

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 juillet 2012

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les lois coordonnées
du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État**

(déposée par M. Raf Terwingen et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 juli 2012

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de gecoördineerde wetten
van 12 januari 1973 op de Raad van State**

(ingediend door de heer Raf Terwingen c.s.)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à conférer à la section du contentieux administratif du Conseil d'État la compétence d'adresser aux autorités administratives compétentes, après l'annulation d'un acte administratif, des instructions concernant la décision à prendre en lieu et place de la décision annulée. Le Conseil d'État pourrait en outre déterminer expressément ceux des effets de l'acte juridique annulé qui doivent être maintenus. Enfin, le Conseil d'État pourrait, afin de réduire le nombre d'annulations, maintenir pendant une affaire et accorder à l'autorité concernée un délai pour corriger certains vices de forme ou autres.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel kent aan de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State de bevoegdheid toe om na een vernietiging van een bestuurshandeling aan de bevoegde administratieve overheden instructies te geven met betrekking tot de beslissing die genomen moet worden in de plaats van de vernietigde beslissing. Ook kan de Raad van State voortaan uitdrukkelijk bepalen welke gevolgen van de vernietigde rechtshandeling moeten worden gehandhaafd. Om minder vaak te hoeven vernietigen, krijgt de Raad van State tenslotte de mogelijkheid om een zaak hangende te houden en de overheid een bepaalde termijn te geven om bepaalde vormfouten of andere fouten recht te zetten.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail : publications@lachambre.be		e-mail : publicaties@dekamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi 5-1579/1 déposée au Sénat.

L'arrêt rendu par le Conseil d'État à propos de la ligne de tram Deurne-Wijnegem¹ ainsi que des arrêts connexes² ont mis en évidence certains problèmes liés à la procédure devant le Conseil d'État, notamment en ce qui concerne les effets des arrêts du Conseil en cas de suspension ou d'annulation. À cet égard s'est posée chaque fois la question de savoir si le Conseil d'État n'aurait pas pu atténuer les effets de l'annulation ou prendre d'autres mesures, a fortiori dans les cas où l'annulation trouvait son origine dans une violation de prescriptions purement formelles, qui n'empêche pas en soi la réalisation du dossier.

La réforme du Conseil d'État de 2006 avait un objectif précis et limité, à savoir la résorption de l'énorme arriéré existant au sein de la plus haute juridiction administrative. Les lois de réforme de 2006 et leurs arrêtés d'exécution ont certes permis quelques avancées dans cette direction, mais ils n'ont pas apporté de réponse aux questions plus fondamentales de la mission première du Conseil d'État et des limites de l'exercice de cette mission. En ce qui concerne ce dernier point, le Conseil d'État fonctionne toujours dans les limites du cadre légal qui a été défini en grande partie dans les années 70.

La doctrine est pour le moins confuse en ce qui concerne les effets juridiques des arrêts d'annulation du

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het in de Senaat ingediende wetsvoorstel 5-1579/1.

De uitspraak van de Raad van State naar aanleiding van de tramlijn Deurne-Wijnegem¹ en aanverwante arresten², hebben de focus gelegd op bepaalde pijnpunten in de procedure van de rechtspleging voor de Raad van State, onder andere wat betreft de gevolgen van de uitspraken van de Raad van State, zowel ingeval van schorsing als vernietiging. Daarbij rees telkens de vraag of de Raad van State de gevolgen van de vernietiging niet zou hebben kunnen mildereren of andere maatregelen had kunnen nemen. Dit is des te meer het geval indien de oorzaak van vernietiging een grondslag vindt in loutere vormvoorschriften die de verwezenlijking van het dossier op zich niet onmogelijk maken.

De hervorming van de Raad van State in 2006 had een welomschreven en beperkte doelstelling, namelijk het beëindigen van de enorme achterstand bij het hoogste administratieve rechtscollege. Hoewel de hervormingswetten van 2006 en hun uitvoeringsbesluiten wel een aantal aanzetten in die richting bevatten, boden zij geen antwoord op meer fundamentele vragen over de uiteindelijke taak van de Raad van State en de grenzen waarbinnen de Raad deze taak kan uitoefenen. Wat dat laatste betreft, werkt de Raad van State nog steeds binnen het wettelijke kader dat sinds de jaren zeventig van vorige eeuw grotendeels vastligt.

Er bestaat in de rechtsleer heel wat onduidelijkheid over de rechtsgevolgen van vernietigingsarresten van de

¹ Arrêt du 28 avril 2011, n° 212 825 (annulation du permis de construire octroyé à la S.A. BAM pour l'aménagement de la ligne de tram Deurne-Wijnegem et annulation de la dispense, accordée à la S.A. BAM, de l'obligation d'établir un rapport d'incidence sur l'environnement préalablement à l'aménagement de cette ligne de tram et à la révision de tout son tracé).

