

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

20 JUIN 1991

PROPOSITION DE LOI

**relative au délai de retrait par
l'autorité compétente d'un acte
administratif irrégulier**

(Déposée par M. Defosset)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, les décisions administratives irrégulières créatrices de droits ne peuvent plus être retirées à l'expiration du délai de 60 jours au cours duquel est possible l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Cette jurisprudence est fondée sur l'arrêt n° 13.614 du 6 juin 1969, en cause de Lannoy, et a été confirmée depuis par plusieurs autres arrêts.

Le Conseil d'Etat considère que s'il ne peut annuler un acte administratif entaché d'excès de pouvoir lorsque cet acte est déféré à sa censure après l'expiration du délai de recours imposé par la loi, il n'appartient pas, a fortiori, à l'autorité administrative, de retirer, même pour cause d'excès de pouvoir, un acte administratif créateur de droits, une fois que ce délai de recours est venu à expiration.

La Cour des comptes a toujours estimé qu'elle n'était pas liée par une telle construction jurisprudentielle, car elle considère être constitutionnellement investie de l'obligation de critiquer tout acte administratif illégal, quel que soit le moment où il vient à sa connaissance. Le contrôle de la Cour des comptes,

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

20 JUNI 1991

WETSVOORSTEL

**inzake de termijn voor de intrekking
door de bevoegde overheid van een
onregelmatige administratieve
handeling**

(Ingediend door de heer Defosset)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Volgens de rechtspraak van de Raad van State kunnen onregelmatige rechtscheppende administratieve beslissingen niet meer ingetrokken worden na het verstrijken van de termijn van 60 dagen tijdens welke een aanvraag tot vernietiging bij de Raad van State kan ingediend worden. Die rechtspraak is vastgelegd in arrest n° 13 614 van 6 juni 1969 inzake de Lannoy, en werd sindsdien door verschillende andere arresten bevestigd.

De Raad van State gaat er van uit dat, indien hij een door machtsverschrijding aangetaste administratieve handeling niet kan vernietigen, wanneer die handeling aan zijn oordeel wordt voorgelegd na het verstrijken van de bij de wet voorgeschreven termijn van beroep, het de administratieve overheid a fortiori niet toekomt een rechtscheppende administratieve handeling, zelfs wegens machtsverschrijding, in te trekken zodra die termijn van beroep is verstreken.

Het Rekenhof heeft steeds geoordeeld dat het door een dergelijke rechtspraak niet gebonden is, aangezien het de grondwettelijke verplichting heeft elke onwettige administratieve handeling te verwerpen, ongeacht het ogenblik waarop het daarvan kennis krijgt. De controle van het Rekenhof, zoals die door

défini par l'article 116 de la Constitution et par les dispositions de sa loi organique du 29 octobre 1846, porte sur la réalité, la régularité et la légalité des dépenses; ces textes n'ont soumis ce contrôle à aucune limitation dans le temps.

La jurisprudence du Conseil d'Etat relative au retrait des actes administratifs créateurs de droits compromet donc l'efficacité du contrôle de la Cour des comptes dans une série de cas, étant donné l'impossibilité matérielle d'effectuer ce contrôle dans un délai (60 jours) aussi bref, et, dans le chef de l'autorité compétente, de retirer les décisions irrégulières dans le même délai.

Or, l'autorité administrative qui a procédé aux nominations ou promotions, objecte, de plus en plus souvent, à la Cour des comptes, qu'il ne lui est pas possible, en raison de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de donner suite aux observations de son collègue relatives aux nominations, promotions ou prises de rang irrégulières.

Il est à observer également que la jurisprudence du Conseil d'Etat, laquelle aligne le délai de l'annulation administrative sur celui de l'annulation contentieuse, se fonde sur la libre interprétation, qu'opère ainsi le juge administratif, de la volonté du législateur. S'il est vrai que le délai de 60 jours pour l'introduction du recours en annulation auprès du Conseil d'Etat a été fixé par l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en application de l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973, par contre, le législateur n'a jamais fixé un délai au-delà duquel il ne serait plus permis à l'autorité administrative de réexaminer sa position et de retirer en conséquence une décision reconnue irrégulière.

