

BV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
F 01-04-1986
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 17.094/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "tendant à restaurer la sécurité administrative du citoyen", a donné le 24 février 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot beveiliging van de burger op administratief gebied", heeft op 24 februari 1986 het volgend advies gegeven :

La proposition, qui tend à créer un nouvel organisme de contrôle administratif, donne lieu aux observations suivantes :

Article 1er.

La proposition se borne à créer une "commission royale à la protection administrative du citoyen". Aucune indication n'est donnée quant à la composition et au fonctionnement de cette commission royale.

Pour que cet organisme nouveau puisse être constitué et puisse fonctionner, un certain nombre de questions devraient être réglées. Il serait nécessaire :

- de fixer le nombre des membres, en prévoyant éventuellement la nomination de suppléants;
- de désigner l'autorité compétente pour nommer les membres et leurs suppléants éventuels;
- de fixer la durée du mandat des membres de la commission et de préciser si ce mandat est gratuit ou rémunéré;
- de déterminer les conditions de nomination des membres en prévoyant éventuellement des incompatibilités;
- de prévoir, éventuellement, le mode de nomination et le statut du personnel qui assistera les membres de la commission;

- de fixer des règles de procédure pour permettre à la commission d'instruire les affaires dont elle sera saisie et notamment de procéder à des enquêtes, ce qui paraît indispensable;
- de déterminer le budget auquel seront inscrits les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission.

La loi pourrait charger le Roi de régler certaines de ces questions, mais, puisque la commission sera une nouvelle institution créée par la loi, celle-ci doit en déterminer les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement.

Article 2.

1. Cet article, qui définit la mission de la commission, est le plus important. Il est rédigé en termes tellement généraux, qu'il ne permet pas de comprendre quelle sera exactement la compétence de la commission, et notamment si elle sera chargée d'examiner des cas particuliers ou si elle sera appelée à examiner si des actes ou des procédures administratifs sont, dans l'abstrait, susceptibles de mettre en péril la sécurité du citoyen, en vue de proposer la modification de lois et de règlements.

On peut apparemment déduire de cet article que la commission doit rechercher d'office "les actes et les procédures administratifs ... qui sont susceptibles de mettre en péril la sécurité du citoyen". Mais il résulte de l'article 3 que la commission peut être saisie de plaintes "émanant de personnes privées". Il semble donc que la commission agira, soit d'office, soit sur plainte.

.../...

2. Selon l'intitulé de la proposition, la tâche de la commission serait de "restaurer la sécurité administrative du citoyen". Selon l'article 2, il s'agit de la "sécurité du citoyen" mise en péril par des actes et des procédures administratifs. Ni l'une ni l'autre de ces expressions n'a actuellement un sens juridique précis. Il est indispensable que cette notion, qui détermine la compétence de la nouvelle institution, soit clairement définie dans le texte de la loi. Les quelques exemples donnés dans les développements de la proposition ne sont pas suffisants pour assurer la précision nécessaire.

Une autre notion qui devrait aussi être précisée est celle de "procédures administratives". On peut, en effet, se demander si ces termes visent uniquement les procédures que la loi ou le règlement imposent à l'administration de suivre avant de prendre certaines décisions ou s'ils visent aussi toute mesure d'instruction ou d'information à laquelle l'administration déciderait de recourir avant de prendre une décision. On peut encore se demander si ces termes visent aussi les procédures devant les juridictions administratives.

Article 3.

1. Il convient de préciser s'il faut entendre par "personnes privées" non seulement les personnes physiques mais aussi les personnes morales de droit privé.

2. Le texte n'exige pas, pour que le plaignant puisse saisir la commission qu'il soit lésé par l'acte ou la procédure contre lequel il introduit une plainte. La proposition institue ainsi un recours ouvert à toute personne privée, c'est-à-dire un recours populaire.

.../...

Article 4.

