

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

7 JANUARI 2003

Wetsontwerp betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen*Evocatieprocedure***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **WILLE**

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	2
II. Inleidende uiteenzetting door de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen	2
III. Algemene bespreking	5
IV. Artikelsgewijze bespreking	10
1. Amendementen	10
2. Antwoorden van de minister	11
V. Stemmingen	15

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de dames Lizin, voorzitter; Cornet d'Elzius, de heer Dallemagne, de dames De Schamphelaere, Leduc, de heer Lozie, de dames Thijs, Van Riet en de heer Wille, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: mevrouw Kaçar, de heer Monfils, de dames Pehlivan, Taelman en Vanlerberghe.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****2-1357 - 2002/2003:**

Nr. 1: Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.
Nr. 2: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

7 JANVIER 2003

Projet de loi relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques*Procédure d'évocation***RAPPORT**

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES
PAR M. **WILLE**

SOMMAIRE

	Pages
I. Introduction	2
II. Exposé introductif du ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration	2
III. Discussion générale	5
IV. Discussion des articles	10
1. Amendements	10
2. Réponses du ministre	11
V. Votes	15

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: Mmes Lizin, présidente; Cornet d'Elzius, M. Dallemagne, Mmes De Schamphelaere, Leduc, M. Lozie, Mmes Thijs, Van Riet et M. Wille, rapporteur.

2. Membres suppléants: Mme Kaçar, M. Monfils, Mmes Pehlivan, Taelman et Vanlerberghe.

*Voir:***Documents du Sénat:****2-1357 - 2002/2003:**

N° 1: Projet évoqué par le Sénat.
N° 2: Amendements.

I. INLEIDING

Dit wetsontwerp werd door de regering op 18 april 2002 ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 50-1736/1).

Het geamendeerde wetsontwerp werd op 25 oktober 2002 aangenomen in commissie (stuk Kamer, nr. 50-1736/3).

Het wetsontwerp werd in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen en overgezonden aan de Senaat op 18 november 2002. Het werd door de Senaat geëvoceerd op 3 december 2002 en verwezen naar de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden.

Het wetsontwerp werd besproken in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en de Administratieve Aangelegenheden op 7 januari 2003.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN AMBTENARENZAKEN EN MODERNISERING VAN DE OPENBARE BESTUREN

Minister Van Den Bossche zet uiteen dat het wetsontwerp een nieuw regime invoert met betrekking tot de persoonlijke burgerrechtelijke aansprakelijkheid van het personeel in dienst van de overheid voor fouten begaan tijdens de uitoefening van het ambt. Met het ontwerp worden een aantal discriminaties tussen de statutaire ambtenaren aan de ene kant, en de contractuele werknemers aan de andere kant, opgeheven. Het Arbitragehof heeft in het verleden reeds het bestaan van een ongelijke behandeling vastgesteld tussen de statutaire ambtenaren en de contractuele werknemers van de overheid. Met dit ontwerp wordt het aansprakelijkheidsregime binnen het openbaar ambt derhalve geüniformiseerd: zowel de contractuele als de statutaire ambtenaren zullen voortaan aan dezelfde aansprakelijkheidsregels onderworpen zijn.

De voorgestelde aansprakelijkheidsregeling volgt uit die welke van toepassing is op de contractuele werknemers en houdt in grote trekken tevens rekening met de aansprakelijkheidsregeling voor de politieambtenaren, de militairen en de loodsen. Zo komt er een einde aan het verschil in aansprakelijkheidsregeling voor de statutaire ambtenaren en de contractuele ambtenaren. Daar komt nog bij dat het ontwerp tevens het verschil wil opheffen tussen de ambtenaar-organen en de ambtenaar-aangestelde, verschil dat gevolgen heeft voor de vordering die het slachtoffer kan instellen en voor de regresvordering.

Omwille van de duidelijkheid gaat de minister eerst in op de uiteenlopende juridische problemen die dit ontwerp wil oplossen en vervolgens op de oplossingen waarvoor in het ontwerp werd geopteerd.

I. INTRODUCTION

Le présent projet a été déposé par le gouvernement à la Chambre des représentants le 18 avril 2002 (doc. Chambre, n° 50-1736/1).

Le projet de loi amendé a été adopté en commission le 25 octobre 2002 (doc. Chambre, n° 50-1736/3).

Le projet de loi a été adopté en séance plénière de la Chambre des représentants et transmis au Sénat le 18 novembre 2002; il a été évoqué par le Sénat le 3 décembre 2002 et envoyé à la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives.

Ce projet a été discuté en commission de l'Intérieur et des Affaires administratives le 7 janvier 2003.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Le ministre, M. Van Den Bossche, précise que le projet de loi à l'examen vise à introduire un nouveau régime de responsabilité civile personnelle à l'égard du personnel au service de l'autorité pour les fautes qu'il commet dans l'exercice de ses fonctions. Le projet supprime également un certain nombre de discriminations existant entre les agents statutaires, d'une part, et les travailleurs contractuels, d'autre part. La Cour d'arbitrage a déjà constaté, par le passé, l'existence d'une inégalité de traitement entre les agents statutaires et les travailleurs contractuels de l'autorité. Le présent projet harmonise par conséquent le régime de la responsabilité dans la fonction publique: les travailleurs contractuels et les agents statutaires seront désormais soumis aux mêmes règles en matière de responsabilité.

Le régime de responsabilité proposé découle de ceux existant pour les personnes engagées par contrat de travail et, sous réserve de quelques différences, pour certaines catégories de fonctionnaires tels que les policiers, les militaires et les pilotes maritimes. Ce choix permet ainsi de mettre fin à la différence de régime de responsabilité entre les agents statutaires et les personnes engagées sous contrat de travail. En outre, le projet tend également à mettre fin à la différence existant entre les agents organes et subordonnés, qui a une répercussion à la fois à l'égard de l'action que peut intenter la victime et à l'égard de l'action récursoire.

Dans un souci de clarté, le ministre rappelle, dans un premier temps, les différents problèmes juridiques auxquels ce projet tente de répondre et, dans un second temps, les solutions retenues dans ce projet de loi.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat het aansprakelijkheidsregime van het statutair overheids-personeel volgens het Arbitragehof de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt gelet op het regime dat van toepassing is op het bij arbeidsovereenkomst aangeworven en tewerkgesteld personeel.

De regeling die van toepassing is op het statutair overheids-personeel is gebaseerd op de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. Deze regeling brengt de persoonlijke en rechtstreekse aansprakelijkheid van diegene die de fout heeft begaan in het gedrang, en dit, ongeacht de ernst van de fout. Elke overtreding van een gedragsnorm, getoetst aan het gedrag van een normaal, voorzichtig en redelijk ambtenaar, is een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Daartegenover staat het aansprakelijkheidsregime dat van toepassing is op het bij arbeidsovereenkomst tewerkgesteld personeel, dat voortvloeit uit artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 op de arbeidsovereenkomsten. Diegene die in de uitoefening van zijn functie een fout begaat is slechts aansprakelijk voor zijn opzettelijke fout, zijn zware fout en voor de gewoonlijk voorkomende lichte fout.

In tegenstelling tot de contractuele werknemer is de statutaire ambtenaar wél aansprakelijk voor de toevallige lichte fout. De persoonlijke burgerlijke aansprakelijkheid van de statutaire ambtenaar voor de beroepsfouten is dus strenger dan deze voor de contractuele ambtenaar of werknemer.

