

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

16 AVRIL 2013

## Proposition de loi relative à la responsabilité des mandataires au service des personnes publiques

(Déposée par M. Armand De Decker et consorts)

### DÉVELOPPEMENTS

1. À l'heure actuelle, toutes les fautes civiles commises par un mandataire n'impliquent pas que le mandataire ait à en répondre personnellement.

Tout dépend de savoir si le mandataire entre dans le champ d'application de la loi du 10 février 2003 «relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques» (1) ou pas.

2. Si le mandataire entre dans le champ d'application de la loi du 10 février 2003, il engage sa responsabilité civile dès lors qu'il se rend coupable d'un dol, d'une faute lourde ou d'une faute légère habituelle.

Pour être pris en considération, il s'impose que le dol, la faute lourde ou la faute légère habituelle aient été commis «dans l'exercice» des fonctions du mandataire (2). Sont ainsi pris en considération les actes et les faits qui répondent à la double condition suivante : d'une part, la faute doit avoir été commise pendant la durée des fonctions, c'est-à-dire soit sur le lieu et pendant l'horaire normal des prestations, soit en dehors de ces limites mais pendant l'horaire normal des prestations convenues; d'autre part, l'acte doit présenter un rapport, même indirect ou occasionnel, avec les fonctions du mandataire (3).

(1) *Moniteur belge* du 27 février 2003.

(2) Article 3 de la loi du 10 février 2003.

(3) Voy. not. C. Dalcq, «La responsabilité du fait des personnes agissant pour autrui», in *Responsabilités — Traité théorique et pratique, titre IV, livre 40*, Diegem, Kluwer, 2001, p. 22; P. Henry, «La responsabilité des organes : le début ou la fin?», *JLMB*, 1997, p. 215 et ss.; D. Deom, «La responsabilité des fonctionnaires : une page se tourne», *Rev. dr. comm.*, 2004, p. 17.

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

16 APRIL 2013

## Wetsvoorstel betreffende de aansprakelijkheid van mandatarissen in dienst van openbare rechtspersonen

(Ingediend door de heer Armand De Decker c.s.)

### TOELICHTING

1. Momenteel is een mandataris niet voor alle burgerrechtelijke fouten die hij begaat persoonlijk aansprakelijk.

Alles hangt af van de vraag of de mandataris binnen het toepassingsgebied van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen (1) valt of niet.

2. Wanneer de mandataris binnen het toepassingsgebied van de wet van 10 februari 2003 valt, is hij aansprakelijk voor bedrog, zware fout of gewoonlijk voorkomende lichte fout.

Om in aanmerking te komen, moet het bedrog, de zware fout of de gewoonlijk voorkomende lichte fout «bij de uitoefening» van de dienst van de mandataris plaatsvinden (2). De daden en feiten die aan de volgende dubbele voorwaarde voldoen, komen dus in aanmerking : ten eerste moet de fout begaan zijn tijdens de duur van de dienst, met andere woorden ofwel op de plaats en tijdens de normale werkuren van de dienst, ofwel buiten deze perken maar tijdens de normale werkuren van de afgesproken dienst; ten tweede moet de daad — zelfs onrechtstreeks of occasioneel — verband houden met de opdrachten van de mandataris (3).

(1) *Belgisch Staatsblad* van 27 februari 2003.

(2) Artikel 3 van de wet van 10 februari 2003.

(3) Zie C. Dalcq, «La responsabilité du fait des personnes agissant pour autrui», in *Responsabilités — Traité théorique et pratique, titre IV, livre 40*, Diegem, Kluwer, 2001, blz. 22; P. Henry, «La responsabilité des organes : le début ou la fin?», *JLMB*, 1997, blz. 215 e.v.; D. Deom, «La responsabilité des fonctionnaires : une page se tourne», *Rev. dr. comm.*, 2004, blz. 17.

