

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

27 MAI 1982

Proposition de loi tendant à autoriser le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à exécution des décisions administratives

(Déposée par M. Lepaffe et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (arrêté royal du 12 janvier 1973) donnent à la section d'administration la compétence d'annuler les actes et règlements des diverses autorités administratives ainsi que les décisions contentieuses administratives, pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

En vertu d'un principe général de droit public selon lequel les actes des autorités administratives ont un caractère exécutoire, le recours en annulation ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée, sauf exceptions expressément organisées par le législateur (voyez Ch. Huberlant, « Le problème du sursis à exécution des décisions administratives en Belgique », *RJ DA*, 1975, p. 81 et sv.).

La plupart du temps, la décision d'annulation intervient alors que la décision attaquée a déjà été complètement exécutée par l'administration, de sorte que le requérant n'a d'autre possibilité que d'obtenir, devant les tribunaux judiciaires, des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi suite à l'exécution de la décision annulée.

L'administration échappe ainsi le plus souvent au principe général de l'exécution en nature des obligations.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1981-1982

27 MEI 1982

Voorstel van wet waarbij de Raad van State wordt gemachtigd de opschorting van de tenuitvoerlegging van de administratieve beslissingen te gelasten

(Ingediend door de heer Lepaffe c.s.)

TOELICHTING

De gecoördineerde wetten op de Raad van State (koninklijk besluit van 12 januari 1973) verlenen aan de afdeling administratie de bevoegdheid tot vernietiging van de akten en verordeningen van de verschillende bestuursorganen alsmede van de administratieve beslissingen in betwiste zaken, wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van bevoegdheid.

Krachtens het algemeen publiekrechtelijk beginsel volgens hetwelk de bestuurshandelingen uitvoerbaar zijn, wordt de uitvoering van een bestreden beslissing door het beroep tot nietigverklaring niet opgeschort, tenzij in uitzonderlijke gevallen die de wetgever uitdrukkelijk heeft bepaald (zie Ch. Huberlant, « Le problème du sursis à exécution des décisions administratives en Belgique », *RJ DA*, 1975, blz. 81 vv.).

Meestal valt de vernietigingsbeslissing evenwel nadat de administratie de bestreden beslissing reeds geheel heeft uitgevoerd, zodat de verzoeker nog slechts de mogelijkheid heeft om voor de gewone rechtbanken schadevergoeding te eisen voor het nadeel dat hij door de uitvoering van de vernietigde beslissing geleden heeft.

De administratie ontsnapt dus meestal aan het algemene beginsel dat de verbintenissen in natura moeten worden uitgevoerd.

Le requérant qui obtient l'annulation d'une décision illégale se sentira souvent frustré de ne pas pouvoir bénéficier des résultats concrets de la décision d'annulation et subira parfois les effets irréparables de l'exécution de la décision annulée.

Ainsi, en matière de marchés publics, l'annulation de la décision confiant illégalement tel marché à tel entrepreneur sera prononcée lorsque le marché aura déjà été entièrement exécuté.

L'entrepreneur illégalement évincé ne se verra jamais confier le marché litigieux et ne pourra qu'obtenir des dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires.

De même l'annulation de la décision illégale d'octroi d'un permis de bâtir interviendra lorsque l'immeuble aura déjà été construit et l'annulation d'un arrêté de démolition d'un immeuble menaçant prétendument ruine sera prononcée lorsque l'immeuble aura déjà été démoli.

Le pouvoir d'annulation qui pourrait constituer entre les mains des administrés une arme redoutable contre les abus de la puissance publique, perd ainsi une partie de son efficacité et ne représente, souvent, qu'une censure relativement platonique et dérisoire.

La présente proposition vise à instaurer un système qui permettrait au Conseil d'Etat saisi d'un recours en annulation de suspendre, dans certains cas, l'exécution de la décision attaquée pour éviter certaines situations irréparables, évoquées ci-avant.