In de tweede plaats leidt de ontwikkeling van de orgaantheorie in het aansprakelijkheidsrecht eveneens tot ongunstige gevolgen. Het slachtoffer kan zich terzelfder tijd tegen de dader en tegen de rechtspersoon die de dader tewerkstelt, keren. De rechtstreekse vordering tegen de dader hangt af van de reikwijdte van de aansprakelijkheidsregeling. Is de vordering gericht tegen de rechtspersoon, dan verschilt haar omvang van het feit of de dader de hoedanigheid van aangestelde dan wel van orgaan bezit.

In het eerste geval kan het slachtoffer zich keren tegen de rechtspersoon op grond van artikel 1384, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Dat betekent dat de rechtspersoon aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door zijn aangestelde voor elke fout — handeling of verzuim — begaan tijdens of naar aanleiding van de opdracht van de aangestelde. Gaat het echter om een ambtenaar-orgaan, dan kan het slachtoffer alleen in het kader van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek optreden tegen de rechtspersoon. Bijgevolg kan het slachtoffer alleen tegen de rechtspersoon optreden bij fouten begaan in het kader van de uitoefening van het ambt.

Daar komt nog bij dat, wat het strafrecht betreft, het openbaar ministerie de rechtspersoon alleen in het kader van artikel 1384, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek in het geding kan betrekken. Het gevolg

Tout d'abord, il y a lieu de constater que la Cour d'arbitrage considère que, vu le régime de responsabilité applicable au personnel engagé et occupé en vertu d'un contrat de travail, le régime de responsabilité du personnel statutaire de l'État viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, le régime applicable au personnel statutaire de l'État s'appuie sur les articles 1382 et suivants du Code civil. Le régime compromet la responsabilité personnelle et directe de celui qui a commis la faute, et ce, quelle qu'en soit la gravité. Toute infraction à une norme de comportement, déterminée en fonction du comportement d'un fonctionnaire correct, prudent et raisonnable, est une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

À ce régime s'oppose le régime de responsabilité applicable au personnel occupé en vertu d'un contrat de travail, régime fixé à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. En vertu de ce régime, celui qui commet une faute dans l'exercice de sa fonction ne doit répondre que de sa faute intentionnelle, de sa faute grave et de sa faute légère si celle-ci présente un caractère habituel.

Contrairement au travailleur contractuel, le fonctionnaire statutaire doit répondre de sa faute légère accidentelle. La responsabilité civile personnelle du fonctionnaire statutaire en ce qui concerne les fautes professionnelles est donc plus étendue que celle du fonctionnaire ou du travailleur contractuel.

Deuxièmement, le développement de la théorie de l'organe en droit de la responsabilité a également des répercussions défavorables. La victime peut poursuivre à la fois l'auteur de l'acte et la personne morale employant cet auteur. L'action directe contre l'auteur dépend de l'étendue du régime de responsabilité. Dans le cas de l'action intentée contre la personne morale, l'étendue de l'action varie selon que l'auteur de la faute a la qualité de subordonné ou la qualité d'organe.

Dans le premier cas, la victime peut agir contre la personne morale sur la base de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil. Cela signifie que la personne morale est tenue de répondre du dommage causé par son subordonné pour toute faute — acte ou négligence — commise « pendant ou en raison de sa mission ». En revanche, dans le cas de l'agent organe, la victime du dommage ne peut agir contre la personne morale que dans le cadre de l'article 1382 du Code civil. Cela signifie que la victime ne peut agir contre la personne morale que pour les fautes commises dans le cadre de l'exercice de la fonction.

En outre, sur le plan pénal, il faut noter que le ministère public ne peut appeler la personne morale à la cause que dans le cadre de l'article 1384, alinéa 3. Il en résulte donc que l'agent-organe mis en cause dans

daarvan is dat de ambtenaar-orgaan die in een strafzaak betrokken raakt, zich alleen zal moeten verdedigen (de bewijslast berust immers bij het openbaar ministerie), terwijl een ambtenaar-aangestelde daarbij kan rekenen op de openbare rechtspersoon.

Ten derde heeft het Arbitragehof ook een ongeoorloofd verschil in behandeling vastgesteld tussen de statutaire ambtenaar en de contractuele werknemer met betrekking tot de regresvordering.

In het geval dat de openbare rechtspersoon, eventueel samen met de ambtenaar, tot schadeloosstelling werd veroordeeld, beschikt de rechtspersoon over een regresvordering ten overstaan van de ambtenaar, wat impliceert dat de door de rechtspersoon betaalde schadevergoeding op de ambtenaar die de schade heeft veroorzaakt, kan worden verhaald. De regresvordering kan worden ingesteld voor elke door de ambtenaar begane fout.

Voor de contractuele werknemer geldt voor het instellen van de regresvordering opnieuw de bescherming van artikel 18 van de wet op de arbeidsovereenkomsten. Dit betekent dat ten aanzien van de contractuele werknemer de regresvordering slechts kan worden ingesteld voor een zware fout, een opzettelijke fout of nog, voor de gewoonlijk voorkomende lichte fout.

De toevallig voorkomende lichte fout begaan door een contractuele werknemer ontsnapt met andere woorden aan de regresvordering.

Het wetsontwerp beoogt in essentie om het geheel van ongelijkheden dat in het huidige duale systeem bestaat, weg te werken.

In de eerste plaats is de gekozen aansprakelijkheidsregeling gebaseerd op die van personen met een arbeidsovereenkomst. Die regeling staat vermeld in artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten en beperkt de aansprakelijkheid van de werknemer tot bedrog, zware schuld en lichte schuld wanneer deze laatste eerder gewoonlijk voorkomt. Bovendien is het zo dat men reeds voor die regeling heeft gekozen voor bepaalde categorieën van ambtenaren zoals militairen, politiepersoneel en loodsen.

Op te merken valt dat het ontwerp een zeer ruim toepassingsgebied bestrijkt. Om die reden en duidelijkheidshalve ging de voorkeur uit naar termen als personeelsleden en openbare rechtspersoon in plaats van ambtenaar of administratieve overheid.

Bijgevolg zal een ambtenaar niet meer rechtstreeks aangesproken kunnen worden dan in het geval hem een gewoonlijk voorkomende lichte fout, of een zware of opzettelijke fout wordt verweten. Dit betekent niet dat het slachtoffer niet meer over een verhaal zou beschikken. Het slachtoffer kan zich immers

une affaire pénale sera seul pour se défendre face à la charge de la preuve reposant sur le ministère public alors que si cet agent a la qualité de subordonné, il aura, à ses côtés, la personne publique.

Troisièmement, la Cour d'arbitrage a également constaté une différence de traitement inadmissible entre l'agent statutaire et le travailleur contractuel en ce qui concerne l'action récursoire.

Au cas où la personne publique aurait été condamnée, éventuellement en même temps que l'agent, à payer un dédommagement, elle pourrait exercer une action récursoire contre l'agent, ce qui implique qu'elle pourrait récupérer l'indemnité payée auprès de l'agent qui a causé les dommages. L'action récursoire pourrait être intentée pour toute faute commise par l'agent.

Pour ce qui est de l'exercice de l'action récursoire, le travailleur contractuel bénéficie une nouvelle fois de la protection que lui offre l'article 18 de la loi sur les contrats de travail. Autrement dit, l'action récursoire ne peut être intentée contre le travailleur contractuel qu'en cas de faute grave, de faute intentionnelle ou de faute légère répétitive.

En d'autres termes, la faute légère accidentelle commise par un travailleur contractuel échappe à l'action récursoire.

Le projet de loi vise essentiellement à supprimer l'ensemble des inégalités qui existent dans le système à deux vitesses actuel.

D'abord, le régime de responsabilité retenu est basé sur celui bénéficiant aux personnes engagées sous contrat de travail. Ce régime fixé à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail limite la responsabilité de l'employé aux cas de fautes lourdes, de dol et de fautes légères répétitives. De plus, le choix de ce régime avait déjà été retenu pour certaines catégories d'agents tels que les militaires, les policiers et les pilotes maritimes.

