : Le permis de bâtir et la contrefaçon d'une œuvre littéraire ne sont pas des effets d'une norme législative	20
2. Vernietiging van de wetgevende norm en vernietiging van « haar gevolgen »	20	2. L'annulation de la norme législative et l'annulation de « ses effets »	20
— Handelingen die na de vernietiging blijven bestaan	20	— Persistance des actes après annulation	20
3. Vernietiging bij wege van gevolgtrekking	21	3. Annulation par voie de conséquence	21
— Onbevoegdheid van het Arbitragehof (verbod om <i>ultra petita</i> te beslissen)	21	— Incompétence de la Cour d'arbitrage (interdiction de statuer <i>ultra petita</i>)	21
4. Onderzoek van de verklaringen van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983	21	4. Analyse des déclarations du Ministre des Réformes institutionnelles (N) lors des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983	21
5. Kritiek op het eventueel toekennen van concurrente vernietigingsbevoegdheden aan het Arbitragehof en de Raad van State	23	5. Critique de la compétence d'annulation concurrente qui pourrait être reconnue à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'Etat	23
— Criteria voor het onderscheid	23	— Critères d'une distinction	23
— Debatten op tegenspraak	23	— Contradiction des débats	23
— Instellen van een individueel beroep	23	— Organisation de recours individuels	23

	Bladz.		Pages
c) De respectieve bevoegdheden van het Arbitragehof en van de gewone en de administratieve rechtscolleges	24	c) Compétences respectives de la Cour d'arbitrage et des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif	24
— Afbakening van de bevoegdheden	24	— Délimitation des compétences	24
— Artikel 6 en artikel 174 van het E.E.G.-Verdrag. — De uitdrukking van een algemeen beginsel met betrekking tot het vernietigingsrecht	24	— Article 6 et article 174 du Traité de la CEE. — Expression d'un principe général du droit d'annulation	24
— Horizontale en verticale terugwerkende kracht (onderscheid per materie)	25	— Effet horizontal et vertical (distinction par matière)	25
— Verwijzing naar het advies van professor Mertens de Wilmars	26	— Rappel consultation professeur Mertens de Wilmars	26
— Standpunt van de werkgroep ten aanzien van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking	27	— Position du groupe de travail sur l'annulation par voie de conséquence	27
— Interpretatie van artikel 6. — Reden waarom in artikel 1 de wending « bij wege van algemene beschikking » is opgenomen	28	— Interprétation de l'article 6. — Raison du terme « par voie de disposition générale » inséré à l'article 1 ^{er}	28
d) Conclusies : samenvatting van de discussies over de strekking van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983 en van artikel 1 van het ontwerp	29	d) Conclusions : résumé des discussions sur la partie de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983 et de l'article 1 ^{er} du projet	29
II. Artikel 2	29	II. Article 2	29
1. Het beginsel van de intrekking : kritiek op het feit dat de vernietiging van wetgevende normen tot gevolg heeft dat de vonnissen en arresten niet meer bestaan	29	1. Le principe de la rétractation : critique des effets d'inexistence des annulations de normes législatives sur les jugements et arrêts	29
— Voorbeelden van moeilijkheden verbonden aan de toepassing van artikel 1 van het door de Commissie aangenomen ontwerp	30	— Exemple de difficultés d'application de l'article 1 ^{er} du projet voté par la Commission	30
— Er wordt afgestapt van het beginsel van het « ongedaan maken »	30	— Abandon du principe du « non avenu »	30
2. Omvang van de intrekkingbevoegdheid	31	2. Etendue du pouvoir de rétractation	31
3. Uitbreiding van de intrekkingbevoegdheid tot de beslissingen gegrond op verordeningen ter uitvoering van een vernietigde wetgevende norm	32	3. Extension du pouvoir de rétractation aux décisions fondées sur les règlements pris en vertu d'une norme législative	32
— De tekst voordien aanvaard door de Commissie bracht geen oplossing voor een aantal gevallen	33	— La solution retenue précédemment par la Commission laissait sans solution un certain nombre de cas	33
III. Artikel 3	34	III. Article 3	34
— Verplichting voor het openbaar ministerie om het initiatief te nemen tot de intrekking van de beslissingen in strafzaken	34	— Obligation du ministère public d'agir d'initiative en rétractation des décisions pénales	34
IV. Artikel 4	34	IV. Article 4	34
— Vereenvoudiging van de procedures	34	— Simplification des procédures	34
V. Artikel 5	34	V. Article 5	34
— Hoe ver strekt de intrekking ?	34	— Champ d'application de la rétractation	34
1. De beslissing moet noodzakelijkerwijze volgen uit de vernietigde norm	34	1. Lien de nécessité entre la norme annulée et la décision	34
2. Terugbetaling van de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente	35	2. Remboursement des amendes augmentées de l'intérêt légal	35
3. Schadeloosstelling van hen die ten onrechte gedetineerd zijn	35	3. Indemnisation pour détention indue	35
4. Scheiding tussen de burgerrechtelijke en de strafrechtelijke bepalingen in de procedure tot intrekking	35	4. Séparation des dispositions civiles et pénales dans la procédure en rétractation	35
— Noot van procureur-generaal Krings sub Cass. 25 mei 1973	35	— Note du procureur général Krings, sous Cass. 25 mai 1973	35

	Bladz.		Pages
5. Beperking van de bevoegdheid van de rechter die uitspraak moet doen over de intrekking in strafzaken (nieuwe § 2 van artikel 5)	37	5. Principe de la limitation des pouvoirs du juge de la rétractation en matière pénale (§ 2 nouveau de l'article 5)	37
6. Uitzondering hierop: nieuwe § 3 van artikel 5	39	6. Exception à ce principe: § 3 nouveau de l'article 5	39
— Beoordeling van de verjaring	39	— Appréciation de la prescription	39
VI. Artikel 6	39	VI. Article 6	39
VII. Artikel 7	39	VII. Article 7	39
VIII. Artikel 8	39	VIII. Article 8	39
— Intrekking van de andere rechterlijke beslissingen dan de strafrechtelijke	39	— Rétractation des décisions judiciaires (autres que pénales)	39
— Hoe ver strekt de intrekking?: bevoegdheid van de burgerlijke rechter	40	— Champ d'application de la rétractation: pouvoir du juge civil	40
IX. Artikel 9	40	IX. Article 9	40
— Intrekking van de arresten van de Raad van State	41	— Rétractation des arrêts du Conseil d'Etat	41
— Over het woord «herziening»	41	— Du terme «révision»	41
X. Artikel 10	41	X. Article 10	41
D. Vragen en opmerkingen voor de Commissie	41	D. Questions et remarques à destination en Commission	41
1. Vorderingsrecht tot schadevergoeding tegen de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten	42	1. Action en dommages et intérêts contre l'Etat, les Communautés et les Régions	42
2. Het onverschuldigd betaalde	42	2. Remboursement de l'indu	42
3. Berekening van de termijnen	42	3. Calcul des délais	42
II. BESPREKING IN DE COMMISSIE	43	II. DISCUSSION EN COMMISSION	43
Artikel 1	43	Article 1 ^{er}	43
— Analogie tussen de bevoegdheden van het Arbitragehof en die van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen	43	— Analogie entre les pouvoirs de la Cour d'arbitrage et ceux de la Cour de Justice des Communautés	43
— Instemming van de Commissie met de interpretatie van artikel 6	43	— Accord de la Commission sur l'interprétation de l'article 6	43
Artikel 2	44	Article 2	44
Artikel 3	44	Article 3	44
— Uitdrukkelijke verplichting voor het openbaar ministerie om de intrekking te vorderen	44	— Obligation expresse faite au ministère public d'agir d'initiative en rétractation	44
— Toepassing op de beslissingen in strafzaken gewezen door de militaire gerechten	45	— Application aux décisions pénales rendues par les juridictions militaires	45
Artikel 4	45	Article 4	45
— Over de termijn van 6 maanden	45	— Quant au délai de 6 mois	45
Artikel 5	46	Article 5	46
— Wijziging van de voorgestelde tekst	46	— Modification du texte proposé	46
— Bespreking van de uitzondering waarin de nieuwe § 3 voorziet	46	— Discussion sur l'exception prévue au § 3 nouveau	46
— Terugbetaling van de geldboeten	47	— Du remboursement des amendes pénales	47
Artikel 6	47	Article 6	47
Artikel 7	47	Article 7	47
Artikel 8	47	Article 8	47
— Intrekking van de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij beslissingen in strafzaken	47	— Rétractation des décisions civiles accessoires aux jugements rendus en matière pénale	47
Artikel 9	47	Article 9	47
— Herziening en intrekking van de arresten van de Raad van State	47	— Révision et rétractation des arrêts du Conseil d'Etat	47
— De verschillende termijnen	48	— Quant à la différence des délais	48
Artikel 10	48	Article 10	48
— Beperking van de gevallen waarin men zich tot de Raad van State kan wenden	48	— Limitation de la saisine du Conseil d'Etat	48
— Toepassing van artikel 107 van de Grondwet en vernietiging van de verordeningen	49	— Application de l'article 107 de la Constitution et annulation des actes réglementaires	49
III. Tekst aangenomen door de Commissie	50	III. Texte adopté par la Commission	50

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HEER LALLEMAND, RAPPORTEUR, OVER DE VOORSTELLEN VAN DE WERKGROEP

A. Inleiding

1. Het is niet zonder enige schroom dat de rapporteur van de Commissie voor de Hervorming van de Instellingen opnieuw moet beschrijven wat er is gebeurd met het wetsontwerp dat de Regering op 12 juli 1984 heeft ingediend.

Na zeer talrijke vergaderingen en na achtereenvolgens verschillende mogelijkheden te hebben onderzocht, heeft de Commissie, die zich bij stemming had uitgesproken over een laatste versie van het ontwerp en het verslag had goedgekeurd, zich opnieuw beraden over de gegrondheid van haar beslissing.

Op verzoek van de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen (F), verontrust door de kritiek op het ontwerp zoals dit door de Commissie was aangenomen, heeft de Commissie besloten om een onderzoek te wijden aan de enkele mogelijkheden die ze nog niet had bestudeerd. Zij riep dus een werkgroep in het leven onder voorzitterschap van de rapporteur en samengesteld uit de heer Reynnders, vertegenwoordiger van de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, Mevrouw Delruelle-Ghobert en Mevrouw Herman-Michielsens, de heren Goossens, Van In en Weckx. Er werd ook een beroep gedaan op twee personen die niet behoren tot de parlementaire wereld, de heren Krings, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, en de heer Tapie, Kamervoorzitter bij de Raad van State.

Deze werkgroep is vijfmaal bijeen geweest om een samenhangend antwoord te zoeken op de bezwaren en de kritiek die onder meer door vooraanstaande Kamerleden waren geformuleerd tegen de oplossingen waar de Commissie voor had gekozen.

Tot besluit van de werkzaamheden waren alle senatoren die lid waren van de werkgroep, het eens over een ontwerp-tekst die trouwens de algehele instemming van de Regering had verkregen. Die tekst wordt derhalve aan de Commissie voorgelegd.

2. De Senaatscommissie voor de Hervorming van de Instellingen kwam voor dit nieuwe probleem te staan : de vernietiging van een wetgevende norm.

Dit probleem wordt echter beheerst door een traditionele opvatting van het recht.

De schending van een bevoegdheidsregel wordt immers beschouwd als een gebrek dat aan de norm kleefte vanaf haar oorsprong. Het vonnis waarbij een bevoegdheidsoverschrijding wordt vastgesteld, werkt derhalve terug om het geschonden recht te herstellen.

Dat is het voornaamste gevolg van de vernietiging van een norm : ze werkt *ex tunc* zodat de problematiek van de vernietiging een diachronische dimensie krijgt. Het mechanisme van de vernietiging verschilt dus van dat van de opheffing van de normen, die kenmerkend is voor het optreden van de wetgever.

I. EXPOSE INTRODUCTIF DE M. LALLEMAND, RAPPORTEUR, SUR LES PROPOSITIONS FAITES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

A. Introduction

1. Ce n'est pas sans quelque gêne que le rapporteur de la Commission des Réformes institutionnelles doit retracer le chemin qu'a suivi le projet de loi déposé le 12 juillet 1984 par le Gouvernement.

Après de nombreuses réunions et après avoir exploré successivement plusieurs voies, la Commission, qui s'était prononcée par un vote sur une dernière version du projet et avait approuvé le rapport, s'est interrogée une nouvelle fois sur le bien-fondé de sa décision.

A l'invitation du Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (F), qu'alarmaient des critiques adressées au projet voté par la Commission, cette dernière décida d'explorer les seules pistes qu'elle n'avait pas encore empruntées. Elle constitua donc un groupe de travail présidé par le rapporteur et composé de M. Reynnders, représentant du Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, de Mmes Delruelle-Ghobert et Herman-Michielsens, de MM. Goossens, Van In et Weckx. On sollicita aussi deux personnalités n'appartenant pas au monde parlementaire, M. Krings, procureur général à la Cour de cassation, et M. Tapie, président de chambre au Conseil d'Etat.

Ce groupe de travail s'est réuni à cinq reprises pour chercher des réponses cohérentes aux objections et aux critiques qui avaient été formulées, notamment par certains membres éminents de la Chambre des Représentants à l'encontre des solutions retenues par la Commission.

Aux termes de ses travaux, les sénateurs membres du groupe de travail purent s'accorder unanimement sur un projet de texte qui avait par ailleurs obtenu le plein accord du Gouvernement. Ils le proposent donc à la délibération de la Commission.

2. La Commission des Réformes institutionnelles du Sénat a été mise à l'épreuve de ce problème nouveau : l'annulation d'une norme législative.

Mais cette problématique est dominée par une conception traditionnelle du droit.

La violation d'une règle de compétence est conçue en effet comme un vice affectant la norme dès sa naissance. Le jugement qui constate un excès de compétence rétroagit dès lors pour rétablir le droit lésé.

Tel est l'effet principal de l'annulation d'une norme : elle opère *ex tunc*, donnant ainsi une dimension diachronique à la problématique de l'annulation. Le mécanisme de l'annulation est donc différent de celui de l'abrogation des normes qui caractérise la démarche du législateur.

Het besluit tot vernietiging doet de wetgevende norm teniet met terugwerkende kracht, maar doet ook de grondslag wegvallen van de handelingen die op die norm berusten. Wanneer de vernietiging er komt jaren nadat de norm is aangenomen, kan de terugwerking talrijke openbare en particuliere handelingen in het geding brengen en aanzienlijke belangen raken.

De rechter kan aldus genoodzaakt worden tot het verwekken van een bepaalde rechtsonzekerheid, aangezien hij ten behoeve van het recht afbreekt wat in naam van het recht was opgebouwd.

Vonnissen zijn gewezen, bestuurshandelingen van algemene of individuele strekking zijn tot stand gekomen op basis van de wetgevende norm; overeenkomsten hebben die norm tot grondslag genomen : heel dat bouwwerk wordt, zoals een gigantisch huis van Usher, met instorting bedreigd. De wil om de regel na te leven, schept — paradoxaal genoeg — ook onzekerheid.

Dat is de reden waarom de wetgevers die een federaal systeem opbouwden, steeds meer geneigd zijn naar tegenstelde oplossingen te grijpen : hetzij door terugwerking van de vernietiging tot een minimum te beperken, hetzij door alle handelingen die gegrond zijn op de vernietigde norm, te laten herzien.

Met het oog op de moeilijkheden die de terugwerking oplevert, heeft de wetgever, in de organieke wet op het Arbitragehof, bepaald dat het Hof, als uitzondering op het beginsel, de terugwerkende kracht kon beperken. Wij zullen verder nog ingaan op de problemen in verband met de formulering van het tweede lid van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983.

De wetgever van 1983 heeft in de organieke wet echter geen regeling kunnen — of willen — treffen voor de gevolgen van een vernietiging op de vonnissen en de bestuurs-handelingen : hij heeft dat overgelaten aan een andere wet.

De werkzaamheden van de Commissie tonen aan dat de Regering en ook de Commissie gearzeld hebben tussen verschillende systemen.

Nauwelijks had men voor een oplossing gekozen of degenen die ze hadden voorgesteld, wezen zelf op de tekortkomingen. Voor iedere kritiek waarvoor de Commissie een oplossing vond, kwam een nieuwe in de plaats.

Zo is de Commissie, op aansporing van de Regering, van debat tot debat van het ene uiterste in het andere vervallen en heeft de ezel van de molenaar uit de fabel van La Fontaine met alle mogelijke figuren opgezadeld die ze in haar vertwijfeling kon bedenken.

3. De redenen voor die wisselende standpunten zijn duidelijk : welke keuze ook wordt gemaakt, zij stuit steeds weer op een inconsequentie.

De Regering had in een voorontwerp de herziening mogelijk gemaakt voor alle vonnissen en arresten die gegrond waren op een vernietigde wet of een vernietigd decreet. Maar de herziening van de bestuurshandelingen bleef uitgesloten.

La décision d'annulation met rétroactivement à néant la norme législative, mais elle prive aussi de fondement les actes qui se sont fondés sur elle. Lorsque l'annulation intervient des années après que la norme a été prise, l'effet rétroactif peut mettre en jeu de nombreux actes publics et privés, toucher des intérêts considérables.

Le juge peut être ainsi amené à créer une certaine insécurité puisqu'il défait pour le service du droit ce qui avait été fait en son nom.

Des jugements ont été rendus, des actes administratifs réglementaires ou individuels ont été pris sur le fondement de la norme législative; des conventions se sont appuyées sur elle : tout cet univers, telle une gigantesque maison Usher, est menacé d'effondrement. Paradoxalement, le souci de respecter la règle engendre aussi l'insécurité.

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

Prenant la mesure des difficultés suscitées par l'effet rétroactif, le législateur a, par la loi organique de la Cour d'arbitrage, prévu que celle-ci pourrait, par exception au principe, limiter cet effet. Nous verrons plus loin les problèmes posés par le libellé de l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983.

Mais le législateur de 1983 n'a pas pu — ou voulu — régler dans la loi organique les suites d'une annulation sur les jugements et les actes administratifs : il s'en est remis à une autre loi.

Les travaux de la Commission montrent que le Gouvernement et avec lui la Commission ont hésité entre plusieurs systèmes.

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 en suscitait une autre.

C'est ainsi que, de débat en débat, la Commission est passée, en suivant les incitations du Gouvernement, d'un extrême à l'autre, faisant ainsi monter sur l'âne du meunier de La Fontaine toutes les figures possibles du désarroi.

3. On voit bien les raisons d'une telle variation : quelle que soit l'option retenue, elle se heurte à des objections d'incohérence.

Le Gouvernement, dans un avant-projet, avait organisé la révision de tous les jugements et arrêts fondés sur une loi ou un décret annulés. Mais il avait exclu la révision des actes administratifs.

Ter wille van de rechtszekerheid en om toch ook te voldoen aan de voorschriften van de Grondwet en het Europees Verdrag betreffende de mensenrechten, heeft de Regering vervolgens voorgesteld de mogelijkheid van een herziening te beperken tot de vonnissen en arresten in strafzaken.

Vervolgens is de herziening uitgebreid tot de burgerrechtelijke beslissingen in strafzaken gewezen door de strafrechten.

Om in te gaan op een suggestie van de koninklijke commissaris voor de hervorming van het Strafwetboek, heeft de Regering bovendien een amendement ingediend op haar oorspronkelijke ontwerpen, waardoor de vernietiging van een strafnorm tot gevolg zou hebben dat alle vonnissen en arresten gegrond op die norm, van ambtswege ongedaan zouden worden geacht.

4. De Commissie was nauwelijks klaar met haar onderzoek van het derde regeringsontwerp, of er was al protest te horen tegen de gekozen oplossingen, die niet ver genoeg zouden gaan.

Met de tekst zoals die was aangenomen door de Commissie, was het namelijk niet mogelijk om te raken aan de bestuurshandelingen die hun grond vinden in de vernietigde wet of het vernietigd decreet.

Zo konden administratieve boeten niet worden teruggevorderd. Sommigen achtten het onaanvaardbaar dat strafrechtelijke boeten wel, en administratieve boeten niet zouden worden teruggegeven.

De theorie van het onverschuldigd betaalde zou niet ingeroepen kunnen worden om de terugvordering van dergelijk boeten te staven, terwijl toch de wetgever het beginsel van de onaantastbaarheid van de bestuurshandelingen zou hebben bekrachtigd en artikel 107 van de Grondwet slechts in een beperkt aantal gevallen toepassing zou kunnen vinden.

Sommige critici laakten ook de inconsequentie van het ontwerp, dat, zo werd gezegd, de partijen zou discrimineren naar gelang van het aangesproken rechtscollege, naar gelang van het soort handeling, naar gelang men zich al dan niet tot een rechtscollege had gewend.

Om de eisen die zowel binnen als buiten de Commissie waren gesteld, met elkaar te verzoenen, is de werkgroep het eens geworden over enkele algemene beginselen.

De tekst die de werkgroep voorstelt wijkt nogal ver af van de tekst die de Commissie had goedgekeurd. Hij weerspiegelt niet noodzakelijk de persoonlijke voorkeur van de leden. Allen menen echter dat hij tegemoet kon komen aan de eisen waarmee hun gevraagd werd rekening te houden.

B. Grondbeginselen van het ontwerp van de werkgroep

1. Uitbreiding van het gebied waarop de vernietiging terugwerkt

De tekst van de werkgroep breidt de terugwerking van de vernietigingen uit, niet alleen tot alle vonnissen en arresten

Pour préserver la sécurité juridique, tout en donnant satisfaction aux prescriptions de la Constitution et de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Gouvernement a ensuite proposé de limiter la possibilité d'une révision aux seuls jugements et arrêts rendus en matière pénale.

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

En outre, 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 et qui portait que l'annulation d'une norme pénale aurait pour conséquence de rendre d'office inexistants, tous les jugements et arrêts qui se seraient fondés sur elle.

4. La Commission avait à peine terminé l'examen du troisième projet gouvernemental que des protestations se faisaient entendre quant à l'insuffisance des solutions retenues.

En effet, le texte adopté par la Commission ne permettait pas de toucher aux actes administratifs fondés sur la loi ou le décret annulés.

Ainsi les amendes administratives ne pouvaient être répétées. Certains estimaient inadmissible qu'on restitue des amendes pénales mais non les amendes administratives.

La théorie de l'indu n'aurait pu être invoquée à l'appui d'une demande en répétition de telles amendes alors même que le législateur aurait consacré le principe de l'immutabilité des actes administratifs et que l'article 107 de la Constitution n'aurait pu trouver application que dans un nombre limité de cas.

Des critiques dénonçaient aussi l'incohérence du projet qui, affirmait-on, créait des discriminations entre les parties selon la nature de la juridiction saisie, selon la nature de l'acte, selon qu'il ait été ou non recouru à la juridiction.

Pour concilier les exigences qui s'étaient faites tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commission, le groupe de travail s'est accordé sur quelques principes généraux.

Le texte qu'il propose s'écarte largement de celui qui a été approuvé par la Commission. Il n'exprime pas nécessairement la préférence personnelle de ses membres. Mais ceux-ci ont tous estimé qu'il était de nature à rencontrer les exigences qu'on leur avait demandé de prendre en considération.

B. Principes fondamentaux du projet défini par le groupe de travail

1. Elargissement du domaine de l'effet rétroactif

Le texte proposé par le groupe de travail élargit l'effet rétroactif des annulations non seulement à tous les jugements

van de gewone rechtscolleges, maar ook tot alle beslissingen van de administratieve rechtscolleges en tot alle bestuurshandelingen, voor zover die vonnissen, beslissingen en handelingen teruggaan op een norm die door het Arbitragehof is vernietigd. Hier wordt het beginsel van de veralgemeende aantastbaarheid bekrachtigd.

Deze oplossing komt tegemoet aan de bezwaren tegen het ontwerp van de Commissie. Zo konden volgens de Commissie de burgerrechtelijke beslissingen uitgesproken in een strafgeding wel ingetrokken worden, maar de beslissingen van de burgerlijke gerechten niet, ook dan niet wanneer deze gegrond waren op de strafnorm die achteraf werd vernietigd. Dit onderscheid tussen intrekbare en niet-intrekbare beslissingen bracht, zoals sommigen beweerden, de eenheid van het burgerlijk recht in het gedrang.

Sommigen konden moeilijk aanvaarden dat de beslissingen in geschillen van bestuur wel konden worden herzien, maar de bestuurshandelingen zelf niet. Was het aannemelijk dat bijvoorbeeld de gegrondheid van een uitspraak over de verschuldigdheid van een administratieve boete opnieuw onderzocht werd, terwijl aan een dergelijke boete niet geraakt mocht worden ingeval de betrokkene geen beroep had ingesteld?

Indien de opbrengst van de administratieve boeten betaald op basis van een vernietigd decreet of een vernietigde wet behoort teruggegeven te worden, moeten de bestuurrechtelijke uitspraken zowel als de bestuurshandelingen herzien kunnen worden.

Wegens de moeilijkheid om scherpe grenzen te trekken tussen de verschillende gebieden, heeft de werkgroep de voorkeur gegeven aan het voorstel om de terugwerking van de nietigheid uit te breiden tot alle beslissingen van de administratieve rechter en tot alle handelingen van het bestuur.

Men kan zich licht voorstellen dat de uitbreiding van de terugwerkende kracht een belangrijk gevolg zal hebben voor de toepassing van artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof, dat er juist in opgenomen is om de nadelen van een terugwerkende vernietiging van een wet of decreet enigszins te temperen.

2. De vernietiging van een wetgevende norm werkt niet van rechtswege terug op « haar gevolgen »

Het tweede beginsel dat de werkgroep heeft gesteld, kan geformuleerd worden als volgt : « De nietigheid van een wetgevende norm werkt nooit van rechtswege terug op haar gevolgen. » Althans wanneer, zoals sommigen hebben beweerd, de gevolgen van een norm gelegen zijn in de bestuurshandelingen en de vonnissen die erop gegrond zijn.

Wij zullen echter zien dat de term « gevolgen » alleen gemakshalve in die zin kan worden gebruikt. Hoe ver reikt het beginsel?

De vernietiging kan alleen dan terugwerken op de beslissing van een rechtscollege of op een bestuurshandeling, indien er een beroep is ingesteld bij een specifieke instantie en indien deze een uitspraak heeft gedaan over de gevolgen die de vernietiging van de norm kan hebben voor de betwiste handeling of beslissing.

et arrêts rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire, mais aussi à toutes les décisions des juridictions administratives et à tous les actes administratifs, dans la mesure où ces jugements, décisions et actes se sont fondés sur une norme annulée par la Cour d'arbitrage. C'est donc le principe de la mutabilité généralisée qui est ainsi consacré.

Cette solution rencontre les objections formulées à l'encontre du projet de la Commission. Ainsi, la Commission admettait la rétractation des décisions civiles accessoires prononcées par les juridictions pénales, mais excluait celle des décisions rendues par les juridictions civiles, même si elles étaient fondées sur la norme pénale frappée d'annulation. Cette distinction quant à l'accès à la rétractation mettait en jeu, certains l'affirmèrent, l'unité du droit civil.

Certains admettaient mal que l'on puisse réviser les décisions contentieuses administratives dès lors qu'on ne permettait pas la révision des actes administratifs eux-mêmes. Pouvaient-on admettre, par exemple, qu'on réexamine le bien-fondé d'une décision juridictionnelle rendue quant à la débetion d'une amende administrative et que, par ailleurs, on interdise la remise en question d'une telle amende lorsque le citoyen concerné n'a pas introduit de recours?

S'il convient de restituer le produit des amendes administratives payées sur le fondement d'un décret ou d'une loi annulés, il faut organiser à la fois la révision des décisions juridictionnelles et celle des actes administratifs.

En raison de la difficulté qu'il y a à tracer des frontières nettes entre les divers domaines, le groupe de travail a préféré proposer que l'effet rétroactif de la nullité soit étendu à toutes les décisions juridictionnelles et à tous les actes administratifs.

On conçoit sans peine que l'extension de l'effet rétroactif aura une incidence importante sur l'application de l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage qui a été introduit, précisément, pour tempérer les inconvénients de l'effet rétroactif de l'annulation d'une loi ou d'un décret.

2. L'annulation d'une norme législative n'agit pas de plein droit sur « ses effets »

Le second principe retenu par le groupe de travail peut s'exprimer ainsi : « Aucune nullité de norme législative n'agit de plein droit sur ses effets. » Tout au moins si, comme certains l'ont prétendu, on veut caractériser les effets d'une norme comme étant les actes administratifs et les jugements qui se sont fondés sur elle.

Mais nous verrons qu'il ne peut être recouru à cette conception du terme « effets » que par commodité d'expression. Quelle est la portée du principe?

Pour que l'effet rétroactif atteigne la décision d'une juridiction ou un acte administratif, il faut nécessairement qu'il y ait eu recours à une instance spécifique et que celle-ci ait statué sur les conséquences que l'annulation de la norme peut avoir sur l'acte où la décision contestée.

De werkgroep heeft dus aangenomen dat de vernietiging van een wetgevende norm niet uit zichzelf kan betekenen dat de bestuurshandelingen of de beslissingen van de administratieve rechten gegrond op de vernietigde norm, niet bestaan.

Indien het gebied van de terugwerkende kracht zou worden uitgebreid, indien de vernietigende arresten van het Arbitragehof geen rechtstreekse gevolgen zouden hebben op de bestuurshandelingen en de rechterlijke uitspraken, moesten er natuurlijk procedureregels worden vastgesteld.

Zodra een vernietigend arrest wordt bekendgemaakt, moeten de betrokkenen weten waar en hoe zij kunnen optreden, tot welk rechtscollege zij zich kunnen wenden en binnen welke termijnen.

Eerst werd voorgesteld om geval per geval, gebied per gebied, te bepalen welke instantie bevoegd zou zijn om te beslissen over de intrekking of het beroep. Die werkwijze zou echter niet alleen veel onderzoek hebben vereist, maar ook het risico in zich hebben gedragen van vergissing of vergetelheid.

De werkgroep heeft er de voorkeur aan gegeven twee algemene regels vast te stellen om de instantie aan te wijzen die bevoegd zou zijn om zich uit te spreken over de herziening of de intrekking van de beslissingen en de bestuurshandelingen gegrond op een vernietigde norm.

De eerste regel voert een nieuw rechtsmiddel in. De tweede daarentegen verwijst naar de traditionele rechtsmiddelen.

