

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 2021-2022

3 DÉCEMBRE 2021

**Proposition de résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques**

**RAPPORT**

fait au nom de la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté  
par  
**M. Van de Wauwer**

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 2021-2022

3 DECEMBER 2021

**Voorstel van resolutie met betrekking tot de invoering van het recht op een vergissing in de contacten met de overheidsadministraties**

**VERSLAG**

namens de commissie voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap  
uitgebracht door  
de heer **Van de Wauwer**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie  
**Président / Voorzitter:** Rodrigue Demeuse

**Membres / Leden**

<b>N-VA</b>	Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Nadia Sminate
<b>Ecolo-Groen</b>	Rodrigue Demeuse, Chris Steenwegen, Farida Tahar
<b>Vlaams Belang</b>	Adeline Blancquaert, Bob De Brabandere, Guy D'haeseleer
<b>PS</b>	Philippe Courard, André Frédéric, Latifa Gahouchi
<b>MR</b>	Véronique Durenne, Alexander Miesen
<b>CD&amp;V</b>	Maud Vanwalleghem, Orry Van de Wauwer
<b>Open Vld</b>	Steven Coenegrachts, Tom Ongena
<b>PVDA-PTB</b>	Samuel Nemes, Ayse Yigit
<b>Vooruit</b>	Katia Segers

*Voir:***Documents du Sénat:**

7-244 – 2020/2021:

N° 1: Proposition de résolution.

7-244 – 2021/2022:

N° 2: Amendements.

*Zie:***Documenten van de Senaat:**

7-244 – 2020/2021:

Nr. 1: Voorstel van resolutie.

7-244 – 2021/2022:

Nr. 2: Amendementen.

## I. INTRODUCTION

La commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté a examiné la proposition de résolution qui fait l'objet du présent rapport au cours de ses réunions des 17 et 31 mai, 28 juin et 3 décembre 2021.

Lors de sa réunion du 31 mai 2021, la commission a décidé, en application de l'article 20.2 du Règlement du Sénat, d'organiser une audition concernant cette proposition de résolution.

Cette audition s'est tenue le 28 juin. Les orateurs étaient les suivants:

- M. Hans D'Hondt, président du comité de direction du service public fédéral (SPF) Finances;
- M. Rolf Ortlep, maître de conférences en droit administratif et directeur de programme des études en droit public, Université d'Amsterdam;
- Mme Patricia Sellière, administratrice des finances publiques, chargée de mission au sein du service de la Sécurité juridique et du Contrôle fiscal de la direction générale des Finances publiques (France).

Le rapport de cette audition fait l'objet d'une publication distincte (doc. Sénat, n° 7-244/5).

Le 3 décembre 2021, la commission a examiné plus avant la proposition de résolution et les amendements, et a procédé à un vote.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. Daems explique que les arbres cachent souvent la forêt dans les formalités administratives que les citoyens et les entreprises sont amenés à remplir. La moindre erreur commise dans le cadre d'une demande d'autorisation par exemple risque d'être lourdement sanctionnée, sans possibilité de rectification.

En vertu d'une sorte de principe de précaution, les pouvoirs publics infligent de surcroît souvent la sanction maximale car ils ne voient pas ou ne veulent pas voir d'autres options, avec toutes les frustrations et l'incompréhension que cela engendre chez le justiciable, sans parler des procédures qui se comptent en années.

C'est pourquoi la résolution à l'examen recommande de faire du droit à l'erreur dans les contacts avec l'administration publique un principe général. L'objectif est de faire en sorte que lorsqu'une erreur est commise pour la

## I. INLEIDING

De commissie voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap heeft het voorliggend voorstel van resolutie besproken tijdens de vergaderingen van 17 en 31 mei, 28 juni en 3 december 2021.

Tijdens de vergadering van 31 mei 2021, heeft de commissie beslist, om met toepassing van artikel 20.2 van het Reglement van de Senaat, over dit voorstel van resolutie een hoorzitting te organiseren.

De hoorzitting vond plaats op 28 juni, met volgende sprekers:

- de heer Hans D'Hondt, voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst (FOD) Financiën;
- de heer Rolf Ortlep, universitair hoofddocent Bestuursrecht en opleidingsdirecteur Publiekrecht, Universiteit van Amsterdam;
- mevrouw Patricia Sellière, administrateur overheidsfinanciën, projectmanager binnen de afdeling Rechtszekerheid en Belastingcontrole van de directie Algemene Overheidsfinanciën (Frankrijk).

Het verslag van deze hoorzitting wordt apart weergegeven (doc. Senaat, nr. 7-244/5).

Op 3 december 2021 werden het voorstel van resolutie en de amendementen verder besproken en is de commissie tot een stemming overgegaan.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer Daems licht toe dat de burger en het bedrijfsleven vaak door de administratieve bomen het bos niet meer zien. De kleinste vergissing bij het aanvragen van bijvoorbeeld een vergunning kan zwaar worden afgestraft zonder mogelijkheid om het euvel recht te zetten.

Daarenboven straft de overheid een vergissing, vanuit een soort voorzorgsprincipe, vaak nog extra af door de hoogst mogelijke sanctie op te leggen omdat ze weinig andere opties ziet of wil zien, met de nodige frustratie en onbegrip, ook jarenlange procedures, bij de rechtsonderhorige tot gevolg.