Depuis longtemps, des auteurs éminents (M.E. Flamme, *JT*, 1972, « Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'Administration », p. 417-438) et plusieurs parlementaires ont proposé de donner au Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre l'exécution de certaines décisions frappées d'un recours en annulation.

Ces projets et propositions n'ont jamais abouti, la majorité parlementaire craignant, semble-t-il, la paralysie de l'action administrative.

La réforme proposée doit prévoir les modalités qui permettront d'éviter que le Conseil d'Etat ne fasse droit aux demandes de sursis à exécution formulées abusivement par n'importe quel requérant dans le seul but de retarder l'exécution de telle ou telle décision administrative contraire à ses intérêts. Cet écueil a, semble-t-il, été évité dans les législations française et néerlandaise qui connaissent l'institution du sursis à exécuter.

Ainsi, en France, la jurisprudence du Conseil d'Etat est telle que le sursis à l'exécution d'une décision ne peut être prononcée qu'à la double condition que les moyens invoqués à l'appui de la requête d'annulation soient sérieux et que le préjudice que risque de subir le requérant si la décision attaquée est exécutée soit pratiquement irréparable ou à tout le moins insusceptible d'être réparée par l'attribution d'une indemnité (voyez Auby et Drago, *Traité de contentieux*

Een verzoeker die de vernietiging van een onwettige beslissing verkrijgt, zal dikwijls gefrustreerd zijn omdat de vernietigingsbeslissing voor hem geen concrete resultaten oplevert en hij soms de onherstelbare gevolgen van de uitvoering van de vernietigde beslissing dient te ondergaan.

Zo zal, inzake overheidsopdrachten, de vernietiging van de beslissing die een bepaalde opdracht onwettig aan een bepaalde ondernemer gunt, worden uitgesproken als de opdracht reeds volledig zal zijn uitgevoerd.

De onwettig geweerde ondernemer zal zich nooit de betwiste opdracht toegewezen zien en zal slechts schadevergoeding kunnen verkrijgen voor de gewone rechtbanken.

Zo zal ook de vernietiging van een onwettige beslissing tot toekenning van een bouwvergunning worden uitgesproken als het gebouw reeds af zal zijn en zal de vernietiging van een slopingsbesluit van een bouwvallig pand worden uitgesproken als dat pand reeds zal zijn gesloopt.

De vernietigingsbevoegdheid, die voor de bestuurden een geducht wapen zou kunnen zijn tegen misbruik van de openbare macht, wordt op die wijze ten dele uitgehold en is vaak slechts een vrij platonisch potsierlijk dwangmiddel.

Dit voorstel heeft ten doel een regeling in te voeren waardoor de Raad van State, waarbij een beroep tot vernietiging is ingesteld, in bepaalde gevallen de uitvoering van de bestreden beslissing kan schorsen om bepaalde onherstelbare toestanden te voorkomen.

Sedert lang hebben vooraanstaande auteurs (M.E. Flamme, *JT*, 1972, « Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'Administration », blz. 417-438) en verscheidene parlementsleden voorgesteld aan de Raad van State bevoegdheid te verlenen om de uitvoering te schorsen van bepaalde beslissingen waartegen beroep tot vernietiging is ingesteld.

Die ontwerpen en voorstellen zijn nooit wet geworden, omdat de parlementaire meerderheid blijkbaar bang was voor de lamlegging van de administratie.

De hervorming moet nadere regels stellen waardoor kan worden voorkomen dat de Raad van State verzoeken tot opschorting van uitvoering inwilligt die wederrechtelijk worden gedaan met de uitsluitende bedoeling om de uitvoering af te remmen van de ene of andere administratieve beslissing die de belangen van de verzoeker schaadt. Frankrijk en Nederland, waar de uitvoering van bestuurlijke maatregelen kan worden geschorst, hebben die klip blijkbaar weten te omzeilen.