Au cas où le mandataire a commis un dol, une faute lourde ou une faute légère habituelle, la victime a le choix d'assigner soit le mandataire, soit la personne publique dont le mandataire ressortit, soit le mandataire et la personne publique dont le mandataire ressortit. Il est toutefois une hypothèse dans laquelle la victime n'a pas le choix. C'est l'hypothèse où la faute commise par le mandataire est une faute légère occasionnelle. « Dans ce cas, seule la personne publique est tenue d'en répondre, à l'exclusion du mandataire qui aurait commis la faute. Par voie de conséquence, la personne publique condamnée ne pourra se retourner contre le mandataire par le biais d'une action récursoire (1). »

Au regard du champ d'application de la loi du 10 février 2003 tel que mis en lumière par les travaux préparatoires, il apparaît que la loi en cause ne s'applique qu'aux « membres du personnel » dans une situation hiérarchique à l'égard d'une personne publique.

En d'autres termes, la loi s'applique, d'abord et avant tout, à l'agent statutaire. Elle ne s'applique tout au plus au mandataire que dans l'hypothèse où ce dernier peut être qualifié de « membre du personnel » (2) et qu'il se trouve dans un lien de « subordination hiérarchique » (3). C'est le cas des gouverneurs de province — qui ne sont pas à proprement parler des mandataires, mais de hauts fonctionnaires. C'est également le cas des députés provinciaux, bourgmestres et échevins, dans l'exercice des missions qu'ils exercent en qualité d'autorité déconcentrée (4).

Dans l'exercice des fonctions qu'ils exercent en qualité d'autorité administrative décentralisée, les mandataires ne se trouvent pas dans un lien de subordination hiérarchique, dès lors que la décentralisation est caractérisée non par la subordination, mais par l'autonomie (5). En conséquence, les conseillers provinciaux et communaux, qui exercent ce seul type de missions, et les bourgmestres, les échevins et les députés provinciaux, dans la mesure où ils exercent ce type de missions, ne ressortissent pas au champ d'application de la loi du 10 février 2003 précitée. Il en va de même de tout autre mandataire en fonction décentralisée.

(1) D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 196.

(2) Article 2 de la loi du 10 février 2003.

(3) D. Deom, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *op. cit.*, p. 22; voy. égal. *Doc. parl.* Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-736/1, p. 16.

(4) Voy., en ce sens, D. Renders et F. Piret, « La responsabilité pénale et civile des mandataires provinciaux et communaux », in L. le Hardy de Beaulieu (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires des FUCAM, 2006, p. 112-115; égal. D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, p. 192-196.

(5) *Ibid.*, pp. 112-115.

In geval van bedrog, zware fout of gewoonlijk voorkomende lichte fout van de mandataris, kan het slachtoffer ofwel de mandataris dagvaarden, ofwel de openbare rechtspersoon waaronder de mandataris ressorteert, ofwel de mandataris en de openbare rechtspersoon waaronder de mandataris ressorteert. In één geval heeft het slachtoffer echter geen keuze : wanneer de fout van de mandataris een toevallig voorkomende lichte fout is. « Dans ce cas, seule la personne publique est tenue d'en répondre, à l'exclusion du mandataire qui aurait commis la faute. Par voie de conséquence, la personne publique condamnée ne pourra se retourner contre le mandataire par le biais d'une action récursoire (1). »

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, beperkt het toepassingsgebied van de wet van 10 februari 2003 zich tot de « personeelsleden » die zich in een hiërarchische verhouding tot een rechtspersoon bevinden.

Met andere woorden : de wet is in de eerste plaats van toepassing op statutaire ambtenaren. Hooguit is zij van toepassing op een mandataris in het geval dat hij als een « personeelslid » (2) kan worden beschouwd en hij zich in een « hiërarchisch ondergeschikt » (3) verband bevindt. Dit is het geval bij provinciegouverneurs — die eigenlijk geen mandatarissen zijn, maar hoge ambtenaren —, bij provinciaal gedeputeerden, burgemeesters en schepenen, wanneer zij opdrachten in hun hoedanigheid van gedeconcentreerde overheid vervullen (4).