Daarom beveelt voorliggend voorstel aan om het recht om zich te vergissen bij contacten met de overheidsadministratie vast te leggen als een algemeen geldend principe. Het is de bedoeling dat de overheid bij een

première fois, l'administration donne un avertissement, plutôt que d'infliger une sanction, et qu'elle prévoit la possibilité de rectifier l'erreur. Des exceptions sont prévues pour les infractions relatives à la santé publique, à la sécurité publique ou à l'environnement.

La *ratio legis* de la proposition réside dans l'idée que les pouvoirs publics sont au service des citoyens et des entreprises. La mesure envisagée vise à renforcer la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics et à favoriser une relation plus équilibrée, car leurs rapports semblent parfois sclérosés.

La proposition s'inspire d'initiatives issues des Pays-Bas et de France:

– en 2017, le Conseil d'État des Pays-Bas a recommandé dans son rapport annuel d'adopter une législation en la matière. Une boîte à outils permettant de rectifier des erreurs pendant une procédure en cours a été développée en 2019. Une modification récente de l'*Algemene wet bestuursrecht* (loi générale droit administratif) permet désormais également de faire rectifier des erreurs. Une proposition a été déposée début mars 2021 à la Seconde Chambre en vue d'accroître la marge décisionnelle des communes en ce qui concerne la récupération d'allocations d'aide sociale et l'application d'amendes administratives en cas de non-respect de l'obligation d'information;

– en France, le principe visé a été coulé dans une loi (1). Concrètement, la loi en question prévoit la possibilité de rectifier des erreurs, que ce soit spontanément ou dans le cadre d'un contrôle, à la demande ou non du citoyen ou de l'administration. Aucune amende ni sanction n'est plus appliquée dans le cas d'une erreur involontaire commise pour la première fois.

Dans les dossiers sociaux et les dossiers d'assistance, l'instauration d'un droit à l'erreur permettra assurément d'épargner beaucoup de détresse humaine, mais aussi de frais pour les pouvoirs publics et les intéressés. M. Daems évoque à cet égard les situations impossibles dans lesquelles des citoyens se trouvent acculés par certaines pratiques d'huissiers de justice.

Il va de soi que le principe visé peut seulement être appliqué dans les cas de bonne foi, la charge de la preuve d'une éventuelle mauvaise foi incombant à l'administration.

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

eerste vergissing, in plaats van een sanctie op te leggen, eerder opteert voor een verwittiging en tegelijk de kans voorziet om de fout recht te zetten. Uitzonderingen worden voorzien voor inbreuken op volksgezondheid, openbare veiligheid of milieu.

De *ratio legis* van het voorstel zit in het idee dat de overheid ten dienste staat van de burger en het ondernemingsleven. De maatregel moet bijdragen tot het versterken van het vertrouwen tussen de burger en de overheid en streeft naar een meer evenwichtige relatie, op dat vlak lijken de verhoudingen soms te zijn verhard.

Het voorstel inspireert zich op initiatieven uit Nederland en Frankrijk:

– in 2017 suggereerde de Nederlandse Raad van State in het jaarverslag een wetgeving terzake. Tegen 2019 werd er een *toolbox* uitgewerkt die toelaat om fouten recht te zetten wanneer een procedure lopende is. Een recente wijziging van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht maakt het intussen ook mogelijk om vergissingen te laten herstellen. Daarnaast werd er begin maart 2021 een voorstel ingeleid in de Tweede Kamer dat ertoe strekt om de beslissingsruimte van de gemeente te vergroten bij het terugvorderen van kosten van bijstand en om bestuurlijke boetes op te leggen in het geval van de schending van de inlichtingenplicht;

– in Frankrijk werd dit principe in een wet gegoten (1). Concreet voorziet de wet de mogelijkheid om fouten te herstellen, ofwel uit eigen initiatief ofwel naar aanleiding van een controle, al dan niet op verzoek van de burger of de overheid. In het geval van een eerste en onopzettelijke fout, wordt de boete of de sanctie weggewerkt.

De introductie van het recht op vergissing kan zeker in sociale en bijstandsdossiers veel menselijk leed maar ook kosten voor de overheid en de betrokkenen besparen. De heer Daems haalt hiervoor deurwaarderspraktijken aan die mensen in uitzichtloze situaties doen belanden.

Het beginsel kan uiteraard enkel toegepast worden in gevallen waar er geen sprake is van kwade trouw en de bewijslast hiervan valt ten laste van de overheid.

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

La proposition vise à faire en sorte que la dimension humaine soit de nouveau prise en compte dans la politique de recouvrement. Elle est dictée par le bon sens et vise à rétablir des relations normales et raisonnables entre les pouvoirs publics et les citoyens ou les entreprises.

### III. DISCUSSION

#### A. Examen de la proposition le 31 mai 2021

M. Courard indique qu'il partage en partie l'analyse faite dans la proposition. Il soutient l'idée d'une plus grande flexibilité, mais pas la notion de chèque en blanc. Dans ce contexte, l'intervenant fait également référence au concept d'individualisation des droits sociaux qui pourrait encore être amélioré. Cette individualisation permet d'éviter autant que possible des erreurs éventuelles dans l'octroi des droits de la sécurité sociale, indépendamment de l'octroi ou non d'un droit à l'erreur.

