

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

17 JUILLET 1986

PROPOSITION DE LOI

insérant dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat
un article 14bis prévoyant une procédure de référé en
matière administrative

(Déposée par M. Van den Bossche)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Le juge administratif n'est investi, en droit belge, d'aucune compétence générale pour suspendre l'exécution des décisions des diverses autorités publiques.

Cette lacune pose de sérieux problèmes dans la pratique. Le Conseil d'Etat — section d'administration — statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives (art. 14, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat). Suivant le principe général de droit selon lequel les décisions des autorités publiques sont exécutoires (« obéir d'abord, réclamer ensuite »), l'exécution de ces décisions n'est pas suspendue aussi longtemps que le recours en annulation est pendant.

Des lois spéciales prévoient cependant des exceptions à ce principe (par exemple en matière fiscale, en matière disciplinaire, lorsqu'il s'agit d'établissements incommodes, etc.).

L'exemple par excellence d'une procédure de suspension est fourni par l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dont les mesures d'exécution sont contenues dans l'arrêté royal du 22 juillet 1981 (art. 111 à 114).

Malgré ces exceptions, c'est la règle générale qui prévaut dans la pratique. Autrement dit, la décision d'annulation n'est prise qu'après que la décision attaquée a été entièrement exécutée par l'administration, de sorte qu'il ne reste tout au plus au requérant

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

17 JULI 1986

WETSVOORSTEL

tot invoeging van een artikel 14bis, strekkende tot
invoering van een administratieve procedure in
kort geding, in de gecoördineerde wetten op de
Raad van State

(Ingediend door de heer Van den Bossche)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Naar Belgisch recht heeft de administratieve rechter geen algemene bevoegdheid om de uitvoerbaarheid van overheidsbeslissingen te schorsen.

Dit leidt in de praktijk tot enorme problemen. De Raad van State — Afdeling Administratie — doet uitspraak, bij wijze van arrest, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken (art. 14, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Volgens het algemeen rechtsbeginsel dat overheidsbeslissingen uitvoerbaar zijn « obéir d'abord, réclamer ensuite » — wordt zolang het beroep tot nietigverklaring, hangende is de uitvoering van deze overheidsbeslissing niet geschorst.

Er zijn evenwel uitzonderingen (bv. in belastingszaken, tuchtzaken, hinderlijke bedrijven, enz.) die in afzonderlijke wetten zijn voorzien.

Het belangrijkste voorbeeld waar een opschortingsprocedure werd voorzien is artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De uitvoeringsmaatregelen werden voorzien bij koninklijk besluit dd. 22 juli 1981 (artikelen 111 tot en met 114).

Ondanks deze uitzonderingen, blijft in de praktijk de algemene regel van kracht, dit wil zeggen dat de beslissing tot vernietiging valt nadat de administratie de bestreden beslissing reeds geheel heeft uitgevoerd, zodat de indiener van het verzoekschrift tot

en annulation que la possibilité d'intenter une action en dommages-intérêts devant les tribunaux ordinaires.

C'est ce qui se produit par exemple en cas de contestation portant sur la légalité de la passation d'un marché public, sur un permis de bâtir accordé en contravention à la loi ou sur un arrêté de démolition illégal.

Malheureusement, force est de constater que dans tous les cas cités, le recours en annulation que le citoyen forme contre des actes illégaux de l'administration est souvent vain. En effet, même si le citoyen obtient gain de cause, la décision intervient trop tard et le préjudice est déjà quasi irréparable, si bien que l'intéressé n'a d'autre possibilité que de répéter des dommages-intérêts.

Conscients de ce problème, de nombreux auteurs ont suggéré que soit instaurée une forme de « référé administratif » autorisant le Conseil d'Etat à suspendre l'exécution de décisions attaquées des autorités publiques ou à prendre certaines mesures provisoires, afin d'éviter les situations irrémédiables.