Il faut noter que le projet a un très large champ d'application. C'est la raison pour laquelle les termes de personnel et de personne publique ont été privilégiés afin d'éviter les imprécisions que pourrait entraîner l'usage de vocables tels qu'agent ou d'expressions telles qu'autorité administrative.

Par conséquent, un agent ne pourra plus être interpellé directement que dans les cas où on lui reprochera une faute légère répétitive, une faute grave ou une faute intentionnelle. Cela ne signifie pas que la victime ne disposera plus d'aucune possibilité de recours. Elle pourra en effet toujours s'adresser à la

steeds richten tot de openbare rechtspersoon die zich in zijn hoedanigheid van aansteller moet verantwoorden voor de fouten van zijn agenten.

Dit is de reden waarom het aangewezen is om het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de orgaantheorie, weg te werken en het voorschrift van artikel 1384, alinea 3, van het Burgerlijk Wetboek te veralgemenen, zowel ten aanzien van het statutaire als ten aanzien van het contractuele personeel.

Ten slotte wordt in het kader van de regresvoordring voortaan voorzien in een verplichte poging tot dading. Deze keuze wordt aan de ene kant ingegeven door de zorg om het verhaal op de rechter te beperken. Aan de andere kant wordt via het invoeren van een verplicht dadingsvoorstel, een gelijke behandeling met de militairen en het politiepersoneel, ten aanzien van wie reeds een gelijkaardige bepaling van toepassing is, ingevoerd.

Ofschoon het toepassingsgebied van het ontwerp zo ruim mogelijk opgevat is, wordt toch nog voorgesteld uitdrukkelijk te bepalen dat de regeling ook van toepassing is op het personeel van het vrij onderwijs, aangezien er over de juridische aard van hun arbeidsverhouding bij de rechtspraak uiteenlopende standpunten bestaan.

Ten slotte wil het ontwerp artikel 23, 3^o, van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers aanvullen en de thans geldende regeling opheffen van artikel 96 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Vandenberghe stelt dat het Arbitragehof in zijn arresten nr. 77/96 van 18 december 1996, (nr. 20/99) van 17 februari 1999 en nr. 19/2000 van 9 februari 2000 heeft gewezen op het verschil in behandeling tussen enerzijds de personen die zich in een contractuele rechtssituatie bevinden en zich ten gevolge daarvan kunnen beroepen op artikel 18 van de wet van 1978 op de arbeidsovereenkomsten en anderzijds de personen die werken in statutair verband en als organen van de overheid kunnen beschouwd worden.

Deze laatste kunnen de ontheffingsclausule van artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 niet inroepen. Daarenboven worden de statutaire personeelsleden ook niet beschouwd als aangestelden in de zin van artikel 1384, derde lid van het Burgerlijk Wetboek maar als fysieke personen die optreden voor de rechtspersoon overeenkomstig artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Dit heeft voor de betrokkenen tot gevolg dat het orgaan enkel persoonlijk aansprakelijk is als hij buiten zijn functie optreedt. De aangestelde is echter wel persoonlijk aansprakelijk maar kan zich beroepen op de ontheffingsclausule van artikel 18 van de wet van 3 juli 1978.

personne publique qui, en sa qualité de commettant, est responsable des fautes commises par ses agents.

C'est pour cette raison qu'il est indiqué de supprimer la différence de traitement qui découle de la théorie de l'organe et de généraliser le dispositif de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, pour le rendre applicable tant au personnel statutaire qu'au personnel contractuel.

Enfin, on prévoit, dans le cadre de l'action récursoire, une offre de règlement amiable obligatoire. Cette disposition est inspirée par la volonté de réduire le nombre de cas de recours portés devant le juge et elle permet d'instaurer l'égalité de traitement par rapport au personnel militaire et au personnel de la police, dont le statut prévoit déjà une disposition similaire.

Bien que le champ d'application du projet soit le plus large possible, il est proposé encore de prévoir explicitement que les agents de l'enseignement libre sont également visés, étant donné les divergences jurisprudentielles qui ont marqué la qualification de la nature juridique de leur relation de travail.

Finalement, le projet vise à compléter l'article 23, 3^o, de la loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs et à prévoir l'abrogation du régime actuellement fixé à l'article 96 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Vandenberghe affirme que, dans ses arrêts n^{os} 77/96 du 18 décembre 1996, 20/99 du 17 février 1999 et 19/2000 du 9 février 2000, la Cour d'arbitrage a attiré l'attention sur la différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui se trouvent dans une situation juridique contractuelle et qui, par conséquent, peuvent se prévaloir de l'article 18 de la loi de 1978 sur les contrats de travail et, d'autre part, les personnes qui ont un statut et qui sont considérées comme des organes des pouvoirs publics.

Ces personnes ne peuvent pas se prévaloir de la clause d'exonération figurant à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978. Qui plus est, les agents statutaires sont non pas considérés comme des préposés au sens de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, mais bien comme des personnes physiques qui agissent pour la personne morale, conformément à l'article 1382 du Code civil. La conséquence en est, pour les intéressés, que l'organe n'est personnellement responsable que s'il agit hors l'exercice de ses fonctions. Le préposé est lui, toutefois, responsable, mais il peut invoquer la clause d'exonération figurant à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978.

De heer Vandenberghe wijst erop dat het Hof van Cassatie de voorwaarden voor de erkenning als orgaan op zeer strenge wijze toepast. De rechtspraak van het Hof van Cassatie stelt dat indien de schadeverwekkende handeling gesteld wordt buiten de grenzen van de bevoegdheid van het orgaan of met miskenning van zijn bevoegdheden (door misbruik van functie of door een opzettelijke onrechtmatige daad), de benadeelde de rechtspersoon van publiek recht niet kan aanspreken en zich moet beperken tot een vordering tegen de betrokkene in het kader van zijn persoonlijke aansprakelijkheid.

Voor de aangestelde volstaat het echter dat de onrechtmatige daad in incidenteel of occasioneel verband staat met de functie om het kwalitatief vermoeden van artikel 1384, derde lid, te laten spelen. Dit betekent dat de benadeelde een vordering kan instellen tegen het orgaan zelf. Zo besliste het Hof van Cassatie op 11 april 1989 dat de verplaatsing van een rijkswachter naar een opgelegde beroepsvorming met zijn eigen wagen met een passagier-collega niet kon aangezien worden als het uitvoeren van enige taak binnen het kader van de hem gegeven opdracht en aldus losstaat van die opdrachten en van de uitvoering van zijn functie. De rijkswachter was aldus persoonlijk aansprakelijk.

Spreker wijst erop dat de rechtsleer en de rechtspraak van het Hof van Cassatie in vergelijkbare omstandigheden de aansprakelijkheid van de aansteller weerhielden zodra de daad van de aangestelden tijdens de duur van bediening wordt gesteld en in verband ermee staat, al was het onrechtstreeks en occasioneel. De benadeelde kan geen regres uitoefenen wegens de ontheffingsclausule voorzien in artikel 18 van de wet van 3 juli 1978. De overheid kan echter binnen het kader van de orgaantheorie wel een regresvordering instellen tegen het desbetreffende orgaan.

Deze problematiek rijst ook voor wat het statuut betreft van het personeel van het vrij onderwijs dat verschilt van dat van het personeel van het openbaar onderwijs.

Spreker wenst te weten of het wetsontwerp naast de discriminatie van de organen in de publiekrechtelijke rechtspersonen ook een einde zal stellen aan de discriminatie van de organen binnen de privaatrechtelijke rechtspersonen, die nochtans net dezelfde aansprakelijkheid hebben.