M. Demeuse déclare que le texte à l'examen soulève encore de nombreuses questions car ses contours sont assez complexes et ses effets potentiels considérables. Il est donc impératif que l'impact d'un tel système soit mesurable. Tout d'abord, il convient de définir précisément le terme «erreur», au moins sur le plan fiscal, mais pas seulement dans ce domaine. Tous les éléments doivent donc être clairement définis et circonscrits. Selon M. Demeuse, la commission pourrait également étudier s'il n'y a pas lieu d'étendre la portée du débat à l'origine des erreurs. M. Courard a souligné à juste titre l'individualisation des droits, mais il faut aussi tenir compte de la complexité de la réglementation actuelle en tant que telle. Il serait peut-être plus utile, pour remédier à de telles situations, de réfléchir à une simplification de la réglementation.

M. Gryffroy juge, à première vue, la proposition logique mais, après une lecture plus approfondie, il ne la trouve pas encore assez concrète. Il y subsiste, selon lui, de nombreuses imprécisions à clarifier:

- qu'en est-il de l'aspect «vie privée»? La législation sur le respect de la vie privée permet déjà aux particuliers de corriger leurs données;
- la proposition à l'examen porte-t-elle aussi sur les procédures judiciaires? Qu'en est-il, par exemple, des formalités prescrites à peine de nullité?;
- la résolution ne prévoit rien quant au rapport entre le principe général de droit et les dispositions

Met het voorstel wordt beoogd om de menselijke maat in het terugvorderingsbeleid te doen terugkeren. Het gaat om de combinatie van gezond verstand met een redelijke en normale relatie tussen de overheid, de burger of het bedrijfsleven.

### III. BESPREKING

#### A. Bespreking van het voorstel op 31 mei 2021

De heer Courard merkt op dat hij het gedeeltelijk eens is met de analyse van het voorstel. Hij steunt het idee van meer flexibiliteit, maar niet het concept van een blanco cheque. Spreker verwijst in deze context ook nog naar het begrip van de individualisering van sociale rechten dat nog voor verbetering vatbaar is. Deze individualisering biedt de mogelijkheid om zoveel mogelijk fouten bij de toekenning van sociale zekerheidsrechten te voorkomen, los van het al dan niet toekennen van een recht op een vergissing.

De heer Demeuse merkt op dat voorliggende tekst nog veel vragen oproept omdat de contouren vrij complex zijn en de mogelijke gevolgen heel omvangrijk. De impact van dergelijk systeem moet dus zeker meetbaar zijn. Er is ten eerste al een nood aan een welomlijnde definitie van de term «fout», zeker op fiscaal vlak, maar niet alleen daar. Alle onderdelen moeten dus duidelijk worden gedefinieerd en afgebakend. De commissie zou volgens de heer Demeuse ook kunnen nagaan of de draagwijdte van het debat niet moet worden verruimd tot de oorsprong van de fouten. De heer Courard heeft terecht gewezen op de individualisering van de rechten, maar er is ook de complexiteit van de huidige regelgeving als dusdanig. Het lijkt erop dat het misschien nuttiger zou zijn om na te denken over een vereenvoudiging van de regelgeving, als antwoord op dit soort situaties.

De heer Gryffroy acht de resolutie op het eerste gezicht logisch, maar bij een meer diepgaande lezing ervan lijkt het voorstel wel nog niet concreet genoeg. Voor het lid zijn er heel wat onduidelijkheden die nog uitgeklaard moeten worden:

- wat in verband met het aspect privacy: de privacywetgeving biedt net al de mogelijkheid aan private personen om hun persoonlijke gegevens te corrigeren;
- handelt dit voorstel ook over procedures in gerechtszaken: hoe zit het dan bijvoorbeeld met de op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten?;
- de resolutie bepaalt niets over de verhouding van het algemene rechtsbeginsel ten opzichte van specifieke

spécifiques qui, en cas d'erreur, sont liées à des sanctions administratives;

– qu'en est-il des effets dans le temps?;

– si l'objectif est de ne pas infliger de sanction pour une première erreur, la résolution ne précise pas ce qu'il faut entendre exactement par «sanction». La proposition vise-t-elle la remise des amendes administratives ou seulement celle des intérêts de retard? Qu'en est-il des sanctions pénales? Dans le domaine fiscal, certaines erreurs entraînent le renversement de la charge de la preuve ou une taxation d'office: la notion de «sanction» recouvre-t-elle également ces conséquences? Sur le plan fiscal, on distingue en outre une «non-déclaration» d'une «erreur dans la déclaration», par exemple; le premier cas constitue-t-il une «erreur»? Une déclaration tardive est-elle une «erreur»? Dans la réglementation en matière de TVA, par exemple, il est justement impossible de corriger un retard de déclaration et le contribuable reçoit toujours une amende pour déclaration en retard; il en va de même pour le précompte professionnel, etc.

M. Van de Wauwer soutient l'idée qui sous-tend la proposition de résolution, mais déclare qu'il faudrait au moins définir et circonscrire correctement le sujet.

Au niveau flamand, différentes initiatives ont été prises pour assister le mieux possible les citoyens dans les contacts qu'ils entretiennent avec les administrations publiques; elles figurent entre autres dans le décret de gouvernance du 7 décembre 2018 et dans le Code flamand de la fiscalité du 13 décembre 2013. Selon M. Van de Wauwer, il serait opportun d'étudier de quelle manière les différents services publics traitent les erreurs, ne serait-ce que pour renforcer la résolution. En dehors de cela, l'intervenant se demande aussi si cette question doit ou non être coulée dans une loi.