Il n'y a par ailleurs rien d'illogique à ce que l'administration dispose, pour retirer un acte irrégulier créateur de droits, d'une période plus longue que celle dont les intéressés disposent pour saisir le Conseil d'Etat. Le rôle de l'administration et de la juridiction administrative sont en effet différents : le Conseil d'Etat ne peut se prononcer que sur recours d'une partie justifiant d'un intérêt personnel; l'administration a non seulement le pouvoir mais encore le devoir de respecter la loi, en application des articles 67 et 78 de la Constitution, ce qui implique l'obligation pour elle de mettre fin aux situations irrégulières.

*
* *

La solution des conflits qui naissent de l'opposition entre les thèses de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat requiert une intervention du législateur. Dans

artikel 116 van de Grondwet en de bepalingen van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van dat Hof is vastgelegd, slaat op de werkelijkheid, de regelmatigheid en de wettelijkheid van de uitgaven; die teksten onderwerpen die controle aan geen enkele beperking in de tijd.

De rechtspraak van de Raad van State inzake de intrekking van administratieve rechtscheppende handelingen brengt bijgevolg de doeltreffendheid van de controle van het Rekenhof in bepaalde gevallen in het gedrang, aangezien het materiëel niet mogelijk is die controle uit te voeren binnen een zo korte termijn (60 dagen) en, voor de bevoegde overheid, de onregelmatige beslissingen binnen dezelfde termijn in te trekken.

Welnu, de administratieve overheid die de benoemingen of bevorderingen heeft verricht, werpt ten aanzien van het Rekenhof steeds vaker op dat het haar, ingevolge de rechtspraak van de Raad van State, niet mogelijk is gevolg te geven aan de opmerkingen van het Hof inzake onregelmatige benoemingen, bevorderingen of ranginnemingen.

Er zij eveneens op gewezen dat de rechtspraak van de Raad van State, welke de termijn voor de administratieve nietigverklaring gelijkschakelt met die voor de nietigverklaring in betwiste zaken, steunt op een vrije interpretatie door de administratieve rechter van de wil van de wetgever. De termijn van 60 dagen voor de indiening bij de Raad van State van een beroep tot vernietiging werd weliswaar bepaald in artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, ter uitvoering van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 12 januari 1973, maar de wetgever heeft nooit een termijn bepaald waarna de administratieve overheid haar beslissing niet opnieuw kan onderzoeken en aldus een als onregelmatig erkende beslissing intrekken.

Overigens is het niet strijdig met de logica dat, voor de intrekking van een onregelmatige rechtscheppende handeling, het bestuur over een langere periode beschikt dan die waarover de belanghebbenden beschikken om de zaak bij de Raad van State aanhangig te maken. Het bestuur en het administratieve rechtscollege hebben immers een verschillende taak : de Raad van State kan slechts uitspraak doen over het beroep van een partij die een persoonlijk belang aanvoert, terwijl het bestuur, met toepassing van de artikelen 67 en 78 van de Grondwet, niet alleen het recht maar ook de plicht heeft de wet in acht te nemen, wat de verplichting inhoudt dat het aan onregelmatige toestanden een einde dient te maken.

*
* *

De regeling van de geschillen die ontstaan zijn uit de tegenstrijdigheid tussen de standpunten van het Rekenhof en van de Raad van State, vereist een

cette optique, et en raison notamment des exigences de la sauvegarde des deniers publics, la présente proposition oblige l'autorité administrative à retirer, dans un délai de trois ans, tout acte administratif irrégulier créateur de droits. Aucun délai n'est d'autre part d'application pour les actes récongnitifs de droits.