² Voir, par exemple, l'arrêt du 9 juin 2011, n° 213 776 (annulation de deux décisions prises par le Collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Anvers de (1) licencier un fonctionnaire absent depuis longtemps sans raison valable et (2) de récupérer les traitements et indemnités perçus par celui-ci).

¹ Arrest van 28 april 2011, nr. 212 825 (nietigverklaring van de stedenbouwkundige vergunning aan de N.V. BAM voor de aanleg van de tramlijn Deurne-Wijnegem en nietigverklaring van de ontheffing die aan de N.V. BAM werd verleend van de verplichting tot het opstellen van een milieueffectenrapport voor de aanleg van deze tramlijn en de herinrichting van de weg over het gehele tracé).

² Zie bijvoorbeeld het arrest van 9 juni 2011, nr. 213 776 (nietigverklaring van twee beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen om (1) een ambtenaar die sinds geruime tijd afwezig was zonder geldige reden, te ontslaan en (2) de gekregen wedden en vergoedingen terug te vorderen).

Conseil d'État³, notamment quant à la question de savoir s'ils ont effet rétroactif ou non (ils produisent leurs effets *ex tunc* et les règles annulées seraient donc réputées n'avoir jamais existé; en outre, les arrêts du Conseil d'État qui annulent un acte administratif ont autorité de chose jugée *erga omnes*⁴).

S'agissant de la section du contentieux administratif, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose:

"La section 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:

1. des diverses autorités administratives;

2. des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel."

Les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne déterminent donc pas *expressis verbis* les effets d'une annulation.

Dans son ouvrage de référence, A. Mast précise simplement que les arrêts d'annulation s'appliquent *erga omnes*, sans détailler davantage ce principe. Il justifie la rétroactivité par le fait que l'illégalité a été commise au moment où l'acte juridique annulé a été accompli⁵.

³ Voir par exemple: A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme et J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief Recht*, 18^e ed., Mechelen, Kluwer, 2009, 1061-1067 (ci-après désigné sous le nom "MAST"); P. Lewalle, *Contentieux Administratif, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2^e ed. Bruxelles, Larcier, 2002, 935-960; P. Lewalle, "L'annulation des actes et règlements administratifs par le Conseil d'État. Conséquences", dans: *Les nullités en droit belge*, Actes du colloque organisé le 7 juin 1991 par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, ASBL Éditions du Jeune Barreau de Liège, 363-375 et S. Lust, Raad van State, Afdeling administratie. 6. Rechtsherstel door de Raad van State, Bruges, Die Keure, p. 229-242.

⁴ Cass. 6 février 2009, Arr. Cass. 2009, 407; Pas. 2009, 358; RW2010-11, 1601 (résumé); TBP2010 (reproduction F. Meersschaut), 555; TGR-TWVR2009, 240; T. Gem. 2010, 130, note D. Van Heuven.

⁵ Mast, 1061-1067.

Raad van State³, die al dan niet terugwerkende kracht hebben ("*ex tunc*", worden geacht nooit te hebben bestaan en meer nog de arresten van de Raad van State die een administratieve handeling vernietigen, hebben gezag van gewijsde *erga omnes*⁴).

Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt echter met betrekking tot de afdeling bestuursrechtspraak het volgende:

"De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwijking van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen:

1. van de onderscheiden administratieve overheden;

2. van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel."

De gecoördineerde wetten op de Raad van State bepalen dus niet *expressis verbis* wat de gevolgen zijn van een nietigverklaring.

In het standaardwerk van A. Mast wordt gewoon vermeld dat de arresten van nietigverklaring *erga omnes* werken, zonder nadere uitleg over dit principe; ter verklaring van de terugwerkende kracht wordt erop gewezen dat de onwettigheid gepleegd werd op het ogenblik waarop de vernietigde rechtshandeling werd verricht⁵.

³ Zie bijvoorbeeld: A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme en J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief Recht*, 18^e ed., Mechelen, Kluwer, 2009, 1061-1067 (hierna geciteerd als MAST); P. Lewalle, *Contentieux Administratif, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2^e ed. Brussel, Larcier, 2002, 935-960; P. Lewalle, "L'annulation des actes et règlements administratifs par le Conseil d'État. Conséquences", in: *Les nullités en droit belge*, Actes du colloque organisé le 7 juin 1991 par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, ASBL Éditions de Jeune Barreau de Liège, 363-375 et S. Lust, Raad van State, Afdeling administratie. 6. Rechtsherstel door de Raad van State, Brugge, Die Keure, p. 229-242.