De minister antwoordt dat vele moeilijkheden in verband met de aansprakelijkheid voor personeelsleden van de overheid onder het huidige recht voortvloeien uit de rechtspraak uit de beginperiode van de ontwikkeling van de overheidsaansprakelijkheid. Deze heeft het begrip «orgaan» voor wat overheidspersonen betreft, de betekenis gegeven van «persoon die een deel van de openbare macht uitoefent». Aldus kreeg het begrip «orgaan» bij overheidspersonen een

M. Vandenberghe attire l'attention sur le fait que la Cour de cassation applique de manière très stricte les conditions de reconnaissance de la qualité d'organe. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, si l'acte dommageable a été commis hors les limites des compétences de l'organe ou en méconnaissance de ses compétences (par la voie d'un abus de fonction ou d'un acte illicite intentionnel), la personne lésée ne peut pas attaquer la personne morale de droit public et doit se limiter à engager une action contre l'intéressé dans le cadre de sa responsabilité personnelle.

Pour le préposé, il suffit toutefois que l'acte illicite ait un lien incident ou occasionnel avec la fonction pour que l'on puisse faire jouer la présomption qualitative de l'article 1384, alinéa 3. Cela signifie que la personne lésée peut engager une action contre l'organe en personne. Ainsi la Cour de cassation a-t-elle décidé, le 11 avril 1989, qu'on ne pouvait pas considérer qu'un gendarme qui se rendait à une formation professionnelle obligatoire, conduisant sa propre voiture, avec un collègue passager à bord, exécutait une tâche cadrant dans la mission qui lui a été confiée. Ainsi ce déplacement était-il indépendant de ses missions et de l'exercice de ses fonctions. Le gendarme était donc personnellement responsable.

L'intervenant attire l'attention sur le fait que la doctrine et la jurisprudence de la Cour de cassation ont retenu, dans des circonstances comparables, la responsabilité du commettant, si l'acte des préposés a été posé pendant le service et qu'il a un lien avec celui-ci, même ce lien est indirect et occasionnel. La personne lésée ne peut exercer aucune action récursoire en application de la clause d'exonération prévue à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978. Toutefois, dans le cadre de la théorie de l'organe, les pouvoirs publics peuvent intenter une action récursoire contre l'organe concerné.

Le problème se pose également en ce qui concerne le statut du personnel de l'enseignement libre, qui est différent de celui du personnel de l'enseignement public.

L'intervenant souhaite savoir si le projet de loi, outre mettre fin à la discrimination des organes dans les personnes morales de droit public, mettra également fin à la discrimination des organes au sein des personnes morales de droit privé, qui ont pourtant précisément la même responsabilité.

Le ministre répond que de nombreux problèmes relatifs à la responsabilité des agents des pouvoirs publics dans le droit actuel découlent de la jurisprudence de la période où a commencé à se développer la responsabilité publique. On a donné à la définition d'organe, pour ce qui est des personnes publiques, la signification de «personne qui exerce une partie de la puissance publique». Ainsi la notion d'organe a-t-elle reçu, pour les personnes publiques, une signification

betekenis die veel breder was dan deze die het begrip normalerwijze heeft in het rechtspersonenrecht, namelijk dat van niet ondergeschikte vertegenwoordiger. Wellicht was dit te verklaren door de opvatting dat het overheidsgezag niet in ondergeschikt verband kon worden uitgeoefend zodat men dacht de overheidsaansprakelijkheid niet te kunnen baseren op artikel 1384, derde lid van het Burgerlijk Wetboek.

Het ontwerp doet de gevolgen van deze uitbreiding van het begrip orgaan teniet voor wat betreft de personeelsleden van de overheid die geen orgaan in de echte zin van het woord zijn. De aansprakelijkheid van de rechtspersoon voor alle betrokken personeelsleden, wordt nu geregeld overeenkomstig artikel 1384, derde lid. Wat hun persoonlijke aansprakelijkheid betreft, geldt voortaan een zelfde beperking als in het kader van artikel 18 van de Wet Arbeidsovereenkomsten.

Het ontwerp is, zoals de memorie van toelichting verduidelijkt, niet van toepassing op de eigenlijke organen vande openbare rechtspersoon zoals de ministers en staatssecretarissen, de leden van de bestendige deputatie, de burgemeesters en schepenen, de leden van de wetgevende vergaderingen, de leden van de provincieraad, de gemeenteraadsleden, de voorzitter en de leden van de OCMW-raad, de leden van het Arbitragehof, de Raad van State en het Rekenhof, de leden van de rechterlijke macht, de leden van de bestuursorganen van overheidsbedrijven en van andere openbare rechtspersonen, opgericht onder de vorm van een privaatrechtelijke vennootschap, enz. De aansprakelijkheid voor deze organen blijft dus geregeld door het gemeen recht, net zoals de aansprakelijkheid voor organen van private rechtspersonen.

Er is dus geenszins sprake van een discriminatie tussen private en publieke rechtspersonen; het begrip orgaan heeft integendeel voortaan dezelfde rechtsgevolgen bij beide categorieën.

Wat betreft de aansprakelijkheid voor echte organen van rechtspersonen geldt nu in beide gevallen artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Voor wat betreft de aansprakelijkheid voor (ondergeschikte) personeelsleden, geldt nu in beide gevallen artikel 1384, derde lid van het Burgerlijk Wetboek.

Voor wat betreft de persoonlijke aansprakelijkheid van personeelsleden die in ondergeschikt verband werken voor de overheid, geldt een beperking van aansprakelijkheid. De personeelsleden in ondergeschikt verband van private rechtspersonen vallen onder de toepassing van de WAO en hebben dus de bescherming van de nieuwe wet niet nodig.

De heer Vandenberghe is van mening dat het wetsontwerp de orgaantheorie diepgaand wijzigt zodat de overheid voortaan aansprakelijk is voor haar ambte-

beaucoup plus large que celle qu'elle a ordinairement en droit des personnes morales, celle de représentant non subordonné. Sans doute cela s'explique-t-il par la conception selon laquelle l'autorité publique ne peut être exercée dans le cadre d'un lien de subordination, de sorte qu'on a estimé ne pas pouvoir baser la responsabilité publique sur l'article 1384, alinéa 3, du Code civil.

Le projet annihile les conséquences de cet élargissement de la notion d'organe en ce qui concerne les membres du personnel des pouvoirs publics qui ne sont pas des organes au sens strict du mot. La responsabilité de la personne morale pour tous les membres de son personnel est à présent régie par l'article 1384, alinéa 3. Leur responsabilité personnelle connaît désormais les mêmes limites que celles applicables dans le cadre de l'article 18 de la loi sur les contrats de travail.

Comme le précise l'exposé des motifs, le projet ne s'applique pas aux organes proprement dits de la personne morale de droit public, notamment aux ministres et aux secrétaires d'État, aux membres de la députation permanente, aux bourgmestres et échevins, aux membres des assemblées législatives, aux membres du conseil provincial, aux membres du conseil communal, aux présidents et membres des conseils de CPAS, aux membres de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, aux membres du pouvoir judiciaire, aux membres des organes chargés de l'administration des entreprises publiques et d'autres personnes morales de droit public créées sous la forme d'une société de droit privé, etc. La responsabilité de ces organes reste donc réglée par le droit commun, tout comme la responsabilité des organes de personnes morales de droit privé.

On ne peut donc absolument pas parler de discrimination entre personnes morales de droit privé et de droit public; au contraire, la notion d'organe aura désormais les mêmes conséquences juridiques dans les deux catégories.