Pour la discussion, M. Steenwegen part du principe que l'administration doit être au service du citoyen et pas l'inverse. Il partage le point de vue de M. Demeuse qui voit dans la réglementation souvent trop compliquée une cause possible d'erreurs. Il ne lui semble donc pas inutile d'analyser s'il est ou non possible de simplifier certaines choses.

Selon M. Steenwegen, le fait que la proposition envisage d'établir un principe général sans nécessairement l'inscrire dans une réglementation est un premier pas dans la bonne direction.

bepalingen die, bij een fout, gekoppeld zijn aan administratieve sancties;

– hoe zit het met de werking in de tijd?;

– als het de bedoeling is om bij een eerste fout geen sanctie op te leggen, dan zegt de resolutie wel niets over wat exact begrepen moet worden onder het begrip «sanctie». Handelt het voorstel over het kwijtschelden van administratieve geldboetes, of enkel over de kwijtschelding van de nalatigheidsinteressen? Wat met strafrechtelijke sancties? In het fiscale domein brengen sommige fouten de omkering van de bewijslast of ambtshalve aanslag met zich mee: valt dit bijvoorbeeld ook onder «sanctie»? Op fiscaal vlak wordt er daarnaast bijvoorbeeld ook een onderscheid gemaakt tussen een «niet-aangifte» en een «fout in de aangifte»: is het eerste geval een vergissing? Is de laattijdige aangifte een «vergissing»?; in de BTW-regelgeving bijvoorbeeld kan men de laattijdigheid net nooit corrigeren en krijgt de belastingplichtige altijd een administratieve geldboete wegens het laattijdig indienen, *idem dito* voor bedrijfsvoorheffingen, enz.

De heer Van de Wauwer steunt de achterliggende idee van de resolutie, maar formuleert dat een correcte definiëring en afbakening van het onderwerp zeker vereist zijn.

Op Vlaams niveau bestaan er verschillende initiatieven om de burgers zo goed mogelijk bij te staan in de contacten die ze onderhouden met de overheid, onder meer vastgelegd in het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Het lijkt de heer Van de Wauwer opportuun om na te gaan hoe de verschillende overheidsdiensten concreet omgaan met vergissingen, enkel en alleen al om de kracht van de resolutie te versterken. Afgezien daarvan, stelt de heer Van de Wauwer zich ook de vraag of de problematiek hoe dan ook in een wet moet worden gegoten.

De heer Steenwegen stelt als uitgangspunt voor de discussie dat de overheid ten dienste moet staan van de burger en niet andersom. Het lid volgt de heer Demeuse wanneer hij wijst op de vaak te ingewikkelde regelgeving als mogelijke oorzaak van vergissingen. Het lijkt spreker dan ook niet overbodig om na te gaan of een aantal zaken al niet vereenvoudigd kunnen worden.

Het feit dat het voorstel vertrekt van het idee om een algemeen principe vast te leggen maar niet per sé in regelgeving, is voor de heer Steenwegen al een eerste stap in de goeie richting.



L'intervenant souligne toutefois que la large portée de la proposition doit inciter les membres à une certaine prudence, du moins pour ce qui concerne les conséquences.

M. Steenwegen insiste enfin sur le fait que dans les contacts avec l'administration, les erreurs n'entraînent pas toutes des sanctions et que de nombreuses autorités ont entre-temps adopté une attitude davantage axée sur la recherche de solutions et plus conviviale que par le passé.

M. Daems juge les remarques des membres pertinentes. Il explique qu'en résumé, la proposition porte sur un principe général qui s'apparente à un principe général de droit. Le système est effectivement en vigueur dans deux pays voisins: la France et les Pays-Bas. Si la commission pouvait auditionner des experts de ces pays, elle pourrait déjà avancer.

M. Daems tient à souligner qu'aucune proposition de loi n'a été déposée à ce jour: si la commission arrivait à la conclusion que le principe représente en soi une valeur ajoutée pour le citoyen et pour la relation entre le citoyen et l'administration, une proposition de loi pourrait être rédigée dans le futur.

M. Daems se range à l'avis des membres de la commission selon lequel, si le concept fait l'unanimité, il convient d'en évaluer correctement les effets. Il partage le raisonnement de M. Steenwegen qui considère qu'il est aujourd'hui de plus en plus possible de dialoguer avec l'administration; cependant, même dans le cas où l'erreur commise peut être corrigée, une sanction est quand même infligée et c'est précisément cela l'essentiel de la proposition.

M. Daems tient à souligner que la proposition ne vise certainement pas à plaider pour la création d'un «droit de commettre des erreurs»: toute possibilité d'abus doit être effectivement exclue.

Quant à l'argument relatif à la complexité de la réglementation, M. Daems veut éviter une discussion du type «l'œuf ou la poule» qui ne résoudrait certainement pas le problème.

Selon M. Steenwegen, il ne s'agit pas seulement du caractère imprécis ou lacunaire de la réglementation mais aussi du suivi et de la volonté de l'administration d'être à l'écoute ou de se montrer ou non (trop) inflexible.

M. Daems répond que M. Steenwegen a raison: une partie des dossiers des services de médiation, par exemple,

Spreker wijst er wel op dat de ruime scope van het voorstel de leden tot enige voorzichtigheid moet nopen, zeker voor wat betreft de gevolgen.

De heer Steenwegen wijst er ten slotte ook op dat in de contacten met de overheid niet alle vergissingen leiden tot sancties en dat veel overheden zich intussen, in vergelijking met vroeger, meer oplossingsgericht en klantvriendelijk opstellen.