⁴ Cass. 6 februari 2009, Arr. Cass. 2009, 407; Pas. 2009, 358; RW 2010-11, 1601 (samenvatting); TBP 2010 (weergave F. Meersschaut), 555; TGR-TWVR 2009, 240; T. Gem. 2010, 130, noot D. Van Heuven.

⁵ Mast, 1061-1067.

P. Lewalle s'attarde sur les conséquences de l'effet rétroactif, mais sans en expliquer la raison d'être. En ce qui concerne "l'autorité absolue de chose jugée inhérente à l'arrêt d'annulation", il souligne, en se référant à l'ouvrage de P. Weil et d'E. Laferrière, que "l'autorité *erga omnes* des arrêts d'annulation est postulée par le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir, ainsi que, plus fondamentalement, par son caractère institutionnel et organique."⁶

P. Lewalle indique qu'il est question du caractère *erga omnes* des arrêts d'annulation dans les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État⁷.

L'explication la plus convaincante de l'effet rétroactif et du caractère *erga omnes* des arrêts d'annulation est donnée par Sabien Lust. Selon elle, ces effets sont liés à la nature même de la sanction. Elle fait le rapprochement avec le concept de nullité en droit privé, où la nullité d'un contrat signifie que celui-ci est réputé n'avoir jamais existé et que les parties se retrouvent placées dans la situation qui était la leur avant la conclusion du contrat annulé. Mais étant donné qu'en droit privé, le contrat ne lie que les parties, la nullité n'a d'effet qu'inter partes. En droit public, la situation est différente. L'acte administratif unilatéral est opposable à tous et pas seulement au requérant, et il lie également l'autorité administrative elle-même. Un acte administratif entaché de nullité ne peut pas à la fois exister pour certaines personnes et ne pas exister pour d'autres⁸.

L'insertion de l'article 14^{ter} dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État a donné lieu à une brève, mais intéressante discussion sur les effets d'un arrêt d'annulation (Art. 14^{ter}: "Si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine").

Lewalle weidt langdurig uit over de gevolgen van de terugwerkende kracht, maar hij geeft geen uitleg over het waarom van die terugwerkende kracht. Wat betreft "*l'autorité absolue de chose jugée inhérente à l'arrêt d'annulation*", stelt hij met verwijzing naar het werk van P. Weil en Laferrière: "*l'autorité erga omnes des arrêts d'annulation est postulée par le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir, ainsi que, plus fondamentalement, par son caractère institutionnel et organique.*"⁶

Lewalle wijst erop dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 tot oprichting van de Raad van State gewag gemaakt wordt van het *erga omnes* karakter van vernietigingsarresten⁷.

De meest overtuigende verklaring van de terugwerkende kracht en het *erga omnes* karakter van de vernietigingsarresten wordt gegeven door Sabien Lust. Die gevolgen hangen samen met de aard zelf van de sanctie. Zij legt de band met de nietigheid in het privaatrecht: ook daar heeft de nietigheid van de overeenkomst tot gevolg dat de overeenkomst geacht wordt nooit te hebben bestaan, en worden partijen in de toestand geplaatst van voor de vernietigde overeenkomst. Maar daar de overeenkomst alleen de partijen bindt, geldt de nietigheid alleen inter partes. In het publiekrecht is het anders, omdat de eenzijdige bestuurshandeling aan iedereen tegenstelbaar is en niet alleen aan de verzoeker, en ook de overheid zelf bindt. Een nietige bestuurshandeling kan niet wel bestaan voor sommige personen en voor anderen niet⁸.

Een korte maar interessante discussie over de gevolgen van een arrest van nietigverklaring vond plaats naar aanleiding van de invoering van artikel 14^{ter} in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ("Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.").

⁶ P. Lewalle, *Contentieux Administratif*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2002, 935-960. Voir aussi: P. Lewalle, "L'annulation des actes et règlements administratifs par le Conseil d'État. Conséquences", dans: *Les nullités en droit belge*, Actes du colloque organisé le 7 juin 1991 par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, ASBL Éditions du Jeune Barreau de Liège, 363-375.

⁷ Il se réfère à *Doc. Parl. Sénat*, S.E.1, 1939, n^{os} 80, 223 et 232. À la p. 48 de la version française du doc n^o 80, on peut lire: "Or, s'il le déclare nul, les Cours et Tribunaux n'auront plus à en faire application." À la p. 49: "Étant donné que l'acte annulé doit être considéré comme vicié ab initio, il faut en conclure comme suit: ...".

⁸ S. Lust, *o.c.*, 229-242.