2. C'est dans le but de remédier à cet état de choses que le « Socialistische Partij » avait déjà déposé en 1983 une proposition de loi ⁽¹⁾ qui, outre qu'elle visait à garantir la publicité des documents administratifs et à instaurer une obligation d'information dans le chef des autorités publiques, contenait une disposition permettant au Conseil d'Etat de prononcer la suspension d'une mesure décidée par une autorité publique lorsque cette mesure est attaquée ⁽²⁾.

Cette proposition a été redéposée au début de l'actuelle législature ⁽³⁾.

3. L'examen de cette proposition n'a cependant pas encore été entamé.

Soucieux d'apporter sans délai une solution au problème décrit au point 1 des présents développements, nous avons jugé utile de distraire l'article 19 des deux propositions précitées et de le présenter sous la forme d'une proposition de loi distincte.

Il devrait dès lors être possible d'examiner cette proposition rapidement, étant donné la délimitation précise de son objet.

4. La présente proposition de loi habilite donc la section d'administration du Conseil d'Etat à suspendre l'exécution des décisions ou arrêtés faisant l'objet d'un recours en annulation en application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour le motif que l'exécution de la décision ou de l'arrêté causerait un préjudice irréparable ou excessif.

Le Conseil d'Etat statuera ultérieurement sur le fond de l'affaire, c'est-à-dire sur la question de savoir si la décision ou l'arrêté attaqué doit effectivement être annulé pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

Il existe donc de toute évidence un lien étroit entre la suspension ou la décision d'appliquer des mesures provisoires et la procédure d'annulation, qui doivent cependant demeurer entièrement distinctes en ce qui concerne l'instruction.

Autrement dit, la première phase, à savoir la suspension ou la prise de mesures provisoires, devra demeurer l'exception et ne constitue qu'une disposition à caractère « provisoire », destinée à éviter le dommage qui résulterait de l'exécution immédiate de la décision ou de l'arrêté attaqué et dont il y a lieu de craindre qu'il soit irréparable.

⁽¹⁾ Proposition de loi de M. Colla et consorts visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, 11 octobre 1983, *Doc.* n° 733/1 (1983-1984).

⁽²⁾ Cf. article 19 de la proposition précitée de M. Colla.

⁽³⁾ Proposition de M. Colla et consorts visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, 21 mars 1986, *Doc.* n° 387/1 (1985-1986).

vernietiging hoogstens nog schadevergoeding kan eisen voor de gewone rechtbanken.

Dergelijke situatie doet zich onder meer voor bij betwistingen inzake al of niet wettig toegekende overheidsopdrachten of inzake onwettig toegekende bouwvergunningen of onwettige slopingsbesluiten.

In al de geviseerde gevallen dient helaas vastgesteld te worden dat de burgers vaak vergeefs beroep doen op het middel tot vernietiging tegen onwettige bestuurshandelingen: zij mogen dan al gelijk halen, vaak zijn het vijgen na pasen, want alles is reeds quasi onherstelbaar, zodat slechts de mogelijkheid van schadevergoeding overblijft.

Deze situatie heeft reeds vele auteurs doen pleiten voor de invoering van een vorm van « administratief kort geding » waarbij het aan de Raad van State zou worden toegestaan de uitvoering van bestreden overheidsbeslissingen te schorsen of bepaalde voorlopige voorzieningen te treffen, teneinde onherstelbare situaties te vermijden.

2. Teneinde aan deze toestand iets te veranderen, heeft de S.P. reeds in 1983 een wetsvoorstel ingediend ⁽¹⁾, waarbij naast oogmerken als openbaarheid van bestuur en informatieplicht van de overheid, tevens een regeling was opgenomen die de Raad van State de mogelijkheid bood de schorsing van een bestreden overheidsmaatregel uit te spreken ⁽²⁾.

Bij het begin van deze legislatuur werd dit voorstel opnieuw ingediend ⁽³⁾.

3. Ondertussen werd nog steeds geen aanvang gemaakt met de bespreking van dit voorstel.

Teneinde snel aan de onder punt 1 van deze toelichting beschreven toestand een oplossing te kunnen bieden, hebben wij het nuttig geoordeeld het artikel 19 uit de twee eerder genoemde voorstellen te lichten en het als afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen.