De heer Daems acht de opmerkingen van de leden pertinent. Spreker vat samen dat het voorstel over een algemeen principe handelt dat in de buurt komt van een algemeen rechtsprincipe. Er zijn twee buurlanden waar het systeem effectief bestaat: Frankrijk en Nederland. Als de commissie tijdens een hoorzitting experten uit die landen aan het woord kan laten, zit ze al een stuk op weg.

De heer Daems wenst te benadrukken dat er op dit ogenblik geen wetsvoorstel op tafel ligt: mocht de commissie tot het besluit komen dat het principe op zich toegevoegde waarde heeft voor de burger en voor de relatie burger-overheid, dan kan dat in de toekomst misschien wel nog gebeuren.

De heer Daems volgt de commissieleden in het feit dat, als er al eensgezindheid bestaat over het concept, de gevolgen correct moeten worden ingeschat. Spreker beaamt de redenering van de heer Steenwegen die stelt dat er tegenwoordig meer en meer in overleg kan gegaan worden met de overheid, maar zelfs in het geval dat een fout kan worden rechtgezet, rest er vaak nog een sanctie en dat is net de essentie van het voorstel.

De heer Daems wenst te benadrukken, dat het voorstel zeker niet ijvert voor de creatie van een «recht om fouten te maken»: elke mogelijkheid tot misbruik moet *de facto* uitgesloten worden.

Voor wat betreft het argument nopens de complexiteit van de regelgeving, wil de heer Daems de kip of ei discussie uit de weg gaan: deze lost het probleem zeker niet op.

Volgens de heer Steenwegen gaat het niet enkel over onduidelijke of gebrekkige regelgeving, maar ook over de opvolging en de manier waarop een overheid bereid is om te luisteren of al dan niet (te) hardvochtig optreedt.

De heer Daems respondeert en vindt dat de heer Steenwegen een punt heeft: een gedeelte van de dossiers

sont certainement liés à des fautes et des erreurs ne pouvant être corrigées.

M. Gryffroy déclare qu'il peut être très utile d'étudier dans quelle mesure l'approche française ou néerlandaise pourrait s'appliquer à la Belgique, étant donné que chaque pays dispose de son propre ADN juridique, avec les conséquences qui s'ensuivent pour l'intégration éventuelle d'un modèle étranger dans l'ordre juridique belge.

**B. Considérations complémentaires des membres à la suite de l'audition du 28 juin 2021 (doc. Sénat, n° 7-244/5)**

M. Steenwegen indique que le texte à l'examen présente l'administration comme un croquemitaine, ce qui le dérange. Selon lui, cette image n'est pas conforme à la réalité et l'administration a connu une certaine évolution à cet égard. Il constate par ailleurs que le débat mené lors des auditions semble se focaliser largement sur le domaine fiscal alors que le sujet concerne bien d'autres domaines encore.

L'intervenant conclut de l'exposé de M. D'Hondt, président du comité de direction du service public fédéral (SPF) Finances, qu'il n'est en fait pas nécessaire d'élaborer une nouvelle réglementation consacrant le droit à l'erreur, étant donné que le principe est déjà souvent appliqué dans la pratique, en dépit du cadre juridique strict. En réalité, les erreurs commises de bonne foi ne sont finalement pas sanctionnées et l'on privilégie, par exemple, des formes de médiation telles que la demande d'une rectification, l'apport d'une correction, la demande d'un dégrèvement d'office ou l'introduction d'une réclamation. Certaines latitudes sont également possibles en pratique en ce qui concerne les douanes.

Selon M. Ortlep aussi, maître de conférences en droit administratif et directeur de programme des études en droit public à l'Université d'Amsterdam, une réglementation n'est pas nécessaire et cette vision se fonde plutôt sur une nouvelle manière d'envisager la relation entre le citoyen et l'administration aux Pays-Bas. On part du principe que le citoyen agit intrinsèquement de bonne foi et qu'il faut faire preuve d'une certaine empathie à son égard, ce qui crée une sorte de relation de confiance. Sur la base de cette prémisse, les fonctionnaires doivent précisément avoir le pouvoir discrétionnaire de prendre, au cas par cas, des décisions (pouvant être) liées au

van bijvoorbeeld de ombudsdiensten zullen ongetwijfeld gelinkt zijn aan fouten en vergissingen die niet rechtgezet kunnen worden.

De heer Gryffroy stelt dat het heel nuttig kan zijn om te detecteren hoe het zit met de Belgische toepasbaarheid van de Nederlandse en of Franse aanpak aangezien ieder land beschikt over een eigen wettelijk DNA met de gevolgen van dien voor de potentiële implementatie van een buitenlands model in de Belgische rechtsorde.

**B. Bijkomende overwegingen van de leden als gevolg van de hoorzitting op 28 juni 2021 (doc. Senaat, nr. 7-244/5)**

De heer Steenwegen geeft aan dat de teneur van de voorliggende tekst de overheid als het ware afspiegelt als een boeman en dat hij hier moeite mee heeft. Volgens het lid stemt deze ook niet overeen met de realiteit en heeft de overheid wat dit betreft een zekere evolutie ondergaan. Verder stelt hij vast dat een groot stuk van het debat tijdens de hoorzitting zich lijkt te beperken tot fiscaal domein, terwijl er meer domeinen zijn waarop het onderwerp betrekking heeft.