⁶ P. Lewalle, *Contentieux Administratif*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^e éd. Brussel, Larcier, 2002, 935-960. Zie ook P. Lewalle, "L'annulation des actes et règlements administratifs par le Conseil d'État. Conséquences", in: *Les nullités en droit belge*, Actes du colloque organisé le 7 juin 1991 par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, ASBL Éditions du Jeune Barreau de Liège, 363-375.

⁷ Hij verwijst naar *Parl. St. Senaat*, B.Z.1, 1939, nrs. 80, 223 en 232. Op blz. 51 in de Nederlandse tekst van Stuk nr. 80, staat op blz. 51 "Welnu, indien hij deze handeling nietig verklaart, zullen de Hoven en Rechtbanken ze niet meer hoeven toe te passen." en op blz. 53 "Aangezien de vernietigde akte ab initio als gebrekkig moet beschouwd worden ...".

⁸ S. Lust, *o.c.*, 229-242.

On trouve aussi dans la jurisprudence du Conseil d'État des arrêts dissonants en ce qui concerne à la fois l'effet rétroactif et le caractère *erga omnes* d'un arrêt d'annulation⁹. Pour ce qui est du caractère *erga omnes*, le Conseil d'État a déjà jugé à plusieurs reprises que l'annulation d'une décision de nomination n'a pas pour effet de permettre aux intéressés qui auraient omis d'intenter personnellement un recours en annulation contre une décision de nomination d'un autre candidat, de se prévaloir de l'annulation de cette décision intervenue à la suite du recours d'un autre candidat plus vigilant¹⁰.

Certains éléments de la jurisprudence du Conseil d'État lui-même indiquent donc que l'on peut fixer des limites aux principes mêmes du caractère *erga omnes* et de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation¹¹.

Dans des pays comme la France ou les Pays-Bas, qui appliquent un système très semblable au nôtre, le législateur a aussi renoncé depuis longtemps au principe qui voudrait que la juridiction administrative se limite à l'annulation de l'acte administratif attaqué et que cette annulation ait effet rétroactif et soit opposable à tous par définition.

A. Le Conseil d'État français

L'auteur M. Leroy qualifie le Conseil d'État français de "repoussoir ou modèle, mais référence constante"¹². Dans l'arrêt "Association AC!" du 11 mai 2004¹³, le Conseil d'État s'est attribué, de manière prétorienne, la compétence de décider que même des actes administratifs individuels annulés peuvent continuer à produire leurs effets.

Les tribunaux administratifs français disposent d'un pouvoir d'injonction. À cet égard, le Code de Justice administrative dispose ce qui suit:

⁹ Voir entre autres: CE 31 mai 1985, n° 25 424.

¹⁰ Par exemple: CE 16 octobre 1998, n° 76 474, Delcourt; Mast 1061.

¹¹ L'étendue de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation est bien entendu limitée, comme l'illustre l'application de la doctrine du "fonctionnaire de fait", selon laquelle les actes juridiques posés par un fonctionnaire dont la nomination a été annulée sont tout de même réputés avoir été établis valablement. Toutefois, ces limites ne portent pas atteinte au principe même de l'effet rétroactif.

¹² M. Leroy, *Contentieux Administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2000, 53.

¹³ CE, ass., 11 mai 2004, n° 255 886, Assoc. AC! et autres, Rec. CE 2004, p. 197, concl. Devys; JCP G 2004, n° 10189, note J. Bigot.

Ook in de rechtspraak van de Raad van State zijn er dissonante arresten zowel wat betreft de retroactieve werking van een annulatiearrest als het *erga omnes* karakter ervan⁹. Wat het *erga omnes* karakter betreft heeft de Raad van State al herhaaldelijk geoordeeld dat de vernietiging van een benoemingsbeslissing niet tot gevolg heeft dat belanghebbenden die verzuimd hebben zelf een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een beslissing waarbij een andere kandidaat werd benoemd, zich toch kunnen beroepen op de nietigverklaring van die beslissing op beroep van een andere, meer alerte kandidaat¹⁰.

Er zijn dus aanwijzingen in de rechtspraak van de Raad van State zelf dat er grenzen gesteld kunnen worden aan het principe zelf van het *erga omnes* karakter en van de terugwerkende kracht van vernietigingsarresten¹¹.

Ook in landen met een systeem dat erg lijkt op dat van België — Frankrijk en Nederland — is de wetgever al lang afgestapt van de gedachte dat de administratieve rechter zich moet beperken tot de vernietiging van de aangevochten bestuurshandeling, en dat die vernietiging per definitie terugwerkende kracht heeft en aan iedereen tegenstelbaar is.