Déjà lors de sa séance du 22 avril 1976, la Sous-commission des Finances de la Chambre avait estimé que la jurisprudence édictée par le Conseil d'Etat rendait nécessaire l'intervention du législateur, si l'on voulait maintenir au contrôle de la Cour toute son efficacité.

Le délai proposé de trois ans l'a été en tenant compte du temps matériel que peuvent requérir l'examen par les services de la Cour des comptes des actes administratifs créateurs de droits, et l'échange de correspondance éventuelle avec les ministres concernés. Pareil délai apparaît véritablement indispensable si on le compare à celui, de cinq ans, que fixent, uniformément, la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat, ainsi que les lois linguistiques en matière de constatation de la nullité d'actes administratifs en raison d'irrégularités quant au fond (article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966).

Dans la terminologie utilisée par le projet, il convient de considérer que s'attache, au terme « retirer », une signification de retrait « ab initio », c'est-à-dire de mise à néant rétroactive et intégrale de tous les effets produits par l'acte créateur de droits.

Le § 1^{er} de la proposition vise à marquer la différence existant entre les actes créateurs de droits, qui ne peuvent être retirés que dans certaines conditions de délai, et les actes récongnitifs, qui peuvent l'être à tout moment.

La doctrine définit les actes récongnitifs comme ceux qui, sans attribuer un avantage aux intéressés, se bornent à constater que ces derniers remplissent certaines conditions et à en tirer les conséquences nécessaires. A titre d'exemple, on peut citer les décisions ministérielles fixant le montant du traitement d'un agent. Dans ces actes, le ministre se borne à appliquer à un cas d'espèce des prescriptions de portée générale. Constituent par contre des actes créateurs de droits, notamment les actes de nomination, de promotion, de mise en disponibilité pour cause de maladie ou pour raisons de convenance personnelle.

En ce qui concerne les effets du retrait des actes récongnitifs de droits, il convient toutefois de relever qu'un nombre important de ces actes, notamment en matière de traitements et pensions, ont été soumis par le législateur à des prescriptions de délai particulières (de 6 mois à 5 ans, selon les cas) qui limitent,

optreden van de wetgever. In die optiek, en inzonderheid omwille van de noodzakelijke vrijwaring van de overheidsgelden, strekt dit voorstel ertoe de administratieve overheid te verplichten om, binnen een termijn van drie jaar, een onregelmatige rechtscheppende administratieve handeling in te trekken. Voor de rechterkennende handelingen geldt er geen enkele termijn.

Reeds in haar vergadering van 22 april 1976 had de Subcommissie voor de Financien van de Kamer als haar oordeel te kennen gegeven dat de rechtspraak van de Raad van State een ingrijpen van de wetgever noodzakelijk maakte, indien men de doeltreffendheid van de controle van het Hof wou handhaven.

Er wordt een termijn van drie jaar voorgesteld rekening houdend met de materiële tijd die nodig is voor het onderzoek door de diensten van het Rekenhof van de rechtscheppende administratieve handelingen en voor het voeren van eventuele briefwisseling met de betrokken ministers. Die termijn lijkt werkelijk onontbeerlijk in vergelijking met de termijn die eenvormig vastgesteld is op vijf jaar bij de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldverordeningen ten laste of ten voordele van de Staat, alsook bij de taalwetgeving inzake de vaststelling van de nietigheid van administratieve handelingen wegens onregelmatigheden ten gronde (artikel 58 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966).

Volgens de in het wetsvoorstel gebruikte terminologie wordt met de term « intrekken » een intrekking « ab initio » bedoeld, namelijk een terugwerkende en volledige vernietiging van de uitwerking van de rechtscheppende handeling.

Met § 1 van het voorstel wordt beoogd een onderscheid te maken tussen de rechtscheppende handelingen die slechts onder bepaalde voorwaarden inzake termijn ingetrokken kunnen worden, en rechterkennende handelingen die te allen tijde ingetrokken kunnen worden.

