

RAPPORT DES PAYS-BAS

rapporteur

J. M. POLAK

Conseiller d'État

RAPPORT DES PAYS-BAS POUR LE COLLOQUE DE ROME

Introduction.

Depuis le Colloque de 1968, le droit administratif néerlandais a été considérablement modifié. La plupart des modifications ont été exposées dans les rapports présentés par les Pays-Bas aux colloques suivants. Les modifications les plus profondes datent des dernières années. Afin de replacer les réponses au questionnaire dans leur contexte, il semble indiqué d'exposer brièvement, dans l'introduction, les développements récemment survenus.

Le Conseil d'État fut doté, à compter du 1^{er} juillet 1976, d'une section de juridiction autonome en vertu de la Loi relative à la juridiction administrative en matière de décisions des pouvoirs publics. À côté de la Division du Contentieux administratif chargée de conseiller la Couronne dans un grand nombre de cas de litiges spécifiés dans la législation, la nouvelle division eut pour tâche d'examiner les litiges ne faisant pas jusque-là l'objet d'une procédure spéciale. Ces deux divisions du Conseil d'État ne couvrent d'ailleurs pas tous les litiges entre citoyen et pouvoirs publics et entre les organes des pouvoirs publics entre eux. Il existe encore d'autres collèges chargés de formes particulières de juridiction et de recours administratifs.

Le 1^{er} mai 1980 est entrée en vigueur la loi portant réglementation de l'accès aux informations de l'administration. En vertu de cette loi qui, aux termes des considérants, entend promouvoir l'ouverture et l'accès aux informations en vue d'une administration démocratique et de qualité, les documents en possession des organes des pouvoirs publics sont en principe à la disposition du public. La loi précise les cas dans lesquels leur communication peut être refusée. La Division Juridiction du Conseil d'État peut être saisie des actions en refus d'information.

Le 1^{er} Janvier 1982 a été créée la fonction de médiateur national. Ce fonctionnaire est chargé d'enquêter sur la façon dont les pouvoirs publics — principalement, en attendant, les organes de l'administration publique centrale — se sont comportés envers le citoyen dans des circonstances données. Le médiateur national peut formuler des recommandations, mais n'a pas compétence pour contraindre les pouvoirs publics à prendre une mesure donnée. À côté de la protection juridique offerte par les collèges chargés des recours administratifs et des procédures juridiques administratives, la possibilité de réclamation offerte par le médiateur connaît un vaste succès. La loi contient également des dispositions pour éviter qu'une affaire ne soit instruite à la fois par le médiateur national et par le juge.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1988, de la loi provisoire en matière de litiges devant être soumis à la Couronne spécifiant les litiges dont la décision relève de la Couronne fut un événement important pour les tâches et compétences de la Division du Contentieux du Conseil d'État. La situation actuelle reste partiellement maintenue. La Couronne prend sa décision après avis de la Division du Contentieux. Toutefois, dans la plupart des cas, c'est la Division du Contentieux qui est chargée de prendre la décision et elle intervient donc, tout comme la Division Juridiction, en tant que juge. Cette loi, qui deviendra caduque le 1^{er} janvier 1993 ou peut-être plus tard, a été promulguée à la suite de l'arrêt rendu contre l'État néerlandais, le 23 octobre 1985, par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Bentham.

De nombreuses autres lois ont vu le jour, en matière de droit administratif, entre 1986 et 1991. Malgré les efforts déployés en vue de la déréglementation, la législation est devenue si détaillée, si complexe et si confuse que le besoin s'est fait sentir d'élaborer une loi générale sur le droit administratif. Un projet de loi (première partie de la loi) a été présenté à la Seconde Chambre le 17 juillet 1989 et adopté le 19 décembre 1991. Cette première partie comporte des dispositions générales, des prescriptions relatives au commerce entre les citoyens et l'administration, des dispositions relatives aux décisions, aux réclamations et aux recours. Selon le commentaire, ces dispositions visent à:

1. promouvoir l'uniformité de la législation administrative;
2. la systématisation et, lorsque cela est possible, la simplification de la législation administrative;
3. la codification des développements survenus dans la jurisprudence de la législation administrative;
4. la prise de mesures concernant des sujets qui, en raison de leur caractère, ne peuvent pas être réglés dans le cadre d'une loi spéciale.