A. De Franse Conseil d'État

De Franse *Conseil d'État* is volgens de heer Leroy een "*repoussoir ou modèle, mais référence constante*"¹². Nadat de *Conseil d'État* in het arrest "Association AC!" van 11 mei 2004¹³ zich al pretoriaans de bevoegdheid had toegeëigend om, ook bij vernietiging van individuele bestuurshandelingen, te bepalen dat gevolgen ervan toch in stand blijven ondanks de vernietiging.

De administratieve rechtbanken in Frankrijk beschikken over een injunctiebevoegdheid. De *Code de Justice administrative* bepaalt hieromtrent het volgende:

⁹ Zie onder meer: Raad van State 31 mei 1985, nrs. 25 424.

¹⁰ Bv. Raad van State 16 oktober 1998, nr. 76 474, Delcourt; Mast, 1061.

¹¹ Uiteraard zijn er grenzen aan de omvang van de terugwerkende kracht van vernietigingsarresten, zoals de toepassing van de leer van de noodambtenaar, waardoor rechtshandelingen gesteld door een ambtenaar wiens benoeming vernietigd werd, toch geacht worden rechtsgeldig te zijn tot stand gekomen, maar deze begrenzingen doen geen afbreuk aan het principe zelf van de terugwerkende kracht.

¹² M. Leroy, *Contentieux Administratif*, 2^e ed., Brussel, Bruylant, 2000, 53.

¹³ CE, ass., 11 mai 2004, nr. 255886, Assoc. AC! et autres, Rec. CE 2004, blz.197, concl. Devys; JCP G 2004, nr. 10189, note J. Bigot.

“Article L911-Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne une mesure d’exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d’un délai d’exécution.

Article L911-2 Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.”

B. Le Conseil d’État néerlandais

Les Pays-Bas ont, eux aussi, abandonné la conception étroite des effets de l’annulation d’un acte administratif.

L’article 8:72, alinéa 4, de l’*Algemene Wet Bestuursrecht* (loi générale d’administration) dispose ce qui suit:

“4. Si le tribunal dit le recours fondé, il peut:

a. charger l’organe d’administration de prendre une nouvelle décision ou d’accomplir un nouvel acte en se conformant à ce jugement;

b. prévoir que la préparation de la nouvelle décision ne doit pas ou pas entièrement se faire en conformité avec les exigences visées à la section 3.4;

c. prévoir que son jugement se substitue à la décision ou à la partie de décision annulée.” (traduction)

Cette disposition présente une forte similitude avec le pouvoir d’injonction que le Code de Justice administrative confère aux juridictions administratives françaises (cf. *supra*).

“Article L911-Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne une mesure d’exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d’un délai d’exécution.

Article L911-2 Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.”

B. De Nederlandse Raad van State

Ook in Nederland is men afgestapt van de enge opvatting van de gevolgen van een vernietiging van een bestuurshandeling.

Artikel 8:72, vierde lid van de algemene Wet Bestuursrecht (Awb) bepaalt het volgende:

“4. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij:

a. het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van deze uitspraak;

b. bepalen dat de voorbereiding van het nieuwe besluit niet of niet geheel overeenkomstig de eisen bedoeld in afdeling 3.4, hoeft te geschieden;

c. bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.”

Deze bepaling vertoont grote gelijkenis met de injunctiebevoegdheid die de *Code de Justice administrative* toekent aan de Franse administratieve rechtscolleges (zie *supra*).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article vise à conférer à la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans le prolongement des compétences dont sont déjà dotés les Conseils d'État français et néerlandais, la compétence d'adresser aux autorités administratives compétentes, après l'annulation d'un acte administratif, des instructions sur les modalités de la décision à prendre en lieu et place de la décision annulée.

Art. 3

L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit seulement la possibilité, pour la section du contentieux administratif, d'indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. Cette possibilité n'est donc prévue que pour les décisions à caractère réglementaire et non pas pour les décisions individuelles. La présente proposition de loi vise à donner au Conseil d'État la possibilité d'indiquer, pour tous les actes et règlements annulés, les effets qui doivent être maintenus selon lui.

La Cour constitutionnelle a, elle aussi, le pouvoir de maintenir les effets d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance annulée. L'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose ce qui suit:

"Si le recours est fondé, la Cour constitutionnelle annule, en tout ou en partie, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution qui fait l'objet du recours. Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine."

