

SENAT DE BELGIQUE BELGISCHE SENAAT

SESSION 1956-1957

SEANCE DU 9 AVRIL 1957

Proposition de loi relative à la forme des actes des autorités administratives.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le contentieux administratif est nourri pour une bonne part par les discussions sur la nécessité d'entourer les actes des autorités administratives de certaines formes que la loi ne prescrit pas expressément.

S'il est communément admis que l'administration n'agit pas sans motif, le Conseil d'Etat admet, sauf en des cas exceptionnels, qu'elle n'est pas tenue de mentionner dans son acte le motif qui la fait agir. Dans l'état actuel de la législation, cette jurisprudence ne paraît pas pouvoir susciter de critiques. Mais il y a de bonnes raisons d'imposer parfois cette forme à l'administration. La faculté de ne pas motiver ses actes ne soustrait pas en effet au contrôle du Conseil d'Etat les motifs qu'elle est tenue de communiquer, avec le dossier de l'affaire, à cette haute juridiction. Toute mesure destinée à faciliter ce contrôle constitue une garantie pour tous ceux, qu'il s'agisse d'autorités administratives subordonnées ou de particuliers, que l'acte est de nature à léser. Elle peut prévenir des recours qui ne sont intentés que dans l'ignorance des motifs de l'acte attaqué. Elle doit avoir comme effet salutaire de prévenir des décisions illégales : l'obligation de dire pourquoi l'on agit est le meilleur moyen de réfléchir à la valeur de l'acte. Toute objection tirée d'un alourdissement de la machine administrative serait à cet égard sans pertinence : il n'y que la paresse d'esprit ou le désir de simulation, dont notre administration paraît d'ail-

ZITTING 1956-1957

VERGADERING VAN 9 APRIL 1957

Wetsvoorstel betreffende de vorm van de handelingen van de administratieve overheid.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De geschillen van bestuur worden in ruime mate gestoffeerd door de discussies over de noodzaak om de handelingen van de administratieve instanties in bepaalde vormen te gieten, die de wet niet uitdrukkelijk voorschrijft.

Hoewel gemeenlijk aangenomen wordt dat de administratie niet zonder reden handelt, oordeelt de Raad van State, behalve in uitzonderingsgevallen, dat zij niet gehouden is in haar akte melding te maken van de redenen die haar tot handelen bewegen. In de huidige stand van de wetgeving valt op deze rechtspraak blijkbaar niets te zeggen. Maar er zijn goede gronden om deze vorm weleens aan de administratie op te leggen. Dat zij haar handelingen niet met redenen behoeft te omkleden wil nog niet zeggen dat de Raad van State geen contrôle kan oefenen op de redenen die zij gehouden is, samen met het dossier van de zaak, aan dit hoge rechtscollege mede te delen. Elke maatregel om deze contrôle te vergemakkelijken is een waarborg zowel voor de ondergeschikte bestuursinstanties als voor de particulieren die door de handeling benadeeld worden. Hij kan beroep voorkomen, wanneer dit wordt ingesteld omdat de beweegredenen van de bestreden handeling niet bekend zijn. Een heilzaam gevolg er van zal zijn dat onwettelijke beslissingen worden voorkomen : de verplichting om de reden van een handeling op te geven is het beste middel om de handelende persoon te doen nadenken over de geldigheid van zijn handeling. Het bezwaar dat het bestuursapparaat er door verzwaard wordt

leurs exempté, qui puissent voir une complication à dire, lorsqu'on agit, pourquoi on le fait.

Ces considérations sont à l'origine de l'article premier du texte proposé. Les actes dont il serait ainsi opportun de prescrire formellement la motivation n'ont pas de caractère réglementaire. Ils sont pris à l'occasion de situations très concrètes: la députation permanente devra dire pourquoi elle estime que tel candidat choisi par le conseil communal ne sera pas un bon secrétaire, un bon receveur communal. Le collègue des bourgmestre et échevins devra dire pourquoi il rejette tels plans de bâtisse, et la députation permanente ou le gouvernement pourquoi ce rejet doit être maintenu ou bien pourquoi les motifs du collège ne sont pas pertinents. Le bourgmestre n'interdira pas un rassemblement sans préciser en quoi celui-ci compromettrait l'ordre public.