La Loi générale sur le droit administratif sera complétée au fur et à mesure. En effet, toutes les parties qui devront constituer cette loi ne seront pas achevées en même temps.

La deuxième partie a été achevée entre temps. La proposition de loi présentée en Janvier 1992 contient un droit procédural administratif uniforme. À l'heure actuelle, il existe des règles de procédure divergentes pour les différents collèges de juridiction administrative. C'est ainsi que les prescriptions de la Loi sur le Conseil d'État relatives aux procédures de la Division du Contentieux et de la Division Juridiction divergent des dispositions de la Loi sur les recours administratifs applicables aux commissions d'appel et à la Commission centrale d'Appel. Le nouveau droit procédural administratif uniforme, qui répond aux quatre objectifs cités plus haut, met un terme à cet état de choses.

Ce projet de loi contient bien plus encore. Il entend en principe transférer l'ensemble de la juridiction administrative aux 19 tribunaux d'arrondissement qui, aux Pays-Bas, sont à l'heure actuelle en grande partie exclusivement chargés de la juridiction civile et pénale. Ces tribunaux seront dotés d'une chambre administrative. Les décisions des tribunaux d'arrondissement sont susceptibles d'appel.

Pour la Division du Contentieux et la Division Juridiction, il s'agit là d'une modification très profonde. En effet, si, à l'heure actuelle, ce sont elles qui jugent en première et unique instance, selon la proposition de loi ce seront dorénavant les 19 tribunaux d'arrondissement qui examineront les affaires en première instance. Pour les appels, le Conseil d'État sera doté d'une nouvelle Division de juridiction administrative qui réunira les deux divisions existantes. Cette nouvelle division sera chargée de se prononcer en première et unique instance dans certaines catégories de litiges.

1. *Les compétences de l'administration sont-elles réglées dans la loi? Si oui, est-ce de façon limitative?*

En droit administratif néerlandais, la règle principale est que les actes de l'administration doivent être fondés sur la loi. Ce principe de légalité a été confirmé une nouvelle fois en 1985 dans un rapport intitulé "L'Ordre dans la réglementation", approuvé par le Gouvernement, le Parlement et les experts.

2. *Les compétences de l'administration sont-elles l'objet d'une description concrète?*

Le principe de légalité énoncé sous 1 entraîne le principe de la spécialité. La loi doit indiquer de façon aussi concrète et précise que possible les compétences attribuées à l'administration et jusqu'où s'étendent les limitations imposées aux citoyens. Ce principe n'est d'ailleurs pas toujours respecté par le législateur.

3. *Les décisions doivent-elles être motivées? Exceptions.*

En vertu de la Loi générale sur le droit administratif, une décision doit être fondée sur une motivation convenable. L'ensemble des règles actuellement disséminées dans un grand nombre de lois et dans la jurisprudence des différents collèges juridiques est ainsi harmonisé et codifié. Il y a toutefois des exceptions. Aux termes de la loi, l'énoncé des motifs peut être omis si l'on peut admettre raisonnablement que le besoin ne s'en fait pas sentir. En outre, aux termes de la Loi générale sur le droit administratif, toutes les décisions doivent désormais faire l'objet d'une procédure de réclamation préalable à la procédure juridique. D'éventuelles lacunes au niveau de la motivation peuvent encore être corrigées au stade de la procédure de réclamation.

4. *Les intéressés doivent-ils être entendus? Exceptions.*

Il n'est pas de règle que l'administration doive toujours entendre les intéressés avant de prendre une décision. La Loi générale sur le droit administratif résume bien les dispositions légales dispersées çà et là, et pas toujours claires, et la jurisprudence. Avant que l'administration ne rejette entièrement ou partiellement une requête, le requérant doit être mis en mesure d'exposer son point de vue. En ce qui concerne les personnes autres que le requérant, la loi dispose qu'elles doivent être entendues si on prévoit qu'elles auront des objections.