Een nieuw rechtsmiddel :

Allereerst stelt de werkgroep voor een bijzonder rechtsmiddel in te voeren, niet echter de herzieningsprocedure in strafzaken, noch de procedure van de herroeping van het gewijsde. Deze procedures, die zwaar en ingewikkeld zijn, worden beheerst door nieuwe feiten die de gegrondheid van het beschikkend gedeelte van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing in het gedrang kunnen brengen. In het ontwerp is het nieuwe feit de vernietiging van een wet of een decreet door het Arbitragehof. De beoordeling van de vernietiging, van de weerslag op het beschikkend gedeelte van de beslissingen verschilt sterk van de beoordeling door de rechter bij wie een aanvraag tot herziening in strafzaken of een vordering tot herroeping van het gewijsde aanhangig is gemaakt. Daarom wordt het nieuwe rechtsmiddel dan ook « vordering tot intrekking » genoemd. Weliswaar is er geen nieuwe term bedacht voor het beroep dat wordt ingesteld bij de hogere instantie bedoeld in de tweede regel. Soms zal men het hebben over een instantie tot herziening, maar deze onjuiste term zal wel geen aanleiding geven tot misverstand. Het gaat om een andere instantie dan de herziening in strafzaken. De instantie van de intrekking wordt uiteraard beperkt door de beslissing waarvan de intrekking wordt gevorderd. Behoudens uitzonderingen mogen geen nieuwe feiten in aanmerking worden genomen. Het komt erop aan te bepalen in hoeverre de vernietiging inwerkt op het beschikkend gedeelte van de rechterlijke beslissing.

Le groupe de travail a donc considéré que l'annulation d'une norme législative ne peut produire, par elle-même, aucun effet d'inexistence sur les actes administratifs ou sur les décisions juridictionnelles fondés sur la norme annulée.

L'élargissement du domaine de l'effet rétroactif, la suppression de tout effet direct des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage sur les actes administratifs et les décisions juridictionnelles conduisaient évidemment à définir des règles de procédure.

Dès la publication d'un arrêt d'annulation, les intéressés doivent savoir où et comment agir, quelle juridiction saisir et en quels délais.

Il fut tout d'abord proposé de préciser cas par cas, domaine par domaine, quelle serait l'instance compétente pour décider de la rétractation ou du recours. Mais cette démarche, outre qu'elle eût exigé un travail de recherche considérable, aurait engendré des risques d'erreurs ou d'oublis.

Le groupe de travail a préféré définir deux règles générales qui permettent de désigner l'instance compétente pour statuer sur la révision ou la rétractation des décisions et des actes administratifs fondés sur une norme annulée.

La première de ces règles définit une voie de recours nouvelle. La seconde recourt au contraire aux voies traditionnelles.

Une nouvelle voie de recours :

Tout d'abord, la proposition du groupe de travail institue une voie de recours spéciale. Elle ne propose pas d'emprunter la procédure de révision en matière pénale ni celle de la requête civile. Ces procédures — lourdes et compliquées — sont dominées par l'apparition de faits nouveaux susceptibles de mettre en question le bien-fondé du dispositif d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée. En la matière du projet, l'événement nouveau consiste en l'annulation d'une loi ou d'un décret prononcée par la Cour d'arbitrage. L'appréciation de l'annulation, de son incidence sur le dispositif des décisions est fort 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 de recours nouvelle est qualifiée de demande en rétractation. Il est vrai qu'aucun terme précis n'a été créé pour qualifier le recours porté devant l'instance supérieure définie par la deuxième règle. On parlera parfois d'une instance en révision mais le terme qui est impropre ne devrait pas prêter à équivoque. Il s'agira d'une instance différente de la révision en matière pénale. L'instance en rétractation est évidemment limitée par la décision dont la rétractation est demandée. Sauf exception, les faits nouveaux ne peuvent être pris en considération. Il s'agit de mesurer l'impact de l'annulation sur le dispositif de la décision judiciaire.

De tweede regel daarentegen beperkt zich tot het opnieuw doen ingaan van de termijnen van beroep : in dit geval zijn de rechten van de partijen en de bevoegdheden van de rechter gelijk aan die welke zij normaal bezitten in het kader van dit beroep.

Na deze toelichting kunnen we overgaan tot het omschrijven van de algemene regels.

De twee algemene regels

a) De vordering tot intrekking van een beslissing van de gewone rechter — of van de Raad van State — moet worden gericht aan het rechtscollege dat in laatste instantie de in kracht van gewijsde gegane beslissing heeft gewezen.

De vordering tot intrekking kan dus enkel worden ingesteld tegen beslissingen die kracht van gewijsde hebben.

Tegen een zaak die nog niet definitief berecht is, staan alleen de gewone rechtsmiddelen ter beschikking waarin de wet voorziet (hoger beroep, cassatieberoep, enz.).

b) Het nieuw onderzoek van de beslissingen van andere rechtscolleges dan die van de rechterlijke macht of van de Raad van State en van de bestuurshandelingen moet plaatshebben voor de instantie die door de wet is ingesteld om zich uit te spreken over het beroep tegen de betrokken handeling of beslissing.

Bijvoorbeeld : de administratie van de belastingen heeft een belasting ingekohierd. Haar beslissing wordt definitief zodra de vernietiging van de wetgevende norm in het *Staatsblad* is bekendgemaakt. De belastingplichtige moet in beroep gaan bij de instantie bepaald in de wet, d.w.z. de directeur van de belastingen.

Heeft de directeur van de belastingen reeds vóór de bekendmaking van het vernietigend arrest van het Arbitragehof een uitspraak gedaan zonder dat tegen zijn beslissing tijdig beroep is ingesteld, dan zal de betrokkene zich te wenden hebben tot het hof van beroep.

Had het hof van beroep reeds vóór die bekendmaking, een arrest gewezen dat in kracht van gewijsde is gegaan, dan wordt bij het hof van beroep een vordering tot intrekking ingesteld.

Immers bij het onderzoek naar de gevolgen van de vernietiging van een norm op een beslissing van een gewoon rechtscollege treedt de eerste regel in de plaats van de tweede : er moet dan niet een vordering tot herziening, maar wel tot intrekking worden ingesteld.

De reden waarom er twee verschillende regels zijn, ligt in de moeilijkheid om een debat te voeren voor tal van administratieve instanties.

c) Samenvattend, de toepassing van de algemene regels, zoals ze door de werkgroep zijn vastgesteld, noopt tot een onderzoek van de toestand op het ogenblik dat de eis tot intrekking wordt ingesteld.

Par contre, la deuxième règle se limite à rouvrir les délais de recours : en ce cas, les droits des parties et les pouvoirs du juge sont identiques à ceux qu'ils possèdent normalement dans le cadre de ces recours.

Ces précisions étant faites, quelles sont ces règles générales ?

Les deux règles générales

a) La demande en rétractation d'une décision rendue par les juridictions de l'ordre judiciaire — ou par le Conseil d'Etat — sera adressée à la juridiction qui a rendu en dernier lieu la décision passée en force de chose jugée.

La demande de rétractation ne sera donc ouverte qu'à l'encontre des décisions ayant le caractère de la chose jugée.

Une cause qui n'est pas définitivement jugée, ne donne ouverture qu'aux recours ordinaires prévus par la loi (appel, pourvoi en cassation, etc.).

b) Le réexamen des décisions juridictionnelles — autres que celles qui émanent des juridictions de l'ordre judiciaire ou du Conseil d'Etat —, et celui des actes administratifs s'effectueront devant l'instance de recours instituée par la loi à l'encontre de l'acte ou de la décision concernés.

Par exemple : l'administration des Contributions a enrôlé un impôt. Sa décision est devenue définitive au moment où l'annulation de la norme législative est publiée au *Moniteur*. Le contribuable 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 des Contributions avait déjà statué sans qu'un recours ait été introduit en temps utile contre sa décision, l'intéressé portera son recours devant la Cour d'appel.

Si avant la publication cette Cour avait rendu un arrêt passé en force de chose jugée, un recours en rétractation sera alors 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 de rétractation.

La raison pour laquelle deux règles différentes ont été définies, réside notamment dans la difficulté d'instaurer un débat devant nombre d'instances administratives...

c) En résumé, l'application des règles générales définies par le groupe de travail impose un examen de la situation au moment où la demande en rétractation est introduite.

1^o Om ontvankelijk te zijn moet de eis tot beoordeling van de weerslag van de vernietiging van een wetgevende norm op een rechterlijke beslissing of op een bestuurshandeling worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het vernietigend arrest van het Arbitragehof. Er is een enkele uitzondering op die termijn, en wel voor de vorderingen tot herziening van een arrest van de Raad van State (art. 9 van het ontwerp).

De bekendmaking van het vernietigend arrest van het Arbitragehof schept dus de mogelijkheid om gedurende zes maanden (zestig dagen voor de arresten van de Raad van State) de bestuurshandelingen en de rechterlijke beslissingen gegrond op de vernietigende norm te herzien.

2^o De beslissing of de handeling die wordt betwist, mag niet meer vatbaar zijn voor een beroep dat daartegen openstaat ingevolge de wet.

3^o Indien het gaat om een bestuurshandeling of om een beslissing van een gerecht dat niet tot de rechterlijke macht behoort, wordt het beroep ingesteld voor de instantie die krachtens de wet bevoegd is om de handeling of de beslissing teniet te doen of te vernietigen.

Gaat het om een beslissing van een gerecht van de rechterlijke macht, of om een arrest van de Raad van State, dan wordt de vordering tot intrekking ingesteld bij het rechtscollege dat de betwiste beslissing heeft gewezen.

Dit zijn de grondbeginselen en de regels die werden vastgelegd bij de voorbereiding van het ontwerp.

Sommigen zullen wellicht vrezen dat deze uitbreiding van de terugwerkende kracht de rechtszekerheid in gevaar zal brengen en zal leiden tot een toeneming van het aantal beroepen. Dat gevaar bestaat ongetwijfeld.

Het wordt echter beperkt door de mogelijkheid, en zelfs de verplichting om tijdig prejudiciële vragen te stellen en ook door de mechanismen die de wetten van 1980 ingesteld hebben om de bevoegdheidsoverschrijdingen te beperken.

Alleen de ervaring zal kunnen uitwijzen of de oplossing die is gekozen om te voldoen aan de eisen van de enen zowel als van de anderen, definitief aanvaard verdient te worden.

C. Onderzoek van de artikelen van het ontwerp

De tekst voorgesteld door de werkgroep luidt als volgt :

ARTIKEL 1

« Deze wet bepaalt de gevolgen van de vernietiging van wetten en decreten door het Arbitragehof, ongeacht of die vernietiging zuiver en onvoorwaardelijk is dan wel of het Hof de terugwerking ervan bij wege van algemene beschikking heeft beperkt overeenkomstig artikel 6 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

1^o Pour être recevable, toute demande tendant à faire apprécier l'impact de l'annulation d'une norme législative sur une décision juridictionnelle ou un acte administratif devra 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 révision d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat (art. 9 du projet).

La publication de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage ouvre donc pendant six mois (soixante jours pour la révision des arrêts du Conseil d'Etat) la possibilité de revoir les actes administratifs et les décisions juridictionnelles fondés sur la norme annulée.

2^o Il faut que la décision ou l'acte mis en question ne soient plus susceptibles de faire l'objet des recours organisés par la loi.

3^o S'il s'agit d'un acte administratif ou d'une décision émanant d'une juridiction n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, le recours s'opérera en portant la demande devant l'instance de recours, compétente en vertu de la loi, pour la réformer ou l'annuler.

S'il s'agit d'une décision d'une juridiction de l'ordre judiciaire ou d'un arrêt du Conseil d'Etat, la demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu la décision litigieuse.

Tels sont les principes fondamentaux et les règles qui ont été retenus lors de l'élaboration du projet.

Sans doute peut-on redouter que l'extension de l'effet rétroactif qu'il consacre ne porte atteinte à la sécurité juridique et ne conduise à la multiplication des recours. Un tel risque existe sans doute.

Mais il est limité par la possibilité, voire l'obligation, d'introduire en temps utile des questions préjudicielles et aussi par tous les mécanismes que les lois de 1980 ont mis en place pour réduire les excès de compétence.

Seule l'expérience permettra de dire si l'option choisie pour répondre aux exigences des uns et des autres méritera d'être définitivement retenue.

C. Examen des articles du projet

Le texte proposé par le groupe de travail est le suivant :

ARTICLE 1^{er}

« La présente loi détermine les effets de l'annulation des lois et décrets par la Cour d'arbitrage, soit que cette annulation soit pure et simple soit que la Cour en ait restreint, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

ART. 2

In zoverre zij gegrond is op een bepaling van een wet of decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, kan de beslissing van een strafgerecht die in kracht van gewijsde is gegaan, geheel of ten dele worden ingetrokken door het gerecht dat die beslissing heeft gewezen.

ART. 3

Het recht om de intrekking te vorderen, behoort :

1. aan het openbaar ministerie;
2. aan de veroordeelde;
3. aan degene ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast;
4. ingeval de veroordeelde of, in voorkomend geval, de persoon ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast, overleden is dan wel onbekwaam of afwezig verklaard is, aan zijn echtgenoot, aan de bloedverwanten in de nederdalende en de opgaande lijn, aan zijn broers en zusters;
5. aan de partij die burgerrechtelijk aansprakelijk is verklaard voor de veroordeelde of, in voorkomend geval, voor degene ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast.

ART. 4

§ 1. De zaak wordt bij het bevoegde gerecht aanhangig gemaakt, hetzij door een vordering van het openbaar ministerie, hetzij door een verzoekschrift dat de grond tot intrekking omschrijft.

Op straffe van nietigheid wordt de vordering ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*.

§ 2. Na kennisneming van de vordering of van het verzoekschrift benoemt dat gerecht, ingeval de veroordeelde overleden, afwezig of onbekwaam verklaard is, een curator voor zijn verdediging, die hem vertegenwoordigt bij de intrekkingprocedure.

§ 3. Het openbaar ministerie laat het verzoekschrift betekenen aan allen die partij zijn bij de bestreden beslissing. De betekening bevat een dagvaarding om te verschijnen voor het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, en de tekst van de artikelen 2 tot 4 van deze wet.

De beslissing waarbij een einduitspraak wordt gedaan over de intrekking wordt geacht op tegenspraak te zijn gewezen ten aanzien van de regelmatig gedagvaarde burgerlijke partij, zelfs wanneer deze niet in het geding tot intrekking is tussengekomen vóór de sluiting van de debatten.

ART. 2

Dans la mesure où elles sont fondées 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, les décisions rendues par les juridictions répressives et passées en force de chose jugée peuvent être rétractées en tout ou en partie par la juridiction qui les a prononcées.

ART. 3

Le droit de demander la rétractation appartient :

1. au ministère public;
2. au condamné;
3. à celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation;
4. si le condamné ou, le cas échéant, celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation est décédé, si son interdiction a été prononcée ou s'il se trouve en état d'absence déclarée, à son conjoint, à ses descendants, à ses ascendants, à ses frères et sœurs;
5. à la partie déclarée civilement responsable pour le condamné ou, le cas échéant, celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation.

ART. 4

§ 1^{er}. La juridiction compétente est saisie, soit par le réquisitoire du ministère public, soit par une requête spécifiant la cause de la rétractation.

A peine de nullité, la demande est formée dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*.

§ 2. Sur le vu du réquisitoire ou de la requête, la juridiction saisie, si le condamné est décédé, absent ou interdit, nomme un curateur à sa défense, lequel le représentera dans la procédure en rétractation.

§ 3. Le ministère public fait signifier la requête à toutes les parties en cause dans la décision entreprise. La signification contient citation à comparaître devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise et reproduit le texte des articles 2 à 4 de la présente loi.

La décision par laquelle il est statué définitivement sur la rétractation, est réputée contradictoire à l'égard de la partie civile régulièrement citée, même si celle-ci n'est pas intervenue avant la clôture des débats dans l'instance en rétractation.

§ 4. Het dossier op basis waarvan de bestreden beslissing is gewezen, wordt gedurende ten minste vijftien dagen ter inzage gelegd voor de partijen.

§ 5. Het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, kan, indien de veroordeelde zich in hechtenis bevindt krachtens de beslissing waarvan de intrekking wordt gevorderd, zijn voorlopige invrijheidstelling gelasten volgens de procedure bepaald in artikel 7, tweede, derde en vierde lid, van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis.

Dat gerecht kan ook, indien de aangevoerde middelen ernstig lijken en van dien aard dat ze de gevorderde intrekking rechtvaardigen, de opschorting bevelen van alle maatregelen tot tenuitvoerlegging of toepassing van de beslissing die voor intrekking vatbaar is.

§ 6. De rechter kan, op verzoek van een der personen bedoeld in artikel 3, 2° tot 5°, bevelen dat zijn beslissing tot intrekking bij uittreksel wordt bekendgemaakt in een blad dat hij aanwijst.

§ 7. De procedurekosten komen ten laste van de Staat.

ART. 5

§ 1. De veroordelingen in strafzaken, gegrond op een vernietigde wet of een vernietigd decreet of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, evenals de beslissingen tot opschorting van de uitspraak van dergelijke veroordelingen worden door de intrekking ongedaan gemaakt binnen de perken waarin zij is uitgesproken.

De rechter gelast de terugbetaling van de ten onrechte geïnde geldboete, vermeerderd met de wettelijke interest te rekenen van de inning.

Artikel 28 van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis is mede van toepassing op de veroordeelde die ter uitvoering van het ingetrokken vonnis ten onrechte in hechtenis is gesteld.

§ 2. Indien de rechter ten gevolge van de intrekking niet langer bevoegd is om uitspraak te doen op de burgerlijke rechtsvordering, verwijst hij deze naar de bevoegde rechter. De artikelen 660 tot 663 en 1147bis, §§ 1 en 2, van het Gerechtelijk Wetboek zijn mede van toepassing op die verwijzing.

§ 3. Indien bij de bestreden beslissing slechts één straf is uitgesproken wegens verscheidene strafbare feiten waarvan ten minste één gepleegd werd met overtreding van een bepaling die niet vernietigd is, kan de rechter, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, hetzij de veroordeling integraal handhaven, hetzij de straf verminderen, hetzij de uitspraak van de veroordeling opschorten.

Indien de feiten die geleid hebben tot het ingetrokken vonnis, strafbaar blijven krachtens bepalingen die ten gevolge van de vernietiging opnieuw toepasselijk worden, kan de

§ 4. Le dossier sur le fondement duquel la décision entreprise a été rendue est mis à la disposition des parties pendant un délai de quinze jours au moins.

§ 5. La juridiction saisie peut, si le condamné est détenu en vertu de la décision dont la rétractation est demandée, ordonner sa mise en liberté provisoire, selon la procédure prévue à l'article 7, alinéa 2, 3 et 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

Elle peut également, si les moyens invoqués paraissent sérieux et de nature à justifier la rétractation demandée, ordonner qu'il sera sursis à toute mesure d'exécution ou d'application de la décision susceptible d'être rétractée.

§ 6. Le juge peut, à la demande d'une personne visée à l'article 3, 2° à 5°, ordonner que sa décision de rétractation soit publiée par extrait dans un journal qu'il désigne.

§ 7. Les frais de la procédure sont à charge de l'Etat.

ART. 5

§ 1^{er}. Dans les limites où elle est prononcée, la rétractation rend non avenues les condamnations pénales fondées sur une loi ou un décret annulé ou sur un règlement pris en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, ainsi que les décisions de suspension du prononcé de telles condamnations.

Le juge ordonne le remboursement de l'amende perçue indûment, augmentée des intérêts légaux depuis la perception.

L'article 28 de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive est applicable au condamné qui a été détenu indûment en exécution du jugement rétracté.

§ 2. Si, par suite de la rétractation, le juge a cessé d'être compétent pour statuer sur l'action civile, il renvoie celle-ci devant le juge compétent. Les articles 660 à 663 et 1147bis, §§ 1^{er} et , du Code judiciaire sont applicables à ce renvoi.

§ 3. Lorsque par la décision entreprise, il n'a été prononcé qu'une seule peine du chef de plusieurs infractions, dont l'une au moins était une infraction à une disposition non annulée, le juge peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, soit maintenir intégralement la condamnation, soit diminuer la peine, soit suspendre le prononcé de la condamnation.

Si les faits qui ont donné lieu au jugement rétracté demeurent punissables en vertu de dispositions redevenues applicables par l'effet de l'annulation, le juge saisi de la demande

rechter die de vordering tot intrekking behandeld heeft, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, nieuwe veroordelingen uitspreken, evenwel zonder dat daaruit een verzwaring van de straffen mag volgen.

ART. 6

De beslissingen, uitgesproken krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormale en gewoontemisdadigers en waarbij internering wordt gelast van verdachten en beschuldigen die zich in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid bevinden, kunnen worden ingetrokken overeenkomstig de artikelen 2 tot 5.

ART. 7

Artikel 1082, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt vervangen als volgt : « Na de uitspraak op een vordering tot cassatie staat tegen dezelfde beslissing geen voorziening meer open voor de partij die haar heeft ingesteld, ook al beweert zij nieuwe middelen te kunnen aanvoeren. Dit geldt zelfs ten aanzien van de punten die in de eerste voorziening niet zijn bestreden, tenzij de tweede voorziening zich uitsluitend beroept op de vernietiging door het Arbitragehof van de bepaling van een wet of een decreet die ten grondslag heeft gelegen aan de bestreden beslissing. »

ART. 8

In Boek III van het Gerechtelijk Wetboek wordt onder het opschrift « Intrekking » een titel VIII ingevoegd, bestaande uit een artikel 1147bis, luidende :

« Artikel 1147bis. — § 1. In zoverre zij gegrond is op een wet of een decreet die vervolgd door het Arbitragehof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, kan de beslissing van een burgerlijk gerecht die in kracht van gewijsde is gegaan, geheel of ten dele worden ingetrokken op verzoek van hen die daarbij partij, althans behoorlijk opgeroepen zijn geweest.

§ 2. Binnen de perken van de intrekking kan de rechter een nieuwe beslissing wijzen op basis van een andere grond of van een andere juridische omschrijving van een feit of een handeling ingeroepen tot staving van de bestreden beslissing.

§ 3. De vordering tot intrekking wordt ingesteld bij het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, en ingeleid door een dagvaarding die de uiteenzetting van de middelen bevat en betekend wordt aan alle partijen betrokken bij de bestreden beslissing, een en ander op straffe van nietigheid.

§ 4. Op straffe van verval moet de vordering worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*.

de rétractation peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, prononcer de nouvelles condamnations, sans toutefois qu'il puisse s'ensuivre une aggravation des peines.

ART. 6

Sont susceptibles de rétractation, conformément aux articles 2 à 5, les décisions ordonnant l'internement des inculpés et accusés en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale, prononcées en vertu de la loi de défense sociale, à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude.

ART. 7

L'article 1082, alinéa 2 du Code judiciaire est remplacé par l'alinéa suivant : « Après qu'il a été statué sur une demande en cassation, la partie qui l'a formée ne peut plus se pourvoir contre la même décision, encore qu'elle prétende avoir de nouveaux moyens, même sur des chefs non attaqués lors du premier pourvoi, sauf lorsque le second pourvoi invoque exclusivement l'annulation par la Cour d'arbitrage de la disposition d'une loi ou d'un décret qui a servi de fondement à la décision entreprise. »

ART. 8

Dans le Livre III du Code judiciaire, est inséré un titre VIII intitulé « De la rétractation » comprenant l'article 1147bis libellé comme suit :

« Article 1147bis. — § 1^{er}. Dans la mesure où elles sont fondées 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, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions civiles peuvent être rétractées en tout ou en partie, à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelés.

§ 2. Dans les limites de la rétractation, le juge peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise.

§ 3. La demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise et est introduite par une citation contenant l'énoncé des moyens, et signifiée à toutes les parties en cause dans la décision entreprise, le tout à peine de nullité.

§ 4. A peine de déchéance, la demande est formée dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*.

ART. 9

Artikel 31 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vervangen als volgt :

« Artikel 31. — Het beroep tot herziening is slechts ontvankelijk indien het arrest is gewezen op grond van de bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op grond van een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest is gewezen op vals bevonden of vals verklaarde stukken.

De termijn van beroep gaat in de dag waarop het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt of waarop ontdekt wordt dat het stuk vals is of dat het achtergehouden stuk bestaat. »

ART. 10

Tegen de handelingen en verordeningen van de verschillende besuursorganen en tegen de beslissingen van andere gerechten dan die bedoeld in artikel 1147bis van het Gerechtelijk Wetboek, voor zover die gegrond zijn op een bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet kan, al naar het geval, elk administratief of rechterlijk beroep worden ingesteld dat daartegen openstaat, binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*, niettegenstaande de termijnen bepaald in de wetten en bijzondere verordeningen verstreken zijn. »

Over bepaalde artikelen is grondig van gedachten gewisseld.

I. Artikel 1

a) *De interpretatie van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983*

Artikel 1 van de tekst voorgesteld door de werkgroep luidt als volgt : « Deze wet bepaalt de gevolgen van de vernietiging van wetten en decreten door het Arbitragehof, ongeacht of die vernietiging zuiver en onvoorwaardelijk is dan wel of het Hof de terugwerking ervan bij wege van algemene beschikking heeft beperkt overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof. »

Het is op het eerste gezicht verwonderlijk dat in dit artikel 1 verwezen wordt naar artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983. Het gaat hier evenwel om een wet die de gevolgen van de vernietigende arresten van het Arbitragehof, regelt en het is dus niet onlogisch te verwijzen naar artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof, aangezien ook dat artikel de gevolgen van de terugwerking regelt.

ART. 9

L'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 31. — Le recours en revision n'est recevable que si l'arrêt a été rendu sur base d'une disposition d'une loi ou d'un décret qui a été ensuite annulée par la Cour d'arbitrage, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Le délai du recours s'ouvre à partir du jour de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge* ou de la découverte de la fausseté de la pièce ou de l'existence de la pièce retenue. »

ART. 10

Nonobstant l'écoulement des délais prévus par les lois et règlements particuliers, les actes et règlements des diverses autorités administratives ainsi que les décisions des juridictions autres que celles visées à l'article 1147bis du Code judiciaire peuvent, s'ils sont fondés 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, faire, selon le cas, l'objet des recours administratifs ou juridictionnels organisés à leur rencontre dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*. »

Certains articles ont fait l'objet de débats approfondis.

I. Quant à l'article 1^{er}

a) *Quant à l'interprétation de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983*

L'article 1^{er} du texte proposé par le groupe de travail est le suivant : « La présente loi détermine les effets de l'annulation des lois et décrets par la Cour d'arbitrage, soit que cette annulation soit pure et simple, soit que la Cour en ait restreint, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage. »

Il est à première vue étonnant que cet article 1^{er} ait entendu faire référence à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983. Toutefois, s'agissant d'une loi qui règle les effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage, il n'est pas illogique de faire référence à l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage puisque cet article règle lui aussi, les effets de la rétroactivité.

Er zij opgemerkt dat artikel 1 van het ontwerp de aard van de prerogatieven verduidelijkt die artikel 6 van de wet van 1983 aan het Arbitragehof heeft toegekend.

Artikel 1 bepaalt immers dat het Arbitragehof op grond van artikel 6 de terugwerking van de vernietigingen kan beperken en dat het uitspraak doet « bij wege van algemene beschikking ».

Deze bepaling bedoelt een oplossing te geven aan een debat dat in de Commissie was ontstaan naar aanleiding van een mededeling van een van haar leden.

Een commissielid had namelijk in een nota gewezen op enige dubbelzinnigheden in artikel 6 van de wet van 28 juni 1983.

Wat betekende het woord « gevolgen » in het tweede lid van artikel 6 van de wet van 1983 ? Om de reikwijdte van die vraag te bepalen, moge verwezen worden naar de nota die als bijlage bij het eerste verslag is gevoegd.

Deze bijzonder doorwrochte nota voerde tot een langdurig debat over de strekking van artikel 6, ofschoon aan het slot van de discussie alle commissieleden, ondanks meningsverschillen over de interpretatie, het eens werden over de oplossing die aan het probleem behoorde te worden gegeven.

Het commissielid dat in zijn nota opkwam voor een eigen interpretatie van artikel 6, was van mening dat de term « gevolgen » kon verwijzen naar alle materiële handelingen gegrond op de vernietigde wetgevende norm : de verordenende of individuele besluiten, evenals de vonnissen en arresten, de beslissingen van de rechtscolleges die niet tot de rechterlijke macht behoren.

In die interpretatie kan het Arbitragehof krachtens artikel 6 « die gevolgen aanwijzen » waarop de vernietiging niet zal terugwerken, en dus vrij bepalen om welke gevolgen het zal gaan.

Uit de bewoordingen van artikel 6 zou bovendien kunnen worden afgeleid dat indien het Hof in positieve zin bepaalde gevolgen van de vernietiging kan handhaven, het ook in negatieve zin bevoegd is om de gevolgen aan te wijzen die het wil doen verdwijnen.

De uitspraak over de gevolgen, aldus dit commissielid, is ondeelbaar. Het recht om de gevolgen van een vernietiging te handhaven impliceert ook het recht om die gevolgen aan te wijzen die niet gehandhaafd zullen worden. Het positieve impliceert als het ware het negatieve.

Deze interpretatie van de inhoud van het begrip « gevolgen » en van het tweede lid van artikel 6 werd nog versterkt door enkele — op zichzelf staande — uitspraken van de Minister van Institutionele Hervormingen (N), die had verklaard dat : « De bestuurshandelingen die gegrond zijn op een vernietigde norm als onbestaand moeten worden beschouwd wegens het verlies van de vereiste rechtsgrond. »

(Zie eerste verslag aan de Commissie, Senaat 579 (1983-1984) - nr. 2, blz. 15.)

On remarquera que l'article 1^{er} du projet explicite la nature des prérogatives que l'article 6 de la loi de 1983 a accordée à la Cour d'arbitrage.

En effet, l'article 1^{er} stipule que la Cour d'arbitrage sur le fondement de l'article 6 peut restreindre l'effet rétroactif des annulations et qu'elle prononce « par voie de disposition générale ».

Cette stipulation a pour but de régler un débat qui était né en Commission à la suite de la communication d'un de ses membres.

Un commissaire en effet avait souligné dans une note certaines 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 l'article 6 de la loi de 1983 ? Pour mesurer la portée de la question, la Commission se rapportera utilement à la note publiée en annexe au premier rapport.