Une autre garantie essentielle est celle de l'adage : *audi alteram partem*. Ici encore, dans le silence de la loi, la jurisprudence est nuancée: en règle générale, elle n'impose l'audition de l'intéressé qu'en matière disciplinaire. Or il est de bonne administration qu'avant de se substituer à l'autorité subordonnée, l'autorité supérieure invite celle-ci à faire connaître les motifs de son inaction. Il est utile de ne pas mettre fin à une permission, à une autorisation, sans que celui qui en bénéficie ait pu faire valoir ses titres à la conserver. C'est à dessein toutefois que l'art. 2 ne doit s'appliquer que lorsque l'autorité administrative prend des actes spécialement graves. Le risque d'alourdissement de l'action administrative est en effet réel. C'est en considération de ce risque que le projet ne laisse en principe qu'un délai très bref pour faire valoir les observations. Encore l'autorité administrative pourra-t-elle abrégé ce délai dans des cas exceptionnels dont elle devra justifier, ou même, mais uniquement en cas d'urgence dûment motivée dans l'acte, ne pas procéder à une formalité qui compromettrait gravement les nécessités administratives.

Il importe enfin que les actes individuels n'aient d'effet qu'à l'égard de ceux à qui ils sont notifiés. Il va sans dire que l'administration ne devra faire cette notification qu'à ceux que l'acte intéresse, mais qu'elle ne pourra la leur refuser. La négligence ou le refus de notifier ne seront pas sans sanction, puisqu'ils em-

houdt geen steek: alleen traagheid van geest of veinzerij, wat in onze administratie overigens niet bestaat, kunnen het ingewikkeld doen vinden te zeggen waarom een bepaalde handeling wordt verricht.

Deze overwegingen liggen ten grondslag aan artikel 1 van het voorstel. De handelingen waarvan de motivering uitdrukkelijk behoort te worden voorgeschreven, zijn niet van reglementaire aard. Zij worden verricht naar aanleiding van zeer concrete toestanden: de provinciale deputatie zal moeten zeggen waarom zij van oordeel is dat een bepaalde kandidaat van de gemeenteraad geen goed secretaris, geen goed gemeenteontvanger zal zijn. Het college van burgemeester en schepenen zal moeten zeggen waarom het bepaalde bouwplannen verwerpt, en de provinciale deputatie of de regering waarom deze verwerping moet worden gehandhaafd of waarom de redenen van het college ongegrond zijn. De burgemeester zal een samenscholing niet meer kunnen verbieden zonder nader te verklaren waarom deze de openbare orde zal verstoren.

Een andere wezenlijke waarborg ligt besloten in het spreekwoord : *audi alteram partem*. Ook hier is de rechtspraak, bij stilzwijgen van de wet, genuanceerd: over het algemeen eist ze slechts in tuchtzaken dat de belanghebbende wordt gehoord. Het ware echter te wensen dat de hogere overheid, vooraleer zich in de plaats te stellen van de lagere, deze zou verzoeken de redenen van haar niet-ingrijpen te doen kennen. Het is nuttig dat een vergunning of een machtiging niet wordt ingetrokken zonder dat de begunstigde zijn aanspraken heeft kunnen opgeven om ze te behouden. Het is echter met opzet dat art. 2 slechts van toepassing zal zijn wanneer de administratieve overheid bijzonder gewichtige handelingen verricht. Het gevaar dat het optreden van de administratie bemoeilijkt wordt, is immers niet denkbeeldig. Daarom stelt het voorstel in beginsel slechts een zeer korte termijn om opmerkingen te maken. En bovendien zal de administratieve overheid deze termijn nog kunnen verkorten in door haar te wet-tigen uitzonderingsgevallen of zal zij zelfs, maar dan uitsluitend in bij de akte behoorlijk gemotiveerd gevallen van dringende spoed, deze formaliteit kunnen overslaan, wanneer de administratieve eisen daardoor ernstig in het gedrang zouden komen.