Deze werkwijze laat een snelle bespreking toe, gezien de beperkte omvang van het voorstel.

4. Het voorliggende wetsvoorstel geeft aan de afdeling administratie van de Raad van State dus de bevoegdheid om de beslissingen of besluiten, waartegen op basis van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een verzoek tot nietigverklaring werd ingediend, voorlopig te schorsen op grond van het feit dat de uitvoering van de beslissing of het besluit een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou brengen.

Over de grond van de zaak, met name de vraag of het bestreden besluit inderdaad moet nietig verklaard worden wegens overtreding van hetzij substantiele, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, wordt later beslist.

Er is dus duidelijk een stevige band tussen de opschorting of voorlopige voorziening en de vernietigingsprocedure, die evenwel qua behandeling volledig gescheiden dienen te blijven.

Met andere woorden, de eerste fase van schorsing of voorlopige voorziening zal dus de uitzondering moeten blijven en heeft duidelijk slechts het karakter van « voorlopige » maatregel, teneinde schade, voortvloeiend uit de onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit en waarvan moet gevreesd worden dat ze later onherstelbaar zou zijn, te vermijden.

⁽¹⁾ Wetsvoorstel M. Colla e.s., tot verbetering van de betrekking en tussen de burger en zijn bestuur, 11 oktober 1983, *Stuk* nr. 733/1 (1983-1984).

⁽²⁾ Zie artikel 19 van het hoger geciteerde wetsvoorstel Colla.

⁽³⁾ Wetsvoorstel M. Colla e.s., tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur, 21 maart 1986, *Stuk* nr. 387/1 (1985-1986).

Il va de soi que la suspension et l'application de mesures provisoires devront être régies par des règles de procédure bien précises.

Il faut également éviter que des requêtes en suspension soient introduites dans le seul but de retarder l'exécution des décisions attaquées. Il appartiendra au Roi de préciser les modalités d'application de la disposition proposée en respectant les conditions énoncées ci-avant.

Het spreekt vanzelf dat hiervoor duidelijke procedureregels dienen te worden vastgesteld.

Tevens dient te worden vermeden dat verzoeken tot opschorting worden ingediend met de uitsluitende bedoeling om de uitvoering van de bestreden overheidsbeslissingen te vertragen. Aan de Koning wordt de opdracht gegeven de voorgestelde regeling uit te werken met inachtnaam van de hiervoor geformuleerde voorwaarden.

L. VAN DEN BOSSCHE.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il est inséré un article 14*bis*, libellé comme suit :

« Art. 14*bis*. — La section statue en priorité sur toutes les autres affaires, selon les règles fixées par le Roi, sur les demandes visant à obtenir la suspension de la décision ou de l'arrêt faisant l'objet d'un recours en annulation en application de l'article 14 pour le motif que l'exécution de cette décision ou de cet arrêt causerait un préjudice irréparable ou excessif.

En cas de suspension, l'acte attaqué cesse immédiatement de produire ses effets.

Dans ce cas, il est statué dans le plus bref délai sur l'affaire elle-même. »

30 juin 1986.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Een artikel 14*bis*, luidend als volgt, wordt in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ingevoegd :

« Art. 14*bis*. — De afdeling doet met voorrang op alle andere zaken uitspraak, volgens de regelen die de Koning bepaalt, over de verzoeken tot schorsing van de beslissing of het besluit waartegen met toepassing van artikel 14 een beroep tot nietigverklaring is ingesteld, op grond van het bezwaar dat de uitvoering van de beslissing of het besluit waartegen beroep wordt aangetekend een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou meebrengen.

Schorsing stuit onmiddellijk de werking van de geschorste akte.

In geval van schorsing, wordt binnen de kortste termijn over de zaak zelf uitspraak gedaan. »

30 juni 1986.

L. VAN DEN BOSSCHE.