L'alinéa 2 de l'article proposé va plus loin. C'est précisément pour les actes administratifs, d'intérêt public majeur, qu'il est essentiel de statuer sur les effets d'une annulation. Il s'agit généralement de décisions qui ont fait l'objet d'une étude d'incidence sur l'environnement ou d'un rapport de sécurité, ou qui en ont été dispensées. L'auteur estime qu'en pareil cas, la juridiction administrative est tenue de statuer sur le maintien ou non de tous les effets ou d'une partie des effets de l'acte administratif annulé.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Dit artikel beoogt, in de lijn van wat de *Franse Conseil d'État* en de Nederlandse Raad van State reeds kunnen, om ook aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegdheid toe te kennen om na een vernietiging van een bestuurshandeling aan de bevoegde administratieve overheden instructies te geven over de modaliteiten van de beslissing die genomen moet worden in de plaats van de vernietigde beslissing.

Art. 3

Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet enkel in de mogelijkheid om bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningbepalingen aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt. De mogelijkheid bestaat dus enkel voor beslissingen met een reglementair karakter en niet voor individuele beslissingen. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om voor alle vernietigde akten en reglementen de gevolgen aan te duiden die volgens de Raad van State moeten gehandhaafd blijven.

Ook het Grondwettelijk Hof heeft de bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde wet, decreet of ordonnantie in stand te laten. Artikel 8 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt het volgende:

"Indien het beroep gegrond is, vernietigt het Grondwettelijk Hof geheel of ten dele de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel waartegen het beroep is gericht. Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde bepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt."

Het tweede lid van het voorgestelde artikel gaat een stap verder. Het zijn juist de bestuurshandelingen waarmee een groot openbaar belang gemoeid is waar een uitspraak over de gevolgen van een vernietiging van groot belang is. Dat zijn meestal beslissingen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een milieueffectrapportering of een veiligheidsrapport, dan wel een vrijstelling voor een dergelijk rapport werd verleend. De indiener is van oordeel dat de bestuursrechter in die gevallen verplicht is om uitspraak te doen over het al dan niet in stand houden van alle of van bepaalde gevolgen van de vernietigde bestuurshandeling.

Ce n'est pas nouveau. Le 20 décembre 1995 déjà, M. Vandeurzen, lorsqu'il était député, avait déposé une proposition de loi visant à mettre fin à l'insécurité juridique qui découle de l'annulation de décisions administratives par le Conseil d'État¹⁴. L'attribution au Conseil d'État d'une compétence analogue permet d'éviter l'insécurité juridique liée aux effets d'une annulation. Le Conseil d'État peut désormais déterminer expressément ceux des effets de l'acte juridique annulé qui doivent être maintenus, fût-ce pour un délai déterminé.

Art. 4

Cet article vise à permettre au Conseil d'État de maintenir une affaire pendante et d'accorder à l'autorité un délai donné afin de remédier à certains vices de formes ou d'autre nature. De cette manière, une annulation n'est pas nécessaire. En l'espèce, le Conseil d'État constate une illégalité, mais accorde un délai déterminé pour la rectifier.

Dans le rapport de la commission Projets d'investissements sous la présidence du gouverneur de la province d'Anvers, Mme Cathy Berx (la commission dite Berx), les propositions suivantes sont faites (nos 40 à 43 inclus):

“Proposition 40: permet à une autorité administrative dont une décision est contestée auprès d'une juridiction administrative de corriger à temps les vices de procédure et de forme qui entraînent ou qui sont susceptibles d'entraîner l'illégalité d'un acte administratif.

Proposition 41: considère les vices de forme et de procédure comme non pertinents lorsque l'on y a remédié et/ou lorsqu'ils ont été rectifiés correctement, après une suspension de la procédure judiciaire à cet effet. Plus concrètement, un acte administratif ne doit plus être annulé au motif qu'il est illégal lorsque par exemple:

— la demande nécessaire à la promulgation de l'acte administratif a été introduite postérieurement;

— la motivation nécessaire a été fournie par après;

— la consultation nécessaire d'un intéressé a eu lieu par après;

¹⁴ Doc. Parl. Chambre, 95/96 n° 341/1.

Dit is niet nieuw, ook de heer Vandeurzen, voormalig volksvertegenwoordiger, heeft op 20 december 1995 een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekte een einde te maken aan de rechtsonzekerheid die ontstaat door de vernietiging van administratieve beslissingen door de Raad van State¹⁴. Door aan de Raad van State een soortgelijke bevoegdheid toe te kennen, kan worden vermeden dat er rechtsonzekerheid ontstaat in verband met de gevolgen van een vernietiging. De Raad van State kan nu uitdrukkelijk bepalen welke gevolgen van de vernietigde rechtshandeling moeten worden gehandhaafd, zij het voor een bepaalde termijn.