Bij de uitoefening van de opdrachten die zij vervullen als gedecentraliseerde bestuurlijke overheid bevinden de mandatarissen zich niet in een hiërarchisch ondergeschikt verband, aangezien decentralisatie niet door een band van ondergeschiktheid, maar door autonomie wordt gekenmerkt (5). Bijgevolg vallen de provincie- en gemeenteraadsleden, die alleen dit soort opdrachten vervullen, en de burgemeesters, schepenen en provinciaal gedeputeerden die dit soort opdrachten vervullen, niet onder het toepassingsgebied van de voormelde wet van 10 februari 2003. Hetzelfde geldt voor iedere andere mandataris in een gedecentraliseerde functie.

(1) D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, Brussel, Larcier, 2010, blz. 196.

(2) Artikel 2 van de wet van 10 februari 2003.

(3) D. Deom, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *op. cit.*, blz. 22; zie ook stuk Kamer, 2001-2002, nr. 50-1736/1, blz. 16.

(4) Zie in die zin, D. Renders en F. Piret, « La responsabilité pénale et civile des mandataires provinciaux et communaux », in L. le Hardy de Beaulieu (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires*, Namen, Presses universitaires des FUCAM, 2006, blz. 112-115; ook D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, blz. 192-196.

(5) *Ibid.*, blz. 112-115.

Les mandataires fédéraux, régionaux et communautaires, dans la mesure où ils échappent à tout lien de subordination, se situent, eux aussi, en dehors du champ d'application de la loi du 10 février 2003 (1), sans compter que certaines catégories d'entre eux se voient — ou doivent se voir — appliquer un régime de responsabilité civile spécifique (2).

3. Si le mandataire n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 10 février 2003 et qu'il ne répond pas à un régime spécifique, il répond du régime de responsabilité civile de droit commun applicable aux personnes qui agissent pour le compte de l'administration.

Dès lors qu'il est question de mandataires, qui, par hypothèse, sont des « agents organes » au sens de la jurisprudence de la Cour de cassation (3), ils répondent au régime de responsabilité civile défini à l'article 1382 du Code civil, qui veut que la personne en cause réponde de toutes les fautes qu'elle commet, qu'il s'agisse d'un dol, d'une faute lourde, d'une faute légère habituelle ou d'une faute légère occasionnelle.

Étant considéré comme faisant corps avec la personne publique qu'il « incarne » (4), l'agent organe — et, partant, le mandataire —, répond, en cette qualité, des fautes qu'il aurait commises « dans les limites » de ses fonctions (5). La faute qu'il commettrait « dans l'exercice » de ses fonctions, mais qui ne s'inscrirait pas dans les « limites » de ses fonctions, relève non plus de sa responsabilité d'organe, mais de particulier.

Parce que l'agent organe incarne la personne publique, celle-ci engage sa responsabilité civile dans la même mesure que l'agent organe. S'agissant d'une faute commise « dans les limites » des fonctions du mandataire, la victime a ainsi le choix d'assigner soit le mandataire, soit la personne publique que le mandataire incarne, soit l'un et l'autre (6) qui seront, s'il échet, condamnés *in solidum*. S'agissant d'une faute commise « en dehors des limites » des fonctions du

(1) Voy. D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, p. 192.

(2) Voy. not. l'article 74 de la Constitution, au sujet de la responsabilité civile des ministres fédéraux, et 125, alinéa 8, de la Constitution, au sujet de la responsabilité civile des ministres régionaux et communautaires.

(3) Cass., 27 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 1 034 : les mandataires détiennent une parcelle, si infime soit-elle, de la puissance publique.

(4) Voy. C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 580.

(5) Voy. not. B. Froidure et A.-M. Bourgaux, « La responsabilité personnelle civile et pénale des bourgmestres », *Mouv. comm.*, 1997, p. 77.

(6) Voy. not. C. Cambier, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 582-583; B. Froidure et A.-M. Bourgaux, *op. cit.*, p. 77; P. Van Ommeslaghe, *Droit des obligations*, *op. cit.*, p. 493; égal. Cass., 17 juin 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1 221; Cass., 27 octobre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 278; Bruxelles, 20 novembre 1985, *RGAR*, 1987, n° 11 311, col. 2 083; Liège, 26 mars 1987, *JLMB*, 1987, p. 845.