Spreker concludeert uit de uiteenzetting van de heer D'Hondt, voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst (FOD) Financiën, dat er eigenlijk geen nieuwe regelgeving nodig is die het recht op vergissing vastlegt omdat het principe in de praktijk, in tegenstelling tot het strikte geschetste juridische kader, al vaak wordt toegepast. *In casu* staat tegenover vergissingen te goeder trouw uiteindelijk geen sanctie en wordt bijvoorbeeld gekozen voor vormen van bemiddeling zoals het vragen van een rechtzetting, een correctie doen, een ontheffing van ambtswege vragen of een bezwaarschrift indienen. Ook inzake douane bestaan er in de praktijk een aantal mogelijkheden.

Volgens de heer Ortlep, universitair hoofddocent Bestuursrecht en opleidingsdirecteur Puliecrecht aan de Universiteit van Amsterdam, is regelgeving eveneens niet nodig, maar is deze visie eerder gebaseerd op het feit dat men in Nederland uitgaat van een veranderde kijk op de relatie tussen de burger en de overheid. Er wordt vertrokken van het principe dat de burger *in se* te goeder trouw is en dat er met een zekere empathie naar die burger gekeken moet worden waardoor men in een soort van vertrouwensrelatie belandt. Gebaseerd op deze premisse, moeten de ambtenaren net wel beschikken over de discretionaire bevoegdheid, om *case by case*,

dossier mais toujours fondées sur l'idée d'équité et sur d'autres principes de légalité.

Le membre pense dès lors qu'il est important de prévoir un pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires dans la réglementation et que cela constitue un véritable défi. Les fonctionnaires doivent avoir la possibilité de traiter et juger le citoyen avec une certaine empathie. L'administration doit apprendre à ne pas considérer le citoyen comme un coupable, sauf preuve du contraire. C'est également sur cette base qu'il faut aborder et aider les citoyens, en accordant absolument l'attention nécessaire aux personnes socialement plus vulnérables. Il convient par ailleurs d'être attentif à la complexité de la réglementation.

Même si les amendements déposés améliorent nettement le texte proposé, la proposition pose toujours problème à l'intervenant qui s'abstiendra donc lors du vote.

M. Daems déclare que, s'agissant des procédures éventuelles dans lesquelles le citoyen peut s'enliser et que l'on préfère souvent éviter parce que leur coût est supérieur au manque à gagner consécutif à l'erreur, l'on constate souvent un manque d'empathie.

Il conclut de l'audition que le sujet mérite réellement d'être étudié. Selon M. D'Hondt, c'est au fonctionnaire qu'il appartient d'apprécier la situation, ce qui n'est pas correct vis-à-vis de lui. L'erreur est humaine: le contribuable peut se tromper, mais le contrôleur également.

Dans leurs exposés, les trois orateurs se sont clairement dits favorables au droit à l'erreur en tant que principe.

M. Daems lui aussi constate néanmoins que l'angle de vue des exposés présentés lors de l'audition était majoritairement fiscal alors que la proposition vise un champ bien plus large: il y a en effet bien d'autres procédures dans lesquelles une erreur peut affecter considérablement la relation entre le citoyen ou l'entreprise et l'administration.

Selon l'intervenant, les trois interventions ont démontré la nécessité de débattre de la question de savoir si la reconnaissance d'un droit à l'erreur en tant que principe général se justifie au motif qu'il pourrait rééquilibrer la relation entre le citoyen et l'administration. En fin de compte, l'administration est au service du citoyen et pas

de les décisions à prendre qui sont liées aux dossiers (kann) zijn maar steeds gebaseerd zijn op het billijkheidsdenken en andere principes van rechtmatigheid.

Het lid is daarom van mening dat de discretionaire ruimte van de ambtenaren in de regelgeving belangrijk is en dat dit een echte uitdaging vormt. Ambtenaren moet de mogelijkheid worden geboden om vanuit een bepaalde empathie de burger te benaderen en te beoordelen. De overheid moet leren om de burgers niet te bekijken als schuldig tenzij het tegendeel is bewezen. De burgers moeten daarbij ook vanuit dit uitgangspunt worden benaderd en geholpen. De nodige aandacht moet in dat kader zeker gaan naar de sociaal zwakkeren. Ook de complexiteit van de regelgeving is zeker een aandachtspunt.

Alhoewel de voorgestelde amendementen een duidelijke verbetering inhouden van de voorgestelde tekst blijft de spreker moeite hebben met het voorstel en daarom zal hij zich onthouden.

De heer Daems stelt dat er, kijkend naar de mogelijke procedures waarin de burger kan verzanden en die vaak uit de weg worden gegaan omdat de kost van de procedure groter is dan het nadeel van de vergissing, vaak een gebrek aan empathie wordt vastgesteld.

Hij concludeert uit de hoorzitting dat het wel degelijk een onderwerp is dat onderzocht moet worden. Uit wat de heer D'Hondt aanbrengt is de appreciatie van een ambtenaar aan zet en dat is niet fair naar die ambtenaar toe. Missen is menselijk: de belastingplichtige kan een vergissing maken, maar de controleur ook.

Het recht op vergissing als beginsel werd door de drie uiteenzettingen duidelijk onderschreven.