Cette note particulièrement fouillée a suscité un long débat sur la portée de l'article 6 encore que, au terme de la discussion, tous les commissaires, malgré des divergences d'interprétation s'accordaient unanimement sur la solution qu'il convenait d'assurer.

Le commissaire qui défendait dans sa note une interprétation particulière de l'article 6 comprenait que le terme « effets » pouvait viser tous les actes matériels pris sur le fondement de la norme législative annulée : les arrêtés réglementaires ou individuels, ainsi que les jugements et arrêts, les décisions des juridictions non judiciaires.

Selon cette interprétation, si la Cour d'arbitrage en vertu de l'article 6 peut indiquer « ceux des effets » qu'elle entend préserver des conséquences de l'annulation, elle a nécessairement le pouvoir de les choisir librement.

La formulation même du texte de l'article 6 pouvait, en outre, conduire à penser que si la Cour pouvait positivement préserver certains effets de l'annulation, elle avait aussi le pouvoir d'indiquer — négativement — ceux qu'elle voulait faire disparaître.

Le jugement sur les effets, disait ce commissaire, est indivisible. Le droit de maintenir les effets d'une annulation implique celui de désigner ceux qui devront disparaître. Le positif implique le négatif en quelque sorte.

Cette interprétation du contenu de la notion d'« effets » et de l'alinéa 2 de l'article 6 était encore confortée par certaines déclarations — isolées — du Ministre des Réformes institutionnelles (N) qui avait affirmé que : « Les actes administratifs fondés sur une norme annulée doivent être considérés comme inexistantes parce qu'ils sont dénués du fondement juridique requis. »

(Cf. le premier rapport à la Commission 579 (1983-1984) - n° 2, p. 15.)

Deze interpretatie steunde trouwens ook op bepaalde voorbeelden van « gevolgen » die in de Commissie werden genoemd en die konden doen denken dat het Arbitragehof bevoegd zou zijn niet alleen om recht te doen over de « gevolgen », d.w.z. om in voorkomend geval hun nietigheid vast te stellen, of zelfs uit te spreken, maar ook om van geval tot geval te beslissen.

b) *Draagwijdte van het woord « gevolgen » en, meer algemeen, van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983*

(Een andere interpretatie van het woord « gevolgen ».)

Het commissielid dat de nota heeft opgesteld die als bijlage bij het eerste verslag is gevoegd, heeft ongetwijfeld gelijk met dieper in te gaan op het vraagstuk van de bestuurs-handelingen gegrond op een norm die door het Arbitragehof is vernietigd.

De interpretaties die hij aan artikel 6 heeft gegeven, hebben de meeste leden van de werkgroep niet overtuigd. Zij hebben evenwel gemeend dat de rechtszekerheid ongetwijfeld zou toenemen indien de wetgever zich duidelijker zou uitspreken over hetgeen hij wil.

Het is dus fundamenteel om deze kwestie tot klaarheid te brengen en in te gaan op de — merkwaardige — nota, die als bijlage bij het eerste verslag is gepubliceerd.

Tegen de argumenten aangevoerd in die nota kan men het volgende inbrengen :

1. De auteur van de nota, gevoegd bij het eerste verslag, schrijft : « De wet omschrijft niet wat wordt bedoeld met de term « gevolgen » maar de betekenis van de tekst is duidelijk. Onder « gevolgen » moet volgens hem worden verstaan alle materiële en juridische gevolgen van de vernietigde norm. Daartoe behoren de wilsdaden met rechtsgevolgen die zijn verricht door de overheidsorganen op basis van de norm die is vernietigd, inzonderheid de eenzijdige handelingen van de bestuursorganen — de beslissingen in zaken van bestuur — de enige die ons hier interesseren. Daarover is nooit enige betwisting of twijfel gerezen tijdens de parlementaire voorbereiding. »

Het is inderdaad zo dat « daarover nooit enige betwisting is gerezen », maar de vraag lijkt ook nooit duidelijk gesteld te zijn.

Er lijken ook geen verklaringen te zijn afgelegd die het standpunt van het commissielid over de kwestie die hij ter sprake brengt, uitdrukkelijk bevestigen.

« De betekenis van de tekst is duidelijk », zo verklaart de auteur van de nota. Misschien, maar is het wel de betekenis die hij eraan geeft ... Met andere woorden, wat moet worden verstaan onder « de gevolgen van een wet (of van een decreet) » ?

Chr. Lambotte, in zijn *Traité de légistique formelle* (1982, blz. 119, F.101), beveelt de volgende wending aan : « La présente loi produit ses effets le ... » (Deze wet heeft gevolgen op ...) om een wet te doen terugwerken. Deze wending

Cette interprétation s'appuyait aussi sur certains exemples d'« effets » donnés en Commission et qui permettaient de penser que la Cour d'arbitrage aurait le pouvoir non seulement de dire le droit des « effets », c'est-à-dire de constater le cas échéant leur nullité, voire de la prononcer, mais aussi de décider, cas par cas.

b) *Quant à la portée du terme « effets » et plus généralement quant à l'article 6 de la loi du 28 juin 1983*

(Une autre interprétation du terme « effets ».)

Le commissaire, auteur de la note publiée en annexe au premier rapport, a certainement eu raison d'approfondir le problème du sort des actes administratifs pris sur le fondement d'une norme annulée par la Cour d'arbitrage.

Les interprétations de l'article 6 qu'il proposait, n'ont pas convaincu la plupart des membres du groupe de travail. Ceux-ci ont toutefois estimé que la sécurité juridique gagnerait certainement à ce que le législateur se prononce de manière plus explicite sur ses volontés.

Il est donc essentiel de faire la clarté sur ce point et de répondre à la note — remarquable — qui a été publiée en annexe au premier rapport.

On peut opposer aux arguments développés dans cette note les considérations suivantes :

1. L'auteur de la note déposée en annexe au premier rapport écrit : « La loi ne définit pas ce qu'elle désigne sous le nom d'« effets », mais le sens du texte est clair. Il faut, dit-il, entendre par « effets » toutes les conséquences matérielles et juridiques qui découlent de la norme annulée. Parmi les effets figurent des actes de volonté ayant des effets de droit pris par les autorités publiques sur base de la norme, notamment les actes unilatéraux des autorités administratives — les décisions administratives — qui seules nous intéressent ici. La chose n'a été à aucun moment contestée ou mise en doute au cours des travaux préparatoires. »

Il est exact que « la chose n'a été à aucun moment contestée », mais il ne paraît pas que la question ait été clairement posée.

Il ne paraît pas non plus que des déclarations viennent appuyer nettement le point de vue du commissaire sur la question qu'il soulève.

« Le sens du texte est clair » affirme l'auteur de la note. « Peut-être, mais est-ce bien le sens défini par lui »... En d'autres termes, que faut-il entendre par « les effets d'une loi (ou d'un décret) » ?

Chr. Lambotte, dans son *Traité de légistique formelle* (édition 1982, p. 119, F. 101) recommande la formule : « La présente loi produit ses effets le ... » pour donner effet rétroactif à une loi. Cette formule indique bien, en effet,

geeft immers duidelijk aan dat de wet rechtsgevolgen zal hebben, d.w.z. dat ze vanaf een bepaalde datum in het verleden subjectieve rechten of verplichtingen in het leven zal roepen, te niet doen, of wijzigen. Het is duidelijk dat het woord « gevolgen » (« effets ») hier niet de betekenis heeft die de auteur van de nota gevoegd bij het eerste verslag eraan geeft.

De wet schrijft aan personen en overheidsorganen een bepaalde gedragslijn voor op straffe van bepaalde sancties waarin ze voorziet of die voortvloeien uit andere wetten. Vooral ten aanzien van de overheid heeft de wet, in een rechtsstaat, tot gevolg, hetzij dat de overheid gemachtigd wordt bepaalde handelingen te verrichten, hetzij dat haar verboden wordt bepaalde besluiten te nemen of ze anders te nemen dan ingevolge de wet. Gedraagt de overheid zich niet naar de voorschriften van de wet, dan is de sanctie normaal de nietigheid van haar handeling. Ten aanzien van de overheid, en inzonderheid ten aanzien van een orgaan van de uitvoerende macht, is het belangrijkste gevolg van de wet dat wordt bepaald of de handelingen van dat orgaan al dan niet rechtsgeldig zijn, of ze al dan niet een nietigheidsgrond opleveren, of ze al dan niet kunnen worden vernietigd (door de Raad van State in het geval van de bestuurshandelingen).

De bestuurshandeling zelf is geen gevolg van de wet. Zoals de auteur van de nota overigens opmerkt, zijn de bestuurs-handelingen « wilsdaden ». Opdat de bestuurshandeling zou bestaan, is de wet niet voldoende. Het is onontbeerlijk dat het overheidsorgaan zijn wil te kennen geeft. Het is dat orgaan dat de bestuurshandeling in het leven roept.

De wet heeft echter gevolgen voor de bestuurshandeling. Het gevolg van de wet is dat de bestuurshandeling rechtsgeldig wordt of vernietigbaar. De gevolgen van de wet hebben geen betrekking op het doen ontstaan van de bestuurs-handeling, maar wel op haar rechtsgeldigheid.

Is deze opvatting van het begrip « gevolgen van een norm » juist, dan krijgt artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof een geheel andere betekenis dan de steller van de nota eraan geeft.

Artikel 6, tweede lid, van die wet bepaalt :

« Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het die gevolgen van de vernietigde akte aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt. »

Krachtens deze bepaling zal het Arbitragehof, na een wet of een decreet te hebben vernietigd, kunnen beslissen dat de vernietigde rechtsnorm, althans in zeker opzicht, beschouwd moet worden als een norm die geldig blijft voor een bepaalde periode in het verleden of voor een bepaalde periode in het verleden en in de toekomst. Voor de bestuurshandelingen betekent dit dat hun rechtsgeldigheid, alleen in zoverre die afhangt van de vernietigde norm, toch zal moeten worden beoordeeld binnen bepaalde grenzen (blijkbaar in hoofdzaak tijdsgrenzen), met inachtneming van

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 annexée au premier rapport.

La loi prescrit une certaine conduite aux individus et aux autorités, sous peine de certaines sanctions qu'elle prévoit ou qui résultent d'autres lois. En ce qui concerne particulièrement les autorités, dans un Etat de droit, l'effet de la loi est soit d'habiliter l'autorité à accomplir certains actes, soit de lui interdire de prendre certaines décisions ou de les prendre autrement que dans des conditions qu'elle détermine. Si l'autorité ne se conforme pas aux prescriptions de la loi, la sanction sera normalement la nullité de l'acte de l'autorité. En somme, à l'égard de l'autorité, en particulier à l'égard de l'autorité relevant du pouvoir exécutif, l'effet essentiel de la loi est de déterminer si les actes 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 (dans le cas des actes administratifs, par le Conseil d'Etat).

L'acte administratif lui-même n'est pas un effet de la loi. Comme le note d'ailleurs l'auteur de la note, 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. C'est elle qui crée l'acte administratif.

Mais la loi a des effets sur l'acte administratif. L'effet de la loi, c'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'« effets d'une norme » est correcte, l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage prend un sens très différent de celui que retient le commissaire, auteur de la note.

L'article 6, alinéa 2, de cette loi dispose :

« Si la Cour 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. »

En vertu de cette disposition, la Cour d'arbitrage pourra, après avoir annulé une loi ou un décret, décider que la norme juridique anéantie par elle devra, au moins à certains égards, être considérée comme une norme valable pour une certaine période du passé ou pour une certaine période du passé et de l'avenir. En ce qui concerne les actes administratifs, cela veut dire que leur validité, dans la mesure où elle dépendait de la norme annulée, mais dans cette mesure-là seulement, devra être appréciée tout de même, dans certaines limites (essentiellement des limites de temps, apparemment),

het feit dat de vernietigde norm deel uitmaakt van de normen waarop de rechtsgeldigheid van de handeling beoordeeld moet worden. De vernietigde norm zal dus, in bepaalde gevallen die door het Hof omschreven moeten worden, ondanks haar vernietiging, gevolgen kunnen hebben voor de rechtsgeldigheid van bestuurshandelingen die zijn verricht tussen bepaalde tijdstippen.

Om daarvan een concreet voorbeeld te geven, dat reeds genoemd is tijdens de voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 : ingeval een wet of een decreet betreffende de afgifte van een bouwvergunning door het Arbitragehof wordt vernietigd, zou in het beschikkende gedeelte van het arrest kunnen staan : « De rechtsgeldigheid van de bouwvergunningen afgegeven tussen een bepaalde datum (bijvoorbeeld de datum waarop de vernietigde norm geacht werd in werking te treden) en een andere datum (bijvoorbeeld de datum van het arrest van het Arbitragehof of van de bekendmaking van dat arrest) zal worden beoordeeld met inachtneming van het feit dat de vernietigde wet of het vernietigd decreet, tijdens die periode, gevolgen hebben gehad » of, in bewoordingen die meer aansluiten bij het tweede lid van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983 : « De gevolgen van de vernietigde wet of het vernietigd decreet met betrekking tot de rechtsgeldigheid van de bouwvergunningen afgegeven tussen die en die datum, moeten als gehandhaafd worden beschouwd. »

De wet of het decreet heeft niet alleen gevolgen voor de handelingen van de overheidsorganen. Een norm met kracht van wet kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de rechtsgeldigheid van handelingen verricht door particulieren.

Wij kunnen dit met het volgende voorbeeld toelichten. Een decreet van de *Conseil de la Communauté française* heeft artikel 1 van de wet van 22 maart 1886 op de auteursrechten gewijzigd en het recht van de maker op zijn letterkundig werk beperkt tot dertig jaar te rekenen van de datum van de eerste publikatie. Dat decreet wordt vernietigd door het Arbitragehof. Het Hof zou de gevolgen van zijn vernietiging kunnen beperken door te bepalen : « De gevolgen van het decreet van de *Conseil de la Communauté française* worden gehandhaafd tot een bepaalde datum (drie maanden na de bekendmaking van het arrest van het Hof) voor de heruitgave van letterkundig werk waarop de maker rechten had krachtens artikel 1 van de wet van 22 maart 1886. »

Het Hof zou ook voorzichtiger kunnen zijn en alleen de gevolgen van het vernietigd decreet handhaven voor de strafvervolgung van de namakers die het werk hebben heruitgegeven tijdens de periode waarin het Hof het vernietigd decreet handhaaft, en aan de makers de mogelijkheid laten om een burgerlijk proces tot schadevergoeding aan te spannen tegen de maker.

Ook hier is het namaken van het letterkundig werk geen gevolg van het vernietigd decreet. Het is het gevolg van de beslissing van een uitgever om gebruik te maken van een mogelijkheid die hem blijkbaar door het vernietigd decreet werd geboden. Maar de wettigheid van zijn handelingen en de sancties die daarop van toepassing kunnen zijn, zijn gevolgen van de vernietigde norm of van de vernietiging van

en considérant que la norme annulée fait partie des normes en fonction desquelles la validité de l'acte doit s'apprécier. La norme annulée pourra donc, dans certains cas précisés par la Cour, avoir, malgré son annulation, des effets sur la validité des actes administratifs accomplis entre certaines dates.

Pour illustrer cette idée concrètement, à l'aide d'un exemple cité dans les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, si une loi ou un décret sur la délivrance du permis de bâtir est annulé par la Cour d'arbitrage, l'arrêté pourra dire dans son dispositif : « La validité des permis de bâtir délivrés entre telle date (par exemple, la date à laquelle la norme annulée était censée être entrée en vigueur) et telle autre date (par exemple, la date de l'arrêt de la Cour d'arbitrage ou de la publication de cet arrêt) sera appréciée en considérant que la loi ou le décret annulé ont, pendant cette période, produit leurs effets » ou, dans une formule plus proche du texte de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 : « Les effets de la loi ou du décret annulé en ce qui concerne la validité des permis de bâtir délivrés entre telle et telle date doivent être considérés comme définitifs. »

La loi ou le décret ne produit pas seulement des effets sur les actes de l'autorité administrative. La norme ayant force de loi peut conditionner, par exemple, la validité d'actes accomplis par des particuliers.

Imaginons un exemple. Un décret du Conseil de la Communauté française a modifié l'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur, et limité à trente ans à dater de sa première publication, le droit de l'auteur sur son œuvre littéraire. Ce décret est annulé par la Cour d'arbitrage. Celle-ci pourrait limiter les effets de son annulation en décidant : « Les effets du décret du Conseil de la Communauté française sont maintenus jusqu'à telle date (trois mois après la publication de l'arrêt de la Cour) en ce qui concerne la reproduction d'œuvres littéraires sur lesquels l'auteur disposait de droits en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1886. »

La Cour pourrait aussi, étant plus prudente, ne maintenir les effets du décret annulé qu'en ce qui concerne les poursuites pénales à l'égard des contrefacteurs ayant reproduit l'œuvre pendant la période où elle maintient le décret annulé en vigueur, laissant aux auteurs la faculté d'intenter un procès civil en dommages et intérêts à l'auteur de la contrefaçon.

Ici aussi, la contrefaçon de l'œuvre littéraire n'est pas un effet du décret annulé. Elle est l'effet de la décision d'un éditeur de profiter d'une possibilité qui lui était apparemment offerte par le décret annulé. Mais la légalité de son comportement et les sanctions qui peuvent s'y appliquer éventuellement, sont des effets de la norme annulée ou de l'annulation de cette norme. On voit sans doute plus clai-

die norm. Hier is het wellicht duidelijker dan in het geval van de bestuurshandelingen dat « de gevolgen van de vernietigde norm » niet de handelingen zelf zijn, verricht vóór de vernietiging van de norm, maar wel bepaalde gevolgen van de toepassing van de norm op die handelingen.

Wanneer het Arbitragehof « die gevolgen van de vernietigde akte zal aanwijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden », zal het Hof beslissen dat de vernietigde norm geacht zal worden van kracht te zijn geweest voor sommige bepalingen of in bepaalde opzichten gedurende een bepaalde termijn.

Het Hof heeft niet uit te maken welke bestuurshandelingen al dan niet vernietigd moeten worden; het kan zich niet uitspreken over de vernietiging of over het niet-bestaan van bouwvergunningen, het kan er alleen op wijzen dat de rechtsgeldigheid of het bestaan van die vergunningen beoordeeld zal moeten worden met inachtneming, in een bepaald opzicht, van de vernietigde norm waarvan de gevolgen gedeeltelijk worden gehandhaafd.

2. In de nota bij het eerste verslag verklaart de auteur dat « de handelingen ter uitvoering van de norm die is vernietigd, in beginsel en in dezelfde mate als die norm vervallen, dat wil zeggen teniet gedaan worden met terugwerkende kracht; anderzijds, ditmaal expliciet, dat het Arbitragehof kan besluiten die handelingen geheel of ten dele, definitief dan wel voorlopig, te handhaven ».

Heeft de vernietiging van de norm die de wettelijke grondslag vormt voor een bestuurshandeling, noodzakelijkerwijze tot gevolg dat die bestuurshandeling vervalt? Dat lijkt niet zeker.

Het komt voor dat het bestuur een handeling verricht die iedere wettelijke grondslag mist. Die bestuurshandeling vervalt daarom niet. Zij zal vernietigd kunnen worden wegens bevoegdheidsoverschrijding, indien het beroep voor de Raad van State wordt ingesteld binnen de wettelijke termijn. Nadien kan die handeling niet meer worden vernietigd door de Raad van State, noch ingetrokken door het bestuursorgaan indien daarbij rechten zijn verleend aan derden. Waarom zou het er anders aan toegaan voor een handeling die geen wettelijke grondslag meer heeft ten gevolge van de vernietiging van de norm waarop het bestuursorgaan heeft gemeend te kunnen steunen?

Het is overigens mogelijk dat de bestuurshandeling een wettelijke grondslag behoudt na de vernietiging van de norm waarop ze blijkbaar berustte. De vernietiging van een decreet dat (in soms vrijwel gelijke bewoordingen) bedoeld was ter vervanging van een vroegere wet, zal de volle werking van die wet herstellen en deze zal dan soms als ware grondslag kunnen dienen voor de bestuurshandeling. Een bouwvergunning afgegeven op basis van een vernietigd decreet, zal rechtsgeldig kunnen blijven indien ze is afgegeven overeenkomstig de wet die het decreet bedoelde te vervangen.

remment ici que dans le cas des actes administratifs, que « les effets de l'acte annulé » ne sont pas les actes mêmes pris avant l'annulation de la norme, mais certaines conséquences de l'application de la norme à ces actes.

Lorsque la Cour d'arbitrage indiquera « ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement », elle décidera que, dans certaines de ses dispositions ou à certains égards, pendant une période déterminée, la norme annulée sera censée avoir été en vigueur.

La Cour n'a pas à dire quels actes administratifs doivent ou non être annulés; elle ne peut pas se prononcer sur l'annulation ou sur l'inexistence des permis de bâtir, elle peut seulement indiquer que la validité ou l'existence de ces permis devra s'apprécier en tenant compte, dans telle mesure, de la norme annulée dont les effets sont partiellement maintenus.

2. Dans la note annexée au premier rapport, l'auteur expose que « les actes pris en application de la norme annulée sont en principe, dans la même mesure qu'elle, frappés de caducité, c'est-à-dire rétroactivement anéantis : d'autre part, de façon explicite cette fois, que la Cour peut décider de maintenir définitivement ou provisoirement, tout ou partie de ces actes ».

L'annulation de la norme servant de fondement légal à un acte administratif, entraîne-t-elle nécessairement la « caducité » de cet acte administratif? Cela ne paraît pas certain.

Il arrive que l'autorité administrative prenne un acte totalement dépourvu de fondement légal. Cet acte administratif n'est pas « caduc » pour autant. Il pourra être annulé pour excès de pouvoir, si le recours est intenté devant le Conseil d'Etat dans le délai légal. Après, cet acte ne pourra plus être annulé par le Conseil d'Etat, ni retiré par l'autorité administrative s'il a conféré des droits à des tiers. Pourquoi en irait-il autrement d'un acte qui n'a pas de fondement légal à la suite de l'annulation de la norme sur laquelle l'autorité administrative avait cru pouvoir se fonder?

Il est possible, par ailleurs, que l'acte administratif conserve un fondement légal après l'annulation de la norme sur laquelle il était apparemment fondé. L'annulation d'un décret qui tendait à se substituer (dans des termes parfois fort proches) à une loi antérieure, restituera ses pleins effets à ladite loi qui pourra parfois servir alors de véritable fondement à l'acte administratif. Le permis de bâtir délivré sur base d'un décret annulé, pourra rester valable s'il a été délivré dans des conditions conformes à la loi que le décret tendait à remplacer.

Het Hof van Cassatie heeft reeds beslist dat het een onjuiste wettelijke grondslag waarop een bestuursorgaan zich had beroepen, kon vervangen door een juiste wettelijke grondslag zodat de bestuurshandeling waarvan de wettigheid werd aangevochten voor het Hof, rechtsgeldig werd (Cass. 17 mei 1963, *Pas.*, 1964, I, 987).

Indien het Arbitragehof zich zou moeten uitspreken, zoals de auteur van de nota suggereert, over het bestaan, het vervallen of de vernietiging van de bestuurshandelingen die blijkbaar gegrond zijn op een vernietigde norm, zou het derhalve ook moeten nagaan of die handelingen niet rechtsgeldig blijven wegens het bestaan van andere normen. Het Arbitragehof is niet bedoeld en in het leven geroepen voor een dergelijke toetsing (*cf.* hierna).

3. De auteur verwijst ook naar de theorie van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking. Hij wijst erop dat « de Raad van State bij wege van gevolgtrekking handelingen heeft vernietigd die in nauw verband staan met een andere vernietigde handeling, inzonderheid de bestuurshandelingen die toepassing gaven aan een vernietigde verordening ».

Niemand betwist dat wanneer een norm is vernietigd, de handelingen die daar hun uitsluitende grondslag in vonden, in beginsel moeten worden vernietigd bij wege van gevolgtrekking.

Het lijkt zeker dat de Raad van State, voor zover het daartoe strekkende beroep ontvankelijk is, ten gevolge van de vernietiging van een wet of een decreet de vernietiging van bepaalde bestuurshandelingen kan en zal moeten uitspreken.

Het zou echter onjuist zijn te denken dat de Raad van State, wanneer hij een verordening vernietigt, zich automatisch en ambtshalve uitspreekt over de geldigheid van alle bestuurshandelingen ter uitvoering van die verordening vericht.

Dat kan hij niet. Hij zou dan « *ultra petita* » beslissen. Hier past slechts één voorbehoud : het arrest-Janssens van 14 november 1978, nr. 19250, kan de indruk wekken dat de Raad van State van oordeel was dat de vernietiging van een verordening tot gevolg heeft dat de maatregelen ter uitvoering van die verordening (« welke het voorschrift als directe rechtsgrond hebben ») geacht moeten worden hun materiële rechtskracht te hebben verloren, d.w.z. dat ze niet-bestaande handelingen geworden zijn. Zie hieromtrent het advies van de Raad van State over het ontwerp 579 (1983-1984), blz. 12. Maar zelfs het arrest-Janssens heeft alleen handelingen vernietigd die bestreden werden voor de Raad van State. En men schijnt nu wel afgestapt te zijn van deze rechtspraak waarop de theorie van de niet-bestaande handelingen gegrond was.

Men kan zich dus niet beroepen op de theorie van de vernietiging van de « gevolg-handelingen » als argument om het Arbitragehof bevoegd te verklaren voor het vernietigen van bestuurshandelingen.

4. De steller van de nota denkt dat de Minister van Institutionele Hervormingen (N) twee verschillende standpunten

La Cour de cassation a déjà décidé qu'elle pouvait substituer à une base légale inexacte invoquée par l'autorité administrative, une base légale exacte rendant valable l'acte administratif dont la légalité était mise en doute devant elle (Cass. 17 mai 1963, *Pas.*, 1964, I, 987).

Si la Cour d'arbitrage devait, comme le suggère l'auteur de la note, se prononcer sur l'existence, la caducité ou l'annulation des actes administratifs apparemment fondés sur une norme annulée, elle devrait donc rechercher aussi si ces actes ne demeurent pas valables en raison de l'existence d'autres normes. La Cour d'arbitrage n'a pas été conçue et créée pour procéder à de tels contrôles (*cf.* ci-après).

3. L'auteur se réfère aussi à la théorie de l'annulation par voie de conséquence. Il fait état du fait que « le Conseil d'Etat a annulé par voie de conséquence des actes ayant un lien étroit avec un autre acte annulé, en particulier des actes administratifs faisant application d'un règlement préalablement annulé ».

Nul ne conteste que lorsqu'une norme a été annulée, les actes qui y trouvaient leur seul fondement, doivent en principe être annulés par voie de conséquence.

Il paraît certain que le Conseil d'Etat, dans la mesure où les recours intentés à cet effet seront recevables devant lui, pourra et devra, en conséquence de l'annulation d'une loi ou d'un décret, prononcer l'annulation de certains actes administratifs.

Mais il serait inexact de penser que le Conseil d'Etat, lorsqu'il annule un règlement, se prononce automatiquement et d'office sur la validité de tous les actes administratifs pris en application dudit règlement.

Il ne le peut pas. Il statuerait ainsi *ultra petita*. Il ne faut faire, sur ce point, qu'une réserve : l'arrêt Janssens du 14 novembre 1978, n° 19250, peut faire penser que le Conseil a estimé que l'annulation d'un règlement avait pour effet que les mesures d'application de celui-ci (« qui trouvent dans cette prescription leur fondement direct ») doivent être réputées avoir perdu leur force matérielle, c'est-à-dire devenaient des actes inexistants. Voyez à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat sur le projet 599 (1983-1984), page 12. Mais même l'arrêt Janssens n'a annulé que des actes qui étaient attaqués devant le Conseil d'Etat. Et il semble bien que cette jurisprudence fondant la théorie des actes inexistants a été abandonnée.

On ne peut donc justifier la compétence de la Cour d'arbitrage d'annuler les actes administratifs en se fondant sur la théorie de l'annulation des « actes-conséquences ».

4. L'auteur de la note pense que le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a adopté deux positions différentes en

heeft ingenomen tegenover de weerslag van de bevoegdheidsuitoefening door het Arbitragehof op de bevoegdheidsuitoefening door de Raad van State, zoals bepaald in zijn organieke wet (blz. 23).

Die Minister heeft een zeer duidelijke verklaring afgelegd in verband met hetgeen « moet gebeuren met bestuurshandelingen of -beslissingen die tot stand gekomen zijn krachtens de vernietigde wet of het vernietigd decreet » :

« De Minister is het met de heer Mertens de Wilmars eens dat de vernietiging van die bestuurshandelingen zaak is van de Raad van State, daar het Arbitragehof het gebied van de Raad van State niet kan betreden » (Gedr. St. Senaat 246, (1981-1982), nr. 2, blz. 86).

De tweede verklaring luidt als volgt :

« Handelingen van bestuursorganen behoeft het Arbitragehof niet te vernietigen, aangezien die geacht moeten worden niet te bestaan wegens de vernietiging van de norm waarop die handelingen gegrond zijn. Niettemin zijn die handelingen betrokken bij artikel 6 : het Hof kan de te handhaven gevolgen aanwijzen en daaronder vallen ook de bestuurshandelingen die hun grond vinden in de vernietigde norm. Er zijn dus geen uitdrukkelijke amendementen nodig om deze problemen te regelen, behalve natuurlijk voor de definitief geworden vonnissen » (Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) nr. 2, blz. 117).

Het is juist dat de tweede verklaring niet geheel overeenstemt met de eerste. Maar ze is er ook niet mee in strijd. Ze benadert het vraagstuk van de bestuurshandelingen gegrond op de vernietigde norm uit een andere hoek. Er wordt niet beweerd dat het Arbitragehof zich in de plaats zal stellen van de Raad van State of dat deze een deel van zijn bevoegdheid niet meer zal kunnen uitoefenen. Integendeel, er wordt gezegd dat het Arbitragehof de bestuurshandelingen niet behoeft te vernietigen. Er wordt dus bevestigd dat het zich daaromtrent niet zal hebben uit te spreken. De bestuurshandeling bestaat niet, en dat niet-bestaan kan dus worden vastgesteld door ieder rechtcollege, zoals de auteur van de nota opmerkt. Maar er wordt aangenomen dat een beroep tot vernietiging kan worden ingesteld om het niet-bestaan van de bestreden handeling *erga omnes* vast te stellen.