Aangezien ook de federale, gewestelijke en gemeenschapsmandatarissen ontsnappen aan iedere band van ondergeschiktheid, vallen ook zij buiten het toepassingsgebied van de wet van 10 februari 2003 (1), afgezien van het feit dat op sommige categorieën onder hen een specifiek burgerlijke aansprakelijkheidsstelsel van toepassing is of moet zijn (2).

3. Indien de mandataris noch onder de wet van 10 februari 2003, noch onder een specifiek stelsel valt, valt hij onder het gemeenrechtelijke burgerlijke aansprakelijkheidsstelsel dat van toepassing is op de personen die in naam van het bestuur handelen.

Aangezien het gaat om mandatarissen, die veronderstellenderwijs « ambtenaar-organen » zijn in de zin van de rechtspraak van het Hof van Cassatie (3), vallen zij onder het stelsel van de burgerlijke aansprakelijkheid als bedoeld in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat de schuldige aansprakelijk is voor alle fouten die hij begaat, of het nu bedrog, zware fout, gewoonlijk voorkomende lichte fout of toevallig voorkomende lichte fout is.

Omdat hij geacht wordt één geheel te vormen met de openbare rechtspersoon die hij belichaamt (4), is de ambtenaar-orgaan — en dus ook de mandataris — in deze hoedanigheid aansprakelijk voor zijn fouten die « binnen de perken » van zijn opdrachten plaatsvinden (5). Voor een fout « bij de uitoefening » van zijn opdrachten, maar buiten de « perken » van zijn opdrachten, is hij niet langer als orgaan, maar als particulier aansprakelijk.

Omdat de ambtenaar-orgaan de openbare rechtspersoon belichaamt, is deze rechtspersoon in dezelfde mate aansprakelijk als de ambtenaar-orgaan. Wanneer de fout van de mandataris « binnen de perken » van zijn opdrachten is begaan, kan het slachtoffer dus ofwel de mandataris, ofwel de openbare rechtspersoon die door de mandataris wordt belichaamd, ofwel allebei dagvaarden (6), en zullen zij in voorkomend geval *in solidum* veroordeeld worden. Wanneer de fout van de

(1) Zie D. Renders *et al.*, « Le contrôle de l'administration », *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, blz. 192.

(2) Zie artikel 74 van de Grondwet, betreffende de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de federale ministers, en artikel 128, achtste lid, van de Grondwet, betreffende de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de gewest- en gemeenschapsministers.

(3) Cass., 27 mei 1963, *Pas.*, 1963, I, blz. 1 034 : mandatarissen oefenen een deeltje, hoe klein ook, van het staatsgezag uit.

(4) Zie C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, blz. 580.

(5) Zie B. Froidure en A.-M. Bourgaux, « La responsabilité personnelle civile et pénale des bourgmestres », *Mouv. comm.*, 1997, blz. 77.

(6) Zie C. Cambier, *Droit administratif*, *op. cit.*, blz. 582-583; B. Froidure en A.-M. Bourgaux, *op. cit.*, blz. 77; P. Van Ommeslaghe, *Droit des obligations*, *op. cit.*, blz. 493; ook Cass., 17 juni 1982, *Pas.*, 1982, I, blz. 1 221; Cass., 27 oktober 1982, *Pas.*, 1983, I, blz. 278; Brussel, 20 november 1985, *RGAR*, 1987, nr. 11 311, col. 2 083; Luik, 26 maart 1987, *JLMB*, 1987, blz. 845.

mandataire, la victime n'a d'autre choix que d'assigner le mandataire en sa qualité de particulier, à l'exclusion de la personne publique dont ce dernier est, par ailleurs, l'organe. La victime s'expose ainsi à un risque d'insolvabilité plus important, si l'on suppose que le mandataire dispose d'un patrimoine moins étendu que celui de la personne publique au service de laquelle il se trouve.