En ce qui concerne la responsabilité des véritables organes de personnes morales, l'article 1382 du Code civil s'appliquera dans les deux cas. Pour la responsabilité des membres du personnel (subordonnés), on appliquera dans les deux cas l'article 1384, alinéa 3, du Code civil.

Quant à la responsabilité personnelle des membres du personnel qui travaillent pour les pouvoirs publics dans un lien de subordination, elle est limitée. Les membres du personnel travaillant dans un lien de subordination pour des personnes morales de droit privé relèvent de l'application de la loi sur les contrats de travail et n'ont donc pas besoin de la protection de la nouvelle loi.

M. Vandenberghe estime que le projet de loi modifie profondément la théorie de l'organe, avec la conséquence que les pouvoirs publics seront désormais

naar-orgaan, zelfs als deze een opzettelijke onrechtmatige daad begaat of misbruik maakt van zijn functie, omdat de onweerlegbare vermoedens van artikel 1384, derde lid zullen gelden.

Hij wijst er tevens op dat sinds het arrest van 19 december 1991 van het Hof van Cassatie (Anca-arrest) het beginsel is erkend van de aansprakelijkheid van de Belgische Staat voor ambtsfouten van de magistratuur. Het Hof van Cassatie stelt dat de schadeverwekkende fout van het orgaan de aansprakelijkheid van de overheid impliceert wanneer het orgaan binnen de wettelijke grenzen van zijn bevoegdheden heeft gehandeld, of wanneer ieder redelijk en voorzichtig mens moet aannemen dat het orgaan binnen die grenzen heeft gehandeld.

Het lid wenst te vernemen of het wetsontwerp van toepassing is op de aansprakelijkheid van de magistraten in het licht van deze rechtspraak.

Het lid wijst er tenslotte op dat het ontwerp volgens de toelichting wel toepasselijk is op de leden van de magistratuur.

De minister antwoordt dat het wetsontwerp niet van toepassing is op de magistraten. Dit is bepaald in artikel 2 door het gebruik van de term «... in dienst van openbare rechtspersonen».

In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 18 verduidelijkt wat onder «... in dienst van openbare rechtspersonen» moet worden verstaan. De wet betreft verder enkel de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienstverband.

Het ontwerp beoogt op de eerste plaats enkel de aansprakelijkheid te regelen van ondergeschikte personeelsleden van de overheid. Het regelt niet de positie van de zelfstandige vertegenwoordigers van de overheid zoals de politieke mandatarissen en de leden van de rechterlijke macht. Om die reden gebruikt het ontwerp de formule «personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen». Ook de leden van de rechterlijke macht vallen niet onder deze wet. De minister verwijst eveneens naar de bepalingen van artikel 1140 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek die de persoonlijke aansprakelijkheid regelen van de rechters. De niet-zelfstandige medewerkers van het gerecht zoals griffiepersoneel, referendarissen en parketjuristen, die ook niet vallen onder de regeling van het verhaal op de rechter, worden echter wel beschermd door deze wet. Het ontwerp beoogt geen regeling voor de aansprakelijkheid van de leden van het parket. In de mate waarin de rechtspraak op hen de regeling voor de rechters toepast, heeft deze wet op hen uiteraard geen toepassing.

De minister wijst er tevens op dat er van «afglijding» geen sprake is. Het is juist dat de rechtspraak in het kader van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek foutieve handelingen van aange-

responsables de leur fonctionnaire-organe, même si celui-ci commet un acte illicite intentionnel ou abuse de sa fonction, dès lors que les présomptions irréfragables de l'article 1384, alinéa 3, s'appliqueront.

Il ajoute que depuis l'arrêt du 19 décembre 1991 de la Cour de cassation (arrêt Anca), le principe de la responsabilité de l'État belge pour les fautes commises par la magistrature dans l'exercice de ses fonctions est reconnu. La Cour de cassation énonce que la faute dommageable de l'organe engage la responsabilité des pouvoirs publics lorsque l'organe a agi dans les limites légales de ses attributions ou lorsque toute personne raisonnable et prudente doit admettre que l'organe a agi dans ces limites.

L'intervenant désire savoir si, à la lumière de cette jurisprudence, le projet de loi s'applique à la responsabilité des magistrats.

Enfin, il signale que d'après l'exposé des motifs, le projet s'appliquerait bel et bien aux membres de la magistrature.

Le ministre répond que le projet de loi n'est pas applicable aux magistrats. Cela est dit à l'article 2, qui utilise l'expression «... au service d'une personne publique».

L'exposé des motifs précise, à la page 18, ce qu'il faut entendre par «... au service d'une personne publique». En outre, la loi ne concerne que la responsabilité de et pour les membres du personnel «en lien de service».

Le projet a tout d'abord pour objectif de régler uniquement la responsabilité des membres du personnel subordonnés de l'autorité. Il ne règle pas la position des représentants indépendants de l'autorité, tels que les mandataires politiques et les membres du pouvoir judiciaire. C'est pour cette raison qu'on utilise, dans le projet, la formule «membres du personnel au service d'une personne publique». La loi en projet ne s'applique pas davantage aux membres du pouvoir judiciaire. Le ministre renvoie également aux dispositions des articles 1140 et suivants du Code judiciaire qui règlent la responsabilité personnelle des juges. Les collaborateurs non indépendants de la justice tels que le personnel des greffes, les référendaires et les juristes de parquet, auxquels le régime de la prise à partie contre le juge ne s'applique pas non plus, sont toutefois protégés par la loi en projet. Le projet ne vise pas à introduire un régime explicite pour la responsabilité des membres du parquet. Dans la mesure où la jurisprudence leur applique le régime de la prise à partie du juge, la loi en projet n'a évidemment pas d'effet sur eux.

Le ministre souligne également qu'il n'est pas question de dérive. Il est exact qu'en application de l'article 1384 du Code civil, la jurisprudence impute en principe les actes fautifs des préposés à leurs

stelden in beginsel toerekenen aan hun aanstellers wanneer deze gesteld zijn «tijdens en naar aanleiding van de bediening». Het criterium is dus breder dan dat gehanteerd in het kader van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek voor de toerekening van fouten van organen aan rechtspersonen. Hier moet de handeling gesteld zijn «in de uitoefening van de functie». Is aan voornoemde voorwaarden niet voldaan, dan is enkel de aangestelde, respectievelijk het orgaan, persoonlijk aansprakelijk en kan de benadeelde de rechtspersoon niet aanspreken. Deze elementen geven echter geen volledig beeld van de rechtspraak terzake. Deze rekent fouten van organen gesteld buiten hun opdracht immers ook toe aan hun rechtspersonen wanneer de betrokken handelingen in de ogen van een voorzichtig en redelijk mens schijnbaar binnen de grens van zijn bevoegdheid werden verricht. (Cass. 19 december 1991, R.W. 1992-93», 397). Dit laatste element betekent dat naar huidig recht vele handelingen die door een overheidsorgaan gesteld worden met misbruik van hun functie toch aanleiding zullen geven tot de aansprakelijkheid van de overheid, mits de benadeelde niet op de hoogte behoorde te zijn van het feit dat de betrokkene buiten zijn functies optrad.

Zonder een gedetailleerd onderzoek van de rechtspraak is het onmogelijk om te bevestigen dat, wanneer de aansprakelijkheid van de overheid voor haar personeelsleden in de toekomst wordt gebaseerd op artikel 1384, dit leidt tot een aanzienlijke verbreding van de aansprakelijkheid bij misbruik van functie.