Ten slotte is het van belang dat de individuele handelingen slechts gevolgen hebben voor degenen die er kennis van hebben gekregen. Het spreekt vanzelf dat de administratie van haar handeling slechts kennis zal moeten geven aan degenen die er belang bij hebben, maar dat zij hun deze kennisgeving niet zal kunnen weigeren. Op verzuim

pêcheront de faire courir les délais de recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

La loi proposée, si elle est adoptée, ne sera qu'une loi générale. Elle n'aura dès lors pas pour effet de modifier les lois existantes qui subordonneraient déjà des actes administratifs aux formes qu'elle prévoit et en réglerait les modalités. L'art. 2, alinéa 4, notamment ne permettra pas à l'administration d'invoquer l'urgence pour omettre l'audition de l'intéressé lorsqu'elle y est tenue dans tous les cas par une loi ou par un règlement particulier. Mais il a paru opportun de donner au Roi le pouvoir d'unifier la législation en vigueur sur la question précise des délais dans lesquels les intéressés pourront faire valoir leurs observations. L'art. 4 implique le pouvoir de fixer le même délai, là où les lois particulières n'en prévoient pas, et de prévoir la faculté de les abrégé, sans aller toutefois jusqu'à les supprimer.

On pourra reprocher aux dispositions proposées un caractère fragmentaire. Ne visant que les actes des autorités administratives au sens de l'art. 9 de la loi du 23 décembre 1946, elles ne s'appliqueront pas aux décisions des juridictions administratives. Elles seraient d'ailleurs inutiles dans ce cas puisque le Conseil d'Etat veille à ce que les décisions soient motivées et prises dans le respect des droits de la défense. Au surplus, la procédure devant les juridictions administratives pose d'autres problèmes qui ne peuvent être résolus qu'à la faveur d'une réorganisation qu'une part toujours plus grande de l'opinion publique appelle de ses vœux.

Il n'est d'autre part pas interdit de souhaiter d'imposer d'autres formes à l'action administrative. Dans le souci de ne tendre que par étapes à la réalisation d'un véritable Etat de droit, la présente proposition s'en tient à donner aux administrés des garanties à la fois essentielles et faciles à respecter.

J. NEYBERGH.

of weigering hiervan staat een sanctie, aangezien in dat geval de termijnen voor het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State niet zullen lopen.

Het voorstel zal, indien het wordt aangenomen, slechts een algemene wet zijn. Het zal derhalve geen wijziging brengen in de bestaande wetten die voor sommige administratieve handelingen reeds bepaalde vormen voorschrijven en de wijze van toepassing er van regelen. De administratie zal zich bij voorbeeld krachtens art. 2, vierde lid, niet kunnen beroepen op dringende spoed om de belanghebbende niet te horen, wanneer zij daartoe in alle gevallen gehouden is door een bijzondere wet of reglement. Maar het is wel nuttig aan de Koning bevoegdheid te verlenen om de thans geldende wetten eenvormig te maken, vooral wat betreft de termijnen waarbinnen de belanghebbenden hun opmerkingen kunnen doen gelden. Op grond van art. 4 zal een zelfde termijn kunnen worden bepaald, wanneer de bijzondere wetten geen termijn hebben vastgesteld, en zullen de termijnen anderzijds wel verkort, doch niet opgeheven kunnen worden.

Tegen het voorstel kan voorzeker worden aangevoerd dat het fragmentarisch is. Het heeft inderdaad slechts de handelingen van de administratieve overheidsinstanties in de zin van art. 9 van de wet 23 December 1946 op het oog, en geldt dus niet ten aanzien van de beslissingen van de administratieve rechtscolleges. Regelen op dit gebied zouden trouwens overbodig zijn daar de Raad van State er voor waakt dat deze beslissingen met redenen worden omkleed, met inachtneming van de rechten van de verdediging. Bovendien rijzen in verband met de procedure vóór de administratieve rechtscolleges nog andere problemen, die slechts opgelost kunnen worden door een reorganisatie, welke een steeds groter gedeelte van de openbare mening wenst te zien tot stand komen.

Het is overigens niet verboden te wensen dat aan de administratie nog andere vormen worden opgelegd. Maar omdat een werkelijke rechtsstaat slechts trapsgewijze kan worden verwezenlijkt, bepaalt dit voorstel zich tot verlenen van essentiële doch gemakkelijk te eerbiedigen waarborgen aan de burgers.

Proposition de loi relative à la forme des actes des autorités administratives.

Article Premier.