1. Il est exceptionnel qu'en matière administrative, les recours ouverts aux administrés aient un effet suspensif. Il se conçoit mieux que l'autorité saisie du recours ait le pouvoir de décider de suspendre, en totalité ou en partie, les effets de l'acte incriminé, s'il lui apparaît que le recours est manifestement fondé. Mais ce pouvoir de suspendre un acte ou une procédure doit être réservé à une autorité qui, lorsqu'elle est saisie d'un recours, a le pouvoir d'annuler ou de réformer l'acte qui lui est déféré. Tel n'est pas le cas, en l'espèce, la commission n'ayant que le pouvoir de "proposer les modifications nécessaires" et ne pouvant prendre de décision.

2. Il convient, en outre, d'attirer l'attention sur les conséquences qu'aurait l'article 4 de la proposition s'il était adopté. Celui-ci ne distingue pas selon l'urgence des procédures administratives. Or, si certaines procédures peuvent, sans grands inconvénients, être suspendues pendant un certain temps, il n'en va pas de même d'autres procédures dont l'urgence est incontestable ou qui doivent, en vertu des règles qui les **gouvernent**, se dérouler dans un certain délai. L'article 4 donnant à la plainte un effet suspensif et l'article 3, qui ouvre très largement à toute personne le droit de saisir la commission, permettraient à des personnes privées, en introduisant des plaintes successives auprès de la commission, de paralyser, pendant une période indéterminée, l'action de l'administration, même si celle-ci est tenue d'intervenir rapidement.

Il résulte des considérations qui précèdent que la proposition doit être revue et complétée sur de nombreux points.

Au surplus, la définition précise de la mission de la commission est indispensable pour pouvoir apprécier si la proposition empiète ou non sur les compétences des Communautés et des Régions.

Het voorstel, dat ertoe strekt een nieuw orgaan van administratief toezicht in te stellen, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

Artikel 1.

Het voorstel beperkt er zich toe "een koninklijke commissie voor de beveiliging van de burger op administratief gebied" in te stellen. Er wordt geen enkele aanwijzing gegeven wat de samenstelling en de werkwijze van deze koninklijke commissie betreft.

Opdat dit nieuw orgaan kan worden samengesteld en opdat het kan werken, zouden een aantal zaken moeten worden geregeld. Daartoe zou men :

- het aantal leden moeten bepalen en eventueel voorzien in de benoeming van plaatsvervangers;
- de overheid moeten aanwijzen die bevoegd is om de leden en hun eventuele plaatsvervangers te benoemen;
- de duur van het mandaat van de commissieleden moeten vaststellen en preciseren of dit mandaat onbezoldigd of bezoldigd is;
- de voorwaarden voor benoeming van de leden moeten vaststellen en eventueel in onverenigbaarheden voorzien;
- eventueel moeten bepalen op welke wijze het personeel dat de commissieleden bijstaat wordt benoemd, en het statuut van dat personeel moeten vaststellen;

- procedureregelen moeten vaststellen om de commissie in staat te stellen de zaken die haar zullen worden voorgelegd, te behandelen en inzonderheid getuigen te horen, hetgeen onontbeerlijk lijkt;
- de begroting moeten vaststellen waarop de voor de werking van de commissie noodzakelijke kredieten zullen worden uitgetrokken.

De wet zou de Koning kunnen belasten met het regelen van sommige van deze zaken, maar vermits de commissie een nieuwe door de wet opgerichte instelling zal zijn, is het de wet die de essentiële regels inzake de organisatie en de werkwijze ervan moet vaststellen.

Artikel 2.

1. Dit artikel, dat de taak van de commissie omschrijft, is het belangrijkste. Het is in zo algemene bewoordingen gesteld dat er niet uit afgeleid kan worden wat de werkelijke bevoegdheid van de commissie zal zijn, en, inzonderheid, of zij ermee zal worden belast particuliere gevallen te onderzoeken dan wel of zij zal moeten nagaan of administratieve handelingen of procedures, in abstracto, de veiligheid van de burger in gevaar kunnen brengen, ten einde wijzigingen van wetten en verordeningen voor te stellen.