De rechtsleer heeft de gevolgen van de orgaantheorie, zowel voor de personeelsleden zelf als voor de benadeelde derden, herhaaldelijk bekritiseerd. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, is de orgaantheorie vanuit verschillende opzichten, en vooral procesrechtelijk, nadeliger voor de benadeelde en voor het personeelslid zelf. Door de veralgemening van de aansprakelijkheid van de rechtspersoon op grond van artikel 1384, derde lid, voor zowel statutaire als niet statutaire personeelsleden, heft het ontwerp een ongelijkheid op die niet verantwoord is in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Bovendien heeft de openbare rechtspersoon de mogelijkheid om de regresvordering in te stellen bij bedrog, zware fout en herhaaldelijk terugkerende lichte fout.

Het Parlement heeft overigens onlangs nog dezelfde regeling ingevoerd ten gunste van de politiemensen en de militairen.

commettants lorsque ces actes ont été commis pendant le service et en raison de celui-ci. Le critère en question est donc plus large que celui qui est utilisé dans le cadre de l'article 1382 du Code civil en ce qui concerne l'imputation aux personnes de fautes commises par des organes morales. Cet article prévoit que l'acte doit avoir été accompli «dans l'exercice des fonctions». Si les conditions précitées ne sont pas remplies, le préposé ou l'organe est le seul à être personnellement responsable, et la personne lésée ne peut pas s'adresser à la personne morale. Ces éléments ne donnent toutefois pas une idée complète de la jurisprudence en la matière. En effet, selon celle-ci, les fautes commises par des organes en dehors de l'exercice de leur mission sont également imputables à leurs personnes morales lorsque les actes en question doivent être tenus par tout homme raisonnable et prudent comme ayant été commis dans les limites des attributions légales (Cass. 19 décembre 1991, RW 1992-93, 397). Cela signifie que, dans l'état actuel du droit, bien des actes accomplis par un organe public qui abuse de sa fonction pourront quand même engager la responsabilité de l'autorité, du moins pour autant que la personne lésée n'était pas censée être au courant du fait que l'intéressé agissait en dehors de l'exercice de fonction.

Sans un examen approfondi de la jurisprudence, il est impossible de confirmer qu'en fondant la responsabilité de l'autorité pour les membres de son personnel sur l'article 1384, on élargira considérablement la responsabilité en cas d'abus de fonction.

Les conséquences, tant pour les membres du personnel eux-mêmes que pour les tiers lésés, de la théorie de l'organe ont fait l'objet, dans la doctrine, de critiques répétées. Il ressort de l'exposé des motifs que sous divers angles et, surtout, sous celui de la procédure, la théorie de l'organe est moins favorable et à la personne lésée et au membre du personnel lui-même. En étendant la responsabilité de la personne morale sur la base de l'article 1384, alinéa 3, aux membres tant au personnel statutaires qu'au personne non statutaire, le projet supprime une inégalité qui ne se justifie pas au regard du principe de l'égalité.

De plus, la personne publique dispose de la possibilité d'intenter l'action récursoire en cas de dol, de faute grave et de faute légère répétitive.

Le Parlement vient d'ailleurs d'instaurer la même réglementation en faveur des agents de police et des militaires.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

1. Amendementen

Artikel 2

Amendement nr. 1

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 1) dat ertoe strekt om in de Nederlandse tekst het woord openbare rechtspersoon te vervangen door publiek-rechtelijke instelling. Hierdoor worden ook de instanties geïsoleerd zonder rechtspersoonlijkheid en wordt de Nederlandse tekst van dit artikel aangepast aan het ruim toepassingsgebied van het wetsontwerp voorzien in de memorie van toelichting.

Artikel 3

Amendement nr. 2

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 2) dat ertoe strekt om de Nederlandse en de Franse tekst in overeenstemming te brengen. Voor de verantwoording wordt verwezen naar amendement nr. 1.

Artikel 4

Amendement nr. 3

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 3) met dezelfde strekking en dezelfde verantwoording als amendement nr. 1.

Artikel 5

Amendement nr. 4

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 4) dat in het C ertoe strekt te verduidelijken in welke gevallen de instelling werkgever afstand kan doen van een deel van haar recht op vergoeding. Dit is het geval wanneer het schade betreft die de werkgever zelf heeft geleden. Dit geldt ook als de werkgever de schade heeft vergoed aan het slachtoffer en deze vergoeding nu terugvordert van het aansprakelijke personeelslid. Voor het A en B van dit amendement wordt verwezen naar de verantwoording van amendement nr. 1.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

1. Amendements

Article 2

Amendement n° 1

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 1) tendant à remplacer dans cet article les mots «personne publique» par les mots «institution de droit public». Ce terme vise également les organismes qui n'ont pas la personnalité juridique et le texte de cet article est adapté au vaste champ d'application du projet de loi, tel qu'il est envisagé dans l'exposé des motifs.

Article 3

Amendement n° 2

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 2-1357/2, amendement n° 2) tendant à mettre en concordance les textes français et néerlandais. Pour la justification, il est renvoyé à l'amendement n° 1.

Article 4

Amendement n° 3

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 3) qui a la même portée et la même justification que l'amendement n° 1.

Article 5

Amendement n° 4

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 4) dont le point C vise à indiquer clairement dans quels cas l'employeur-institution peut renoncer en partie à son droit à réparation, soit qu'il s'agit d'un dommage que l'employeur a subi lui-même, soit que l'employeur a indemnisé la victime pour le dommage subi et qu'il récupère ensuite le montant de cette indemnisation auprès du membre du personnel responsable. Pour les points A et B de cet amendement, il est renvoyé à la justification de l'amendement n° 1.

Artikel 6

Amendement nr. 5

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 5) dat ertoe strekt dit artikel te doen vervallen. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof en het Hof van Cassatie, sinds kort ook gevolgd door de Raad van State, blijkt dat niet langer kan worden betwist dat de personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs in contractueel verband werken. De hier voorgestelde regeling is dus zonder voorwerp omdat zij betrekking heeft op de statutaire personeelsleden. Deze bepaling doet immers afbreuk aan de rechtszekerheid.

Artikel 7

Amendement nr. 6

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 6) met dezelfde strekking als amendement nr. 1. Voor de verantwoording wordt derhalve verwezen naar amendement nr. 1.

Artikel 8

Amendement nr. 7

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 7) met dezelfde strekking als amendement nr. 1. Voor de verantwoording wordt derhalve ook verwezen naar amendement nr. 1.

Opschrift

Amendement nr. 8

De heer Vandenberghe c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat, nr. 1357/2, amendement nr. 8) ten einde het opschrift van het ontwerp aan te passen aan de voorgestelde amendementen.

2. Antwoorden van de minister*1. De amendementen nr. 1, 2, 3A, 6, 7 en 8*

Minister Van Den Bossche stipt aan dat deze amendementen ertoe strekken om het toepassingsgebied van het wetsontwerp niet langer te omschrijven met de term «... openbare rechtspersoon» maar wel met de term «... publiekrechtelijke instelling». De moti-

Article 6

Amendement n° 5

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 5) tendant à supprimer cet article. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour de cassation, suivie aussi depuis peu par le Conseil d'État, on ne peut plus contester que le seul lien juridique possible entre les établissements de l'enseignement libre subventionné et leur personnel soit de nature contractuelle. La disposition proposée en l'occurrence est donc sans objet, car elle se rapporte aux agents statutaires. Cette disposition nuit en effet à la sécurité juridique.

Article 7

Amendement n° 6

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 6) de même portée que l'amendement n° 1. Pour la justification, il est donc renvoyé à l'amendement n° 1.

Article 8

Amendement n° 7

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 7) de même portée que l'amendement n° 1. Pour la justification, il est donc renvoyé à l'amendement n° 1.

Intitulé

Amendement n° 8

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1357/2, amendement n° 8) tendant à adapter l'intitulé du projet aux amendements proposés.