De heer Daems stelt wel eveneens vast dat de invalshoek van de uiteenzettingen tijdens de hoorzitting dominant fiscaal is, terwijl de achterliggend opzet achter het voorstel breder wil gaan: er zijn immers heel wat andere procedures waarin de verhouding tussen burger / bedrijven en de overheid zeer verstrekkende gevolgen kan hebben in het geval van een vergissing.

Volgens de spreker hebben de drie tussenkomsten aangetoond dat het debat moet worden aangegaan over de mate waarin het recht op vergissing als een algemeen beginsel moet aanvaard worden omdat het de verhouding tussen burger en overheid terug in evenwicht kan brengen. Uiteindelijk staat de overheid ten dienste van



l'inverse. En cas de mauvaise foi, il est, selon M. Daems, évident que la politique de sanction doit être appliquée.

M. Courard note qu'il est d'accord sur l'idée et le principe de la proposition, à savoir que les citoyens ou les entreprises disposent de la possibilité de se tromper dans leurs relations avec l'administration, sans pour autant risquer une sanction.

D'ailleurs, l'intention de ce texte est louable, à savoir renouer une relation de confiance entre l'administration et l'administré. Ce dernier ne sera plus perçu *a priori* comme un fraudeur potentiel mais bien comme un usager qui doit être accompagné et conseillé.

Mais l'intervenant souligne que la question est compliquée par le fait qu'elle concerne des situations où le concept de bonne foi est déterminant. Cela conduit à la tâche difficile de définir et de circonscrire clairement ce concept. On ne peut accepter d'en faire une règle générale sans délai, sans nuances pour dire qu'une personne qui commet une erreur ne peut pas être poursuivie.

M. Courard tient à rappeler qu'octroyer un pouvoir discrétionnaire à un fonctionnaire peut être très problématique, notamment en termes de cohérence et de principe d'égalité.

L'orateur préconise également que la commission se penche sur le concept de l'automatisation des droits afin de favoriser la transparence et de réduire le nombre de difficultés et de litiges.

#### **IV. EXAMEN DES CONSIDÉRANTS ET DU DISPOSITIF**

##### **A. Considérants**

Ce texte ne donne lieu à aucune discussion en commission.

##### **B. Dispositif**

###### **1) Point 1**

M. Courard dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 7-244/2) qui vise à remplacer le point 1) du dispositif par ce qui suit: «1) *d'ouvrir l'octroi automatique au droit à l'erreur au bénéfice de toute personne ayant méconnu, pour la première fois et de bonne foi, une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur dans ses contacts avec l'administration publique.*

de burger, en niet andersom. In het geval van kwader trouw is het volgens de heer Daems voorts evident dat het sanctioneringsbeleid in die zin wordt aangepast.

De heer Courard is het eens met het idee en het principe van het voorstel: burgers of bedrijven moeten het recht hebben om zich eens te vergissen in hun betrekkingen met de administratie zonder daarvoor een sanctie te riskeren.

Ook de bedoeling van het voorstel is lovenswaardig, met name het herstel van een vertrouwensband tussen overheid en burger. Deze laatste zou dan niet langer *a priori* als een potentiële fraudeur worden beschouwd, maar als een gebruiker die begeleid en geadviseerd moet worden.

Spreker wijst er echter op dat het een ingewikkelde zaak betreft, omdat het gaat om situaties waarin het concept van de goede trouw doorslaggevend is. De moeilijkheid bestaat er dus in om dit concept duidelijk te definiëren en af te bakenen. Men kan niet als algemene regel, zonder termijnen of nuances, bepalen dat een persoon die een fout heeft begaan niet vervolgd kan worden.

De heer Courard herinnert eraan dat een discretionaire bevoegdheid verlenen aan een ambtenaar heel problematisch kan zijn, met name op het vlak van de coherentie en het gelijkheidsbeginsel.

Spreker vraagt ook dat de commissie nadenkt over de automatische toekenning van rechten teneinde de transparantie te bevorderen en het aantal problemen en geschillen te verminderen.

#### **IV. BESPREKING VAN DE CONSIDERANS EN HET DISPOSITIEF**

##### **A. Considerans**

Deze tekst geeft geen aanleiding tot bespreking in commissie.

##### **B. Dispositief**

###### **1) Punt 1**

De heer Courard dient amendement nr. 2 in (doc. Senaat, nr. 7-244/2), dat ertoe strekt punt 1) van het dispositief te vervangen als volgt: «1) *de automatische toekenning van het recht op een vergissing mogelijk te maken voor elke persoon die, voor het eerst en te goeder trouw, een op zijn situatie toepasselijke regel heeft miskend of een vergissing heeft begaan in zijn contacten met*

*Des exceptions sont faites en cas d'atteinte à la santé publique, à la sécurité publique et à l'environnement;».*

M. Courard explique que cet amendement a pour objet l'automatisation du droit à l'erreur. Par application de ce principe de droit, il reviendrait à une administration publique d'examiner d'office si une personne peut bénéficier ou non de ce droit à l'erreur.

L'administration publique vérifie donc le droit à l'erreur de sa propre initiative pour que tout le monde soit traité sur un pied d'égalité. Cela pour éviter que le public qui ne connaît pas ses droits passe à côté de la possibilité tandis que les personnes bien informées bénéficieraient de ce droit. L'octroi de ce droit serait donc automatique si les conditions requises pour octroyer le droit sont remplies, sans que l'ayant droit potentiel ne doive introduire une demande.

Si l'administration a besoin d'informations supplémentaires pour se prononcer, l'ayant droit est invité à fournir certaines informations permettant de procéder à l'examen du dossier.