La jurisprudence a pris conscience du risque d'insolvabilité auquel la victime pourrait être confrontée, si la faute n'était pas commise « dans les limites » des fonctions de l'agent organe.

Elle a ainsi admis, dès 1947 (1), que l'agent organe engageait sa responsabilité d'organe — et, dans son sillage, la responsabilité de la personne publique qu'il incarne — dans l'hypothèse où tout « homme raisonnable et prudent » pouvait croire que l'organe avait agi « dans les limites de ses attributions » (2), au nom d'une « apparence de fonctionnalité » (3).

4. Dans le cadre ainsi tracé, il apparaît que les mandataires, dans la mesure où ils ne ressortissent pas au champ d'application de la loi du 10 février 2003, se trouvent particulièrement exposés. Ils sont, en effet, tenus de répondre — le cas échéant personnellement — de toutes les fautes commises.

La faute peut consister en l'adoption d'un acte juridique illégal. À l'heure d'une hémorragie normative que l'on sait croissante, il est, pour le moins, difficile à un mandataire de prendre des actes juridiques irréprochables. Au surplus, la faute peut consister en toute action ou omission qui porterait atteinte au « devoir général de prudence » qui s'impose à tous, notamment aux mandataires, en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil. À cet égard, les mandataires publics en général et singulièrement le bourgmestre, eu égard aux compétences de police qui lui sont confiées, se trouvent particulièrement exposés (4).

(1) Cass., 29 mai 1947, *Pas.*, 1947, I, p. 216.

(2) *Ibid.*, p. 216.

(3) Voy. C. Dressen, A.-L. Durviaux et P. Lewalle, *Rev. dr. comm.*, 1994, p. 278; égal. S. Bollen, « La responsabilité civile des communes et de leurs agents », *Mouv. comm.*, 1998, p. 20.

(4) Voy. les articles 133 et suivants de la Nouvelle loi communale; égal. C.E., arrêt n° 68 125 du 16 septembre 1997, *TMR*, 1998, p. 120 et note L. Lavreysen; Civ. Courtrai, 19 janvier 2004, *TMR*, 2004, liv. 5, p. 567; Corr. Bruges, 22 juin 2007, *J.J. Pol.*, 2009, liv. 1, p. 10 et 13; Corr. Courtrai, 12 septembre 2008, *J.J. Pol.*, 2009, liv. 1, p. 10 et 19.

mandataris « buiten de perken » van zijn opdrachten is begaan, heeft het slachtoffer geen andere keuze dan de mandataris in zijn hoedanigheid van particulier te dagvaarden, met uitsluiting van de openbare rechtspersoon waarvan de mandataris overigens het orgaan is. Het slachtoffer loopt dus een groter risico op insolvabiliteit, aangezien de mandataris normaal gezien over een minder groot vermogen beschikt dan de openbare rechtspersoon bij wie hij in dienst is.

De rechtspraak is zich bewust van dit risico op insolvabiliteit voor het slachtoffer indien het een fout betreft die niet is begaan « binnen de perken » van de opdrachten van de ambtenaar-orgaan.

Daarom heeft zij reeds in 1947 (1) erkend dat de ambtenaar-orgaan als orgaan — en in zijn kielzog de openbare rechtspersoon die hij belichaamt — aansprakelijk is in het geval dat elk redelijk en voorzichtig persoon zou menen dat het orgaan binnen de perken van zijn bevoegdheid handelde (2), met een « *apparence de fonctionnalité* » (3).

4. Dit alles zorgt ervoor dat mandatarissen die niet vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 10 februari 2003 bijzonder kwetsbaar geworden zijn. Zij moeten immers — in voorkomend geval persoonlijk — rekenschap afleggen van alle begane fouten.

Die fout kan erin bestaan dat hij een onwettige rechtshandeling goedkeurt. In deze tijd van toenevende regelgeving is het alleszins niet eenvoudig voor een mandataris om alleen onberispelijke rechtshandelingen te stellen. Bovendien kan de fout bestaan uit het stellen of niet stellen van een daad die in strijd is met de « algemene zorgvuldigheidsplicht » die voor iedereen geldt, en met name voor de mandatarissen krachtens de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. Zo zijn openbare mandatarissen, en vooral de burgemeesters met hun politiebevoegdheden, bijzonder kwetsbaar (4).