Uit dit artikel valt blijkbaar af te leiden dat de commissie "de administratieve handelingen en procedures ... die de veiligheid van de burger in gevaar kunnen brengen" ambtshalve dient op te sporen. Uit artikel 3 blijkt echter dat de commissie kennis kan nemen van klachten "van particulieren". De commissie zal dus blijkbaar hetzij ambtshalve, hetzij ingevolge klachten optreden.

2. Volgens het opschrift van het voorstel zou de taak van de commissie bestaan in de "beveiliging van de burger op administratief gebied". Volgens artikel 2 gaat het om "de veiligheid van de burger", in gevaar gebracht door administratieve handelingen en procedures. Geen van beide uitdrukkingen heeft thans een duidelijke juridische betekenis. Het is volstrekt noodzakelijk dat dit begrip, dat bepalend is voor de bevoegdheid van de nieuwe instelling, in de tekst van de wet duidelijk wordt omschreven. Met de enkele voorbeelden die in de toelichting worden aangehaald, kan niet worden volstaan om de vereiste nauwkeurigheid te waarborgen.

Een ander, eveneens nader te omschrijven begrip is dat van de "administratieve procedures". Men kan zich immers afvragen of met deze termen alleen de procedures worden bedoeld die de administratie, krachtens wetten of verordeningen, verplicht is te volgen alvorens bepaalde beslissingen te nemen, dan wel of ze ook doelen op alle onderzoeks- of opsporingsmaatregelen waartoe de administratie zou besluiten vooraleer een beslissing te nemen. Men kan zich ook afvragen of deze termen ook de procedures voor de administratieve rechtscolleges op het oog hebben.

Artikel 3.

1. Er moet worden gepreciseerd of men onder "particulieren" niet alleen de natuurlijke personen maar ook de privaatrechtelijke personen moet verstaan.

.../...

2. In de tekst wordt niet vereist dat de klager, om een zaak aan de commissie te kunnen voorleggen, benadeeld zou zijn door de handeling of de procedure waartegen hij klacht indient. Het voorstel stelt dus een beroep in dat openstaat voor onverschillig welke particulier, m.a.w. een actio popularis.

Artikel 4.

1. Het is zeer uitzonderlijk dat in bestuurszaken de beroepen die voor de bestuurszaken openstaan schorsende kracht hebben. Aannemelijker is dat de overheid waarbij het beroep is ingesteld, kan beslissen de gevolgen van de bestreden handeling geheel of gedeeltelijk te schorsen indien het haar toeschijnt dat het beroep kennelijk gegrond is. Maar die bevoegdheid om een handeling of een procedure te schorsen moet het voorrecht blijven van een overheid die, wanneer een beroep bij haar wordt ingesteld, de haar voorgelegde handeling kan vernietigen of wijzigen. Dat is hier niet het geval vermits de commissie slechts "de nodige wijzigingen (kan voorstellen)" en geen beslissing kan nemen.

2. Bovendien moet de aandacht gevestigd worden op de gevolgen die artikel 4 van het voorstel zou meebrengen, mocht het aangenomen worden. Het artikel maakt geen onderscheid naar gelang van de spoed die met de administratieve procedures gemoeid is. Kunnen sommige procedures zonder veel bezwaar voor een bepaalde tijd geschorst worden, voor andere procedures die onmiskenbaar spoedeisend zijn of die volgens de daarvoor geldende regels, binnen een bepaalde termijn moeten verlopen, is dat niet het geval. Artikel 4, dat aan de klacht een schorsende

kracht geeft, en artikel 3, dat het recht om een zaak voor de commissie te brengen voor iedereen wijd openstelt, zouden particulieren de mogelijkheid geven om, door het indienen van opeenvolgende klachten bij de commissie, de werking van de administratie voor onbepaalde tijd te verlammen, zelfs indien deze gehouden is snel op te treden.

+

Uit het vorenstaande blijkt dat het voorstel in menig opzicht moet worden herzien en aangevuld.

Bovendien is een nauwkeurige definitie van de taak van de commissie onmisbaar om te kunnen oordelen of het voorstel al dan niet inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

A. VANWELKENHUYZEN,
P. FINCOEUR,

Cl. DESCHAMPS,

P. GOTHOT,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.