Volgens de opvatting van de Minister, die ervan uitgaat dat bestuurshandelingen gegrond op de vernietigde norm niet bestaan — een opvatting die naar ons oordeel verkeerd en gevaarlijk is — zijn die twee verklaringen dus zeer goed met elkaar te verzoenen. Het Arbitragehof behoeft niet over te gaan tot vernietiging van handelingen die krachtens zijn arrest niet-bestaande handelingen zijn geworden. In geval van geschil over een bepaalde bestuurshandeling, blijft de zaak tot de bevoegdheid behoren van de Raad van State, die de handeling zal vernietigen door vast te stellen dat deze, tengevolge van de vernietiging van de norm, haar bestaan en « materiële rechtskracht » heeft verloren.

ce qui concerne l'incidence de l'exercice de ses pouvoirs par la Cour d'arbitrage sur l'exercice par le Conseil d'Etat de la compétence qui lui est attribuée par sa loi organique (p. 23).

Il est une déclaration de ce Ministre qui est fort claire, à propos du « sort des actes et des décisions administratives pris en vertu de la loi ou du décret annulé » :

« Le Ministre, comme M. Mertens de Wilmars, estime que l'annulation de ces actes administratifs devra être soumise au Conseil d'Etat parce que la Cour d'arbitrage ne pourrait interférer dans le domaine réservé au Conseil d'Etat » (Doc. parl. Sénat 246 (1981-1982), n° 2, p. 86).

La seconde déclaration est la suivante :

« En ce qui concerne les actes des autorités administratives, 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 sur laquelle ces actes sont fondés. Mais ces actes sont néanmoins concernés par l'article 6 : le fait que la Cour d'arbitrage peut indiquer les effets qui seront maintenus, vise également les actes des autorités administratives qui trouvent leur base dans la norme annulée. Il n'est donc pas nécessaire de déposer des amendements visant expressément ces problèmes, sauf évidemment pour le problème soulevé par les jugements devenus définitifs » (Doc. parl. Sénat 246 (1981-1982), n° 2, page 117).

Il est exact que cette seconde déclaration ne concorde pas parfaitement avec la première. Mais elle n'est pas en contradiction avec celle-ci. Elle aborde d'une autre manière la question des actes administratifs fondés sur l'acte annulé. Il n'y est pas affirmé que la Cour d'arbitrage se substituera au Conseil d'Etat ou que celui-ci ne pourra plus exercer une partie de sa compétence. Au contraire, il est dit qu'il n'est pas nécessaire que la Cour d'arbitrage annule les actes administratifs. Il est donc confirmé qu'elle n'a pas à se prononcer à cet égard. L'acte administratif est inexistant, son inexistence peut donc être constatée par toute juridiction, comme le rappelle l'auteur. Mais il est admis qu'un recours en annulation puisse être intenté pour faire constater *erga omnes* l'inexistence de l'acte attaqué.

Dans la conception du Ministre, qui est celle de l'inexistence des actes administratifs fondés sur la norme annulée — conception à notre sens erronée, et dangereuse — ses deux déclarations se concilient donc fort bien. La Cour d'arbitrage ne doit pas prononcer l'annulation d'actes qui, en vertu de son arrêt, sont devenus des actes inexistantes. En cas de contestation à l'égard d'un acte administratif déterminé, le litige reste de la compétence du Conseil d'Etat, qui annulera l'acte en constatant que l'annulation de la norme l'a privé d'existence et de « force matérielle ».

In werkelijkheid kan de wetgever kiezen tussen twee oplossingen voor het probleem van de op een vernietigde norm gegronde bestuurshandelingen :

— hetzij de theorie van het niet-bestaan van die handelingen bevestigen, een theorie die door de Minister van Institutionele Hervormingen aanvaard schijnt te zijn, maar die niet is bekrachtigd door de tekst van de wet en aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid;

— hetzij bepalen dat een nieuwe termijn zal ingaan, na de vernietiging van een norm, om voor de Raad van State een vordering in te stellen tot vernietiging van de bestuurshandelingen gegrond op de vernietigde norm.

De werkgroep heeft in de geest van de parlementaire voorbereiding van de organieke wet op het Arbitragehof deze laatste oplossing aanvaard.

5. Steller van de nota vroeg zich af of aan het Arbitragehof niet uitdrukkelijk de bevoegdheid moest worden toegekend om bepaalde bestuurshandelingen gegrond op de vernietigde norm te vernietigen, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten voor de Raad van State om, zijnerzijds, sommige van die handelingen te vernietigen.

Dit systeem heeft zeer grote nadelen :

1° Hoe zal men de bestuurshandelingen die het Arbitragehof kan vernietigen, kunnen onderscheiden van die welke het niet kan vernietigen ? Er is geen enkel criterium voor aangegeven. In dit verband zou men kunnen denken aan een onderscheid tussen de normatieve bestuurshandelingen en de andere. Maar zelfs dat onderscheid kan moeilijkheden opleveren (zijn bijvoorbeeld het plan van aanleg en de verkavelingsvergunning normatieve handelingen ? ...). Bovendien lijkt dat onderscheid niet verantwoord.

2° Hoe een procedure op tegenspraak te organiseren, als de particulieren die belang hebben bij de vernietiging of de handhaving van de handeling, geen toegang hebben tot het Arbitragehof ? Is het aanvaardbaar dat de benoeming van een ambtenaar wordt vernietigd, zonder dat hij de gelegenheid heeft gehad zijn standpunt te verdedigen ? Is het aanvaardbaar dat het Arbitragehof een bouwvergunning, een verkavelingsvergunning of een plan van aanleg op basis waarvan bouwvergunningen en verkavelingsvergunningen zijn afgegeven, vernietigt, zonder dat de vergunningshouders zijn gehoord ?

3° Wat zal er gebeuren wanneer de verordening reeds is aangevochten voor de Raad van State, hetzij op dezelfde grond (ontbreken van een geldige wettelijke grondslag) of op een andere grond (ander middel tot staving van het beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding) ? *Idem* in het geval van de individuele handelingen ?

4° Het Hof zal blijkbaar niet bij een en hetzelfde arrest uitspraak kunnen doen over de vernietiging van de norm en over de vernietiging van de bestuurshandelingen ter uitvoering van die norm. Of dan zou het onderzoek van de zaak

En réalité, le législateur a le choix entre deux solutions en ce qui concerne le problème des actes administratifs fondés sur une norme annulée :

— soit confirmer la théorie de l'inexistence de ces actes, théorie qui paraît avoir été adoptée par le Ministre des Réformes institutionnelles, mais qui n'est pas consacrée par le texte de la loi et qui est génératrice d'insécurité juridique;

— soit prévoir qu'un nouveau délai s'ouvrira, à la suite de l'annulation d'une norme, pour intenter devant le Conseil d'Etat, le recours en annulation des actes administratifs fondés sur la norme annulée.

Le groupe de travail, conformément à l'esprit des travaux préparatoires de la loi organique de la Cour d'arbitrage, a retenu cette dernière solution.

5. Le commissaire, auteur de la note, se demandait s'il ne fallait pas reconnaître formellement à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'annuler certains actes administratifs fondés sur la norme annulée, sans exclure toutefois la possibilité pour le Conseil d'Etat d'annuler, de son côté, certains de ces actes.

Ce système présente des inconvénients majeurs :

1° Comment distinguera-t-on les actes administratifs que la Cour d'arbitrage pourrait annuler de ceux qu'elle ne pourrait pas annuler ? Aucun critère n'est indiqué. A cet égard, on pourrait songer à distinguer les actes administratifs normatifs et les autres. Mais même cette distinction peut susciter des difficultés (le plan d'aménagement, le permis de lotir sont-ils des actes normatifs, par exemple ?...). Au surplus cette distinction ne paraît pas justifiée.

2° Comment organiser une procédure contradictoire, alors que les particuliers qui seraient intéressés à l'annulation ou au maintien de l'acte n'ont pas accès à la Cour d'arbitrage ? Pourrait-on admettre qu'on annule la nomination d'un agent sans qu'il ait eu l'occasion de défendre son point de vue ? Pourrait-on admettre que la Cour annule un permis de bâtir, un permis de lotir, un plan d'aménagement sur base duquel des permis de bâtir et de lotir ont été délivrés, sans que les bénéficiaires des permis aient été entendus ?

3° Quid dans le cas où le règlement se trouve déjà attaqué devant le Conseil d'Etat pour la même cause (absence de base légale valable) ou pour une autre cause (autre moyen à l'appui du recours en excès de pouvoir) ? *Idem* dans le cas des actes individuels ?

4° La Cour ne pourrait apparemment statuer par un seul et même arrêt sur l'annulation de la norme et sur l'annulation des actes administratif pris en exécution de cette norme. Ou bien alors, il faudrait que l'instruction de l'affaire

niet uitsluitend betrekking mogen hebben op de vraag naar de bevoegdheid van de wetgever, maar zou, terwijl de vordering tot vernietiging misschien zal worden verworpen, het onderzoek ambtshalve betrekking moeten hebben op alle handelingen ter uitvoering van die norm. Dergelijke handelingen kunnen echter nog worden verricht terwijl de procedure voor het Hof reeds is ingezet (behoudens toepassing van artikel 8 van de wet). De behandeling van de zaak dreigt nooit tot een einde te zullen komen ... Het voorstel van de auteur van de nota moet worden verworpen.

c) De respectieve bevoegdheden van het Arbitragehof en van de gewone en de administratieve rechtscolleges

Ook al verschilt men van mening over de juiste betekenis van het woord « gevolgen » waarvan sprake is in artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983, er kan geen twijfel bestaan over het juiste bevoegdheidsgebied van het Arbitragehof en dat van de gewone en de administratieve rechtscolleges.

Om elk misverstand op te heffen moge hier herinnerd worden aan de oorsprong van artikel 6 van de wet van 28 juni 1983.

In de memorie van toelichting bij het eerste wetsontwerp houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof stond reeds te lezen : « Dit artikel is geïnspireerd door artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap » (cf. Gedr. St. Senaat 704 (1980-1981) nr. 1, blz. 5).

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, overigens in zijn advies van 25 maart 1981 heeft aangestipt, is een soortgelijke regel ook te vinden in artikel 31 van het aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling van een Benelux-Gerechtshof.

Zoals voorzitter Tapie in de werkgroep heeft uiteengezet, kan men redelijkerwijze aannemen dat de Regering en de Raad van State naar artikel 174 hebben verwezen om aan artikel 6 dezelfde strekking te geven die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn rechtspraak heeft neergelegd, toen het in 1974 dat artikel toepaste.

De Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft overigens verklaard dat de Regering « overeenstemming met de praktijk van het Hof van Justitie in Luxemburg » heeft betracht (verslag van de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) nr. 2, blz. 114).

Artikel 174 van het E.E.G.-Verdrag luidt als volgt : « Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof van Justitie nietig verklaard. Wat echter de verordeningen betreft, wijst het Hof van Justitie, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de vernietigde verordening aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. »

De gelijkenis tussen artikel 6 van de wet van 28 juni 1983 en artikel 174 van het E.E.G.-Verdrag valt onmiddellijk op.

ne porte pas seulement sur la question de compétence du législateur, mais, alors même que le recours en annulation sera peut-être rejeté, il faudrait que l'instruction porte d'office sur tous les actes pris en exécution de cette norme. Or, de tels actes peuvent encore être pris alors que la procédure devant la Cour est déjà entamée (sauf application de l'article 8 de la loi). L'instruction des affaires risquerait de n'être jamais terminée... La suggestion de l'auteur de la note doit être rejetée.

c) Quant aux compétences respectives de la Cour d'arbitrage et des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif

Si même on peut diverger d'appréciation quant au sens exact du mot « effets » dont il est question à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983, à tout le moins ne peut-il exister aucun doute quant au domaine précis des compétences effectives de la Cour d'arbitrage et des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Il est utile à cet égard, afin de lever toutes les équivoques, de rappeler l'origine de l'article 6 de la loi du 28 juin 1983.

Ainsi que le relevait déjà l'exposé des motifs du premier projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage : « Cet article s'inspire de l'article 174 du Traité instituant la Communauté économique européenne » (Cf. Sénat 1980-1981, Doc. n° 704/1, p. 5).

Comme l'a noté par ailleurs le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis du 25 mars 1981, on trouve une règle analogue dans l'article 31 du Protocole additionnel du Traité relatif à l'institution d'une Cour de justice Benelux.

Comme M. le président Tapie a pu le développer devant le groupe de travail, on peut raisonnablement penser que le Gouvernement et le Conseil d'Etat ont ainsi fait référence à l'article 174 pour que l'article 6 ait la portée qui avait été dégagée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes lorsqu'elle a appliqué cet article en 1974.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a du reste déclaré que le Gouvernement a entendu s'inspirer « de la pratique de la Cour de justice de Luxembourg » (rapport de la Commission de la Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions du Sénat — Sénat 1981-1982, Doc. n° 246-2, p. 114).

L'article 174 du Traité C.E.E. est rédigé en ces termes : « Si le recours est fondé, la Cour de justice déclare nul et non avenu l'acte contesté. Toutefois en ce qui concerne les règlements, la Cour de justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs. »

La similitude entre l'article 6 de la loi du 28 juin 1983 et l'article 174 du Traité C.E.E. doit évidemment retenir

Het is duidelijk dat degenen die het ontwerp van organieke wet op het Arbitragehof hebben opgesteld, daaraan de formulering van het tweede lid van artikel 6 hebben ontleend. Houdt dit tweede lid de mogelijkheid in om te onderscheiden tussen de slechts tijdelijke of ook materiële gevolgen, ja zelfs te onderscheiden tussen bijzondere en, in voorkomend geval, individuele gevolgen?

Op die vraag is daareven reeds geantwoord.

Letterlijk genomen, is artikel 174 alleen van toepassing op de gevolgen van de arresten tot vernietiging van verordeningen. Het is echter bekend dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen daarin als het ware de uitdrukking heeft gezien van een algemeen beginsel van rechtszekerheid dat inherent is aan de communautaire rechtsorde, welk beginsel het toepasselijk acht, niet alleen op zijn arresten tot vernietiging van verordeningen, maar ook op zijn prejudiciële arresten, onverschillig of het gaat om interpretatieve arresten dan wel om arresten van ongeldigverklaring (1).

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen lijkt tot dusver de gevolgen van zijn arresten alleen beperkt te hebben in de tijd en niet per materie. Het is waar dat de teksten die aan het Hof zijn voorgelegd, hetzij om te worden vernietigd, hetzij om te worden uitgelegd, hetzij om ongeldig te worden verklaard, een beperkte materie bestreken.

Vermoedelijk zal dat ook het geval zijn voor de meeste teksten die aan het Arbitragehof zullen worden voorgelegd. Het is echter niet ondenkbaar dat het Arbitragehof zich zal uit te spreken hebben over de geldigheid van teksten van algemene strekking en, bij voorbeeld, van artikelen van machtigingswetten waarbij bevoegdheden worden toegekend in verscheidene materies die gedeeltelijk behoren tot, zo niet concurrente, dan toch gedeelde bevoegdheden (voorbeeld: economische expansie, milieu, enz.).

Zou het niet beter zijn in een dergelijk geval aan het Hof de bevoegdheid toe te kennen om de terugwerkende kracht van een vernietigend arrest niet alleen te beperken in de tijd maar ook tot een bepaalde materie terwijl het voor de andere materies wel zou terugwerken?

Wij denken dus dat de hiernavolgende verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) in de Senaatscommissie genuanceerd dient te worden:

« Het Arbitragehof moet een vernietigingsbevoegdheid blijven bezitten. De vraag is in hoeverre de gevolgen daarvan in de tijd moeten worden beperkt ter wille van de rechtszekerheid. »

Voor zover het Arbitragehof bij wege van algemene beschikking uitspraak doet, zou het ook een onderscheid kunnen maken tussen de materies.

Bovendien heeft de werkgroep zich ook beziggehouden met de tere vraag naar de wederzijdse inwerking van de

l'attention. Elle révèle que c'est là que les auteurs du projet de loi organique de la Cour d'arbitrage ont été puiser la formulation de l'alinéa 2 de l'article 6. Cet alinéa 2 permet-il de distinguer entre des effets seulement dans le temps ou aussi par matière, voire de distinguer entre des effets particuliers et le cas échéant individuels?

Il a déjà été répondu à cette question dans l'exposé immédiatement précédent.

Pris à la lettre, l'article 174 ne s'applique qu'aux effets des arrêts d'annulation des règlements. Mais on sait que la Cour de Justice des Communautés européennes y a vu en quelque sorte l'expression d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique communautaire, principe qu'elle a reconnu applicable non seulement à ses arrêts d'annulation de règlements mais aussi à ses arrêts préjudiciels, qu'il s'agisse d'arrêts interprétatifs ou d'arrêtés de déclaration de non-validité (1).

La Cour de justice des Communautés européennes ne paraît pas avoir, jusqu'à présent, limité les effets de ses arrêts que dans le temps en non par matière. Il est vrai que les textes dont elle a été saisie, soit pour annulation, soit pour interprétation, soit pour déclaration de non-validité, se situaient dans une matière limitée.

Probablement en ira-t-il de même dans la plupart des textes qui seront déférés à la Cour d'arbitrage. Cependant il n'est pas inimaginable que la Cour d'arbitrage ait à apprécier la validité des textes de portée générale et, par exemple, d'articles de lois de pouvoirs spéciaux contenant des habilitations étendues à plusieurs matières relevant pour partie de compétences sinon concurrentes, du moins partagées (exemples: l'expansion économique, l'environnement, etc.).

En pareil cas, ne conviendrait-il pas 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 le laissant jouer pour les autres?

Nous pensons donc qu'il faut nuancer la déclaration suivante, faite par le Ministre des Réformes institutionnelles (N) en Commission du Sénat:

« 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 la sécurité juridique. »

Pour autant qu'elle statue par voie de disposition générale, la Cour pourrait aussi distinguer entre les matières.

Par ailleurs le groupe de travail s'est penché sur la délicate question de l'interférence des compétences de la Cour

(1) Zie René Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*. Faculté de Droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, blz. 220 en 230.

(1) Voir René Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*. Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, pp. 220 et 230.

bevoegdheden van het Arbitragehof en die van de andere rechtscolleges. Zoals wij gezien hebben, is dit probleem uitvoerig beschreven in de nota die als bijlage bij het eerste verslag is gevoegd, inzonderheid waar het gaat om de theorie van de vernietiging bij wege van gevolgtrekking.

Die vraag moet een ondubbelzinnig antwoord krijgen. Bij alle beschouwingen die daar omtrent in soms dubbelzinnige bewoordingen naar voren zijn gebracht tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983, behoort vooral gelet te worden op het grondbeginsel waaraan professor J. Mertens de Wilmars — destijds voorzitter van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen — heeft herinnerd in de nummers 28 tot 31 van zijn advies aan de Senaat (zie het Senaatverslag, 246-2, blz. 372 en 373).

« Welke zijn de moeilijkheden die voortvloeien uit een techniek die toelaat de vernietigingsbevoegdheid van een rechtscollege uit te breiden tot de bepalingen die niet rechtstreeks door een beroep tot nietigverklaring in vraag zijn gesteld, maar die rechtstreeks verband houden met de door dit rechtscollege vernietigde norm die kracht van wet heeft? Vindt men in het vergelijkend recht voorbeelden die oplossingen inhouden om aan deze moeilijkheden het hoofd te bieden? »

Professor Mertens de Wilmars voegde eraan toe :

« Het probleem waarop deze vraag betrekking heeft, wordt in het administratief recht — waarvan het trouwens één der duistere en onzekere onderdelen vormt — benaderd aan de hand van de theorie van de « vernietiging bij wijze van gevolgtrekking » (« annulation par voie de conséquence »). Het roept enkele materieelrechtelijke en veel procesueelrechtelijke vragen op die echter m.i. niet met het oog op de beantwoording van de gestelde vraag aan de orde moeten komen omdat een toepassing van deze theorie niet in aanmerking kan komen en naar mijn weten nooit werd toegepast in het geval van een rechtscollege dat speciaal is opgericht om uitspraak te doen over het bindend of onverbindend karakter van wetkrachtige normen. »

« De rechtsfiguur van de « vernietiging bij wijze van gevolgtrekking » is immers gegrondvest op de veronderstelling dat de rechter (b.v. de Raad van State) die bevoegd is om de oorspronkelijke akte te vernietigen, reeds wettelijk bevoegd is om de « acte conséquence » te vernietigen, in de veronderstelling dat deze rechtshandeling het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijk beroep dat geheel los zou staan van het beroep tegen de oorspronkelijke akte. »

« In de theorie van de vernietiging « bij wijze van gevolgtrekking » is er derhalve nooit sprake geweest van uitbreiding van de vernietigingsbevoegdheid van het geadieerde rechtscollege tot rechtshandelingen van een andere aard dan degene waarvoor hij normaal reeds bevoegd is. De problemen die zich stellen zijn hoofdzakelijk van processuele aard (verjaringstermijnen, mogelijkheid van incidenteel beroep, bevoegdheid van de rechter om ambtshalve de « acte conséquence » in zijn onderzoek te betrekken). »

« In een geding voor een rechtscollege dat is opgericht om specifiek uitspraak te doen over het bindend of onver-

d'arbitrage et de celles des autres juridictions. Comme on l'a vu, la note publiée en annexe au premier rapport a soulevé ce problème de façon très détaillée, notamment lorsqu'il a invoqué la théorie de l'annulation par voie de conséquence.

La question doit recevoir une réponse dépourvue d'ambiguïté. En vérité, parmi les considérations développées à ce sujet en termes parfois équivoques au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, il faut retenir le principe fondamental rappelé par M. le professeur J. Mertens de Wilmars — à l'époque Président de la Cour de Justice des Communautés européennes — dans les numéros 28 à 31 de sa consultation au Sénat (Voir rapport au Sénat pp. 372 et 373).

« Quelles sont les difficultés résultant de la technique qui permet d'étendre le pouvoir d'annulation d'une juridiction aux dispositions qui ne sont pas directement mises en question par un recours en annulation, mais qui ont un rapport direct avec la norme, ayant force de loi, annulée par cette juridiction? Trouve-t-on en droit comparé des exemples qui présentent des solutions susceptibles de surmonter ces difficultés? »

Le professeur Mertens de Wilmars ajoutait :

« Le problème auquel cette question a trait est abordé dans le droit administratif, dont il constitue d'ailleurs une des parties les plus obscures et incertaines, par le biais de la théorie dite : « de l'annulation par voie de conséquence ». Il soulève un certain nombre de questions de droit matériel et de nombreuses questions de droit procédural qui, toutefois, ne doivent, à mon avis, pas être prises en considération aux fins de la réponse à la question posée parce que l'application de cette théorie ne saurait être envisagée et n'a d'après mon information, jamais été appliquée dans le cas d'une juridiction spécialement créée pour statuer sur le caractère obligatoire ou non de normes ayant force de loi. »

« Le concept juridique de « l'annulation par voie de conséquence » est, en effet, fondé sur la prémisse que la juridiction (le Conseil d'Etat, par exemple) qui est compétente pour annuler l'acte originaire a déjà, par ailleurs, compétence légale pour annuler l'acte-conséquence et pourrait, par conséquent, le faire même dans l'hypothèse où cet acte ferait l'objet d'un recours séparé totalement distinct de celui dirigé contre l'acte originaire. »

« Dans la théorie de l'annulation par « voie de conséquence », il n'a donc jamais été question d'une extension de la compétence d'annulation d'une juridiction à des actes juridiques d'une autre nature que ceux pour lesquels elle est normalement compétente. Les problèmes qui se posent principalement sont de nature procédurale (délai de prescription, possibilité de recours incident, compétence du juge pour examiner d'office les « actes-conséquences »). »

« La situation est totalement différente dans le cas d'un litige devant une juridiction qui est chargée de statuer spécifique-

bindend karakter van wetskrachtige normen liggen de zaken gans anders. De « acte conséquence » zal, als het ware per definitie, steeds van een andere aard zijn dan de wet of het decreet; hij zal, naar alle waarschijnlijkheid, administratieve (reglementaire of individuele) rechtshandelingen betreffen waartegen andere, geëigende beroepen openstaan, hetzij bij de Raad van State (vernietiging), hetzij bij de gewone rechtbanken (exceptie van illegaliteit). »

« Een incidentele uitbreiding van de bevoegdheid van het Arbitragehof om uitspraak te doen over niet-wetskrachtige uitvoeringsmaatregelen van een onverbindend verklaarde wet of decreet zou dus de bevoegdheid van andere administratieve of judiciële rechtscolleges doorkruisen, wat m.i. dient te worden vermeden. De enige mogelijke uitzondering zou het geval zijn van een decreet dat de uitvoering zou uitmaken van een door onbevoegdheid aangetaste wet : in dit geval zou de theorie van de annulatie bij wijze van gevolgtrekking toepassing kunnen vinden. De hypothese schijnt mij echter zeer theoretisch. »

« Volgens de informatie waarover ik beschik is een vraag over de mogelijkheid van dergelijke « incidentele » uitbreiding van bevoegdheid in het *Bundesverfassungsgericht* nooit gerezen, en zou dit Hof pogingen in die zin, moesten zij zich voordoen, afwijzen. »

Zoals in de werkgroep is onderstreept, is dit bijzonder gezaghebbend standpunt niet alleen nooit betwist, maar is er tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 ook herhaaldelijk op gewezen dat de bevoegdheid van het nieuwe rechtscollege geen afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van de gewone rechter noch aan die van de administratieve rechter. De enige vernietiging bij wege van gevolgtrekking die hier denkbaar is, is de vernietiging van bepalingen van dezelfde aard als die waarvan de vernietiging wordt gevorderd en die daarmee onafscheidelijk verbonden lijken, hetzij ze behoren tot dezelfde wet of hetzelfde decreet, dan wel tot wetten of decreten die erop aansluiten.

Het is derhalve duidelijk dat het Arbitragehof, alleen door de terugwerking van een arrest tot vernietiging van een bepaling van een wet of een decreet bij wege van algemene beschikking te beperken — hoewel ook per materie en niet slechts in de tijd — verordenende of individuele bestuurshandelingen impliciet zal kunnen handhaven, waarvan een zuivere en onvoorwaardelijke vernietiging van die bepaling de wettelijke grondslag zou hebben doen wegvallen. Het zou nog ondenkbaarder zijn dat het Arbitragehof op andere wijze de beslissingen van rechtscolleges zou kunnen handhaven. Met andere woorden — om een concreet voorbeeld te geven — gesteld dat bij het Arbitragehof een vordering tot vernietiging van een wetgevende bepaling aanhangig is gemaakt en tegelijk bij de Raad van State, afdeling administratie, een beroep tot vernietiging van een verordening of van een individuele handeling ter uitvoering van die bepaling is ingesteld, indien in dat geval het Hof de wetgevende bepaling vernietigt wegens onbevoegdheid en zich in zijn arrest beperkt tot een opheffing *ex nunc*, spreekt het zich niet uit over de rechtsgeldigheid die de verordening of de individuele handeling bezit tot aan de datum van zijn arrest, maar de Raad

ment sur le caractère obligatoire ou non de normes ayant force de loi. Par définition, l'acte-conséquence sera toujours d'une autre nature que la loi ou le décret. Il s'agira, selon toute vraisemblance, d'actes administratifs (réglementaires ou individuels) contre lesquels des recours existent, soit devant le Conseil d'Etat (annulation), soit devant les juridictions ordinaires (exception d'illégalité). »

« Une extension incidente de la compétence de la Cour d'arbitrage pour statuer sur la validité des règles d'exécution d'une loi ou d'un décret déclarés non obligatoires, restreindrait la compétence des autres juridictions administratives ou judiciaires, ce qui, à mon avis, doit être évité. La seule exception possible serait le cas d'un décret exécutant une loi affectée d'incompétence : dans ce cas, la théorie de l'annulation par voie de conséquence pourrait trouver à s'appliquer. L'hypothèse me semble toutefois théorique. »

« Selon les informations dont je dispose, une question sur la possibilité d'une semblable extension « incidente » de la compétence, ne s'est jamais posée devant le *Bundesverfassungsgericht* et si des tentatives devaient être entreprises en ce sens, cette juridiction les écarterait. »

Comme cela a été souligné en groupe de travail, non seulement cette opinion particulièrement autorisée n'a pas été contestée, mais il a été précisé à de multiples reprises, au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, que la compétence de la nouvelle juridiction n'empiéterait pas sur les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. La seule annulation par voie de conséquence qui soit concevable en l'occurrence est celle de dispositions de même nature que la disposition dont l'annulation a été demandée et qui apparaissent comme indissociables de cette disposition, qu'elles appartiennent soit à la même loi, soit au même décret, soit à une loi ou à un décret subséquent.

Il est donc clair que c'est uniquement en limitant par voie de disposition générale — quoique aussi par matière et pas seulement dans le temps — la portée rétroactive d'un arrêt d'annulation d'une disposition de loi ou de décret, que la Cour d'arbitrage pourra, de manière implicite, maintenir des actes administratifs réglementaires ou individuels, qu'une annulation pure et simple de cette disposition aurait privé de leur fondement légal. A plus forte raison serait-il inconcevable que la Cour d'arbitrage puisse d'une autre manière maintenir des décisions juridictionnelles. En d'autres termes et pour prendre un exemple concret, à supposer que la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat, section d'administration, soient saisis en même temps, l'une d'une demande d'annulation d'une disposition de nature législative, l'autre d'une demande d'annulation d'un règlement ou d'un acte individuel pris en exécution de cette disposition, si la Cour annule la disposition de nature législative pour cause d'incompétence et qu'elle se borne à donner à son arrêt l'effet *ex nunc* d'une abrogation, elle ne se prononcera pas sur la validité qu'aura le règlement ou de l'acte individuel jusqu'à la date de son arrêt, mais le Conseil d'Etat devra évidem-

van State zal uiteraard rekening moeten houden met de terugwerking in de tijd, alsof de bevoegde wetgever zich zelf in die zin had uitgesproken. Dit zou natuurlijk ook het geval zijn bij toepassing van artikel 107 van de Grondwet door de gewone rechter en door de Raad van State.

Iedere andere oplossing zou trouwens een bron zijn van verwarring en rechtsonzekerheid.

Het spreekt immers vanzelf dat het Arbitragehof, evenmin als de Raad van State wanneer deze zich heeft uit te spreken over een beroep tot vernietiging van een verordening, over de nodige materiële middelen zal beschikken om van ambtswege kennis te nemen van alle handelingen die verricht zouden kunnen zijn ter uitvoering van de bepaling die vatbaar is voor vernietiging. Hoe zou het Hof zich alleen over de handelingen waarvan het kennis heeft gekregen door de debatten, kunnen uitspreken zonder het juridisch evenwicht te verstoren of discriminaties in het leven te roepen? En hoe zouden de rechten van de verdediging voor de betrokkenen geregeld kunnen worden?