Pour ces dispositions, qui concernent la préparation de la décision, il faut avoir à l'esprit, comme pour le point 3, que lorsqu'un arrêt a été pris dans le cadre d'une procédure de réclamation, une seconde possibilité est ouverte dans laquelle, sauf exception, les intéressés sont entendus.

5. *Publicité des pièces. Exceptions.*

Comme indiqué dans l'introduction, toutes les pièces de l'administration sont publiques en vertu de la Loi portant réglementation de l'accès aux informations de l'administration. Les exceptions sont spécifiées dans la loi. La communication d'informations n'a pas lieu si elle risque de:

- a) menacer l'unité de la Couronne, ou de
- b) nuire à la sûreté de l'État,

ni si elle concerne:

c) des données relatives à des entreprises ou à des processus de fabrication dans la mesure où elles ont été communiquées de façon confidentielle à l'administration par une personne physique ou juridique,

ni si l'intérêt de leur communication ne prévaut pas sur l'intérêt:

- d) des relations des Pays-Bas avec des pays tiers;
- e) économique et financier de l'État et d'organismes de droit public;
- f) de la recherche et de la poursuite de faits punissables;
- g) de l'inspection, du contrôle et de la surveillance par ou du chef de l'administration;
- h) du droit de chacun au respect de la vie privée et la protection des résultats d'examens médicaux et psychologiques concernant des cas individuels;
- i) qu'il y a à empêcher que les personnes physiques ou juridiques concernées ou des tiers soient inégalement avantagées ou lésées.

6. *Dépassement des délais. Conséquences.*

Les délais dans lesquels, aux termes de la législation, les pouvoirs publics doivent prendre leur décision sont très variables. Ceci est inévitable, car certaines affaires sont très simples alors que d'autres sont très complexes. Il y a aussi des cas où la loi ne fixe pas de délai. On admet alors que la décision sera prise dans un délai raisonnable. La Loi générale sur le droit administratif codifie ce système en y apportant une modification. Elle dispose en effet que le délai raisonnable est en tout cas écoulé si l'organe administratif n'a pas pris de décision dans un délai de 8 semaines à compter de l'introduction de la requête.

À l'heure actuelle, les conséquences du dépassement d'un délai spécifique ou raisonnable ne sont pas réglées de façon uniforme. Exception faite de l'indemnité qui est parfois accordée par les collèges juridiques sur la base d'un acte illégal, on admet généralement qu'en cas de dépassement de délai, il est possible d'introduire une réclamation ou un recours, de la même manière qu'en cas de décision déboutant le requérant.

7. *Etendue et limites du pouvoir discrétionnaire.*

Bien que les compétences des pouvoirs publics doivent être spécifiées de la façon la plus concrète possible dans la loi, il est souvent impossible d'éviter qu'un pouvoir discrétionnaire ne leur soit attribué. Il conviendra de prévoir, dans ce cas, le contre-poids nécessaire en vérifiant si l'usage de ce pouvoir est conforme aux principes généraux d'une bonne administration.

Ce sujet a été mis à l'ordre du jour au Colloque de la Haye en 1976. Depuis, le développement et la précision de principes généraux de bonne administration par les collèges de droit administratif — et notamment par la Division Juridiction du Conseil d'État instaurée cette année-là — se sont accélérés. Outre le principe d'égalité, d'autres principes susceptibles de limiter le pouvoir discrétionnaire ont été appliqués ou élaborés par des juges. Certains de ces principes — pas tous — ont été codifiés dans la Loi générale sur le droit administratif, notamment dans les cas suivants:

- a) Lors de la préparation d'une décision, l'organe administratif réunit les connaissances nécessaires relatives aux faits pertinents et aux intérêts en jeu;
- b) L'organe administratif n'utilise pas sa compétence pour prendre une décision à une fin autre que celle pour laquelle cette compétence lui a été attribuée.

c) 1. L'organe administratif pèse les intérêts directement concernés par la décision pour autant qu'aucune limitation ne découle d'une prescription légale ou du caractère de la compétence à exercer.

2. Les conséquences défavorables pour un ou plusieurs intéressés ne doivent pas être disproportionnées par rapport aux objectifs visés par la décision.