2. Réponses du ministre*1. Les amendements nos 1, 2, 3A, 6, 7 et 8*

Le ministre, M. Van Den Bossche, fait remarquer que ces amendements visent à ne plus définir le champ d'application du projet de loi par le terme «... personne publique» mais par l'expression «... institution de droit public». Ces amendements sont moti-

vatie is dat ook personeel tewerkgesteld wordt in instanties zonder rechtspersoonlijkheid en dat het wenselijk is dat ook dit personeel onder de toepassing van de wet zou vallen.

Het is juist dat er personeelsleden tewerkgesteld zijn in gedeconcentreerde organen en aparte entiteiten, en het is ook juist dat het de bedoeling is om ook deze categorieën van personeel te laten ressorteren onder de toepassing van deze wet. Instellingen die geen eigen rechtspersoonlijkheid genieten ressorteren echter altijd onder een instelling die wel rechtspersoonlijkheid heeft, zoals bijvoorbeeld de federale staat, de Vlaamse gemeenschap, de provincie, de gemeente, ... Derhalve zou het gebruik van de term «publiekrechtelijke instelling» niet als gevolg hebben dat een categorie van personeelsleden die nu niet onder de wet ressorteren, er wel zouden onder vallen.

Bovendien zou het gebruik van de term «publiekrechtelijke instelling» een probleem doen rijzen voor artikel 3 van het ontwerp. Dit artikel heeft als doel het ondergeschikte orgaan van de overheid dezelfde bescherming te bieden als de aangestelde. Welnu, de orgaantheorie is ontwikkeld in het kader van het rechtspersonenrecht (van privaatrecht of publiekrecht) zodanig dat men dan ook hier het best de term «rechtspersoon» behoudt.

De minister wijst erop dat de term «publiekrechtelijke instelling» ook tot problemen kan leiden voor artikel 4 van de wet, dat bepaalt dat de rechtspersoon gedwongen of vrijwillig kan tussenkomen in het geding. Uit het arrest Federauto/Raad van State en Belgische Staat blijkt dat alleen de overkoepelende rechtspersoon Belgische Staat kan gedagvaard worden en niet de publiekrechtelijke instelling Raad van State die geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Tenslotte is het gebruik van de term «publiekrechtelijke instelling» niet aangewezen omdat ook rechtspersonen van privaatrecht onder het toepassingsgebied van de wet vallen (bijvoorbeeld een gemeentelijke VZW).

Ook heeft de term «publiekrechtelijke instelling» niet de betekenis die de auteur van het amendement eraan wenst te geven. De term «publiekrechtelijke instelling» is, volgens de richtlijn 93/37/EEG van de raad een instelling met rechtspersoonlijkheid. De genoemde richtlijn «betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken», is onder andere geïmplementeerd in de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. In de wet zelf wordt het begrip «publiekrechtelijke instelling» niet gebruikt, maar wel in de memorie van toelichting bij de wet en wel als een instelling met rechtspersoonlijkheid.

vés par le fait que du personnel est également occupé dans des organismes qui n'ont pas la personnalité juridique et qu'il est souhaitable que ce personnel relève, lui aussi, de l'application de la loi.

Il est exact que du personnel est employé dans des organes déconcentrés et des entités distinctes; il est vrai aussi que le but est d'inclure également ces catégories de personnel dans le champ d'application de la loi en projet. Toutefois, les institutions qui n'ont pas de personnalité juridique propre relèvent toujours d'une instance dotée, elle, de la personnalité juridique, comme l'État fédéral, la Communauté flamande, la province, la commune, ... Par conséquent, l'utilisation du terme «institution de droit public» n'aurait pas pour effet de faire entrer dans le champ d'application de la loi une catégorie de membres du personnel qui n'en relève pas actuellement.

En outre, l'usage du terme «institution de droit public» poserait un problème en ce qui concerne l'article 3 du projet. Cet article vise à offrir à l'organe subordonné de l'autorité la même protection qu'au préposé. Or, la théorie de l'organe a été développée dans le cadre du droit des personnes morales (de droit privé ou public), de sorte qu'il est préférable de conserver ici le terme «personne publique».

Le ministre fait observer que le terme «institution de droit public» risque également de poser problème en ce qui concerne l'article 4 de la loi, qui dispose que la personne morale peut être appelée en intervention forcée ou intervenir volontairement dans la procédure. Il ressort de l'arrêt Federauto/Conseil d'État et État belge, que seule la personne morale centrale «État belge» peut être assignée, et non l'institution de droit public que constitue le Conseil d'État qui est dépourvue de la personnalité juridique.

Enfin, l'utilisation du terme «institution de droit public» n'est pas indiquée car des personnes morales de droit privé entrent également dans le champ d'application de la loi (par exemple une ASBL communale).

En outre, l'expression «institution de droit public» n'a pas la signification que l'auteur de l'amendement souhaite lui donner. Selon la directive 93/37/CEE du Conseil, cette expression désigne une institution dotée de la personnalité juridique. La directive précitée, «portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux», est mise en œuvre, entre autres, dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Si la notion d'«institution de droit public» n'est pas utilisée dans la loi proprement dite, elle apparaît en revanche dans l'exposé des motifs de la loi, où elle est présentée comme une institution dotée de la personnalité juridique.

Ook kan nog opgemerkt worden dat de in de wet gebruikte term inzake het institutioneel toepassingsgebied, namelijk «openbare rechtspersoon» in de Nederlandstalige tekst en «*personne publique*» in de Franstalige tekst, gesuggereerd zijn door de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp.

Derhalve vraagt de minister de verwerping van deze amendementen

2. *Amendement nr. 4C van de heer Vandenberghe c.s.*

Het tweede lid van artikel 5 moet natuurlijk in samenhang gelezen worden met het eerste dat betrekking heeft op de regresvordering aan de ene kant en op de vordering tot schadeloosstelling door de openbare rechtspersoon ingesteld tegen haar personeelsleden aan de andere kant. Men kan niet in elk lid van een artikel herhalen wat reeds in de vorige leden is vermeld. Een kenmerk van goede wetgeving is «kernachtigheid» en «wetseconomie».

Op te merken valt dat ook de Raad van State de strekking van dit artikel goed begrepen heeft en er, derhalve, geen opmerkingen over gemaakt heeft.

3. *Het amendement nr. 5 van de heer Vandenberghe c.s.*

In dit amendement wordt voorgesteld om artikel 6 te doen vervallen. De redenering is dat het op dit ogenblik duidelijk is dat de rechtsverhouding tussen de onderwijsinstellingen en de personeelsleden van het vrij gesubsidieerd onderwijs van contractuele aard is. Dit is weliswaar juist maar alleen is het maar de vraag of het ook ondubbelzinnig vaststaat dat artikel 18 van de wet op de arbeidsovereenkomsten van toepassing is op het personeel in het vrij onderwijs.

Hier dient men twee zaken vast te stellen:

1) Volgens artikel 1 van de wet op de arbeidsovereenkomsten is zij ook van toepassing op de personeelsleden van het vrij gesubsidieerde onderwijs, wier toestand niet statutair geregeld is. Hieruit blijkt, en ook de Raad van State stelt dit in zijn advies, «...dat het personeel van het gesubsidieerd vrij onderwijs voor wie een decretale rechtspositie geldt, in beginsel niet onderworpen is aan de arbeidsovereenkomst».

2) Een cassatiearrest stelt impliciet vast dat een aantal bepalingen van de wet op de arbeidsovereenkomsten toch van toepassing zijn op de leden van het vrij onderwijs wier toestand decretaal geregeld is. De Raad van State interpreteert dit cassatiearrest als volgt: «...Uit een recent arrest van het Hof van Cassatie blijkt impliciet dat de wet op de arbeidsover-

Remarquons également que les termes utilisés dans la loi pour ce qui concerne le champ d'application institutionnel, à savoir «*personne publique*» dans le texte français et «*openbare rechtspersoon*» dans le texte en néerlandais, ont été suggérés par le Conseil d'État dans son avis relatif au projet.