(1) Cass., 29 mei 1947, *Pas.*, 1947, I, blz. 216.

(2) *Ibid.*, blz. 216.

(3) Zie C. Dressen, A.-L. Durviaux en P. Lewalle, *Rev. dr. comm.*, 1994, blz. 278; ook S. Bollen, « La responsabilité civile des communes et de leurs agents », *Mouv. comm.*, 1998, blz. 20.

(4) Zie artikel 133 en volgende van de Nieuwe Gemeentewet; ook R.v.S., arrest nr. 68 125 van 16 september 1997, *TMR*, 1998, blz. 120 en nota L. Lavreysen; Bur. Kortrijk, 19 januari 2004, *TMR*, 2004, liv. 5, blz. 567; Corr. Brugge, 22 juni 2007, *J.J. Pol.*, 2009, liv. 1, blz. 10 en 13; Corr. Kortrijk, 12 september 2008, *J.J. Pol.*, 2009, liv. 1, blz. 10 en 19.

Il paraît ainsi indispensable que le régime institué par la loi du 10 février 2003 — dont on a observé le caractère plus favorable que celui consacré par l'article 1382 du Code civil —, puisse être étendu au profit de l'ensemble des mandataires, quelles que soient leur qualité et la mission dans le cadre de laquelle ils sont amenés à commettre la faute (1).

Une telle réforme présenterait au moins trois avantages :

— exonérer le mandataire de sa faute légère occasionnelle, ce qui placerait ce dernier sur un pied d'égalité avec les agents statutaires, mais aussi contractuels (2), de même qu'avec les mandataires locaux qui exercent des fonctions déconcentrées.

L'on note, à cet égard, que, dans le tome III du précis de droit administratif qu'il a récemment consacré au contrôle de l'administration, David Renders, professeur à l'Université catholique de Louvain, écrit ce qui suit: «une réforme serait, à notre estime, souhaitable (...), le mandataire, quel qu'il soit, n'ayant pas de raison d'être traité avec plus de dureté que l'agent» (3). Il ajoute: «L'on peut, du reste, se demander si la Cour constitutionnelle n'invaliderait pas le régime actuel (4).»;

— esquisser le débat qui consiste à se demander, pour ce qui concerne le mandataire local, s'il a agi en qualité d'autorité décentralisée ou en qualité d'autorité déconcentrée, ce qui, en pratique, n'est pas toujours simple à déterminer;

— esquisser le débat touchant à l'apparence de fonctionnalité, dès lors que la loi du 10 février 2003 prend en compte, non pas «les limites» des fonctions mais «l'exercice des fonctions», ce qui évite de devoir s'interroger sur le point de savoir si le mandataire se trouvait, au moment de la commission de la faute, dans la sphère de ses compétences (5).

(1) En ce sens, voy. not. D. Renders et F. Piret, «La responsabilité pénale et civile des mandataires ...», *op. cit.*, p. 128.

(2) Voy. l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *Moniteur belge* du 22 août 1978.

(3) D. Renders *et al.*, «Le contrôle de l'administration», *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, p. 199.

(4) *Ibid.*, p. 199, note 833; voy. à cet égard, C. const., arrêt n° 77/96 du 18 décembre 1996; égal. C. const., arrêt n° 19/2000 du 9 février 2000.

(5) Le bourgmestre empêché, qui n'exerce pas les fonctions de bourgmestre, dès lors précisément qu'il en est empêché, répondrait, dans l'état actuel de la législation, de sa responsabilité civile de particulier, s'il venait à se rendre coupable d'une faute commise en qualité de bourgmestre empêché.

Het lijkt dan ook onontbeerlijk dat het stelsel van de wet van 10 februari 2003 — dat gunstiger blijkt dan dat van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek — uitgebreid wordt ten gunste van alle mandatarissen, ongeacht hun hoedanigheid en hun opdrachten op het ogenblik van de fout (1).