Art. 4

Dit artikel wil de Raad van State in de mogelijkheid stellen om een zaak hangende te houden en de overheid een bepaalde termijn te geven bepaalde vormfouten of andere fouten te remediëren. Op die manier hoeft een vernietiging niet plaats te vinden. De Raad van State stelt dan een onwettigheid vast, maar kent een bepaalde termijn toe om deze onwettigheid recht te zetten.

In het Verslag van de commissie Investeringsprojecten onder het voorzitterschap van de gouverneur van de provincie Antwerpen, mevrouw Cathy Berx (de zogenaamde “Commissie Berx”) worden de volgende voorstellen gedaan (nrs. 40 tot en met 43):

“Voorstel 40: bied een bestuurlijke overheid waarvan een beslissing wordt aangevochten bij een bestuursrechter de mogelijkheid om procedure- en vormfouten die tot de onrechtmatigheid van een bestuurshandeling (kunnen) leiden de mogelijkheid om deze tijdig te herstellen.

Voorstel 41: Beschouw procedure- en vormfouten als irrelevant wanneer ze, na opschorting van de rechterlijke procedure daartoe, correct zijn hersteld en/of rechtgezet. Meer concreet moet een bestuurshandeling niet langer wegens onrechtmatig worden vernietigd wanneer bijvoorbeeld:

— de voor de uitvaardiging van de bestuurshandeling noodzakelijke aanvraag later naderhand werd ingediend;

— de noodzakelijke motivering naderhand werd gegeven;

— de noodzakelijke raadpleging van een belanghebbende naderhand werd gehouden;

¹⁴ Parl. St. Kamer, 95/96 nr. 341/1.

— il a été satisfait à l'obligation d'audition par après;

— un avis nécessaire a été recueilli par après.

De plus en plus souvent, les citoyens obtiennent, à juste titre, la possibilité de compléter un dossier incomplet. Au même titre, il faut donner aux autorités administratives l'occasion de rectifier à temps des vices de forme et de procédure.

La rectification a posteriori de vices de forme ne peut effectivement pas être utilisée comme stratégie.

Proposition 42: prévoit la possibilité pour chaque autorité administrative de corriger à tout moment des erreurs linguistiques, de calcul et des inexactitudes flagrantes.

Proposition 43: accorde à l'autorité administrative la possibilité de convertir un acte administratif erroné en un autre, lorsqu'il a le même objet, qu'il a pu être pris légalement par l'autorité de promulgation conformément à la procédure et à la forme prévues et que les conditions pour sa promulgation sont remplies.

Lorsqu'une autorité administrative recourt à une de ces possibilités pour corriger des vices de procédure et/ou de forme, le litige dont la juridiction administrative a été saisie ne concerne évidemment plus que l'acte administratif rectifié et plus celui qui avait été contesté initialement."

L'article 4 de la présente proposition de loi insère dès lors un article 14^{quater} nouveau, pour lequel les auteurs se sont inspirés de la législation néerlandaise relative au Conseil d'État.

Grâce à ladite disposition, lorsque le Conseil d'État constate un vice dans l'acte ou le règlement contesté, dans le cadre d'un recours en annulation, il peut ordonner à l'autorité concernée de le corriger ou de le faire corriger. L'affaire demeure pendante pendant le terme fixé par le Conseil d'État afin de permettre à l'autorité compétente de corriger les vices constatés.

— naderhand aan de hoorplicht werd voldaan;

— een noodzakelijk advies naderhand werd ingewonnen.

Burgers krijgen terecht steeds vaker de mogelijkheid om een onvolledig dossier te vervolledigen. Zo ook moeten bestuurlijke overheden de kans krijgen om procedure- en vormfouten tijdig te herstellen.

Uiteraard mag het achteraf herstellen van vormfouten niet als strategie worden aangewend.

Voorstel 42: Voorzie in de mogelijkheid voor elke bestuurlijke overheid om schrijffouten, rekenfouten en evidente onjuistheden steeds te corrigeren.

Voorstel 43: Verleen de mogelijkheid aan de bestuurlijke overheid om een foutieve bestuurshandeling om te zetten in een andere, wanneer ze hetzelfde doel beoogt en door de uitvaardigende overheid volgens de voorgenomen procedure en vorm wettig kon worden genomen en de voorwaarden voor haar uitvaardiging zijn vervuld.

Wanneer een bestuurlijke overheid gebruik maakt van één van deze mogelijkheden om procedure- en/of vormfouten te herstellen, heeft het bij de bestuursrechter aanhangig gemaakte geschil uiteraard nog slechts betrekking op de herstellende bestuurshandeling en niet langer op de bestuurshandeling die initieel werd aangevochten."

Artikel 4 van dit wetsvoorstel voegt daarom een nieuw artikel 14^{quater} in, waarvoor de indieners inspiratie vonden in de Nederlandse wetgeving op de Raad van State.