Le ministre demande par conséquent que ces amendements soient rejetés.

2. *Amendement n° 4C de M. Vandenberghe et consorts.*

Le deuxième alinéa de l'article 5 doit évidemment être lu en combinaison avec le premier alinéa, consacré, d'une part, à l'action récursoire et, d'autre part, à l'action en dommages et intérêts exercée par une personne publique contre les membres de son personnel. On ne peut tout de même pas répéter à chaque alinéa d'un article ce qui a déjà été précisé dans les précédents. Une bonne législation se caractérise par sa concision et par le respect du principe d'économie de la loi.

Il y a lieu de remarquer que le Conseil d'État a, lui aussi, bien saisi la portée de cet article, à propos duquel il n'a dès lors formulé aucune observation.

3. *L'amendement n° 5 de M. Vandenberghe et consorts.*

Cet amendement propose de supprimer l'article 6, suivant le raisonnement selon lequel il est clair à ce stade que l'on ne peut plus contester que le lien juridique entre les établissements de l'enseignement libre subventionné et leur personnel est de nature contractuelle. C'est exact, mais encore faut-il savoir s'il est établi de manière certaine que l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail est applicable aux agents de l'enseignement libre.

Il convient de faire observer deux choses en l'espèce:

1) Selon l'article 1^{er}, la loi relative aux contrats de travail s'applique également aux agents de l'enseignement libre subventionné dont la situation n'est pas régie par un statut. Comme le Conseil d'État l'indique dans son avis, il en résulte que «le personnel de l'enseignement libre subventionné soumis à l'application d'un régime statutaire décretaal, n'est en principe pas soumis à la loi relative aux contrats de travail».

2) Un arrêt de la Cour de cassation constate de manière implicite que plusieurs dispositions de la loi relative aux contrats de travail sont néanmoins applicables aux agents de l'enseignement libre dont le statut est réglé par un décret. Le Conseil d'État interprète cet arrêt de cassation comme suit: «Il ressort implicitement d'un arrêt récent de la Cour de cassa-

eenkomsten echter van toepassing blijft voor die aangelegenheden die niet door de decretale rechtspositie-regeling worden geregeld».

De minister concludeert hieruit het volgende :

1^o Er is een expliciete bepaling in de wet op de arbeidsovereenkomsten die stelt dat de wet in beginsel NIET van toepassing is op de leden van het personeel van het vrij gesubsidieerd onderwijs voor wie een decretale rechtspositie geldt.

2^o Er is een cassatiearrest dat impliciet zegt dat de wet op de arbeidsovereenkomsten desalniettemin van toepassing is, op die aangelegenheden die niet decretaal zijn geregeld.

Daaruit moet besloten worden dat men, omwille van de rechtszekerheid van de personeelsleden van het vrije gesubsidieerde onderwijs, er goed aan doet om expliciet in de wet een bepaling op te nemen voor deze personeelscategorie voor het geval er mocht aan getwijfeld worden of artikel 18 van de wet op de arbeidsovereenkomsten ook op hen van toepassing is. Mocht men de mening toegedaan zijn dat artikel 18 niet op hen van toepassing is, dan worden zij beschermd door artikel 6 van deze wet.

De onduidelijkheid in de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het onderwijzend personeel heeft de decretale wetgever er de laatste jaren toe aangezet in decreten op het onderwijs een aansprakelijkheidsregeling voor bepaalde leden van het onderwijzend personeel in te voeren naar het model van artikel 18 (zie het decreet van de Vlaamse Raad van 27 maart 1991 en het decreet van de Franse Gemeenschap van 1 februari 1993). Deze bijzondere decretale regelingen worden gerespecteerd door het voorliggende ontwerp (artikel 6) van wet. De regionale onderwijsdecreten zijn evenwel niet van toepassing op alle personeelsleden van alle onderwijsinstellingen. Voor zover personeelsleden van openbare onderwijsinstellingen buiten het toepassingsgebied vallen van de regionale decreten, geldt de algemene regeling van het wetsontwerp. Voor zover het gaat om personeelsleden van het vrij onderwijs, vervult artikel 6 de opvangfunctie.

4. De amendementen nr. 2 en nr. 4A van de heer Vandenberghe c.s.

De Raad van State heeft geen opmerkingen gemaakt over de concordantie tussen de Nederlandse en Franse tekst. Overigens is de Nederlandse tekst geen vertaling van de Franse. De Franse tekst is een eigen formulering door een Franstalige specialist aansprakelijkheidsrecht gemaakt naar aanleiding van de Nederlandse tekst.

tion que la loi relative aux contrats de travail reste néanmoins applicable aux matières qui ne sont pas régies par le régime statutaire décretaal».

Le ministre en tire les conclusions suivantes :

1^o Une disposition explicite de la loi relative aux contrats de travail prévoit que la loi ne s'applique en principe PAS aux agents de l'enseignement libre subventionné soumis à l'application d'un régime statutaire décretaal.

2^o Un arrêt de la Cour de cassation prévoit implicitement que la loi relative aux contrats de travail est néanmoins applicable aux matières qui ne sont pas régies par un décret.

Il y a lieu d'en conclure qu'en vue de garantir la sécurité juridique pour les agents de l'enseignement libre subventionné, on ferait bien d'inscrire explicitement dans la loi une disposition applicable à cette catégorie de personnel, pour le cas où l'on viendrait à douter que l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail leur est également applicable. Si l'on devait estimer que l'article 18 ne leur est pas applicable, ils bénéficieraient de la protection de l'article 6 de la présente loi.

Le manque de clarté du statut de certains agents du personnel enseignant a conduit le législateur décretaal à inscrire ces dernières années, dans les décrets relatifs à l'enseignement, un régime de responsabilité applicable à certains membres du personnel enseignant, qui s'inspire de l'article 18 (voir le décret du Vlaamse Raad du 27 mars 1991 et le décret de la Communauté française du 1^{er} février 1993). Ces régimes décretaux particuliers sont respectés par le projet de loi à l'examen (article 6). Les décrets régionaux en matière d'enseignement ne s'appliquent toutefois pas à tous les agents de l'ensemble des établissements d'enseignement. Les agents des établissements de l'enseignement officiel sont soumis au régime général de la loi en projet dans la mesure où ils ne tombent pas sous l'application des décrets régionaux. Les agents de l'enseignement libre tombent sous l'application de l'article 6.

4. Les amendements n^{os} 2 et 4A de M. Vandenberghe et consorts

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation sur la concordance entre les textes français et néerlandais. Le texte néerlandais n'est du reste pas une traduction du texte français. Le texte français a été rédigé par un spécialiste francophone du droit en matière de responsabilité civile, qui s'est inspiré du texte néerlandais.

V. STEMMINGEN

De amendement nrs. 1, 2, 3, 4, 6 en 7 worden telkens verworpen met 6 tegen 2 stemmen.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 8 wordt verworpen met 6 stemmen tegen 1 bij 1 onthouding.

Het geheel van het wetsontwerp wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Paul WILLE.

De voorzitter,

Anne-Marie LIZIN.

V. VOTES

Les amendements n^{os} 1, 2, 3, 4, 6 et 7 sont rejetés chacun par 6 voix contre 2.

L'amendement n^o 5 est rejeté par 6 voix et 2 abstentions.

L'amendement n^o 8 est rejeté par 6 voix contre 1 et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 8 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Paul WILLE.

La présidente,

Anne-Marie LIZIN.