Een dergelijke hervorming zou minstens drie voordelen hebben :

— de mandataris wordt vrijgesteld van de toevallig voorkomende lichte fout, waardoor hij op gelijke voet komt te staan met de statutaire, maar ook met de contractuele ambtenaren (2), en met de plaatselijke mandatarissen die gedeconcentreerde functies vervullen.

In het derde deel van zijn handboek over bestuursrecht, dat handelt over de controle op het bestuur, schrijft David Renders, hoogleraar aan de Universiteit catholique de Louvain, het volgende: «*une réforme serait, à notre estime, souhaitable (...), le mandataire, quel qu'il soit, n'ayant pas de raison d'être traité avec plus de dureté que l'agent*» (3). Hij voegt hieraan toe: «*L'on peut, du reste, se demander si la Cour constitutionnelle n'invaliderait pas le régime actuel* (4).»;

— er moet niet gedebatteerd worden over de vraag of een lokale mandataris gehandeld heeft in de hoedanigheid van gedecentraliseerde, dan wel gedeconcentreerde overheid, wat in de praktijk niet altijd eenvoudig vast te stellen is;

— er moet niet gedebatteerd worden over de schijn van bevoegdheid, aangezien de wet van 10 februari niet de «perken» van de opdrachten in aanmerking neemt, maar de «uitoefening van de opdrachten», waardoor men niet moet nagaan of de mandataris in het kader van zijn bevoegdheden heeft gehandeld op het ogenblik van de fout (5).

(1) In die zin, zie D. Renders en F. Piret, «La responsabilité pénale et civile des mandataires ...», *op. cit.*, blz. 128.

(2) Zie artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *Belgisch Staatsblad* van 22 augustus 1978.

(3) D. Renders *et al.*, «Le contrôle de l'administration», *Droit administratif*, t. III, *op. cit.*, blz. 199.

(4) *Ibid.*, blz. 199, nota 833; zie hierover, Gr. Hof, arrest nr. 77/96 van 18 december 1996; ook Gr. Hof, arrest nr. 19/2000 van 9 februari 2000.

(5) De verhinderde burgemeester die zijn functies van burgemeester niet uitoefent, precies omdat hij verhinderd is, zou in de huidige stand van de wetgeving, in geval van een fout in de hoedanigheid van verhinderde burgemeester, als particulier burgerrechtelijk aansprakelijk zijn.

5. Les règles de droit civil et, en son sein, les règles générales de responsabilité civile ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale (1), même appliquées aux mandataires des pouvoirs locaux dont l'organisation ressortit, depuis la réforme de la Saint-Polycarpe, à la compétence des régions (2).

La réforme sollicitée, qui reviendrait à adopter une loi comparable à la loi du 10 février 2003 pour les mandataires au service des personnes publiques, ne saurait cependant préjudicier à l'application d'autres dispositions qui régissent les matières visées par la présente loi, pour certaines catégories de mandataires.

Armand DE DECKER.  
Philippe MOUREAUX.  
Francis DELPÉRÉE.

\*  
\* \*

(1) Voy. not. l'avis du C.E. du 17 janvier 2002 sur un avant-projet de loi « relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes morales de droit public », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1736/1, p. 31; égal. C. const., arrêt n° 44/2007 du 21 mars 2007, B.8.

(2) Voy., à cet égard, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; sur le sujet, voy. not. J. Sohier, « Le statut des collectivités locales », in F. Delpérée (dir.), *Les lois spéciale et ordinaire du 13 juillet 2001 — La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 225-239.

5. De burgerrechterlijke regels, en daarbinnen de algemene aansprakelijkheidsregels, zijn een federale aangelegenheid (1), zelfs wanneer deze regels worden toegepast op mandatarissen van de lokale overheden, waarvan de organisatie sinds de Lambermont-akkoorden een gewestelijke aangelegenheid is (2).