Ook uit dat oogpunt moet, zoals hiervoren is opgemerkt, worden afgezien van een extensieve uitlegging van artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983, ten behoeve van de oplossingen die worden aanbevolen in het voorontwerp van de werkgroep van de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen.

De werkgroep heeft zich dus afgevraagd of aan artikel 6, tweede lid, een authentieke uitlegging moest worden gegeven — dan wel of het artikel verduidelijkt moest worden, wat op hetzelfde neerkomt, aangezien het nog niet is toegepast — en zo ja, in welke zin?

Een uitlegging — of verduidelijking — is des te meer gewettigd daar de wetgever van 1983 besloten heeft in een latere wet een oplossing te geven aan de moeilijkheden in verband met de gevolgen van de vernietigende arresten op de bestuurshandelingen en de rechterlijke beslissingen, waaruit blijkt dat hij geen zin had om zich door artikel 6, tweede lid, op te sluiten in een strak en definitief systeem. Zo heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (F) in de Senaatscommissie gevraagd dat « de Commissie artikel 6 in zijn huidige vorm zou goedkeuren, met dien verstande dat haar weldra een afzonderlijk ontwerp zal worden voorgelegd. » (1) Dezelfde Minister heeft dat met nagenoeg dezelfde woorden herhaald in de openbare vergadering van de Senaat van 27 april 1983 (2).

Een uitlegging in de zin zoals hierboven aangegeven zou in overeenstemming zijn met de wil van de wetgever van 1983, zoals blijkt uit de reeds verstrekte gegevens. Ze zou althans nuttig zijn om een, zij het schijnbare, verwarring tegen te gaan. Dit is de reden waarom de wending « algemene beschikking » in artikel 1 van het ontwerp is opgenomen.

ment se conformer à l'effet de celui-ci dans le temps comme si le législateur compétent lui-même s'était prononcé en ce sens. Il en ira bien entendu de même en cas d'application de l'article 107 de la Constitution par les juridictions de l'ordre judiciaire et par le Conseil d'Etat.

Tout autre solution serait d'ailleurs une source de confusion et d'insécurité juridique.

Il va de soi, en effet, que, pas plus que le Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'une disposition réglementaire, la Cour d'arbitrage n'aura les moyens matériels de se saisir d'office de tous les actes qui pourraient avoir été pris en exécution de la disposition susceptible d'être annulée. Comment pourrait-elle sans créer des déséquilibres juridiques, voire des discriminations, se prononcer seulement sur ceux dont les débats lui auraient donné connaissance? Et comment organiser le droit de défense des personnes intéressées?

De ce point de vue aussi, et comme rappelé ci-avant, une interprétation extensive de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 doit être écartée, au bénéfice des solutions retenues dans l'avant-projet élaboré par le groupe de travail de la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles du Sénat.

Le groupe de travail s'est donc posé la question : faut-il interpréter l'article 6, alinéa 2, par voie d'autorité — ou le préciser, ce qui revient au même, puisqu'il n'a pas encore été appliqué — et si oui, dans quel sens?

Une interprétation — ou une précision — est apparue d'autant plus justifiable qu'ayant décidé de régler dans une loi ultérieure les difficultés liées à l'effet des arrêts d'annulation sur les actes administratifs et les décisions juridictionnelles, le législateur de 1983 a visiblement répugné à s'enfermer, par l'article 6, alinéa 2, dans un système rigide et définitif. C'est ainsi qu'en Commission du Sénat, le Ministre des Réformes institutionnelles (Fr.) a demandé « que la Commission vote l'article 6 dans sa forme actuelle, étant entendu qu'un projet séparé sera rapidement déposé devant la Commission » (1). Le même Ministre s'est exprimé à peu près dans les mêmes termes en séance publique du Sénat du 27 avril 1983 (2).

Une interprétation qui irait dans le sens précisé ci-dessus serait conforme à la volonté du législateur de 1983, telle qu'elle résulte des éléments qui ont été cités. Elle aurait néanmoins l'utilité de dissiper certaines confusions, au moins apparentes. C'est la raison pour laquelle le terme « disposition générale » a été inséré dans le texte de l'article 1^{er} du projet.

(1) Verslag 246-2, blz. 118.

(2) *Handelingen* 1815.

(1) Rapport précité p. 118.

(2) *Annales* 1815.

Voor het overige zal de Commissie moeten beslissen of, zoals de werkgroep meent, de bevoegdheid van het Arbitragehof om de terugwerkende kracht van zijn arresten te beperken, ook selectief kan zijn naar gelang van de materie, met dien verstande dat het beginsel van de gelijkheid nageleefd wordt, dan wel of, omgekeerd, die bevoegdheid alleen in de tijd kan worden uitgeoefend en voor alle gevolgen van de vernietigde bepaling zonder onderscheid. Zoals gezegd, de wet van 28 juni 1983 heeft het antwoord op die vraag onbeslist gelaten.

De werkgroep heeft zich uitgesproken ten gunste van het voorstel om met het oog op het beperken van de gevolgen van de terugwerking, het Arbitragehof een onderscheid te laten maken tussen de materies, voor zover het zich maar telkens uitsprekt bij wege van algemene beschikking.

d) Conclusies in verband met artikel 1 van het ontwerp

De overwegingen van de werkgroep in verband met artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof, als antwoord op de grondige en uitvoerige op- en aanmerkingen in de nota die als bijlage bij het eerste verslag is gevoegd, kunnen worden samengevat als volgt :

Het Arbitragehof is alleen bevoegd om wetgevende normen te vernietigen. Het Arbitragehof kan wel verhinderen dat de vernietiging terugwerkt op bepaalde bestuurshandelingen en rechterlijke beslissingen gegrond op een vernietigde wetgevende norm, maar is niet bevoegd om ze zelf te vernietigen. Het Hof kan ook niet willekeurig kiezen tussen de handelingen : het moet zich uitspreken bij wege van algemene beschikking, wat geenszins wegneemt dat het een onderscheid kan maken tussen de materies. Ten slotte heeft de vernietiging van wetgevende normen niet uit zichzelf tot resultaat dat de handelingen en beslissingen verricht of genomen met toepassing van die normen niet bestaan. De bestuurshandelingen en de rechterlijke beslissingen blijven geldig, zolang zij niet zijn vernietigd of ingetrokken door een instantie van de rechterlijke macht of van de administratieve rechtspraak. Dit zijn de conclusies van de werkgroep, die tot overeenstemming is gekomen omtrent een tekst en omtrent de interpretatie die aan artikel 6 behoort te worden gegeven.

II. Artikel 2

1. Het beginsel van de intrekking : kritiek op het feit dat de vernietiging van wetgevende normen tot gevolg heeft dat de vonnissen en arresten niet meer bestaan.

Artikel 2 bevestigt de nieuwe richting die de werkgroep is ingeslagen en de toepassing van het beginsel dat de vernietiging van een norm nooit van rechtswege kan inwerken op « zijn gevolgen » (indien aan het woord « gevolgen » dezelfde betekenis wordt gegeven als de auteur van de nota bij het eerste verslag doet).

De bespreking in de werkgroep had onder meer betrekking op de moeilijkheden die verbonden zouden kunnen zijn aan de toepassing van artikel 1 van het ontwerp, zoals dit door de Commissie was aangenomen.

Il appartiendra pour le surplus à la Commission de décider si, comme le pense le groupe de travail, le pouvoir conféré à la Cour d'arbitrage de limiter l'effet rétroactif de ses arrêts peut aussi être sélectif selon les matières, pourvu que le principe d'égalité demeure respecté, ou si, au contraire, ce pouvoir ne peut s'exercer que dans le temps et indistinctement pour tous les effets de la disposition annulée. Comme on l'a vu, la loi du 28 juin 1983 a laissé indécise la réponse à cette question.

Le groupe de travail s'est prononcé favorablement sur la proposition de permettre à la Cour d'arbitrage de distinguer, pour limiter les effets de la rétroactivité, entre les matières, pour autant bien entendu qu'à l'intérieur de celles-ci elle se produisent par elles-mêmes aucun effet d'inexistence sur les

d) Conclusion à propos de l'article 1^{er} du projet

Telles sont les considérations qui ont été faites par le groupe de travail à propos de l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage en réponse aux observations fouillées et complètes que comporte la note publiée en annexe au premier rapport. On peut les résumer ainsi :

La Cour d'arbitrage n'a le pouvoir d'annuler que des normes législatives. Si elle peut sauver de l'effet rétroactif certains des actes administratifs et décisions juridictionnelles, fondés sur une norme législative annulée, elle n'a pas le pouvoir de prononcer leur annulation. Elle ne peut davantage choisir arbitrairement entre certains actes et d'autres : la Cour doit se prononcer par voie de disposition générale, ce qui ne l'empêche nullement de distinguer entre les matières. Enfin les annulations de normes législatives ne produisent par elles-mêmes aucun effet d'inexistence sur « actes et décisions » pris en vertu 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 appartenant à l'ordre judiciaire ou administratif. Telles sont les conclusions du groupe de travail qui s'est unanimement accordé sur un texte et sur l'interprétation qu'à donner à l'article 6.

II. Article 2

1. Le principe de la rétractation : critique des effets d'inexistence des annulations de normes législatives sur les jugements et arrêts

L'article 2 consacre le changement d'orientation du groupe de travail et l'application du principe selon lequel aucune annulation de normes ne peut agir de plein droit sur « ses effets » (si on donne au terme « effets » le sens que lui donnait l'auteur de la note annexée au premier rapport).

La discussion au sein du groupe de travail a porté notamment sur les difficultés que pouvait susciter l'application de l'article 1^{er} du projet voté par la Commission.

In een nota aan de werkgroep wees een lid op de kritiek die tijdens de voorgaande commissiebesprekingen was geuit.

Was het aanvaardbaar met name de sancties te doen vervallen die, bij samenloop van misdrijven, gesteld zijn op feiten die, hoe dan ook, strafbaar waren krachtens wetgevende teksten die niets te maken hadden met de vernietigde norm?

Die argumenten zijn reeds aangevoerd in het eerste verslag.

In die nota heeft een lid van de werkgroep gewezen op de moeilijkheden van de techniek waarin artikel 1 van het ontwerp aangenomen in de Commissie voorziet voor het geval er betwisting ontstaat over de vraag hoe ver het « ongedaan maken » werkt, waarop een partij zich beroept.

De woorden « wordt betwist » in artikel 1 waren immers dubbelzinnig en dreigden aanleiding te geven tot grote moeilijkheden, enerzijds wat de inhoud en anderzijds wat de rechtsgang betreft.

De auteur van de nota noemde de volgende voorbeelden :

a) Er is een voorwaardelijke veroordeling uitgesproken op grond van de vernietigde norm. De veroordeelde heeft zijn vrijlating of de terugbetaling van boeten niet te vragen. Hij heeft geen straf ondergaan. Er is geen betwisting denkbaar. Wel zou er een kunnen zijn over de kosten. Maar waarschijnlijk zal de veroordeelde, om allerlei redenen, bijvoorbeeld omdat hij ook op andere gronden werd vervolgd of wegens het vrij geringe bedrag van die kosten, van de Staat niets terugvorderen ingevolge het vernietigend arrest. Aangezien er niets te betwisten valt, zal er ook geen procedure betreffende die betwisting worden ingesteld. Later wordt dezelfde persoon vervolgd wegens een ander misdrijf. Het openbaar ministerie beroept zich op herhaling. De verdachte voert aan dat de eerste veroordeling « ongedaan gemaakt is ». Op dat tijdstip ontstaat er een betwisting. Maar de procedure tot « intrekking » is niet meer mogelijk, omdat de termijn van zes maanden waarin artikel 1147bis, § 4, van het ontwerp voorziet, verstreken is.

Een ander voorbeeld : de veroordeelde zit in de gevangenis. Hij eist zijn invrijheidstelling ingevolge het arrest van het Arbitragehof. Hij wordt in vrijheid gesteld en ontvangt een vergoeding die hem bevredigend lijkt. Er is dus geen enkele betwisting. Later wordt dezelfde persoon vervolgd wegens een ander misdrijf. Hier rijst het probleem van herhaling of van gewoontemisdrijf. Is de rechtbank gebonden door het besluit van de gevangenisdirecteur die de betrokkene in vrijheid heeft gesteld, zelfs al komt dat besluit haar kennelijk verkeerd voor?

b) Meer in het algemeen, wie zal de aanzet geven tot de « betwisting », ten gevolge waarvan de zaak bij de bevoegde rechter aanhangig zal worden gemaakt? Men kan zich voorstellen dat de betrokken ministers aan hun respectieve diensten strenge richtlijnen zullen geven om te verhinderen, bij voorbeeld, dat een veroordeelde in vrijheid wordt gesteld,

Dans une note remise au groupe de travail un membre soulignait les critiques qui avaient été formulées lors des précédents débats en Commission.

Était-il admissible notamment de supprimer les sanctions qui, en cas de concours d'infractions, s'attachaient à des faits qui, en tout état de cause, étaient punissables en vertu de textes législatifs totalement étrangers à la norme annulée?

Ces arguments ont déjà été évoqués dans le premier rapport.

Dans cette note, un membre du groupe de travail a souligné les difficultés du mécanisme prévu à l'article 1^{er} du projet voté en Commission lorsqu'une contestation s'élève sur la portée de l'effet de « non avenu » invoqué par une partie.

En effet, le terme « contestation » utilisé à l'article 1^{er} était ambigu et risquait de donner lieu à de grandes difficultés, d'une part sur le fond et, d'autre part, quant à la procédure.

L'auteur de la note citait les exemples suivants :

a) Un individu a fait l'objet d'une condamnation conditionnelle « fondée sur la norme annulée ». Il n'a pas à solliciter son élargissement ou la restitution des amendes. Il n'a subi aucune peine. Il n'y a guère de contestation concevable. On pourrait en imaginer une concernant les frais. Mais il est probable que, pour diverses raisons, par exemple parce qu'il était poursuivi aussi pour d'autres causes ou en raison du montant relativement minime de ces frais, le condamné ne réclame rien à l'État à la suite de l'arrêt d'annulation. Aucune contestation ne pouvant avoir lieu, la procédure portant sur cette contestation ne sera donc pas entreprise. Plus tard, le même individu est poursuivi pour une autre infraction. Le Ministère public invoque la récidive. Le prévenu fait valoir que la première condamnation est « non avenue ». Une contestation naît à ce moment. Mais la procédure n'est plus possible parce que le délai de six mois prévu à l'article 1147bis, § 4, du projet est expiré.

Autre exemple : le condamné est en prison. Il exige sa libération à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Elle lui est accordée, de même qu'une indemnité qui lui paraît satisfaisante. Il n'y a donc aucune contestation. Plus tard, le même individu est poursuivi pour une autre infraction. Le problème de la récidive ou de la délinquance d'habitude se pose. Le tribunal est-il lié par la décision du directeur de la prison qui a libéré l'individu, même si cette décision lui paraît manifestement erronée?

b) D'une manière plus générale, qui va provoquer la « contestation » à la suite de laquelle le juge compétent sera saisi? On peut imaginer que, les ministres intéressés donneront à leurs administrations respectives des instructions rigoureuses afin que, par exemple, un condamné ne soit pas libéré, s'il est détenu, ou déchargé d'une amende, sans qu'il soit avéré,

indien hij in de gevangenis zit, of ontslagen wordt van de geldboete, zonder dat gebleken is, enerzijds, dat de veroordeling wel degelijk gegrond was op de vernietigde bepaling en, anderzijds, dat een zelfde of zelfs strengere veroordeling niet uitgesproken had kunnen worden op grond van een andere bepaling en, meestal, op grond van de bepaling die de vernietigde norm heeft doen vervallen door een bepaling die onafscheidelijk verbonden is met de vernietigde norm en die alzo opnieuw van kracht zou worden ten gevolge van de vernietiging. Welke ambtenaar en van welk niveau zal het aandurven om, soms bij zeer ernstige feiten, die strenge richtlijnen niet nog strenger toe te passen? Derhalve zal de « betwisting » praktisch altijd uitgaan van de veroordeelde die, ongeacht de kwalificatie van de gekozen procedure, de opheffing van zijn veroordeling zal moeten zien te verkrijgen. Het « ongedaan » maken van die veroordeling zal dus alleen als resultaat hebben dat aan de administratie een in theorie complexe, maar in de praktijk nutteloze bevoegdheid wordt verleend en dat de nauwgezetste ambtenaren nog meer last en kommer krijgen, zonder te rekenen met de tijd die, in het nadeel van de veroordeelde, nodig zal zijn om uit te maken of er al dan niet iets betwist wordt en wat. Deze argumenten, samen met de kritiek op het voorstel om de handelingen als niet-bestaande te beschouwen, hebben geleid tot een diepgaande wijziging van de tekst die de Commissie voor artikel 1 had aangenomen.

De Regering was bereid de problematiek te herzien en stelde de nieuwe formulering voor. Alle leden van de werkgroep waren het erover eens dat ter wille van de rechtszekerheid moest worden afgestapt van de idee dat vernietiging van de normen tot gevolg had dat de vonnissen en arresten niet bestonden, en dat de beslissingen in strafzaken dus onderworpen behoorden te worden aan de regels van de intrekking.

De vernietiging van een wetgevende norm van strafrechtelijke aard kan een vonnis of arrest van de strafrechter niet « ongedaan maken ». Dergelijke vonnissen en arresten zullen dus hun volle werking behouden, zolang zij niet zijn ingetrokken door een andere rechterlijke beslissing. Een veroordelend vonnis of arrest moet namelijk worden ingetrokken, en wel door het gerecht dat het vonnis of arrest het laatst heeft gewezen.

Zoals opgemerkt, is intrekking echter alleen mogelijk indien de beslissing in kracht van gewijsde is gegaan.

Zolang een wettelijk georganiseerd beroep openstaat, zal de rechtzoekende zich in beginsel wenden tot de instantie van beroep (zie hierna, uiteenzetting van de rapporteur over het probleem van de termijnen, hoofdstuk D, 3°).

2. Omvang van de intrekkingbevoegdheid

De wending « in zoverre zij gegrond is op een bepaling van een wet of een decreet », zoals die voorkomt in artikel 2, beperkt de herzieningsbevoegdheid van de rechter. Ingetrokken kunnen immers alleen worden de beslissingen die voortvloeien uit de vernietigde norm en die er noodzakelijkerwijze

d'une part, que la condamnation était bien fondée sur la disposition annulée et, d'autre part, qu'une condamnation identique, voire plus sévère, n'aurait pas pu être prononcée sur la base d'une autre disposition et, le plus souvent, de celle que la norme annulée aurait abrogée par une disposition indissociable de la disposition annulée et qui se trouverait ainsi remise en vigueur à la suite de l'annulation. Quel fonctionnaire et de quel niveau osera, parfois devant des faits graves, prendre la responsabilité de ne pas renchérir encore sur la rigueur de ces instructions dans l'application qu'il lui incombera d'en faire? Dès lors, la « contestation » viendra pratiquement toujours du condamné qui, quelle que soit la qualification de la procédure retenue, devra tenter d'obtenir la suppression de sa condamnation. De déclarer celle-ci « non avenue » n'aura donc servi qu'à donner à l'administration une compétence théoriquement complexe mais pratiquement sans objet et à causer un surcroît de charges et de soucis aux fonctionnaires les plus scrupuleux, sans compter le temps qu'aura pris, au préjudice du condamné, la détermination du point de savoir s'il y a ou non contestation et sur quel objet. Ces arguments joints aux critiques — rappelées — des solutions fondées sur les effets d'inexistence aboutirent à une modification substantielle de l'article 1^{er} du projet voté en Commission.

Le Gouvernement accepta de revoir les termes du problème et proposa la formulation nouvelle. Tous les membres du Groupe s'accordèrent sur le fait qu'il fallait supprimer, pour préserver la sécurité juridique, les effets d'inexistence des annulations de normes sur les jugements et arrêts et donc qu'il convenait de soumettre les décisions pénales aux règles de la rétractation.

L'annulation d'une norme législative de nature pénale ne peut rendre « non avenue » les jugements et arrêts rendus par les juridictions pénales. Ceux-ci garderont donc tous leurs effets tant qu'ils n'auront pas été rétractés par une autre décision judiciaire. Le jugement ou l'arrêt de condamnation doit, en effet, être rétracté, c'est-à-dire retiré par la juridiction qui l'a rendu en dernier lieu.

Comme cela a été rappelé déjà, l'accès à la rétractation n'est cependant possible que si la décision est passée en force de chose jugée.

Si un recours organisé par la loi demeure ouvert, le justiciable, en principe, saisira l'instance de recours. (Voir ci-après, l'exposé du rapport sur la question des délais, chapitre D, 3°.)

2. L'étendue du pouvoir de rétractation

Le terme : « dans la mesure où elles sont fondées sur une disposition d'une loi ou d'un décret » et dont il est question à l'article 2 limite le pouvoir de révision du juge. Ne peuvent, en effet être rétractées que les décisions qui découlent de la norme annulée et qui lui sont liées par un lien de

mee verbonden zijn. De werkgroep heeft de voorkeur gegeven aan de formule van artikel 1 boven een andere volgens welke « de beschikkingen van de bestreden beslissing die het noodzakelijk gevolg zijn van de vernietigde wet of het vernietigd decreet, kunnen worden ingetrokken ».

De termen van het nieuwe artikel 2 geven duidelijker aan dat een beschikking die niet noodzakelijk haar grondslag vindt in de vernietigde wetgevende bepaling, niet kan worden ingetrokken. De band die bestaat tussen de vernietigde norm en het beschikkend gedeelte van de beslissing geeft aan in hoeverre de rechter bevoegd is tot intrekking.

3. Uitbreiding van de intrekkingbevoegdheid tot de beslissingen gegrond op verordeningen ter uitvoering van een vernietigde wetgevende norm

Artikel 2 — bevat evenals overigens ook artikel 8 van het nieuwe ontwerp — een belangrijke nieuwigheid ten opzichte van het voorgaande ontwerp.

De intrekkingbevoegdheid van de rechter wordt namelijk uitgebreid tot de rechterlijke beslissingen gegrond op de bepalingen van een vernietigde wet of een vernietigd decreet niet alleen, maar ook tot de vonnissen en arresten gegrond op een verordening ter uitvoering van een vernietigde wetgevende norm.

Deze nieuwe bepaling is in de tekst neergelegd na een langdurig debat over de strekking van artikel 1 van het ontwerp, dat de Commissie had aangenomen.

Men zal zich herinneren dat volgens die tekst de beslissingen in strafzaken gegrond op een wetgevende norm die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, van rechtswege ongedaan gemaakt werden.

Volgens die bepalingen hadden de ambtenaren (gevangenisdirecteurs, enz.) zelf moeten nagaan of een vonnis op basis waarvan een persoon was aangehouden, wel gegrond was op een wetgevende norm op welke vernietiging men zich beroept.

Toen werd opgemerkt dat veel beslissingen in strafzaken niet op basis van een wet of een decreet worden genomen, maar op basis van een uitvoeringsbesluit. De wetgever draagt vaak aan de uitvoerende macht de zorg op om de norm toe te passen, de misdrijven te omschrijven en de straffen te bepalen.

Hoe was derhalve, met toepassing van artikel 1 van het ontwerp, de toestand van degene die bijvoorbeeld veroordeeld zou zijn tot gevangenisstraf op basis van een koninklijk besluit ter uitvoering van een vernietigde wet?

Terwijl degene die veroordeeld was op basis van de vernietigde wet, van ambtswege vrijuit ging — voor zover er geen enkele betwisting rees — kon degene die veroordeeld was op basis van een koninklijk besluit ter uitvoering van dezelfde wet, niet van zijn veroordeling worden ontheven.

Met de tekst van de Commissie was het immers niet mogelijk om de vernietiging rechtstreeks te doen inwerken

nécessité. Le groupe de travail a préféré la formule de l'article 1^{er} plutôt qu'une autre qui stipulait « que les dispositions de la décision entreprise qui constituent la conséquence nécessaire de la loi ou du décret annulé peuvent être rétractées ».

Les stipulations du nouvel article 2 indiquent plus nettement qu'une disposition qui ne trouve pas nécessairement son fondement dans la disposition législative annulée ne peut être rétractée. Le lien qui unit la norme annulée au dispositif de la décision donne la mesure du pouvoir de rétractation du juge.

3. L'extension du pouvoir de rétractation aux décisions fondées sur des règlements pris en vertu d'une norme législative annulée

L'article 2 — comme du reste l'article 8 du nouveau projet — introduit une innovation importante par rapport au projet précédent.

En effet, le pouvoir de rétractation de la juridiction est étendu non seulement aux décisions judiciaires fondées sur les dispositions d'une loi ou d'un décret annulés, mais aussi aux jugements d'arrêts fondés sur un règlement pris en exécution d'une norme législative annulée.

Cette disposition nouvelle a été insérée dans le texte à la suite d'un long débat sur la portée de l'article 1^{er} du projet voté précédemment par la Commission.

Ce texte, on s'en souvient, déclarait qu'étaient de plein droit non avenues les décisions pénales fondées sur une norme législative annulée par la Cour d'arbitrage.

A suivre ces stipulations, les fonctionnaires (directeurs de prison, etc.) avaient à vérifier par eux-mêmes si un jugement sur la foi duquel une personne était arrêtée était bien fondé sur une norme législative dont on invoquait l'annulation.

On remarqua alors que beaucoup de décisions pénales sont prises non pas sur base d'une loi ou d'un décret, mais d'un arrêté d'application. Le législateur délègue fréquemment au pouvoir exécutif le soin d'appliquer sa norme, de définir les infractions et de comminer les peines.

Dès lors, quelle pouvait être, en application de l'article 1^{er} du projet, la situation de celui qui, par exemple, aurait été condamné à une peine de prison sur la base d'un arrêté royal pris en vertu d'une loi annulée?

Alors même que celui qui avait été condamné sur la base de la loi annulée était, d'office, libéré de toute condamnation — pour autant qu'aucune contestation ne s'élève — la personne condamnée sur la base d'un arrêté royal pris en vertu de la même loi ne pouvait être déchargée des condamnations qui la frappaient.

En effet, le projet voté par la Commission ne permettait pas d'induire d'une annulation des effets directs sur les

op de bestuurshandelingen ter uitvoering van de vernietigde wetgevende norm. Die handelingen — in het genoemde voorbeeld een koninklijk besluit — bleven dus onaangetast. De vernietiging werkt niet terug op die handelingen en deze konden door de Raad van State alleen worden vernietigd binnen de wettelijke termijn van zestig dagen, welke termijn — bij veronderstelling — reeds lange tijd verstreken zou zijn.

Hoogstens had men de toepassing van dat koninklijk besluit kunnen weigeren op grond van artikel 107 van de Grondwet. En dan nog moest een dergelijke vordering ontvankelijk zijn ten aanzien van een vonnis dat in kracht van gewijsde is gegaan.

Het artikel, zoals de Commissie het had aanvaard, bracht dus geen oplossing voor toestanden die niettemin geregeld moesten worden op dezelfde wijze als die welke het gevolg waren van de onmiddellijke toepassing van de wetgevende norm in het beschikkend gedeelte van een vonnis.

Welke oplossing kiezen ?

Men had kunnen aannemen dat alle vonnissen in strafzaken, rechtstreeks gewezen krachtens een vernietigde wet of een verordening ter uitvoering van zodanige wet, ambtshalve ongedaan gemaakt zouden worden, dat ze met andere woorden van rechtswege niet zouden bestaan. Die mogelijkheid werd afgewezen. Behalve dat een dergelijke oplossing in strijd zou zijn met onze juridische traditie (*cf.* de bovenstaande overwegingen in verband met artikel 6 van de wet van 28 juni 1983 en met artikel 1 van het ontwerp aangenomen door de Commissie), zou ze de beoordelingsbevoegdheid van hen die van nabij of van ver belast zijn met de tenuitvoerlegging van de vonnissen, nog meer verruimen. Ze zouden niet alleen de draagwijdte van de vernietiging van de norm op de vonnissen moeten beoordelen, maar ook hebben moeten nagaan in hoeverre de vernietiging inwerkt op de toepassingsverordening.

Het gevaar van betwisting en onzekerheid zou nog groter worden.

Moest men derhalve de termijn van het beroep tot vernietiging voor de de Raad van State opnieuw doen ingaan ?

Deze oplossing, hoe rechtlijnig ook, zou de procedures en het aantal rechtsprekende instanties hebben vermenigvuldigd, terwijl allerwegen de nadruk werd gelegd op de noodzaak om vooral in strafzaken de procedure van beroep te verlichten en te vereenvoudigen.

De werkgroep heeft dan ook een vlottere oplossing bedacht. De rechter die zich over de intrekking moet uitspreken, zal bevoegd zijn om niet alleen te oordelen over de invloed van de vernietiging van de wet of het decreet op het vonnis, maar ook van de verordeningen ter uitvoering van de vernietigde norm, wanneer het vonnis gegrond is op een dergelijke uitvoeringsmaatregel.

Het betreft hier een bijzondere toepassing van artikel 107 van de Grondwet, ook al zal de rechter ter zake andersom te werk gaan dan hij gewoonlijk doet.

actes administratifs pris en vertu de la norme législative annulée. Ces actes — et dans l'exemple choisi, un arrêté royal — demeuraient donc intangibles. Ils n'étaient pas atteints par l'effet rétroactif et ne pouvaient être annulés par le Conseil d'Etat que dans le délai légal de soixante jours, délai par hypothèse expiré depuis longtemps.

Tout au plus aurait-on pu refuser l'application de cet arrêté royal sur base de l'article 107 de la Constitution. Encore fallait-il qu'une telle demande soit recevable à l'encontre d'un jugement coulé en force de chose jugée.

Ainsi, l'ancien article du projet voté en Commission laissait-il sans solution des situations qui cependant devraient être réglées de la même manière que celles qui résultaient de l'application directe de la norme législative dans le dispositif d'un jugement.

Quelle solution choisir ?