De rechtsleer definieert de rechterkennende handelingen als die welke, zonder een voordeel aan de betrokkenen toe te kennen, zich ertoe beperken vast te stellen dat deze laatsten aan bepaalde vereisten voldoen en de nodige gevolgen eruit trekken. Voorbeelden zijn de ministeriële beslissingen waarbij het bedrag van de bezoldiging van een personeelslid vastgesteld wordt. Met die handelingen beperkt de minister zich tot de toepassing van bepalingen met een algemene draagwijdte op een individueel geval. De benoemings- en bevorderingsbesluiten en die inzake indisponibiliteitsstelling wegens ziekte of wegens aangelegenheden van persoonlijke aard zijn daarentegen rechtscheppende handelingen.

Inzake de gevolgen van de intrekking van rechterkennende handelingen zij evenwel opgemerkt dat heel wat van die handelingen, inzonderheid inzake wedden en pensioenen door de wetgever aan een bijzondere verjaring (van 6 maanden tot 5 jaar, volgens het geval) onderworpen werden die, voor het

pour le passé, les conséquences pécuniaires de leur retrait.

Le § 2 de la proposition répond à la nécessité de permettre le retrait, sans aucune limite de temps, des actes frauduleux, en vertu du principe « *Fraus omnia corrumpit* ».

La doctrine est en effet unanime en ce qui concerne le sort des actes administratifs obtenus ou suscités à la suite de manœuvres frauduleuses. Ces actes sont entachés d'une irrégularité telle qu'ils doivent être tenus pour inexistantes. Il en résulte que de tels actes ne sont pas susceptibles d'avoir créé de droits.

La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le même sens, en considérant que les décisions administratives obtenues, par exemple, à la suite de déclarations mensongères ou de faux documents, ou encore de permis de bâtir obtenus grâce à des plans inexacts, n'ont pu créer aucun droit au profit de particulier.

L. DEFOSSET

PROPOSITION DE LOI

Article unique

§ 1. Tout acte irrégulier émanant d'une autorité administrative doit être retiré.

Les actes créateurs de droits ne peuvent l'être que dans un délai de trois ans.

Aucun délai n'est d'application pour les actes ré-cognitifs de droits.

§ 2. Les actes entachés de fraude sont réputés inexistantes.

21 novembre 1989.

L. DEFOSSET

verleden, de geldelijke gevolgen van de intrekking beperkt.

Ten slotte komt § 2 van het voorstel tegemoet aan de noodzaak dat handelingen die op bedrieglijke wijze tot stand zijn gekomen, zonder enige beperking in de tijd ingetrokken moeten kunnen worden krachtens het principe dat verwoord is in het adagium « *Fraus omnia corrumpit* ».

De rechtsleer is het immers eens over het lot van administratieve handelingen die een gevolg zijn van of uitgelokt werden door bedrieglijke manœuvres. Die handelingen zijn dermate door onregelmatigheid aangetast dat ze zonder meer als onbestaande moeten worden beschouwd. Daaruit vloeit voort dat ze geen rechten hebben kunnen doen ontstaan.

De rechtspraak van de Raad van State gaat diezelfde richting uit op grond van de overweging dat administratieve beslissingen die, bijvoorbeeld, als gevolg van leugenachtige verklaringen of op grond van valse documenten verkregen zijn, of nog de bouwvergunning die dank zij onjuiste plannen afgeleverd werd, geen recht ten gunste van particulieren hebben doen ontstaan.

WETSVOORSTEL

Enig artikel

§ 1. Een onregelmatige handeling van een administratieve overheid moet worden ingetrokken.

Rechtscheppende handelingen kunnen niet dan binnen een termijn van drie jaar worden ingetrokken.

Voor rechterkende handelingen geldt geen enkele termijn.

§ 2. Handelingen die op bedrieglijke wijze tot stand zijn gekomen, worden voor onbestaande gehouden.

21 november 1989.