De voorgestelde hervorming, waarmee een wet als die van 10 februari 2003 van toepassing wordt op mandatarissen in dienst van openbare rechtspersonen, mag echter geen afbreuk doen aan de toepassing van andere bepalingen die in deze wet behandelde materies regelen voor bepaalde categorieën mandatarissen.

\*  
\* \*

(1) Zie het advies van de Raad van State van 17 januari 2002 over een voorontwerp van wetbetreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen, stuk Kamer, 2001-2002, nr. 50-1736/1, p. 31; ook Gr. Hof, arrest nr. 44/2007 van 21 maart 2007, B.8.

(2) Zie, hierover artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdende institutionele hervormingen; over dit onderwerp zie J. Sohier, « Le statut des collectivités locales », in F. Delpérée (dir.), *Les lois spéciale et ordinaire du 13 juillet 2001 — La réforme de la Saint-Polycarpe*, Brussel, Bruylant, 2002, blz. 225-239.

**PROPOSITION DE LOI**Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

## Art. 2

Les mandataires qui causent un dommage dans l'exercice de leurs fonctions à la personne publique ou à des tiers ne répondent que de leur dol et de leur faute lourde. Ils ne répondent de leur faute légère que si celle-ci présente dans leur chef un caractère habituel plutôt qu'accidentel.

## Art. 3

Les personnes publiques sont responsables du dommage causé à des tiers par leurs mandataires dans l'exercice de leurs fonctions, de la même manière que les commettants sont responsables du dommage causé par leurs préposés.

## Art. 4

Les mandataires au service d'une personne publique qui font l'objet d'une action en dommages et intérêts devant la juridiction civile ou pénale en raison d'un dommage causé à un tiers dans l'exercice de leurs fonctions en informent la personne publique. Ils peuvent appeler en intervention forcée la personne morale; celle-ci peut également intervenir volontairement.

## Art. 5

L'action en dommages et intérêts ainsi que l'action récursoire exercée par une personne publique contre un mandataire, n'est recevable que si elle est précédée d'une offre de règlement amiable faite au défendeur.

Les personnes publiques peuvent décider que le dommage ne doit être réparé qu'en partie.

## Art. 6

La présente loi ne porte pas préjudice à l'application d'autres dispositions qui régissent les matières visées

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

## Art. 2

Mandatarissen die bij de uitoefening van hun dienst schade berokkenen aan de openbare rechtspersoon of aan derden zijn enkel aansprakelijk voor hun bedrog en hun zware schuld. Voor lichte schuld zijn zij enkel aansprakelijk als die bij hen eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomt.

## Art. 3

Openbare rechtspersonen zijn aansprakelijk voor de schade die hun mandatarissen aan derden berokkenen bij de uitoefening van hun dienst, op de wijze waarop aanstellers aansprakelijk zijn voor de schade aangericht door hun aangestelden.

## Art. 4

De mandatarissen in dienst van openbare rechtspersonen tegen wie voor de burgerlijke rechter of de strafrechter een vordering tot schadeloosstelling wordt ingesteld naar aanleiding van schade die zij bij de uitoefening van hun dienst aan derden hebben berokkend, stellen de openbare rechtspersoon hiervan in kennis. Zij kunnen de rechtspersoon gedwongen in het geding laten tussenkomen; deze kan ook vrijwillig tussenkomen.

## Art. 5

De vordering tot schadeloosstelling of de regresvordering ingesteld door openbare rechtspersonen tegen een mandataris is slechts in rechte ontvankelijk, indien zij wordt voorafgegaan door een aanbod tot minnelijke schikking aan de verweerder.

Openbare rechtspersonen kunnen beslissen dat de schade slechts gedeeltelijk moet worden vergoed.

## Art. 6

Deze wet doet geen afbreuk aan de toepassing van andere bepalingen die in deze wet behandelde mate

par la présente loi, pour certaines catégories de mandataires au service des personnes publiques.

28 mars 2013.

Armand DE DECKER.  
Philippe MOUREAUX.  
Francis DELPÉRÉE.

ries regelen voor bepaalde categorieën mandatarissen in dienst van openbare rechtspersonen.

28 maart 2013.