On pouvait décider que tous les jugements pénaux pris directement en fonction d'une loi annulée — ou d'un règlement pris en application d'une telle loi —, seraient d'office non avenus, qu'ils seraient, en d'autres termes, frappés de plein droit par un effet d'inexistence. Cette éventualité ne fut pas retenue. Outre qu'une telle solution heurterait nos traditions juridiques (*cf.* les considérations ci-avant sur l'article 6 de la loi du 28 juin 1983 et sur l'article 1^{er} du projet voté en Commission), elle étendait encore le pouvoir d'appréciation de ceux qui de près ou de loin étaient chargés de l'exécution des jugements. Non seulement ils auraient eu à apprécier la portée de l'annulation de la norme sur les jugements, mais ils auraient dû juger aussi dans quelle mesure le règlement d'application était atteint par l'annulation.

Les risques de contestation et d'insécurité s'en trouvaient multipliés.

Fallait-il, dès lors, rouvrir le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat ?

Cette solution pour rigoureuse qu'elle soit, eût multiplié les procédures et les instances, alors que, de tous côtés, on soulignait la nécessité, particulièrement en matière pénale, d'alléger et de simplifier les recours.

Aussi le groupe de travail s'accorda-t-il sur une solution plus expédiente. Le texte donne compétence au juge de la rétractation d'apprécier non seulement l'incidence sur le jugement de l'annulation de la loi et du décret, mais aussi celle du règlement pris en application de la norme annulée lorsque le jugement est fondé sur un tel acte d'exécution.

Il s'agit d'une application particulière de l'article 107 de la Constitution, même si cette application s'opère en sens inverse de la démarche habituelle du juge.

De rechter vernietigt de verordening niet als gevolg van de vernietiging van de wetgevende norm. Hij neemt alleen de toepassing ervan weg. Dezelfde regel zal worden gesteld voor de intrekking van de rechterlijke beslissingen gewezen in burgerlijke zaken.

III. Artikel 3

Artikel 3 bepaalt dat het recht om de intrekking te vorderen behoort aan het openbaar ministerie, aan de veroordeelde en aan verschillende andere personen.

Men zal merken dat het openbaar ministerie eerst genoemd wordt, d.w.z. andersom dan in de artikelen van het Wetboek van strafvordering betreffende de herziening van de beslissingen in strafzaken. De reden van die omkering is niet toevallig.

Volgens de werkgroep en de Minister van Institutionele Hervormingen staat het namelijk aan het openbaar ministerie om de intrekking te vorderen van de vonnissen en arresten gegrond op een wetgevende norm die door het Arbitragehof is vernietigd.

Hoewel het er niet zo letterlijk staat, gaat het wel degelijk om een verplichting. De bedoeling is te voorkomen dat degenen die veroordeeld zijn op basis van een vernietigde norm, verplicht worden zelf het initiatief tot een rechtszaak te nemen. De redenen die ten grondslag lagen aan de radicale oplossing van het vroegere artikel 1 van het ontwerp, zoals de Commissie het had aangenomen, blijven gelden voor de oplossing die de werkgroep voorstelt.

IV. Artikel 4

Artikel 4 bepaalt op welke wijze de zaak aanhangig wordt gemaakt.

Dat zal gebeuren hetzij door een vordering van het openbaar ministerie, hetzij door een enkel verzoekschrift.

Een brief is voldoende, voor zover daarin wordt aangegeven op welke grond de vordering wordt ingesteld.

De procedure wordt dus vereenvoudigd. Zij is bovendien kosteloos. De kosten komen ten laste van de Staat.

In paragraaf 7 ten slotte wordt een termijn gesteld : zes maanden.

Over de duur van die termijn kan worden beraadslaagd. Is het gewenst zulk een lange termijn te handhaven ? De Commissie zal hieromtrent een besluit moeten nemen.

V. Artikel 5

Artikel 5 omschrijft hoe ver de intrekking strekt. Welke bevoegdheden heeft de rechter die beslist dat een beslissing in strafzaken zal worden ingetrokken ?

1. Paragraaf 1 bepaalt dat de veroordelingen in strafzaken gegrond op een vernietigde wet of een vernietigd decreet,

Le juge n'annule pas l'acte réglementaire en conséquence de l'annulation de la norme législative. Il en écarte seulement l'application. La même règle sera formulée pour la rétractation des décisions judiciaires prises en matière civile.

III. Article 3

L'article 3 stipule que le droit de demander la rétractation appartient au ministère public, au condamné et à diverses autres personnes.

On remarquera que le ministère public est cité en premier lieu, c'est-à-dire en ordre inverse de celui retenu dans les articles du Code d'instruction criminelle relatifs à la révision des décisions pénales. La raison de cette inversion n'est pas le fait d'un hasard.

Selon le groupe de travail et le Ministre des Réformes institutionnelles, en effet, il appartient au ministère public de prendre l'initiative de la demande de rétractation des jugements et arrêts qui se sont fondés sur une norme législative annulée par la Cour d'arbitrage.

Sans que cela soit exprimé littéralement, il s'agit bien d'une obligation. Il s'agit d'éviter à ceux qui ont été condamnés sur la base d'une norme annulée l'obligation de prendre l'initiative d'une procédure. On constate que les raisons qui avaient justifié l'adoption de la solution radicale de l'ancien article 1^{er} du projet voté par la Commission persistent dans la solution proposée par le groupe de travail.

IV. Article 4

L'article 4 définit la façon dont les juridictions seront saisies.

Elles le seront soit par le réquisitoire du ministère public, soit par simple requête.

Une lettre peut suffire pour autant qu'elle indique le fondement de la demande.

La procédure est donc simplifiée. Elle est de surcroît gratuite. Les frais sont mis à charge de l'Etat.

Enfin, un délai est prévu au § 7 : il s'agit d'un délai de six mois.

La durée du délai peut faire l'objet d'une délibération. Est-il opportun qu'un délai aussi long soit maintenu ? La Commission devra en délibérer.

V. Article 5

L'article 5 définit le champ d'application de la rétractation. Quels sont les pouvoirs du juge lorsqu'il décide de retirer une décision pénale ?

1. Le paragraphe 1^{er} stipule que dans les limites où elle est prononcée, la rétractation rend non avenues les con-

evenals de beslissingen tot opschorting van de uitspraak van dergelijke veroordelingen door de intrekking ongedaan worden gemaakt binnen de perken waarin zij is uitgesproken. De rechter die de intrekking uitspreekt, kan alleen die beschikkingen intrekken die het noodzakelijke gevolg zijn van de vernietigde norm. De intrekking werkt dus in zoverre de beslissing noodzakelijkerwijze volgt uit de bepalingen van de vernietigde norm.

2. Krachtens het tweede lid gelast de rechter dat de terugbetaling van een ten onrechte geïnde geldboete vermeerderd zal worden met de wettelijke rente.

Er is namelijk een bijzondere bepaling opgenomen voor de geldboeten. Die bepaling was noodzakelijk omdat ze een uitzondering vormt. In alle andere gevallen van terugbetaling is de wettelijke rente niet verschuldigd.

3. Het volgende lid verwijst naar artikel 28 van de wet van 20 april 1874. Volgens dat artikel kan een vergoeding worden toegestaan aan hen die ten onrechte gedetineerd waren. Hier wordt dus toepassing gegeven aan een bepaling die al in ons recht bestaat. Wie in voorlopige hechtenis heeft gezeten zonder gevolg, kan immers schadeloosstelling eisen, waarvan het bedrag naar billijkheid wordt vastgesteld en volgens een in artikel 28 bepaalde procedure.

4. Anders dan in de vroeger gekozen oplossingen bekrachtigt paragraaf 2 van artikel 5 (thans paragraaf 5) de praktijk volgens welke de rechter zich onbevoegd verklaart om uitspraak te doen op de burgerlijke vordering, wanneer hij beslist dat de strafbepaling waarvan de schending door de burgerlijke partij wordt aangevoerd, niet van toepassing is op de beklaagde.

Die praktijk is door de heer Krings, procureur-generaal, zeer goed toegelicht in een noot onder het arrest van het Hof van Cassatie van 25 mei 1973 (Verzameling 1973, blz. 937 e.v.).

« De burgerlijke rechtsvordering die voor het gerecht is gebracht, waarbij de strafvordering aanhangig is overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, is hierop gegrond dat de door de burgerlijke partij opgelopen schade haar oorzaak vindt in een fout die onder de toepassing valt van de strafwet. De burgerlijke rechtsvordering steunt dus uitsluitend op de delictuele aansprakelijkheid, dat wil zeggen ofwel op een fout met een opzettelijk karakter ofwel op een fout die te wijten is aan een schuldige nalatigheid. »

« Wanneer de rechter voor wie de strafvordering aanhangig is, beslist dat de beklaagde de hem telastgelegde fout niet heeft gepleegd, beslist hij noodzakelijk dat de grondslag van de burgerlijke rechtsvordering niet bewezen is. De vordering van de burgerlijke partij is aldus definitief berecht. De burgerlijke partij kan derhalve dezelfde vordering, d.w.z. een op hetzelfde misdrijf gegronde vordering, voor een andere rechter brengen, zelfs voor een burgerlijke rechter, zonder dat tegen deze partij de exceptie van het gezag van gewijsde aangevoerd kan worden. »

« De burgerlijke partij zou zich desnoods kunnen beroepen op een andere fout, hetzij een oneigenlijke hetzij een contrac-

damnations pénales fondées sur la loi ou le décret annulés ainsi que les décisions de suspension du prononcé de telles condamnations. Le juge de la rétractation ne peut rétracter que les dispositions qui sont la conséquence nécessaire de la norme annulée. La rétractation opère donc dans la limite du lien de nécessité existant entre la décision et les dispositions de la norme annulée.

2. En vertu du deuxième alinéa, le juge ordonne que le remboursement de l'amende perçue indûment sera augmenté des intérêts légaux.

Une disposition spéciale est en effet prévue pour les amendes. Cette disposition était nécessaire car elle est d'exception. Dans tous les autres cas de remboursement les intérêts légaux ne sont pas dus.

3. L'alinéa suivant se réfère à l'article 28 de la loi du 20 avril 1974. Cet article permet d'accorder des indemnités à ceux qui ont été détenus indûment. Il s'agit donc d'appliquer une disposition qui existe déjà dans notre droit. Le détenu qui a subi une détention préventive inopérante peut réclamer en effet une indemnisation qui est fixée en équité et qui est réclamée selon une procédure prévue à l'article 28.

4. S'écartant des solutions retenues antérieurement, le paragraphe 2 de l'article 5 (devenu le § 5) consacre la pratique selon laquelle le juge se déclare incompétent pour statuer sur l'action civile lorsqu'il décide que la disposition pénale dont la violation était invoquée par la partie civile est inapplicable au prévenu.

La portée de cette pratique a été parfaitement explicitée par M. le procureur général Krings dans une note publiée sous l'arrêt de la Cour de Cassation du 25 mai 1973 (*Pas.* 1973, I, pp. 895 et suivantes).

« L'action civile qui est portée devant la juridiction saisie de l'action publique, conformément aux articles 3 et 4 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, est fondée sur ce que le dommage encouru par la partie civile trouve sa cause dans une faute qui tombe sous l'application de la loi pénale. L'action civile repose donc exclusivement sur la responsabilité délictuelle, c'est-à-dire soit sur une faute qui a un caractère dolo, soit une faute qui doit être attribuée à une négligence coupable. »

« Lorsque le juge saisi de l'action publique décide que le prévenu n'a pas commis le fait qui est mis à charge de ce dernier, il décide nécessairement que le fondement sur lequel repose l'action civile n'est pas établi. La demande de la partie civile est ainsi définitivement jugée. La partie civile ne peut, dès lors plus porter la même demande, c'est-à-dire une demande fondée sur le même fait punissable devant un autre juge, fût-ce un juge civil, sans qu'elle puisse se voir opposer l'exception de l'autorité de chose jugée. »

« Mais la partie civile pourrait, le cas échéant, invoquer une autre faute soit délictuelle, soit quasi délictuelle, soit contrac-

tuele, en op grond hiervan bij de burgerlijke rechter een nieuwe rechtsvordering instellen. »

« Wanneer strafgerichten de beklaagde vrijspreken van de hem telastegelegde misdrijven, die aan de burgerlijke rechtsvordering ten grondslag liggen, hebben zij de gewoonte om zich onbevoegd te verklaren voor de kennisneming van de burgerlijke rechtsvordering tegen de vrijgesproken beklaagde. Deze beslissing betekent dat op basis van de telastelegging de vordering tot goedmaking van de schade ongegrond is en dat, daar de beklaagde het strafbaar feit niet gepleegd heeft waarvoor hij strafbaar is, de rechter voor wie de strafvordering aanhangig is, onbevoegd is om uitspraak te doen over een andere grondslag (ditmaal uitsluitend een burgerlijke grondslag), die ook tot basis kon dienen voor de vordering van de burgerlijke partij. »

« De beslissing waarbij het gerecht zich onbevoegd verklaart, heeft dus geen betrekking op de burgerlijke rechtsvordering zoals deze *hic et nunc* is ingesteld; zij betekent dat de rechter voor wie de strafvordering aanhangig is, onbevoegd is om kennis te nemen van een gewijzigde vordering. Er kan immers geen sprake zijn van een wijziging van de juridische grondslag van de burgerlijke vordering voor deze rechter, zoals bedoeld in artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek. »

« Voor de burgerlijke rechter is een dergelijke wijziging mogelijk : de aanvoering voor deze rechter van een delictuele aansprakelijkheid staat het beroep, tijdens hetzelfde geding, op een contractuele of quasi-delictuele aansprakelijkheid niet in de weg, voor zoverre de nieuwe op tegenspraak genomen conclusies berusten op een feit of akte in de dagvaarding aangevoerd. Dit is niet het geval voor de rechter bij wie de strafvordering aanhangig is, omdat deze rechter in burgerlijke zaken slechts bevoegd is als de beklaagde het strafbaar feit heeft gepleegd dat hem ten laste gelegd is en ten grondslag ligt aan de burgerlijke rechtsvordering, zoals deze voor hem is gebracht. »

« De rechter voor wie de strafvordering is gebracht zou dus evenzo kunnen zeggen dat de rechtsvordering van de burgerlijke partij onmiddellijk ongegrond is, omdat de oorzaak van deze vordering, nl. het misdrijf, niet bewezen is. Daardoor zou niet vooraf worden beslist over de grondslag van een andere vordering die voor de burgerlijke rechter is gebracht uit hoofde van een en dezelfde schade, doch op grond van een andere fout dan die, welke voor de strafrechter aan de beklaagde werd telastegelegd. Dienaangaande kan men zich afvragen of het beschikkende gedeelte waarbij de rechter zich onbevoegd verklaart het meest aangewezen is, aangezien de rechter in elk geval geen uitspraak moet doen op een rechtsvordering die voor hem niet of nog niet aanhangig is. » (1)

(1) 's Hof's rechtspraak is in die zin vastgesteld. Dit is onder meer het geval in de arresten van 11 april 1958 (*Bull. en Pasic.*, 1958, 1, 870) en 14 april 1970 (Arr. cass., 1970, blz. 747). Men raadplege ook Cass., 27 juli 1891 (*Bull. en Pasic.*, 1892, 1, 272); 18 november 1909 (*ibid.*, 1909, 1, 438); 28 september 1931 (*ibid.*, 1931, 1, 235 en noot 1, blz. 236); 16 december 1968 (Arr. Cass., 1969, blz. 381); 8 september 1969 (Arr. Cass., 1970, blz. 22); 14 september 1970 (*ibid.*, 1971, blz. 40); *Faustin-Hélie*, d. II, nr. 3383; *Garraud*, d. I, nrs. 186 e.v.; *Haus*, d. II, nrs. 1301 en 1405.

tuelle, et introduire sur cette base une nouvelle demande devant le juge civil. »

« Les juridictions pénales ont coutume, lorsqu'elles acquittent le prévenu des préventions mises à sa charge et servant de fondement à l'action civile, de déclarer qu'elles ne sont pas compétentes pour connaître de l'action civile contre le prévenu acquitté. Cette décision signifie que, sur la base de la prévention, la demande tendant à obtenir réparation de dommage n'est pas fondée et que, le prévenu n'ayant pas commis le fait punissable pour lequel il était poursuivi, le juge saisi de l'action publique n'est pas compétent pour se prononcer sur un autre fondement (exclusivement civil cette fois), qui pourrait aussi servir de base à la demande de la partie civile. »

« La décision d'incompétence ne porte donc pas sur l'action civile telle qu'elle est exercée *hic et nunc*; elle signifie que le juge saisi de l'action publique n'a pas le pouvoir de connaître d'une demande modifiée. Il ne peut en effet être question devant ce juge de modifier le fondement juridique de la demande civile, comme le prévoit l'article 807 du Code judiciaire. »

« Devant le juge civil une telle modification est possible : après avoir invoqué devant ce juge une responsabilité délictuelle, il est possible, au cours de la même instance, d'invoquer une responsabilité contractuelle ou quasi délictuelle, pour autant que les conclusions nouvelles, contradictoirement prises, reposent sur un fait ou un acte qui a été invoqué dans l'acte introductif d'instance. Il n'en va pas de même devant le juge saisi de l'action publique, parce que ce juge n'est compétent, en matière civile, que pour autant que le prévenu ait commis l'acte délictuel qui lui est reproché et qui est le fondement de l'action civile, telle que celle-ci a été portée devant lui. »

« Le juge saisi de l'action publique pourrait donc aussi bien déclarer que *hic et nunc* la demande de la partie civile n'est pas fondée, cette décision signifiant que la cause de cette demande, à savoir l'infraction, n'est pas établie. Une telle décision ne préjugerait pas du fondement d'une autre demande portée devant le juge civil du chef du même dommage, mais sur la base d'une faute différente de celle qui était reprochée au pénal. On peut, à cet égard, se demander si le dispositif par lequel le juge se déclare incompétent est le plus approprié, le juge n'ayant, en toute hypothèse, pas à statuer sur une action dont il n'est pas ou pas encore saisi. » (1)

(1) La jurisprudence de la Cour est fixée dans le sens qui vient d'être indiqué, notamment dans ses arrêts des 11 avril 1958 (*Bull. et Pas.*, 1958, 1, 870) et 14 avril 1970 (*ibid.*, 1970, I, 698). On peut aussi consulter Cass., 27 juillet 1891 (*ibid.*, 1891, I, 228); 23 mai 1892 (*ibid.*, 1892, I, 272); 18 novembre 1909 (*ibid.*, 1909, I, 138); 28 septembre 1931 (*ibid.*, 1931, I, 235 et la note 1, p. 236); 16 décembre 1968 (*ibid.*, 1969, I, 359); 8 septembre 1969 (*ibid.*, 1970, I, 22); 14 septembre 1970 (*ibid.*, 1971, I, 34); *Faustin-Hélie*, t. II, n° 3383; *Garraud*, t. I^{er}, n° 186 et suiv.; *Haus*, t. II, n° 1301 et 1405.

De noot van procureur-generaal Krings verduidelijkt dus de reden en de strekking van de bepalingen van het ontwerp en inzonderheid van § 2 van artikel 5 (thans § 5).

Deze nieuwe § 5 bepaalt dat na intrekking van de strafnorm de rechter de rechtzoekende verwijst naar de burgerlijke rechter. Zijn beslissing bindt de rechter naar wie de zaak is verwezen, met dien verstande dat diens recht om de zaak zelf te beoordelen onverkort blijft ... De artikelen 660 tot 663 en het nieuwe artikel 1147bis, § 1 en § 2, van het Gerechtelijk Wetboek regelen deze verwijzing naar de burgerlijke rechtscolleges en bepalen de omvang van de beoordelingsbevoegdheid overeenkomstig § 1 en § 2 van het nieuw artikel 1147bis.

De burgerlijke rechter zal de zaak opnieuw kunnen onderzoeken, evenals de rechten van de partijen, het recht van de veroordeelde op teruggave van hetgeen hij heeft betaald, het recht van de burgerlijke partij om een nieuwe veroordeling te eisen op basis van een andere grond of een andere omschrijving dan die waarop zij zich ten tijde van het geschil heeft kunnen beroepen. Het oorspronkelijk proces wordt dus gesplitst : zodra de zaak naar de burgerlijke rechter wordt verwezen, is de berechting van de vorderingen die betrekking hebben op de burgerrechtelijke beschikkingen behorend bij het ingetrokken vonnis, onderworpen aan de regels betreffende de intrekking van de burgerlijke vonnissen. Het zijn andere regels dan die betreffende de intrekking van de strafrechtelijke bepalingen. Een vergelijking van § 3 van artikel 5 met § 2 van artikel 8 maakt dit duidelijk.

5. Paragraaf 3 van artikel 5 (thans § 2) luidt : « Indien bij de bestreden beslissing slechts één straf is uitgesproken wegens verscheidene strafbare feiten waarvan ten minste één gepleegd werd met overtreding van een bepaling die niet vernietigd is, kan de rechter, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, hetzij de veroordeling integraal handhaven, hetzij de straf verminderen, hetzij de uitspraak van de veroordeling opschorten. » Hier zouden een paar onmisbare woorden moeten worden bijgevoegd : « hetzij de betrokkene vrijspreken. »

Enige beperkingen die eigen zijn aan het strafrecht moeten hier aan de orde komen. Anders dan in burgerlijke zaken, kan de strafrechter — behalve de uitzondering waarin het tweede lid van § 3 voorziet — om een nieuwe straf te kunnen uitspreken of om de straf te handhaven die hij voordien had uitgesproken, zich alleen beroepen op de strafbepalingen die niet vernietigd zijn en voor zover ze genoemd zijn in het vonnis waarvan de intrekking wordt gevorderd. Bovendien moet het openbaar ministerie de toepassing ervan eisen en mogen die bepalingen nog niet verjaard zijn.

De techniek van artikel 5, § 3 (thans § 2) verschilt dus van die van artikel 8, § 2, waarin de intrekking van de burgerrechtelijke beschikkingen wordt geregeld.

Paragraaf 3 (thans § 2) stelt grenzen aan de bevoegdheid van de rechter die uitspraak moet doen over de intrekking

La note de M. le procureur général Krings explicite donc la raison et la portée des dispositions du projet, et particulièrement du paragraphe 2 de l'article 5 (devenu le paragraphe 5).

Ce paragraphe 5 nouveau dispose qu'après la rétractation de la norme pénale, le juge renvoie le justiciable devant le juge civil. Sa décision lie le juge auquel la demande est renvoyée, tous droits d'appréciation étant préservés sur le fonds du litige. Les articles 660 à 663 et l'article 1147bis nouveau, §§ 1^{er} et 2, du Code judiciaire règlent ce renvoi aux juridictions civiles, tout en précisant, conformément aux § 1^{er} et § 2 du nouvel article 1147bis, l'étendue de leur pouvoir d'appréciation.

Le juge civil pourra réexaminer la cause et les droits des parties, le droit du condamné d'obtenir restitution de ce qu'il a payé, celui de la partie civile de postuler une condamnation nouvelle sur la base d'une autre cause ou d'une autre qualification qu'elle eût pu invoquer à l'époque du litige. Le procès originaire est donc scindé : dès le renvoi devant le juge civil, le jugement des demandes liées aux dispositions civiles accessoires du jugement rétracté est soumis aux règles qui régissent la rétractation des jugements civils. Celles-ci diffèrent de celles qui gouvernent la rétractation des dispositions pénales. La comparaison du § 3 de l'article 5 et du § 2 de l'article 8 marque cette différence.

5. Le § 3 de l'article 5 (actuellement devenu le § 2) stipule que « lorsque par la décision entreprise il n'a été prononcé qu'une seule peine du chef de plusieurs infractions, dont l'une au moins était une infraction à une disposition non annulée, le juge peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, soit maintenir intégralement la condamnation, soit diminuer la peine, soit suspendre le prononcé de la condamnation ». Il faudrait ajouter un mot indispensable : soit également acquitter.

Plusieurs limitations propres au domaine pénal interviennent ici. A l'inverse de ce qui est prévu en matière civile, le juge pénal ne peut invoquer — sauf l'exception prévue à l'alinéa 2 du § 3 — pour justifier le prononcé d'une peine nouvelle ou pour maintenir celle qu'il avait antérieurement prononcée, que les dispositions pénales qui ne sont pas atteintes par l'annulation et pour autant qu'elles aient été visées dans le jugement dont la rétractation est demandée. Il faut en outre que le ministère public en demande l'application et que la prescription relative à ces dispositions ne soit pas atteinte.

Le mécanisme défini au § 3 de l'article 5 (devenu le § 2), est donc différent de celui qui règle la rétractation des dispositions civiles à l'article 8, § 2.

Le § 3 (actuellement le § 2) explicite limitativement les pouvoirs du juge de la rétractation d'un jugement pénal. Le

van een strafvonnis. De tekst heeft betrekking op het geval dat er samenloop is van misdrijven, maar slechts één straf is uitgesproken. Wanneer bij samenloop onderscheidene straffen zijn opgelegd, slaat de intrekking alleen op de straffen bedreigd op basis van een vernietigde wetgevende bepaling of van een verordening ter uitvoering van die norm. De andere straffen blijven bestaan.

Is er een enkele straf uitgesproken uit hoofde van verscheidene misdrijven waarvan er een terugging op een vernietigde norm, dan kan de rechter een gelijke of mindere straf slechts handhaven voor zover het vonnis waarvan de intrekking wordt gevorderd, uitdrukkelijk gegrond was op andere strafbepalingen dan die welke door de vernietiging van de norm getroffen worden. Met andere woorden, het ontbreken van een verwijzing naar een andere strafnorm in het vonnis waarvan de intrekking wordt gevorderd, komt ten goede aan de beklaagde.

Er zou meer dan een voorbeeld genoemd kunnen worden. Het kan zijn dat een feit op twee verschillende manieren te omschrijven is. Zo kan bijvoorbeeld een decreet het stelen van radioactief afval strafbaar hebben gesteld.

Dat zelfde feit kan ook worden omschreven als overtreding van de artikelen 461 en volgende van het Strafwetboek.

In dit geval is er eendaadse samenloop : twee strafwetten zijn tegelijkertijd van toepassing op dezelfde feiten.

De rechter zal slechts één straf uitspreken. Indien het Arbitragehof bijvoorbeeld het decreet vernietigt, zijn er verscheidene oplossingen mogelijk :

Had de rechter aanvankelijk de twee omschrijvingen op het oog, dan kan hij de straf handhaven of ze verminderen op grond van artikel 461 van het Strafwetboek.

Dacht de rechter alleen aan de overtreding bepaald in het decreet, dan kan hij alleen nog het dictum van het vonnis intrekken en de beklaagde vrijspreken. De toestand van de beklaagde kan hoe dan ook niet verzwaaard worden.

In strafzaken zal de rechter natuurlijk wel rekening kunnen houden met de omstandigheden, de nieuwe feiten en de nieuwe wetgevende normen die in het voordeel zouden zijn van de veroordeelde. Deze uitzondering op de regel dat de instantie die zich over de intrekking uitspreekt, geen kennis neemt van nieuwe feiten, moet wijken voor een algemeen beginsel. Het spreekt vanzelf dat in het kader van de intrekking geen nieuwe vervolging kan worden ingesteld.

Onder dit voorbehoud, dat echter alleen tot voordeel van de beklaagde kan strekken, heeft de werkgroep dus een beperkende keuze gemaakt. Er hadden andere oplossingen overwogen kunnen worden. Zij werden afgewezen.

Volgens de werkgroep zal de rechter die geroepen is over de intrekking te beslissen, niet bevoegd zijn tot handhaving

texte vise les concours d'infraction lorsqu'une seule peine a été prononcée. Lorsqu'en cas de concours des peines distinctes ont été attribuées, la rétractation n'atteint que les peines comminées sur la base d'une disposition législative annulée ou d'un règlement d'application pris en vertu de cette norme, les autres peines demeurent.

Lorsqu'une seule peine a été prononcée du chef de plusieurs infractions dont l'une était fondée sur une norme annulée, le juge ne peut maintenir une peine identique ou inférieure que si le jugement dont la rétractation est demandée s'était explicitement fondé sur d'autres dispositions pénales que celle qui est atteinte par l'annulation de la norme. En d'autres termes, l'absence de référence dans le jugement dont la rétractation est demandée à une autre norme pénale profite donc au prévenu.

Plusieurs exemples peuvent être cités. Il se peut qu'un fait soit qualifiable de deux manières différentes. Par exemple un décret a pu décider de punir le vol de déchets radioactifs.

Le même fait peut être qualifié lui aussi d'infraction aux articles 461 et suivants du Code pénal.

Il s'agit là d'un concours idéal d'infractions. Deux lois répressives s'appliquent en même temps aux mêmes faits.

Le juge ne prononcera qu'une seule peine. Si par exemple la Cour d'arbitrage annule le décret, plusieurs solutions sont possibles.

Le juge peut, lorsqu'originellement il avait visé les deux qualifications, maintenir la peine ou la réduire en se fondant sur l'article 461 du Code pénal.

Si le juge n'avait visé que l'infraction prévue par le décret, il ne peut plus que rétracter le dispositif du jugement et acquitter le prévenu. En tout état de cause la situation de ce dernier ne peut être aggravée.

Bien entendu, en matière pénale, le juge pourra tenir compte des circonstances, des faits et des normes législatives nouveaux qui seraient favorables au condamné. Cette exception à la règle selon laquelle l'instance en rétractation ne connaît pas de faits nouveaux, cède devant un principe général. Il va de soi que dans le cadre de la rétractation, aucune poursuite nouvelle ne pourrait être engagée.

Sous ces réserves mais qui n'existent qu'en faveur du prévenu, c'est donc une option restrictive qui a été choisie par le groupe de travail. D'autres solutions auraient pu être envisagées. Elles ont été rejetées.

Selon le groupe de travail le juge de la rétractation n'aura compétence pour maintenir une peine prononcée dans le

van een straf die voor verscheidene misdrijven is uitgesproken, dan voor zover hij in het oorspronkelijke vonnis gewag gemaakt heeft van de niet-vernietigde strafbepalingen.

6. Paragraaf 3 voorziet evenwel in een uitzondering op de beperkende regel van § 2 (nieuw).

Indien de feiten die geleid hebben tot het ingetrokken vonnis, strafbaar blijven krachtens bepalingen die ten gevolge van een vernietiging opnieuw toepasselijk worden, kan de rechter, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, nieuwe veroordelingen uitspreken, evenwel zonder dat daaruit een verzwarende van de straffen mag volgen.