Door deze bepaling kan de Raad van State wanneer hij in het geval van een beroep tot vernietiging een gebrek vaststelt in de bestreden akte of reglement de betreffende overheid bevelen dit gebrek te herstellen of de laten herstellen. De zaak wordt hangende gehouden gedurende de door de Raad van State vastgelegde termijn om de bevoegde overheid de mogelijkheid te geven de vastgestelde gebreken te herstellen.

En outre, il est évident que, lorsque l'autorité recourt à une de ces possibilités, le litige dont est saisi le Conseil d'État ne concerne plus que l'acte administratif rectifié et plus celui qui avait été contesté initialement.

Het is daarbij vanzelfsprekend dat, wanneer de overheid gebruikt maakt van één van deze mogelijkheden, het geschil bij de Raad van State enkel nog betrekking heeft op de herstelde bestuurshandeling en niet meer op de bestuurshandeling die initieel werd aangevochten.

Raf TERWINGEN (CD&V)
Jenne DE POTTER (CD&V)
Roel DESEYN (CD&V)
Leen DIERICK (CD&V)
Michel DOOMST (CD&V)
Nahima LANJRI (CD&V)
Bercy SLEGERS (CD&V)
Jef VAN DEN BERGH (CD&V)
Stefaan VERCAMER (CD&V)
Kristof WATERSCHOOT (CD&V)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le présent article règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, modifié en dernier lieu par la loi du 21 février 2010, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“En cas d'annulation d'un acte ou d'un règlement, la section peut donner à l'autorité administrative compétente des instructions sur la manière dont un nouvel acte ou règlement doit, le cas échéant, être pris.”

Art. 3

À l'article 14^{ter} des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, modifié par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

1. les mots “dispositions d'actes réglementaires annulés” sont remplacés par les mots “actes et règlements annulés”;

2. l'article est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“Lorsqu'un rapport d'incidence sur l'environnement ou un rapport de sécurité a été établi préalablement aux actes ou règlements annulés, ou lorsqu'une dispense d'établissement d'un tel rapport a été accordée, la section doit indiquer ceux des effets des actes ou règlements annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou comme provisoirement maintenus pour le délai qu'elle détermine.”

Art. 4

Il est inséré dans les mêmes lois un article 14^{quater} nouveau, rédigé comme suit:

“Art. 14^{quater}. Dans les cas visés à l'article 14, § 1^{er}, la section du contentieux administratif peut toutefois ordonner à l'autorité concernée de corriger ou de faire corriger le vice constaté dans l'acte ou le règlement

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Dit artikel regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 14, § 1, van de wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, laatst gewijzigd door de wet van 21 februari 2010, wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Ingeval een akte of reglement wordt vernietigd, kan de afdeling aan de bevoegde administratieve overheid instructies geven over de wijze waarop, in voorkomend geval, een nieuwe akte of reglement dient genomen te worden.”

Art. 3

In artikel 14^{ter} van de wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 15 september 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. het woord “verordeningsbepalingen” wordt vervangen door de woorden “akten en reglementen”;

2. het artikel wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Wanneer aan de vernietigde akten of dat reglementen een milieueffectenrapport of een veiligheidsrapport is voorafgegaan, dan wel een ontheffing werd verleend voor het opmaken van een dergelijk rapport, moet de afdeling zich uitspreken over de handhaving van de gevolgen van de vernietigde akten of reglementen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.”

Art. 4

In dezelfde wetten wordt een nieuw artikel 14^{quater} ingevoegd, luidende:

“Art. 14^{quater}. In de gevallen bedoeld in artikel 14, § 1, kan de afdeling bestuursrechtspraak evenwel de betreffende overheid bevelen het vastgestelde gebrek in de bestreden akte of reglement, binnen de door haar

contesté, dans le délai qu'elle a fixé, à moins que les intéressés qui ne sont pas parties à la cause puissent être lésés de manière disproportionnée.”

21 juin 2012

vastgelegde termijn, te herstellen of te laten herstellen, tenzij belanghebbenden die geen partij zijn in het geding daardoor op onevenredige wijze benadeeld kunnen worden.”

21 juni 2012

Raf TERWINGEN (CD&V)
Jenne DE POTTER (CD&V)
Roel DESEYN (CD&V)
Leen DIERICK (CD&V)
Michel DOOMST (CD&V)
Nahima LANJRI (CD&V)
Bercy SLEGERS (CD&V)
Jef VAN DEN BERGH (CD&V)
Stefaan VERCAMER (CD&V)
Kristof WATERSCHOOT (CD&V)