Zo bepaalt de jurisprudentie van de Franse Raad van State dat schorsing van de uitvoering van een beslissing slechts kan worden uitgesproken op twee voorwaarden nl. dat de aangevoerde middelen tot staving van de vordering tot vernietiging ernstig te nemen zijn en dat de schade die de verzoeker bij uitvoering van de bestreden beslissing dreigt te lijden, praktisch onherstelbaar is, althans niet kan worden hersteld door toekenning van een schadevergoeding (zie

administratif, partie II, p. 315 et A. De Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, p. 470).

L'existence de cette double condition rend le prononcé du sursis relativement peu fréquent et met l'Administration à l'abri de requêtes purement dilatoires.

Aux Pays-Bas, la loi permet au requérant d'obtenir le sursis à exécuter lorsque l'exécution de la décision contestée risque d'entraîner un préjudice hors de proportion avec l'avantage que l'Administration pourrait retirer de l'exécution immédiate de la décision attaquée.

Le Conseil d'Etat néerlandais est ainsi amené à mesurer les avantages et les inconvénients de l'exécution immédiate de la décision contestée, un peu à la manière du juge belge qui doit statuer sur une exception d'abus de droit.

Le texte de la présente proposition de loi entend tirer profit de ces exemples voisins en instaurant un système qui renforce l'efficacité du pouvoir d'annulation tout en garantissant la liberté d'action de l'Administration.

J. LEPAFFE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE

A la demande expresse de l'auteur d'un recours en annulation, le Conseil d'Etat peut ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de la décision soumise à sa censure, avant toute décision sur le fond, pour autant que les trois conditions suivantes soient remplies :

1. Les moyens invoqués à l'appui du recours doivent être sérieux;
2. Le préjudice que risque de subir le requérant si la décision attaquée est exécutée doit être hors de proportion avec l'avantage que l'Administration pourrait retirer de l'exécution immédiate;
3. L'exécution de la décision contestée ne requiert pas l'urgence.

J. LEPAFFE.

A. LAGASSE.

S. MOUREAUX.

Auby en Drago, *Traité de contentieux administratif*, deel II, blz. 315 en A. De Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e druk, blz. 470).

Deze dubbele voorwaarde maakt dat niet dikwijls een schorsing wordt uitgesproken en dat de openbare besturen worden beschermd tegen vorderingen die enkel vertraging beogen.

In Nederland bepaalt de wet dat de verzoeker schorsing van een besluit kan verkrijgen indien de uitvoering van het aangevochten besluit voor hem een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het voordeel dat de overheid kan trekken uit de onmiddellijke uitvoering van het aangevochten besluit.

De Nederlandse Raad van State moet dus de voor- en nadelen afwegen van de onmiddellijke uitvoering van het aangevochten besluit, ongeveer zoals een Belgische rechter zich moet uitspreken over een exceptie van rechtsmisbruik.

Dit wetsvoorstel wil profijt trekken uit de voorbeelden van onze buurlanden door een regeling in te voeren waarbij de doeltreffendheid van de vernietigingsbevoegdheid wordt versterkt en tevens toch de bewegingsvrijheid van de overheid wordt gewaarborgd.

**

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL

De Raad van State kan, op uitdrukkelijk verzoek van degene die een vordering tot nietigverklaring instelt, bevelen dat, vooraleer over de zaak zelf uitspraak wordt gedaan, de uitvoering van het aan hem voorgelegde besluit wordt geschorst, mits aan de volgende drie voorwaarden is voldaan :

1. De aangevoerde middelen tot staving van de vordering moeten ernstig zijn;
2. De schade die de verzoeker dreigt te lijden als de aangevochten beslissing wordt uitgevoerd, moet buiten alle verhouding staan tot het voordeel dat de overheid zou kunnen trekken uit de onmiddellijke uitvoering;
3. De uitvoering van de aangevochten beslissing vereist geen enkele spoed.