De reden van die uitzondering is de volgende : toen de rechter zich uitsprak, kon hij niet verwijzen naar de norm die werd opgeheven door de wetgevende bepaling die het Arbitragehof achteraf zal vernietigen. Er was immers geen samenloop. Volgens de werkgroep moet de rechter zich in dat geval kunnen beroepen op de wetgevende bepaling die hij in het oorspronkelijk vonnis niet heeft kunnen aanwijzen. Aangezien de norm door de terugwerkende kracht van de vernietiging niet langer opgeheven is, treedt ze opnieuw in werking. Op deze uitzondering staan, net als op het eerste lid van § 3, twee beperkingen die uitdrukkelijk in de tekst zijn genoemd. Het openbaar ministerie moet de toepassing vorderen van de norm die wegens de vernietiging opnieuw van kracht wordt. Het misdrijf mag ook niet verjaard zijn.

De verjaring wordt vastgesteld op het tijdstip dat de rechter over de intrekking beslist, en niet op het tijdstip waarop de norm is vernietigd, noch op dat waarop het oorspronkelijk is geweest.

VI. Artikel 6

Artikel 6 geeft geen aanleiding tot commentaar in dit stadium van de behandeling.

VII. Artikel 7

Artikel 7 vormt een uitdrukkelijke uitzondering op de regel dat tegen dezelfde beslissing geen nieuwe voorziening kan worden ingesteld.

VIII. Artikel 8

Dit artikel handelt over de intrekking van alle andere rechterlijke beslissingen dan de strafrechtelijke.

Het is van toepassing op alle burgerrechtelijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. De intrekking geschiedt voor het gerecht dat ze heeft uitgesproken. Evenals in strafzaken moet de rechter die zich over de intrekking

cadre d'un concours que pour autant qu'il ait visé dans le jugement originaire des dispositions pénales non annulées.

6. Le paragraphe 3 stipule toutefois une exception à la règle restrictive formulée au § 2 (nouveau).

Si les faits qui ont donné lieu au jugement dont la rétractation est demandée, demeurent punissables en vertu de dispositions redevenues applicables par l'effet d'une annulation, le juge peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, prononcer de nouvelles condamnations sans toutefois qu'il puisse s'ensuivre d'aggravation de peine.

La raison de l'exception est la suivante : au moment où il statue, le juge n'a pu viser la norme qui a été abrogée par la disposition législative que la Cour d'arbitrage annulera ultérieurement. Il n'y avait, en effet, pas de concours. En ce cas, le groupe de travail estime qu'il faut autoriser le juge à invoquer la disposition législative qu'il n'avait pu viser dans le jugement originaire. En vertu de la rétroactivité de l'annulation, cessant d'être abrogée, la norme reprend sa pleine efficacité. Cette exception est, comme l'alinéa 1^{er} du § 3, soumise aux deux limitations expressément énoncées dans le texte. Il faut que le ministère public demande l'application de la norme qui reprend vigueur à raison de l'annulation. Il faut aussi que l'infraction ne soit pas prescrite.

L'appréciation de la prescription se fait au moment où le juge de la rétractation statue et non pas au moment où la norme a été annulée, ni à celui où le juge a statué originairement.

VI. Article 6

L'article 6 n'appelle pas de commentaire particulier.

VII. Article 7

L'article 7 établit une exception formelle à la règle : « pourvoi sur pourvoi ne vaut ».

VIII. Article 8

Cet article traite de la rétractation de toutes les décisions judiciaires autres que pénales.

Il s'applique à toutes les décisions civiles passées en force de chose jugée. La rétractation s'opère devant la juridiction qui les a prononcées. Comme en matière pénale le juge de la rétractation apprécie l'impact de l'annulation sur le règle-

uitsprekt, ook hier nagaan in hoeverre de vernietiging van invloed is op de verordening die ter uitvoering van de vernietigde norm is uitgevaardigd en op basis waarvan het in te trekken vonnis is gewezen.

Er is reeds op gewezen dat de beoordelingsbevoegdheid van de burgerlijke rechter ruimer is dan die van de strafrechter.

Paragraaf 2 bepaalt immers : « Binnen de perken van de intrekking kan de rechter een nieuwe beslissing wijzen op basis van een andere grond of van een andere juridische omschrijving van een feit of een handeling ingeroepen tot staving van de bestreden beslissing. »

Men kan hier nogmaals het denkbeeldige voorbeeld noemen van het decreet waarbij diefstal van radioactieve stoffen strafbaar wordt gesteld. Het decreet wordt vernietigd. De beslissing van de strafrechter tot toekenning van schadevergoeding wordt ingetrokken. De strafrechter heeft zich dus onbevoegd verklaard en de zaak is naar de burgerlijke rechter verwezen krachtens artikel 5, § 5. De voormalige beklaagde kan dan de terugbetaling van de schadevergoeding eisen. De burgerlijke partijen daarentegen kunnen zich beroepen op een nieuwe omschrijving, een andere fout dan aanvankelijk was aangevoerd.

Op basis van de nieuwe omschrijving zal de rechter — zelfs wanneer die omschrijving niet voorkwam in het in te trekken vonnis — de voormalige beklaagde kunnen veroordelen tot schadevergoeding.

Er kan een ander voorbeeld worden gegeven : iemand die tijdens een taxirit het slachtoffer is geworden van een ongeval, kan voor de burgerlijke rechter de veroordeling van het taxibedrijf eisen en verkrijgen wegens onrechtmatige daad. Gesteld dat de wetgevende norm waarvan de overtreding de onrechtmatige daad uitmaakte, wordt ingetrokken, dan kan de benadeelde partij zich bijvoorbeeld beroepen op het niet-nakomen van de vervoerovereenkomst en aldus bewerkstelligen dat een nieuw vonnis wordt gewezen waarbij de schade wordt vergoed.

Is de bevoegdheid van de burgerlijke rechter dus ruimer dan die van de strafrechter, dan valt toch op te merken dat de rechter zich niet kan uitspreken over nieuwe feiten. De bevoegdheid van de rechter die zich over de intrekking moet uitspreken, blijft dus beperkt tot de feiten die vaststonden bij de debatten en die aan het oordeel van de oorspronkelijke rechter werden onderworpen. Het beroep tot intrekking verschilt, zoals men ziet, van een gewoon beroep. In bepaalde gevallen en voor zover de termijnen niet zijn verstreken, zal de rechtzoekende kunnen kiezen tussen de procedure tot intrekking en het instellen van een nieuw beroep (*cf.* hierna D, 3°).

IX. Artikel 9

Artikel 9 regelt de herziening van een beslissing voor de Raad van State.

ment qui a été pris en exécution de la norme annulée et sur la base duquel le jugement dont rétractation a été pris.

Il a déjà été fait allusion au fait que le pouvoir d'appréciation du juge civil est plus étendu que celui du juge pénal.

Le paragraphe 2 dispose en effet que, dans les limites de la rétractation, le juge peut prendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise.

On peut reprendre l'exemple imaginaire du décret punissant le vol de matériel radioactif. Le décret est annulé. La décision pénale accordant des dommages et intérêts est rétractée. Le juge pénal s'est donc déclaré incompétent et la cause a été renvoyée devant le juge civil en vertu de l'article 5, § 5. L'ancien prévenu peut demander alors le remboursement des dommages et intérêts. Les parties civiles par contre peuvent invoquer une qualification nouvelle, une faute autre que celles qui avaient été invoquées à l'origine.

Sur le fondement de cette qualification nouvelle — même si cette qualification n'avait pas été visée dans le jugement dont rétractation — le juge pourra prononcer une condamnation au paiement de dommages et intérêts à charge de l'ancien prévenu.

Un autre exemple peut être donné : Si une personne a été victime d'un accident lors d'un transport en taxi, elle a pu devant le juge civil réclamer et obtenir une condamnation de la société de transport sur le fondement d'une faute quasi délictuelle. Après rétractation — par hypothèse — d'une norme législative dont la transgression fondait la faute quasi délictuelle, la partie lésée pourra invoquer par exemple une faute contractuelle fondée sur le contrat de transport et obtenir ainsi le bénéfice d'un nouveau jugement réparant le dommage.

Si le domaine d'appréciation du juge civil est donc plus large que celui du juge pénal, il faut relever toutefois que le juge ne peut statuer sur des faits nouveaux. La compétence du juge de rétractation est donc limitée aux faits qui étaient acquis aux débats et qui avaient été soumis au juge originaire. Le recours en rétractation se distingue, on le voit, de recours ordinaires. Dans certains cas, et pour autant que les délais ne soient pas expirés, le justiciable aura la faculté de choisir entre la procédure en rétractation et l'introduction d'un recours (*cf.* ci-après D, 3°).

IX. Article 9

L'article 9 règle « la révision » des décisions devant le Conseil d'Etat.

In werkelijkheid gaat het om een procedure tot intrekking. De term « herziening » mag ons niet in verwarring brengen : bij de intrekking wordt principieel, behalve in de reeds genoemde uitzonderingsgevallen, geen kennis genomen van nieuwe feiten zoals bij de herziening. Het zou wellicht de voorkeur verdienen in een ander beroep te voorzien dan dat van artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De volgende vraag werd gesteld : kan de Raad van State wanneer hij een vordering tot intrekking van een arrest betreffende een bestuurshandeling gegrond op een verordening ter uitvoering van een vernietigde wet of een vernietigd decreet te behandelen krijgt, die verordening vernietigen of moet hij zich beperken tot de toepassing van artikel 107 van de Grondwet ?

Hier zijn twee hypothesen te onderscheiden :

1. Alleen de individuele handeling gegrond op de verordening die zelf haar grondslag vindt in de vernietigde wet of het vernietigd decreet, wordt betwist. Zoals reeds is opgemerkt in de commentaar over de vernietiging bij wege van gevolgtrekking (naar aanleiding van de bespreking over de strekking van artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof), is het niet mogelijk een niet-gevorderde vernietiging uit te spreken. Het spreekt vanzelf dat de Raad van State krachtens artikel 107 van de Grondwet de mogelijkheid zal hebben om de toepassing van de onwettig geworden verordening op de bestreden individuele handeling uit te sluiten.

2. De individuele handeling wordt betwist, hetzij op basis van artikel 9, hetzij op basis van artikel 10 en de verordening wordt eveneens betwist op basis van een van beide artikelen en misschien door verschillende eisers. In dat geval kan en moet de verordening worden vernietigd.

Het verschil tussen de termijnen van beroep in de artikelen 9 en 10 verdient overigens nader te worden onderzocht door de Commissie.

X. Artikel 10

Artikel 10 is een toepassing van de regel dat de beslissingen van de gewone rechtscolleges of de bestuurshandelingen aan herziening worden onderworpen door het instellen van beroep.

Zodra een vernietigend arrest in het *Staatsblad* is bekendgemaakt, zullen degenen die betrokken zijn bij een bestuurs-handeling of een rechterlijke beslissing die door de vernietiging van de wetgevende norm kunnen worden aangetast, moeten nagaan bij welk rechtscollege zij het beroep kunnen instellen dat volgens de wet openstaat voor ieder die dergelijke handelingen gewijzigd of vernietigd wil zien.

D. Vragen en opmerkingen voor de Commissie

Tot besluit zijn er een aantal vragen die de aandacht verdienen.

Il s'agit en réalité d'une procédure en rétractation. Le terme « révision » ne doit pas prêter à confusion : l'instance en rétractation, par principe et sauf les exceptions déjà évoquées — à la différence de l'instance en révision — ne connaît pas de faits nouveaux. Sans doute serait-il préférable de créer un recours distinct de celui prévu à l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Une question a été soulevée : le Conseil d'Etat saisi d'une demande en rétractation d'un arrêt relatif à un acte administratif fondé sur un règlement pris en exécution d'une loi ou d'un décret annulés peut-il annuler le règlement ou doit-il se limiter à appliquer l'article 107 de la Constitution ?

Deux hypothèses doivent être distinguées :

1. Seul est attaqué un acte individuel fondé sur le règlement qui trouvait lui-même sa base dans la loi ou le décret annulés. Comme cela a été rappelé dans les commentaires relatifs à l'annulation par voie de conséquence (commentaires formulés à propos de la portée de l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage), il ne peut être question de prononcer une annulation qui n'est pas demandée. Il va de soi que l'article 107 de la Constitution permettra au Conseil d'Etat d'écarter l'application du règlement désormais illégal, à l'acte individuel attaqué.

2. L'acte individuel est attaqué, soit sur base de l'article 9, soit sur base de l'article 10, et le règlement l'est aussi sur l'une ou l'autre base et peut-être par des requérants différents. En pareil cas, l'annulation du règlement pourra et devra être prononcée.

Par ailleurs, la différence entre les délais de recours prévus aux articles 9 et 10 mérite un examen approfondi de la Commission.

X. Article 10

L'article 10 est une application de la règle selon laquelle les décisions des juridictions judiciaires ou les actes administratifs sont soumis à révision par l'introduction d'un recours.

Dès qu'un arrêt d'annulation est publié au *Moniteur*, les personnes concernées par un acte administratif ou par une décision juridictionnelle susceptibles d'être atteints par l'annulation de la norme législative, vérifient quelle est l'instance de recours que la loi assigne à tous ceux qui veulent modifier ou annuler de tels actes.

D. Questions et remarques à destination de la Commission

Pour conclure, plusieurs questions mériteraient d'être évoquées devant la Commission.

1° De tekst voorziet niet meer in een vorderingsrecht tot schadevergoeding tegen de Staat, de Gemeenschap of het Gewest.

De Regering wenst namelijk niet dat tegen de Staat, de Gemeenschap of het Gewest een eis kan worden ingesteld tot vergoeding van de schade veroorzaakt door de schuld of door toedoen van een wetgever.

De ervaring zal uitwijzen of het wenselijk is hierop terug te komen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te scheppen om bij de Raad van State een vordering in te stellen tot vergoeding van uitzonderlijke schade.

2° Sommige leden van de werkgroep hebben de volgende vraag gesteld : moeten de wedden, aan ambtenaren uitgekeerd, worden teruggevorderd na de vernietiging van een bestuurshandeling gegrond op een wetgevende norm die door het Arbitragehof wordt vernietigd ? Hierop wordt ontkenkend geantwoord. De vernietiging van een benoeming levert voor de Raad van State geen grond op tot terugbetaling van de wedden. Bovendien is de theorie van het onverschuldigd betaalde niet van toepassing wanneer de ambtenaren hun ambt hebben uitgeoefend.

3° Berekening van de termijnen

Intrekking of nieuw onderzoek is alleen toegelaten, zoals reeds is verduidelijkt, ten aanzien van beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan.

Het beroep dat nog openstaat tegen een nog niet definitief geworden rechterlijke beslissing, moet in beginsel worden ingesteld. In dat geval kan men de intrekking niet vorderen.

Wat gebeurt er wanneer de termijn van beroep verstrijkt op de dag na de bekendmaking van het vernietigend arrest van het Arbitragehof ?

Schijnbaar beschikt de rechtzoekende niet meer over voldoende tijd om in beroep te gaan. Toch kan er over het antwoord op die vraag geen twijfel bestaan. Immers, de tekst van het ontwerp bepaalt nergens dat, om de intrekking te kunnen vorderen, de betwiste beslissing kracht van gewijsde moet hebben vóór de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof. Het vonnis en het arrest kunnen immers kracht van gewijsde verkregen hebben tijdens de termijn waarbinnen de vordering tot intrekking moet worden ingesteld, d.w.z. binnen zes maanden te rekenen van de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof.

De belanghebbende partij kan dus wachten tot alle rechtsmiddelen zijn aangewend om zijn vordering tot intrekking in te stellen — natuurlijk voor zover die termijn van zes maanden niet is verstreken. Zij kan ook in hoger beroep of in cassatie gaan. Zij heeft dus een keuzemogelijkheid.

De uiteenzetting van de rapporteur wordt gevolgd door een bespreking in de Commissie.

1° Le texte ne prévoit plus aucune action en dommages et intérêts contre l'Etat, la Communauté ou la Région.

Le Gouvernement ne souhaite pas en effet que soit maintenu le principe d'une action en dommages et intérêts dirigée contre l'Etat, la Communauté ou la Région à raison de la faute ou du fait d'un législateur.

L'expérience permettra d'apprécier l'opportunité de revenir sur cette question par exemple en ouvrant auprès du Conseil d'Etat une action en indemnisation pour dommages exceptionnels.

2° Certains membres du groupe de travail ont posé la question : après annulation d'un acte administratif fondé sur une norme législative frappée d'annulation par la Cour d'arbitrage, les traitements versés aux fonctionnaires devront-ils être répétés ? La réponse est négative. L'annulation d'une nomination pour le Conseil d'Etat ne justifie pas la restitution des traitements. De surcroît la théorie de l'indu n'est pas applicable lorsque les fonctionnaires ont exercé leur fonction.

3° Quant au calcul des délais

Le retrait ou le réexamen ne sont admissibles, ainsi que cela a déjà été explicité, qu'à l'égard des décisions coulées en force de chose jugée.

Le recours qui demeure ouvert, à l'encontre d'une décision judiciaire, qui n'est pas définitive doit, en principe, être exercé. Il n'y a pas accès, alors, à l'instance en rétractation.

Que se passe-t-il lorsque le délai de recours expire le lendemain de la publication de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage ?

Apparemment, le justiciable ne disposerait plus d'un temps suffisant pour introduire un recours. La réponse à la question n'est cependant pas douteuse. En effet, le texte du projet ne dit nullement que pour que l'action en rétractation soit possible, il faille que la décision litigieuse ait acquis force de chose jugée avant la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Le jugement et l'arrêt peuvent en effet avoir acquis cette qualité pendant le délai du recours en rétractation, c'est-à-dire pendant le délai de six mois qui court à partir de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

La partie intéressée peut donc attendre l'épuisement des voies de recours pour introduire sa demande en rétractation — pour autant bien entendu que le délai de six mois ne soit pas expiré. Elle peut aussi saisir l'instance d'appel ou de cassation. Un choix lui est donc réservé.

L'exposé du rapporteur est suivi d'une discussion en Commission.

II. BESPREKING IN DE COMMISSIE ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

De rapporteur herinnert eraan dat de nota van een commissielid die als bijlage bij het eerste verslag is gevoegd, aanleiding heeft gegeven tot een langdurig debat.

Dat commissielid zal een verklaring afleggen in de openbare vergadering om zijn instemming te betuigen met de tekst van artikel 1 en met alle uitgangspunten die bij de uiteenzetting van de rapporteur naar voren zijn gekomen.

Het commissielid dat de nota heeft opgesteld die als bijlage bij het eerste verslag gaat, verklaart nog dat het Arbitragehof alleen zal kunnen optreden ten aanzien van de norm en niet meer ten aanzien van de gevolgen.

Ter voorkoming van moeilijkheden bij de interpretatie van artikel 6, tweede lid, heeft de werkgroep echter eenparig voorgesteld om in artikel 1 een interpretatieve tekst van dat artikel 6 op te nemen. Daarin staat uitdrukkelijk dat het Hof uitspraak moet doen bij wege van algemene beschikking. Dat brengt een oplossing voor de vraag die de rapporteur had gesteld in verband met de categorieën van gevolgen waartussen het Arbitragehof een onderscheid zou kunnen maken. Het gaat niet om individuele gevolgen. Het is zeker, volgens het commissielid, dat het Arbitragehof een onderscheid zal kunnen maken naar gelang van de materie, bijvoorbeeld tussen de fiscale en de niet-fiscale gevolgen en voor zover het Hof bij wege van algemene beschikking te werk gaat.

De vertegenwoordiger van de Minister verklaart hieromtrent dat de Minister van Justitie wenst dat de bevoegdheden van het Arbitragehof een afspiegeling zouden zijn van die van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van de prerogatieven die de rechtspraak van dat Hof heeft menen te kunnen halen uit artikel 174 van het Verdrag van Rome, inzonderheid in belastingzaken.

Het is bekend dat het Hof van Justitie, na de vernietiging, de gevolgen van een verordening handhaaft, bijvoorbeeld de geïnde administratieve boeten of meer specifiek de belastingen. Vooral op dit gebied heeft het Hof van Justitie van de Gemeenschappen moeten optreden, bij het vernietigen van een verordening.

De Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen zou willen dat het Arbitragehof bepaalde gevolgen bij wege van algemene beschikking kan handhaven onder aanwijzing van de materie waarop die gevolgen betrekking hebben. In de Commissie is dus overeenstemming bereikt over de interpretatie die de rapporteur heeft gegeven van de strekking van artikel 6 van de organieke wet op het Arbitragehof en van artikel 1 van dit ontwerp.

Artikel 1 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

II. DISCUSSION EN COMMISSION DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le rapporteur rappelle que la publication de la note d'un commissaire en annexe au premier rapport a justifié d'un long débat.

Ce commissaire fera, a-t-il dit, une déclaration en séance publique pour exprimer son adhésion sur le texte de l'article 1^{er} et sur tous les présupposés qui ont été dégagés lors de l'exposé du rapporteur.

Le commissaire, auteur de la note publiée en annexe au premier rapport, déclare encore que la Cour d'arbitrage ne pourra intervenir qu'au niveau de la norme et non plus au niveau de ses effets.

Toutefois, pour éviter des ambiguïtés d'interprétation de l'article 6, alinéa 2, le groupe de travail a proposé unanimement que soit inséré dans l'article 1^{er} un texte interprétatif dudit article 6. Le texte vise expressément le fait que la Cour doit statuer par voie de disposition générale. Cela permet de résoudre la question du rapporteur en ce qui concerne les catégories d'effets qui pourraient être distinguées par la Cour d'arbitrage. Il ne s'agit pas d'effets individuels. Il est certain, selon ce commissaire, que la Cour d'arbitrage pourra faire une distinction selon les matières en distinguant entre les effets fiscaux et non fiscaux, par exemple, et pour autant qu'elle agisse par voie de disposition générale.

Le représentant du Ministre déclare à ce sujet que le Ministre de la Justice souhaite que les pouvoirs de la Cour d'arbitrage soient calqués sur ceux de la Cour de Justice de la Communauté européenne et sur les prérogatives que la jurisprudence de cette Cour a cru pouvoir tirer de l'article 174 du traité de Rome, notamment en matière fiscale.

Après l'annulation, on le sait, la Cour de Justice maintient les effets d'un règlement, par exemple les amendes administratives perçues ou plus spécifiquement les impositions. C'est essentiellement dans ce domaine que la Cour de Justice des Communautés a dû intervenir lorsqu'elle procédait à l'annulation d'un règlement.

Le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles souhaite que la Cour d'arbitrage puisse maintenir certains effets par voie de disposition générale en précisant la matière concernée par ces effets. Il y a donc un accord en Commission sur l'interprétation explicitée par le rapporteur, de la portée de l'article 6 de la loi organique de la Cour d'arbitrage et de l'article 1^{er} du présent projet.

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Artikel 2

Artikel 2 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 3

Een lid herinnert eraan dat het bij de bepalingen betreffende de intrekking van de strafvonnissen de bedoeling is geweest dat het openbaar ministerie verplicht zou zijn om van ambtswege de intrekking te vorderen, zodra een wetgevende norm is vernietigd.

Nu wordt in artikel 3 het openbaar ministerie wel op de eerste plaats genoemd, maar het wordt toch op gelijke voet geplaatst met de andere mogelijke eisers die het recht — maar niet de verplichting — hebben de intrekking te vorderen.

Hierop antwoordt een ander commissielid dat het hier een wetgevingstechnisch probleem geldt. Het is inderdaad wel de bedoeling het openbaar ministerie te verplichten om het initiatief te nemen. Maar moet dit wel uitdrukkelijk worden gezegd?

De Minister van Justitie is immers bevoegd om, zodra een norm is vernietigd, een circulaire te zenden aan de procureurs waarbij dezen worden gelast de beslissingen gegrond op de vernietigde norm op te sporen en deze voor te leggen aan de bevoegde rechtscolleges om ze te doen intrekken.

Het lid wijst erop dat volgens de tekst zoals de Commissie die voordien had aangenomen, het openbaar ministerie verplicht was ambtshalve op te treden. Zodra een norm werd vernietigd, werden de vonnissen gegrond op die norm van ambtswege ongedaan gemaakt. Het openbaar ministerie was verplicht om alle beslissingen gegrond op die norm op te sporen. Het was eveneens verplicht om, in voorkomend geval, de invrijheidstelling van de beklaagde of van de veroordeelde te vorderen. Het is duidelijk, aldus dit commissielid, dat de verplichting die aan het openbaar ministerie wordt opgelegd om het initiatief tot de intrekking te nemen, het vroegere artikel 1 compenseert, krachtens hetwelk de vonnissen en arresten in strafzaken gegrond op een vernietigde norm van ambtswege ongedaan gemaakt werden. De taak van het openbaar ministerie in het kader van dit ontwerp blijft in wezen dezelfde, ook al is het aspect « niet bestaan » verdwenen. Het openbaar ministerie moet de intrekking vorderen om degenen die zijn opgesloten op grond van een wet of een decreet, in vrijheid te doen stellen, om geschillen aan de rechtscolleges voor te leggen, enz.

Een ander commissielid en de vertegenwoordiger van de Regering stellen een tekstwijziging voor. Dit is volgens hen misschien wel niet noodzakelijk, maar de zin zal er toch duidelijker door worden: er wordt derhalve een amendement voorgesteld dat door de Commissie wordt aangenomen. Zij besluit de tekst als volgt te wijzigen: « Het staat aan het openbaar ministerie de intrekking te vorderen. Het recht om de intrekking te vorderen, behoort bovendien: 1° aan de veroordeelde; 2° enz. »

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 3

Un membre rappelle que l'esprit des dispositions relatives à la rétractation des jugements pénaux impliquait que le ministère public ait l'obligation d'agir d'office en rétractation dès qu'une norme législative a été annulée.

Or, le texte de l'article 3, s'il indique bien en premier lieu le ministère public, le place cependant sur le même pied que les autres requérants possibles qui ont le droit mais non l'obligation de demander la rétractation.

Il est répondu à ce sujet par un autre commissaire qu'il s'agit d'une question légistique. L'objectif poursuivi est en effet d'obliger le ministère public à prendre des initiatives. Mais faut-il le spécifier?

Le Ministre de la Justice a le pouvoir en effet, dès qu'une norme est annulée, d'adresser une circulaire enjoignant aux procureurs de rechercher les décisions fondées sur la norme annulée et de leur faire obligation de saisir les juridictions pour les faire rétracter.

Ce commissaire rappelle que dans la version du projet que la Commission avait voté précédemment, le ministère public avait l'obligation d'agir d'office. Dès l'annulation d'une norme, les jugements fondés sur celle-ci étaient d'office déclarés non avenus. Le ministère public avait l'obligation de rechercher toutes les décisions qui s'étaient fondées sur cette norme. Il avait également l'obligation de demander, éventuellement, la mise en liberté du prévenu ou des condamnés. Il est clair, selon ce commissaire, que l'obligation faite au ministère public de prendre l'initiative de la rétractation est de nature à compenser la suppression de l'ancien article 1^{er} en vertu duquel les jugements et arrêts pénaux fondés sur une norme annulée étaient d'office non avenus. La mission du ministère public dans le cadre du présent projet demeure essentiellement identique, même s'il n'y a plus d'effet d'inexistence. Il doit agir en rétractation pour faire libérer ceux qui ont été incarcérés sur base d'une loi ou d'un décret, soumettre les cas litigieux aux juridictions, etc.

Un autre commissaire et le représentant du Gouvernement proposent une modification au texte. Celle-ci n'est sans doute pas, disent-ils, nécessaire mais le sens sera tout de même plus évident: un amendement est donc proposé qui est accepté par la Commission. Celle-ci décide de modifier le texte comme suit: « Il incombe au ministère public de demander la rétractation. Le droit de demander la rétractation appartient en outre: 1° au condamné; 2°, etc. »

Een lid vraagt of de bepalingen betreffende de vonnissen in strafzaken eveneens betrekking hebben op de militaire straf-gerechten. Hierop wordt bevestigend geantwoord.

Het aldus geamendeerde artikel 3 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

Artikel 4

Een lid vestigt de aandacht op het feit dat voor het instellen van de vordering tot intrekking een termijn van zes maanden wordt gesteld.

Dat lijkt hem vrij lang, want er zal een half jaar lang een klimaat van rechtsonzekerheid kunnen heersen, wat des te schadelijker is naarmate er meer personen bij betrokken zijn.

Het lid voegt hieraan toe dat indien de Commissie zou besluiten tot inkorting, de termijn toch niet minder dan drie maanden mag zijn.

Een ander lid meent eveneens dat zes maanden een lange tijd is. De onzekerheid zal zwaar drukken op de vonnissen, de arresten en ook de bestuurshandelingen. Het is echter wenselijk dat in alle gevallen een zelfde termijn geldt.

Dit commissielid is voorstander van een termijn van drie maanden, zonder dit als een dwingende noodzaak te beschouwen.

Een ander lid herinnert eraan dat men hier met een bijzondere materie te doen heeft.

Anders dan in een gewoon proces, is de rechtzoekende die betrokken kan zijn bij de vernietiging van een wetgevende norm, niet betrokken geweest bij het geding tot vernietiging dat zich voor het Arbitragehof heeft afgespeeld.

Het is hem misschien ontgaan. Er moet ook rekening worden gehouden met degenen die niet zo goed ingelicht zijn, met degenen die veraf in de provincie wonen. Bovendien kan het in de praktijk vrij lang duren voor men het advies van een raadsman heeft kunnen inwinnen.

Een ander commissielid is eveneens voorstander van de termijn van zes maanden.

De vertegenwoordiger van de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen herinnert eraan dat er twee termijnen in de wet voorkomen.

In verscheidene artikelen is een termijn van zes maanden gesteld om de procedures eenvormig te maken, maar de termijn van zestig dagen is gehandhaafd om een zekere eenvormigheid te behouden in hetgeen gangbaar is bij een procedure voor de Raad van State.

De vertegenwoordiger van de Minister meent dat in de verschillende sectoren de eenvormigheid van de termijn de regel moet zijn. Hij laat het evenwel aan de Commissie over om de termijnen te bepalen.

Un membre demande si les dispositions relatives aux jugements rendus en matière pénale visent également les juridictions répressives militaires. Il lui est répondu positivement.

L'article 3 amendé comme dit ci-dessus est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 4

Un membre attire l'attention des membres de la Commission sur le fait que la disposition stipule un délai de six mois pour agir en rétractation.

Ce délai lui paraît fort long car pendant une demi-année un climat d'insécurité juridique pourra régner, climat d'autant plus préjudiciable qu'il pourra concerner de très nombreuses personnes.

Ce commissaire ajoute que si la Commission décidait de réduire le délai, elle ne pourrait toutefois aller en dessous de trois mois.