Doivent être motivés :

1° L'acte par lequel une autorité administrative annule, refuse d'approuver ou d'autoriser, ou suspend l'acte d'une autre autorité administrative, ou en empêche l'exécution;

2° L'acte par lequel une autorité administrative réforme, d'office ou sur recours, l'acte d'une autre autorité administrative;

3° L'acte par lequel une autorité administrative se substitue à une autre autorité administrative en cas d'inaction de celle-ci;

4° L'acte par lequel une autorité administrative statue sur le recours formé contre un de ses actes sur base d'une disposition légale ou réglementaire;

5° L'avis qu'une autorité administrative est appelée à émettre en exécution d'une disposition légale ou réglementaire;

6° L'acte par lequel une autorité administrative refuse une autorisation, une permission ou tout autre mesure qu'elle est sollicitée de prendre en exécution d'une disposition légale ou réglementaire;

7° L'acte par lequel une autorité administrative abroge une des mesures prévues au 6°;

8° L'acte par lequel une autorité administrative retire un de ses actes;

9° Toute injonction qui porte atteinte à l'exercice d'un droit;

10° Toute sanction ou toute mesure de nature à léser la personne contre laquelle elle est prise.

Art. 2.

L'autorité administrative ne peut prendre un des actes prévus à l'article premier, 3°, qu'après avoir invité l'autorité à laquelle elle va se substituer, à faire valoir ses observations.

L'autorité administrative ne peut prendre un des actes prévus à l'article premier, 7°, 8°

Wetsvoorstel betreffende de vorm van de handelingen van de administratieve overheid.

Eerste Artikel.

Moeten met redenen omkleed zijn :

1° De handeling waarbij een administratieve overheid de handeling van een andere administratieve overheid vernietigt, weigert goed te keuren of te wettigen, schorst, of de uitvoering er van verhindert;

2° De handeling waarbij een administratieve overheid, ambtshalve of op beroep, de handeling van een andere administratieve overheid hervormt;

3° De handeling waarbij een administratieve overheid in de plaats treedt van een andere administratieve overheid wanneer deze nalaat te handelen;

4° De handeling waarbij een administratieve overheid beslist op het beroep dat krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling, tegen een van haar handelingen is ingesteld;

5° Het advies dat een administratieve overheid dient uit te brengen krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling;

6° De handeling waarbij een administratieve overheid een machtiging, een vergunning of een andere maatregel, die zij verzocht wordt te nemen krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling, afwijst;

7° De handeling waarbij een administratieve overheid een van de onder 6° bedoelde maatregelen opheft;

8° De handeling waarbij een administratieve overheid een van haar handelingen intrekt;

9° Elk verbod dat afbreuk doet aan de uitoefening van een recht;

10° Elke sanctie of maatregel die degenen tegen wie hij wordt genomen, kan schaden.

Art. 2.

De administratieve overheid kan de in artikel 1, 3°, bedoelde handelingen eerst dan verrichten, wanneer zij de overheid in wier plaats zij zal treden, heeft uitgenodigd haar opmerkingen te doen gelden.

De administratieve overheid kan de in artikel 1, 7°, 8° of 10°, bedoelde handelingen eerst dan ver-

ou 10^e, qu'après avoir invité celui contre lequel cet acte est pris à faire valoir ses observations.

Les observations doivent être formulées dans les quinze jours de la réception de l'invitation, à moins que celle-ci n'accorde un délai plus large, à défaut de quoi il pourra être passé outre. Ce délai peut être abrégé par décision motivée en raison de circonstances exceptionnelles et jointe à l'invitation.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas d'urgence dûment motivée dans l'acte.

Art. 3.

Le Roi peut modifier les lois en vigueur qui prévoient les formes prévues aux deux premiers alinéas de l'art. 2 pour les mettre en concordance avec l'alinéa 3 du même article.

J. NEYBERGH.
H. ROLIN.
J. DUVIEUSART.
E. CLAEYS.

richten, wanneer zij degene tegen wie de handeling is gericht, heeft uitgenodigd zijn opmerkingen te doen gelden.

De opmerkingen moeten, behalve wanneer de uitnodiging een langere termijn verleent, binnen vijftien dagen na de ontvangst van de uitnodiging worden gemaakt, zoniet kan er worden overheen gestapt. Deze termijn kan in uitzonderlijke omstandigheden bij met redenen omkleed en bij de uitnodiging gevoegd besluit worden verkort.

De bepalingen van dit artikel zijn niet toepasselijk in spoedeisende gevallen, behoorlijk in de akte gemotiveerd.

Art. 3.

De Koning kan de van kracht zijnde wetten, die de in de eerste twee leden van artikel 2 bepaalde vormen voorschrijven, wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met het 3^e lid van hetzelfde artikel.