8. *Réclamation et recours.*

Le droit administratif néerlandais établit une distinction entre la réclamation, le recours administratif et la juridiction administrative. La réclamation et le recours ont été instaurés par le législateur dans les cas où une décision doit pouvoir être réexaminée. Bien qu'en définitive l'organe administratif qui a pris la première décision prend lui-même la nouvelle décision, il n'est pas rare, comme on le voit dans la pratique, que la première décision soit revue ou modifiée. Il est en effet fréquent, lors du nouvel examen de la première décision, qu'en-dehors des personnes concernées par la décision en première instance, d'autres personnes entrent également en jeu. La procédure de réclamation a connu un succès croissant ces dernières années. La Loi générale sur le droit administratif introduit cette procédure dans tous les domaines et pour toutes les décisions.

9. *Saisine du juge dans le cas de prescriptions obligatoires.*

Ce sujet a fait l'objet d'un rapport par le conseiller d'État, M. Boukema, pour le Colloque de 1986 à Athènes. La situation actuelle appelle les remarques suivantes.

La vérification par le juge de la conformité de la loi formelle à la Constitution et aux principes généraux non écrits de bonne législation n'est pas admise. Cette interdiction consignée dans l'article 120 de la Constitution est une nouvelle fois à l'ordre du jour.

Des prescriptions obligatoires autres que les lois formelles ne tombent pas sous cette interdiction. Le juge est tenu de vérifier leur conformité à la Constitution, aux conventions internationales et aux lois formelles. La Seconde Chambre a décidé le 19 décembre 1991, après discussion, qu'il y a également lieu de vérifier la conformité de ces prescriptions aux principes du droit non écrit.

10. *Rapidité de la juridiction dans l'intérêt général.*

La juridiction administrative est lente. Les procédures peuvent être longues. Cela peut poser un problème aux pouvoirs publics. Les surcharges qui pèsent sur les collèges juridiques aux Pays-Bas — pas uniquement les collèges de Juridiction administrative — aggrave encore ce problème (cf. le Colloque de Madrid en 1990).

L'accélération de la procédure peut être obtenue de différentes façons. Les collèges juridiques peuvent prendre eux-mêmes les mesures nécessaires dans le cadre des limites fixées par la loi. C'est ainsi que les délais accordés aux parties au procès pour l'échange de pièces peuvent être écourtés. L'intervention d'une chambre à juge unique au lieu d'une chambre à formation collégiale peut également faire gagner du temps.

Le législateur peut également contribuer à cette amélioration. Le nouveau droit administratif généralise les possibilités accordées jusque-là à un certain nombre de collèges juridiques. Citons en premier lieu la possibilité accordée à la Division Juridiction et à la Division du Contentieux du Conseil d'État de suspendre la décision attaquée ou de prendre une mesure provisoire.

Il est fréquemment fait usage de cette possibilité (environ 50 affaires par semaine à la Division Juridiction). Il arrive souvent que la décision prise rende superflu l'examen du principal. Il est même possible, dans certaines conditions, de juger en même temps sur le fond et, ce faisant, de clore définitivement l'affaire.

La seconde possibilité offerte par la Loi sur le Conseil d'État à la Division Juridiction et à la Division du Contentieux est le référé. Pour l'instant celui-ci ne peut être demandé que par les citoyens ayant interjeté appel. Dans le nouveau droit administratif, cette possibilité sera également offerte au défendeur, en l'occurrence l'organe des pouvoirs publics.

11. *Disposition transitoire.*

Il a déjà été fait allusion ci-dessus (point 11) à la disposition transitoire. Bien qu'il s'agisse à l'origine d'une mesure prévue uniquement pour la durée de la procédure, cette possibilité a été étendue.

12. *Exécution de décisions défavorables aux pouvoirs publics.*

Le problème du refus des pouvoirs publics d'exécuter des décisions juridiques (Colloque de 1974) se pose encore, quoique sporadiquement, aux Pays-Bas. Les dispositions contenues dans la législation sont divergentes dans ce domaine. Dans le nouveau droit administratif, le juge aura la possibilité d'une part de fixer un délai et d'autre part de renforcer sa décision par une astreinte. Le Médiateur national a, à plusieurs reprises, taxé la non-exécution par l'organe des pouvoirs publics de contraire aux principes de bonne administration.