Un autre membre estime aussi que le délai de six mois est fort long. L'incertitude pèsera sur les jugements, sur les arrêts et aussi sur les actes administratifs. Mais il est souhaitable de prévoir un délai identique dans tous les cas.

Ce commissaire se prononce pour un délai de trois mois sans toutefois considérer qu'il s'agit là d'une obligation impérieuse.

Un autre membre rappelle qu'on se trouve dans une matière spéciale.

A la différence de ce qui se passe dans des procès habituels, le justiciable qui peut être concerné par l'annulation d'une norme législative n'a pas été impliqué dans le litige en annulation qui s'est déroulé devant la Cour d'arbitrage.

Son attention a pu n'être pas attirée. Il faut aussi tenir compte des personnes moins informées, de celles qui habitent au fond des provinces. En outre, les délais de consultation d'un conseil peuvent en pratique être fort longs.

Un autre commissaire est également partisan du maintien du délai de six mois.

Le représentant du Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles rappelle que deux délais ont été fixés dans la loi.

Dans plusieurs articles on a prévu un délai de six mois afin d'uniformiser les procédures, mais on a maintenu un délai de soixante jours pour maintenir une certaine uniformité dans les pratiques qui ont cours pour la saisine du Conseil d'Etat.

Le représentant du Ministre estime qu'il faut retenir l'uniformité du délai dans les différents secteurs. Toutefois, il laisse à la Commission le soin de définir les délais.

Een ander lid is het eens met degenen die een termijn van zes maanden verkiezen. Naar zijn oordeel dient deze termijn als proefneming te worden gehandhaafd.

Artikel 4 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

Artikel 5

Een lid herinnert eraan dat de problemen in verband met § 3 tijdens de vorige vergadering reeds zijn onderzocht en behandeld door de rapporteur.

Een lid meent dat de rechter die een zaak opnieuw te onderzoeken krijgt, tot de slotsom kan komen dat de betrokkene vrijgesproken moet worden. Het lid stelt dus voor de tekst aan te vullen met de woorden « hetzij de betrokkene vrijspreken ».

De rapporteur wijst erop dat deze gegronde opmerking reeds werd gemaakt.

Hij bevestigt dat de rechter over een compleet gamma van mogelijkheden beschikt. De rechter die een nieuwe straf moet uitspreken, beoordeelt het feit opnieuw in zijn geheel, zelfs met inachtneming van omstandigheden die zich nadien hebben voorgedaan.

De Commissie besluit derhalve § 3 aan te vullen met de woorden « hetzij een vrijsprekend vonnis wijzen ».

Een lid stelt vast dat § 3 alleen handelt over de beslissingen waarbij een enkele straf wordt uitgesproken.

Dat lid vraagt zich af wat er in alle andere gevallen moet gebeuren.

De vertegenwoordiger van de Regering wijst erop dat het tweede lid van § 3 (dat tweede lid vormt thans de gehele § 3) betrekking heeft op het geval waarin een norm opnieuw van kracht wordt wanneer de bepaling waardoor ze is opgeheven, door het Arbitragehof wordt vernietigd.

Dit beginsel vindt algemene toepassing en geldt niet alleen in geval van samenloop.

Samenloop of niet, de rechter kan een nieuw vonnis wijzen op basis van de norm die weer van kracht wordt wegens de vernietiging van de opheffingsbepaling.

De rapporteur merkt op dat de nieuwe § 3 (het vroegere tweede lid van § 3) onmisbaar was wegens het aanvaarde beginsel dat de rechter geen nieuwe straf kan uitspreken op basis van een omschrijving of een grond die niet was genoemd in het vonnis waarvan de intrekking wordt gevorderd.

Gesteld dat een decreet bijvoorbeeld een wet heeft opgeheven, dan is het voor de rechter niet mogelijk in het beschikkend gedeelte van zijn vonnis zowel naar het opgeheven decreet als naar de opgeheven wet te verwijzen.

Un autre membre s'accorde sur les déclarations de ceux qui optent pour un délai de six mois. Il estime qu'il faut le maintenir à titre expérimental.

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 17 membres présents.

Article 5

En ce qui concerne le paragraphe 3, un membre rappelle que les problèmes posés par ses dispositions, ont déjà été examinés et traités par le rapporteur lors de la séance précédente.

Un membre estime que le juge qui est appelé à réexaminer une cause peut arriver à la conclusion que l'intéressé doit être acquitté. Le membre propose donc que le texte soit complété par les mots « soit acquitter ».

Le rapporteur rappelle que cette suggestion pertinente avait déjà été faite précédemment.

Il confirme que le juge dispose d'un éventail complet de possibilités. Le juge qui doit prononcer une nouvelle peine apprécie à nouveau le fait dans son ensemble en tenant compte même de circonstances postérieures aux faits de la cause.

La Commission décide dès lors de compléter la disposition du paragraphe 3 par les mots « soit prononcer un jugement d'acquiescement ».

Un membre constate que le texte du paragraphe 3 ne traite que des décisions par lesquelles une seule peine est prononcée.

Ce membre s'interroge sur ce qu'il en est pour tous les autres cas.

Le délégué du Gouvernement rappelle que le deuxième alinéa du paragraphe 3 (devenu à lui seul le paragraphe 3) vise le cas où une norme renaît lorsque la norme qui l'a abrogée est annulée par la Cour d'arbitrage.

Ce principe est d'application générale et ne vaut pas uniquement en cas de concours.

Qu'il y ait concours ou non, le juge peut rejuger sur base de la norme qui reprend vigueur à raison de l'annulation de la norme abrogatoire.

Le rapporteur rappelle que le paragraphe 3 nouveau (l'ex-alinéa 2 du § 3) était indispensable à raison même de l'existence des principes retenus et selon lequel le juge ne peut prononcer une peine nouvelle sur base d'une qualification ou d'une cause qui n'avait pas été visée par le jugement dont la rétractation est demandée.

Or, lorsque, par hypothèse, un décret a abrogé une loi, par exemple, le juge s'est trouvé dans l'impossibilité de viser dans son dispositif à la fois le décret et la loi abrogés.

Bovendien, om duidelijker te doen uitkomen dat de bepalingen van het tweede lid van de vroegere § 3 buiten het kader van het eerste lid vallen, wordt besloten om van dat tweede lid een afzonderlijke paragraaf te maken, en dit wordt dan de nieuwe § 3.

Verder stelt een lid vast dat het artikel uitdrukkelijk bepaalt dat de ten onrechte geïnde boeten terugbetaald moeten worden, terwijl er in diezelfde bepaling nergens sprake is van de invrijheidstelling van de veroordeelden.

De rapporteur zegt dat de verwijzing naar de geldboeten gewettigd is omdat die terugbetaald moeten worden met de wettelijke rente. Om die rente van rechtswege te doen lopen, was een speciale bepaling noodzakelijk. Daarom is dit lid ingevoegd.

De vertegenwoordiger van de Minister bevestigt dat dit lid inderdaad een afwijking is van de algemene beginselen, in die zin dat de Regering verplicht zal zijn de bedoelde geldboeten te vermeerderen met de wettelijke rente.

Anderzijds heeft de Commissie besloten de verschillende bepalingen van artikel 5 logischer op elkaar te doen volgen.

Het aldus gewijzigde artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 6

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 7

Dit artikel geeft geen aanleiding tot bespreking.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 8

Een commissielid herinnert eraan dat dit artikel van toepassing is op alle beslissingen van de burgerlijke gerechten, maar ook op de burgerrechtelijke beslissingen die behoren bij de beslissingen in strafzaken en die naar de burgerlijke rechter verwezen worden krachtens de voorgaande artikelen en zulks wanneer de strafrechter, na de intrekking van de strafrechtelijke veroordeling, zich onbevoegd verklaart om zich uit te spreken over de burgerlijke belangen.

Het artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 9

Een lid stelt vast dat dit artikel spreekt van een beroep tot herziening, terwijl de andere bepalingen het woord « intrekking » gebruiken.

Par ailleurs, pour mieux montrer que les stipulations de l'alinéa 2 de l'ancien paragraphe 3 débordent du cadre défini par l'alinéa 1^{er}, il est décidé de faire de cet alinéa 2 un paragraphe séparé. Il deviendra le nouveau paragraphe 3.

Un membre constate en outre que l'article prévoit expressément que les amendes indûment perçues doivent être remboursées, tandis que la même disposition ne contient aucune allusion à la mise en liberté des condamnés.

Le rapporteur précise que la référence aux amendes est justifiée à raison de ce que leur montant doit être remboursé dûment augmenté des intérêts légaux. Il fallait une disposition spéciale pour faire courir les intérêts de plein droit. C'est la raison d'être de cet alinéa.

Le représentant du Ministre confirme que l'alinéa est bien une dérogation aux principes généraux en ce sens que le Gouvernement sera obligé d'augmenter lesdites amendes des intérêts légaux.

Par ailleurs, la Commission a décidé d'établir un ordre plus logique parmi les différentes dispositions de l'article 5.

Cet article ainsi remanié est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 6

Cet article n'appelle pas d'observations.

Il est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 7

Cet article n'a pas suscité de débat.

Il est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 8

Un commissaire rappelle que cet article s'applique à toutes les décisions des juridictions civiles mais aussi aux décisions civiles accessoires aux décisions pénales qui sont renvoyées au juge civil en vertu des articles précédents et ce lorsque le juge répressif, après rétractation de la condamnation pénale, se déclare incompétent pour se prononcer sur les intérêts civils.

L'article a été adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 9

Un membre constate que ce texte parle d'un recours en révision tandis que les autres dispositions emploient le terme « rétractation ».

Hierop wordt geantwoord dat de opmerking inderdaad gegrond is, maar dat het ontwerp geen onderscheid maakt tussen de betekenis van de woorden « intrekking » en « herziening », wanneer ze betrekking hebben op vonnissen en arresten van de hoven en rechtbanken en de arresten van de Raad van State. Technisch gezien gaat het inderdaad om een intrekking, in die zin dat de rechter zijn vroegere beslissing moet intrekken.

De vertegenwoordiger van de Regering herinnert eraan dat het woord « intrekking » gebruikt is om een onderscheid te maken met de procedure van de herroeping van het gewijsde, die juist wordt toegepast bij de herziening van een rechtszaak op basis van nieuwe feiten.

Een commissielid wijst erop dat artikel 9 een andere termijn stelt dan voor de intrekking van de burgerrechtelijke en de strafrechtelijke beslissingen.

Eigenlijk heeft men de termijn van zestig dagen willen handhaven omdat die termijn eigen is aan de procedure voor de Raad van State en aan de rechtzoekenden bekend is. Men zou natuurlijk, aldus dat commissielid, kritiek kunnen hebben op dat onderscheid.

Een commissielid stelt vast dat men in sommige gevallen genoodzaakt zou kunnen zijn om twee procedures in te stellen, die van artikel 10 en die van artikel 9.

De vertegenwoordiger van de Minister merkt op dat men een belanghebbende niet kan verplichten de vernietiging van een verordening te eisen. De partij kan volstaan met de toepassing van artikel 10 te vorderen binnen de termijn van zes maanden waarin dat artikel voorziet.

Artikel 9 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 10

Een lid merkt op dat men de betrokken partij had kunnen verplichten naar de Raad van State te gaan om de vernietiging van alle bestuurshandelingen te vorderen, in plaats van de kennisneming van die handelingen op te dragen aan verschillende rechtscolleges.

Bovendien had men ook vooraf aan de Raad van State kunnen vragen de verordeningen te vernietigen op basis waarvan de handelingen zijn verricht, en daarna de procedure van artikel 10 volgen.

Hierop antwoordt een ander lid dat de Commissie aan de Raad van State niet de bevoegdheid heeft willen toekennen om uitspraak te doen over de herziening van alle bestuurshandelingen of alle rechterlijke beslissingen, wanneer de Raad van State niet het gewone rechtcollege is waartoe men zich kan wenden om die handelingen of beslissingen teniet te doen of te vernietigen.

Zo is het in belastingzaken, waar normaliter beroep wordt ingesteld bij de directeur van de belastingen en het Hof van beroep. De Commissie heeft besloten, zo wordt

Il lui est répondu en effet que la remarque est pertinente mais que, dans le projet, il n'est pas fait de différence de sens entre les termes « rétractation » et « révision » lorsqu'ils s'appliquent aux jugements et arrêts des cours et tribunaux et aux arrêts du Conseil d'Etat. Il s'agit en effet bien techniquement d'une rétractation, en ce sens que le juge est amené à retirer sa décision antérieure.

Le représentant du Gouvernement rappelle que le terme « rétractation » a été inséré afin de faire une distinction avec la procédure de requête civile qui vise précisément la révision de la cause à raison de faits nouveaux.

Un commissaire souligne que l'article 9 stipule un délai différent de celui qui a été retenu pour la rétractation des décisions civiles et pénales.

En réalité, on a voulu maintenir le délai de soixante jours parce que ce délai est inhérent à la procédure devant le Conseil d'Etat et qu'il est connu par les justiciables. On peut évidemment, disait ce commissaire, critiquer cette distinction.

Un commissaire constate que dans certains cas, on pourrait être obligé d'intenter deux procédures, celle de l'article 10 et celle de l'article 9.

Le délégué du Ministre fait remarquer qu'on ne peut pas contraindre un intéressé à demander l'annulation d'un règlement. La partie peut se contenter de demander l'application de l'article 10 dans le délai de six mois qui est prévu à cet article.

L'article 9 a été adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 10

Un membre rappelle qu'on aurait pu obliger la partie concernée d'introduire une procédure devant le Conseil d'Etat pour demander l'annulation de tous les actes administratifs plutôt que de renvoyer ces divers actes à la connaissance d'instances différentes.

Par ailleurs, il fait remarquer qu'on aurait pu demander au préalable au Conseil d'Etat d'annuler les règlements sur base desquels les actes ont été pris et ensuite de suivre la procédure prévue à l'article 10.

Il lui est répondu par un membre que la Commission a refusé de donner au Conseil d'Etat compétence pour statuer sur la révision de tous les actes administratifs ou de toutes les décisions juridictionnelles lorsque le Conseil d'Etat n'est pas le juge de recours habituel pour la réformation et l'annulation de ces actes ou décisions.

Ainsi en est-il en matière fiscale où le recours normal s'exerce devant le directeur des contributions et la Cour d'appel. La Commission a décidé, fait-on remarquer, de ren-

opgemerkt, de bevoegdheid inzake herziening toe te kennen aan de rechter of de instantie die normaal bevoegd is om uitspraak te doen op het beroep dat volgens de wet tegen die handelingen en beslissingen openstaat.

Tenslotte zal een vordering tot vernietiging van een verordening ter uitvoering van een vernietigde wetgevende norm in bepaalde gevallen bij de Raad van State aanhangig kunnen worden gemaakt. In andere gevallen zal deze artikel 107 van de Grondwet kunnen toepassen, zoals de hoven en rechtbanken zouden doen in het kader van artikel 8.

Een lid stelt vast dat een besluit van een gemeenteraad op basis van een vernietigde norm dus rechtsgeldig zal blijven, indien er geen beroep wordt ingesteld.

De rapporteur bevestigt dat de algemene regel toepassing vindt, namelijk dat geen enkele handeling van rechtswege wordt vernietigd.

Artikel 10 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Het geamendeerde ontwerp in zijn geheel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Verslaggever,
R. LALLEMAND.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

dre compétent pour la révision le juge ou l'instance normalement compétents pour trancher des recours institués par la loi contre ces actes et décisions.

Enfin, le Conseil d'Etat pourra dans certains cas être saisi d'une demande d'annulation d'un règlement pris en exécution d'une norme législative annulée. Dans d'autres, il pourra appliquer l'article 107 de la Constitution, comme le feraient les cours et tribunaux dans le cadre de l'article 8.

Un membre constate qu'une décision de conseil communal prise sur une norme annulée restera donc valable s'il n'y a pas eu de recours.

Le rapporteur confirme que la règle générale s'applique, à savoir qu'aucun acte n'est annulé de plein droit.

L'article 10 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

L'ensemble du projet amendé est soumis au vote et est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Le rapport est approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
R. LALLEMAND.

Le Président,
E. LEEMANS.

III. TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten
(*nieuw opschrift*)

ARTIKEL 1

Deze wet bepaalt de gevolgen van de vernietiging van wetten en decreten door het Arbitragehof, ongeacht of die vernietiging zuiver en onvoorwaardelijk is dan wel of het Hof de terugwerking ervan bij wege van algemene beschikking heeft beperkt overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

ART. 2

In zoverre zij gegrond is op een bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, kan de beslissing van een strafgerecht die in kracht van gewijsde is gegaan, geheel of ten dele worden ingetrokken door het gerecht dat die beslissing heeft gewezen.

ART. 3

Het staat aan het openbaar ministerie de intrekking te vorderen.

Het recht om de intrekking te vorderen, behoort bovendien :

1. aan de veroordeelde;
2. aan degene ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast;
3. ingeval de veroordeelde of, in voorkomend geval, de persoon ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast, overleden is dan wel onbekwaam of afwezig verklaard is, aan zijn echtgenoot, aan de bloedverwanten in de nederladende en de opgaande lijn, aan zijn broers en zusters;
4. aan de partij die burgerrechtelijk aansprakelijk is verklaard voor de veroordeelde of, in voorkomend geval, voor degene ten aanzien van wie een beslissing is gewezen waarbij opschorting van de uitspraak van de veroordeling wordt gelast.

III. TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Projet de loi relatif aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage
(*nouvel intitulé*)

ARTICLE 1^{er}

La présente loi détermine les effets de l'annulation des lois et décrets par la Cour d'arbitrage, soit que cette annulation soit pure et simple soit que la Cour en ait restreint, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

ART. 2

Dans la mesure où elles sont fondées 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, les décisions rendues par les juridictions répressives et passées en force de chose jugée peuvent être rétractées en tout ou en partie par la juridiction qui les a prononcées.

ART. 3

Il incombe au ministère public de demander la rétractation.

Le droit de demander la rétractation appartient en outre :

1. au condamné;
2. à celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation;
3. si le condamné ou, le cas échéant, celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation est décédé, si son interdiction a été prononcée ou s'il se trouve en état d'absence déclarée, à son conjoint, à ses descendants, à ses ascendants, à ses frères et sœurs;
4. à la partie déclarée civilement responsable pour le condamné ou, le cas échéant, celui qui a fait l'objet d'une décision ordonnant la suspension du prononcé de la condamnation.

ART. 4

§ 1. De zaak wordt bij het bevoegde gerecht aanhangig gemaakt, hetzij door een vordering van het openbaar ministerie, hetzij door een verzoekschrift dat de grond tot intrekking omschrijft.

Op straffe van nietigheid wordt de vordering ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*.

§ 2. Na kennisneming van de vordering of van het verzoekschrift benoemt dat gerecht, ingeval de veroordeelde overleden, afwezig of onbekwaam verklaard is, een curator voor zijn verdediging, die hem vertegenwoordigt bij de intrekkingsprocedure.

§ 3. Het openbaar ministerie laat het verzoekschrift betekenen aan allen die partij zijn bij de bestreden beslissing. De betekening bevat een dagvaarding om te verschijnen voor het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, en de tekst van de artikelen 2 tot 4 van deze wet.

De beslissing waarbij een einduitspraak wordt gedaan over de intrekking, wordt geacht op tegenspraak te zijn gewezen ten aanzien van de regelmatig gedagvaarde burgerlijke partij, zelfs wanneer deze niet in het geding tot intrekking is tussengekomen vóór de sluiting van de debatten.

§ 4. Het dossier op basis waarvan de bestreden beslissing is gewezen, wordt gedurende ten minste vijftien dagen ter inzage gelegd van de partijen.

§ 5. Het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, kan, indien de veroordeelde zich in hechtenis bevindt krachtens de beslissing waarvan de intrekking wordt gevorderd, zijn voorlopige invrijheidstelling gelasten volgens de procedure bepaald in artikel 7, tweede, derde en vierde lid, van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis.

Dat gerecht kan ook, indien de aangevoerde middelen ernstig lijken en van dien aard dat ze de gevorderde intrekking rechtvaardigen, de opschorting bevelen van alle maatregelen tot tenuitvoerlegging of toepassing van de beslissing die voor intrekking vatbaar is.

§ 6. De rechter kan, op verzoek van een der personen bedoeld in artikel 3, 2° tot 5°, bevelen dat zijn beslissing tot intrekking bij uittreksel wordt bekendgemaakt in een blad dat hij aanwijst.

§ 7. De procedurekosten komen ten laste van de Staat.

ART. 5

§ 1. De veroordelingen in strafzaken gegrond op een vernietigde wet of een vernietigd decreet, of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet,

ART. 4

§ 1^{er}. La juridiction compétente est saisie, soit par le réquisitoire du ministère public, soit par une requête spécifiant la cause de la rétractation.

A peine de nullité, la demande est formée dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*.

§ 2. Sur le vu du réquisitoire ou de la requête la juridiction saisie, si le condamné est décédé, absent ou interdit, nomme un curateur à sa défense, lequel le représentera dans la procédure en rétractation.

§ 3. Le ministère public fait signifier la requête à toutes les parties en cause dans la décision entreprise. La signification contient citation à comparaître devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise et reproduit le texte des articles 2 à 4 de la présente loi.

La décision par laquelle il est statué définitivement sur la rétractation est réputée contradictoire à l'égard de la partie civile régulièrement citée, même si celle-ci n'est pas intervenue avant la clôture des débats dans l'instance en rétractation.

§ 4. Le dossier sur le fondement duquel la décision a été rendue est mis à la disposition des parties pendant un délai de quinze jours au moins.

§ 5. La juridiction saisie peut, si le condamné est détenu en vertu de la décision dont la rétractation est demandée, ordonner sa mise en liberté provisoire, selon la procédure prévue à l'article 7, alinéas 2, 3 et 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

Elle peut également, si les moyens invoqués paraissent sérieux et de nature à justifier la rétractation demandée, ordonner qu'il sera sursis à toute mesure d'exécution ou d'application de la décision susceptible d'être rétractée.

§ 6. Le juge peut, à la demande d'une personne visée à l'article 3, 2° à 5°, ordonner que sa décision de rétractation soit publiée par extrait dans un journal qu'il désigne.

§ 7. Les frais de la procédure sont à charge de l'Etat.

ART. 5

§ 1^{er}. Dans les limites où elle est prononcée, la rétractation rend non avenues les condamnations pénales fondées sur une loi ou un décret annulés, ou sur un règlement pris

evenals de beslissingen tot opschorting van de uitspraak van dergelijke veroordelingen worden door de intrekking ongedaan gemaakt binnen de perken waarin zij is uitgesproken.

§ 2. Indien bij de bestreden beslissing slechts één straf is uitgesproken wegens verscheidene strafbare feiten waarvan ten minste één gepleegd werd met overtreding van een bepaling die niet vernietigd is, kan de rechter, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, hetzij de veroordeling integraal handhaven, hetzij de straf verminderen, hetzij de uitspraak van de veroordeling opschorten, hetzij een vrijsprekend vonnis wijzen.

§ 3. Indien de feiten die geleid hebben tot het ingetrokken vonnis, strafbaar blijven krachtens bepalingen die tengevolge van de vernietiging opnieuw toepasselijk worden, kan de rechter die de vordering tot intrekking behandeld heeft, op vordering van het openbaar ministerie en mits de strafvordering niet is verjaard, nieuwe veroordelingen uitspreken, evenwel zonder dat daaruit een verzwaring van de straffen mag volgen.

§ 4. De rechter gelast de terugbetaling van de ten onrechte geïnde geldboete, vermeerderd met de wettelijke interest te rekenen van de inning.

Artikel 28 van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis is mede van toepassing op de veroordeelde die ter uitvoering van het ingetrokken vonnis ten onrechte in hechtenis is gesteld.

§ 5. Indien de rechter tengevolge van de intrekking niet langer bevoegd is om uitspraak te doen op de burgerlijke rechtsvordering, verwijst hij deze naar de bevoegde rechter. De artikelen 660 tot 663 en 1147bis, §§ 1 en 2, van het Gerechtelijk Wetboek zijn mede van toepassing op die verwijzing.

ART. 6

De beslissingen uitgesproken krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers en waarbij internering wordt gelast van verdachten en beschuldigen die zich in staat van krankzinnigheid, geestesstoornis of zwakzinnigheid bevinden, kunnen worden ingetrokken overeenkomstig de artikelen 2 tot 5.

ART. 7

Artikel 1082, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt vervangen als volgt: « Na de uitspraak op een vordering tot cassatie staat tegen dezelfde beslissing geen voorziening meer open voor de partij die haar heeft ingesteld, ook al beweert zij nieuwe middelen te kunnen aanvoeren. Dit geldt zelfs ten aanzien van de punten die in de eerste voorziening niet zijn bestreden, tenzij de tweede voorziening zich uitsluitend beroept op de vernietiging door het Arbitragehof van de bepaling van een wet of een decreet die ten grondslag heeft gelegen aan de bestreden beslissing. »

en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, ainsi que les décisions de suspension du prononcé de telles condamnations.

§ 2. Lorsque par la décision entreprise, il n'a été prononcé qu'une seule peine du chef de plusieurs infractions, dont l'une au moins était une infraction à une disposition non annulée, le juge peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, soit maintenir intégralement la condamnation, soit diminuer la peine, soit suspendre le prononcé de la condamnation, soit prononcer un jugement d'acquiescement.

§ 3. Si les faits qui ont donné lieu au jugement rétracté demeurent punissables en vertu de dispositions redevenues applicables par l'effet de l'annulation, le juge saisi de la demande de rétractation peut, sur les réquisitions du ministère public et pourvu que l'action publique ne soit pas prescrite, prononcer de nouvelles condamnations, sans toutefois qu'il puisse s'ensuivre une aggravation des peines.

§ 4. Le juge ordonne le remboursement de l'amende perçue indûment, augmentée des intérêts légaux depuis la perception.

L'article 28 de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive est applicable au condamné qui a été détenu indûment en exécution du jugement rétracté.

§ 5. Si, par suite de la rétractation, le juge a cessé d'être compétent pour statuer sur l'action civile, il renvoie celle-ci devant le juge compétent. Les articles 660 à 663 et 1147bis, §§ 1^{er} et 2, du Code judiciaire sont applicables à ce renvoi.

ART. 6

Sont susceptibles de rétractation, conformément aux articles 2 à 5, les décisions ordonnant l'internement des inculpés et accusés en état de démence, de déséquilibre mental ou de débilité mentale, prononcées en vertu de la loi de défense sociale, à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude.

ART. 7

L'article 1082, alinéa 2, du Code judiciaire est remplacé par l'alinéa suivant: « Après qu'il a été statué sur une demande en cassation, la partie qui l'a formée ne peut plus se pourvoir contre la même décision, encore qu'elle prétende avoir de nouveaux moyens, même sur des chefs non attaqués lors du premier pourvoi, sauf lorsque le second pourvoi invoque exclusivement l'annulation par la Cour d'arbitrage de la disposition d'une loi ou d'un décret qui a servi de fondement à la décision entreprise. »

ART. 8

In Boek III van het Gerechtelijk Wetboek wordt onder het opschrift « Intrekking » een titel VIII ingevoegd, bestaande uit een artikel 1147bis, luidende :

« Artikel 1147bis. — § 1. In zoverre zij gegrond is op een bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, kan de beslissing van een burgerlijk gerecht die in kracht van gewijsde is gegaan, geheel of ten dele worden ingetrokken op verzoek van hen die daarbij partij, althans behoorlijk opgeroepen zijn geweest.

§ 2. Binnen de perken van de intrekking kan de rechter een nieuwe beslissing wijzen op basis van een andere grond of van een andere juridische omschrijving van een feit of een handeling ingeroepen tot staving van de bestreden beslissing.

§ 3. De vordering tot intrekking wordt ingesteld bij het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen, en ingeleid door een dagvaarding die de uiteenzetting van de middelen bevat en betekend wordt aan alle partijen betrokken bij de bestreden beslissing, een en ander op straffe van nietigheid.

§ 4. Op straffe van verval moet de vordering worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*. »

ART. 9

Artikel 31 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vervangen als volgt :

« Artikel 31. — Het beroep tot herziening is slechts ontvankelijk indien het arrest is gewezen op grond van de bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op grond van een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet, indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest is gewezen op vals bevonden of vals verklaarde stukken.

De termijn van beroep gaat in de dag waarop het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt of waarop ontdekt wordt dat het stuk vals is of dat het achtergehouden stuk bestaat. »

ART. 10

Tegen de handelingen en verordeningen van de verschillende bestuursorganen en tegen de beslissingen van andere gerechten dan die bedoeld in artikel 1147bis van het Gerechtelijk Wetboek, voor zover die gegrond zijn op een bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitrage-

ART. 8

Dans le Livre III du Code judiciaire, est inséré un titre VIII intitulé « De la rétractation » comprenant l'article 1147bis libellé comme suit :

« Article 1147bis. — § 1^{er}. Dans la mesure où elles sont fondées 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, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions civiles peuvent être rétractées en tout ou en partie, à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelées.

§ 2. Dans les limites de la rétractation, le juge peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise.

§ 3. La demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise et est introduite par une citation contenant l'énoncé des moyens, et signifiée à toutes les parties en cause dans la décision entreprise, le tout à peine de nullité.

§ 4. A peine de déchéance, la demande est formée dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*. »

ART. 9

L'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 31. — Le recours en révision n'est recevable que si l'arrêt a été rendu sur base d'une disposition d'une loi ou d'un décret qui a été ensuite annulée par la Cour d'arbitrage, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Le délai du recours s'ouvre à partir du jour de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge* ou de la découverte de la fausseté de la pièce ou de l'existence de la pièce retenue. »

ART. 10

Nonobstant l'écoulement des délais prévus par les lois et règlements particuliers, les actes et règlements des diverses autorités administratives ainsi que les décisions des juridictions autres que celles visées à l'article 1147bis du Code judiciaire peuvent, s'ils sont fondés sur une disposition d'une

hof is vernietigd of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet kan, al naar het geval, elk administratief of rechterlijk beroep worden ingesteld dat daartegen openstaat, binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*, niettegenstaande de termijnen bepaald in de wetten en bijzondere verordeningen verstreken zijn.

loi ou d'un décret qui a été ensuite annulée par la Cour d'arbitrage ou d'un règlement pris en exécution d'une telle loi ou d'un tel décret, faire selon le cas, l'objet des recours administratifs ou juridictionnels organisés à leur rencontre dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*.