Les citoyens rêvent surtout d'un droit à la clarté, à la simplicité. Ce texte, tel que présenté, n'effleure que superficiellement les facteurs qui sont à la racine du problème: l'inflation normative et l'obésité des procédures de l'administration. Et justement, en faisant de ce droit à l'erreur un principe général dans la réglementation, nous ne ferons qu'amplifier cette lourdeur administrative et créer davantage d'insécurité juridique. Dans la mesure où les principes généraux ne se retrouvent pas dans la jurisprudence, leur pleine effectivité, leur pleine application dépend entièrement du juge qui sera amené à se positionner sur le litige ou le conflit dont il est saisi. Or, on ne peut absolument pas se permettre de laisser une marge importante de liberté au juge dans l'interprétation de ce droit puisque c'est lui qui en détermine le contenu exact et la portée.

C'est pourquoi le présent amendement veut palier ces incertitudes en octroyant automatiquement le droit à l'erreur à toute personne ayant commis une erreur pour la première fois, seul moyen d'assurer l'effectivité de ce droit.

M. Daems peut adhérer à la modification proposée en ce qui concerne l'octroi automatique du droit à l'erreur.

*de overheidsadministratie. Uitzonderingen worden gemaakt voor inbreuken op de volksgezondheid, de openbare veiligheid en het milieu;».*

De heer Courard legt uit dat dit amendement tot doel heeft om de automatische toekenning van het recht op een vergissing mogelijk te maken. Overeenkomstig dit rechtsbeginsel dient de overheidsadministratie ambts-halve te onderzoeken of een persoon dit recht al dan niet kan genieten.

De overheidsadministratie onderzoekt dus op eigen initiatief het recht op een vergissing zodat iedereen op gelijke voet wordt behandeld. Dit moet voorkomen dat burgers die hun rechten niet kennen geen gebruik maken van deze mogelijkheid, terwijl goed geïnformeerde personen dat wel doen. Dit recht zou dus automatisch worden toegekend wanneer de voorwaarden hiervoor vervuld zijn, zonder dat de mogelijke rechthebbende daarvoor een verzoek moet indienen.

Indien de administratie bijkomende informatie nodig heeft om zich uit te spreken, vraagt zij die informatie aan de rechthebbende zodat zij het dossier kan behandelen.

Burgers verwachten in de eerste plaats duidelijkheid en eenvoud. De tekst zoals die nu voorligt, raakt de kern van het probleem slechts oppervlakkig aan: de inflatie van normen en de te zware administratieve procedures. Door dit recht op een vergissing als een algemeen rechtsbeginsel in te voeren, zal men de administratieve last echter alleen maar verzwaren en nog meer rechts-onzekereid scheppen. Aangezien algemene beginselen niet teruggevonden worden in de rechtspraak, hangt de toepassing ervan volledig af van de rechter die moet oordelen over het geschil of conflict dat hem is voorgelegd. Men kan zich echter absoluut niet veroorloven om de rechter veel ruimte te geven in de interpretatie van dit recht, aangezien hij het is die de exacte inhoud en draagwijdte ervan moet bepalen.

Dit amendement wil deze onzekerheid wegnemen door het recht op een vergissing automatisch toe te kennen aan eenieder die voor de eerste maal een vergissing begaat. Dat is de enige manier om de effectiviteit van dit recht te waarborgen.

De heer Daems kan zich vinden in de voorgestelde aanpassing wat betreft een automatische toekenning van het recht op vergissing.

L'amendement n° 2 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

**2) Point 1/1 (nouveau)**

M. Courard dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 7-244/2) visant à insérer un point 1/1 (nouveau). L'auteur observe toutefois que la disposition qu'il propose figure également dans l'amendement n° 1 de M. Van de Wauwer. Il décide donc de retirer son amendement.

**3) Point 3 (nouveau)**

M. Van de Wauwer dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 7-244/2) visant à ajouter un point 3, rédigé comme suit: «3) *lors de l'élaboration de cet arsenal, de définir des critères d'appréciation clairs et de bien délimiter les domaines auxquels le droit à l'erreur s'applique et ceux auxquels il ne s'applique pas.*»

L'auteur déclare qu'au cours des auditions, il est clairement apparu que des dispositions générales – il existe déjà des règles spécifiques – en matière de droit à l'erreur pourraient offrir une solution aux personnes qui ont agi de bonne foi mais qui s'exposent néanmoins à une sanction pour une erreur qu'elles ont commise dans leurs contacts avec l'administration.

Il a par ailleurs été souligné qu'il convenait, dans ces dispositions générales, de bien délimiter les domaines auxquels elles s'appliquent et de définir les critères qui permettront d'apprécier la bonne foi.

Ce sont ces observations qui ont été intégrées dans l'amendement proposé.

M. Daems indique également que l'amendement proposé découle de remarques formulées au cours des auditions. Il complète et précise considérablement le dispositif et l'intervenant le soutiendra donc.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

**4) Point 4 (nouveau)**

M. Courard dépose l'amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 7-244/2) qui vise à compléter le dispositif par un

Amendement nr. 2 wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

**2) Punt 1/1 (nieuw)**

De heer Courard dient een amendement nr. 3 in (doc. Senaat, nr. 7-244/2) dat ertoe strekt een nieuw punt 1/1 in te voegen. De indiener heeft echter opgemerkt dat de voorgestelde bepaling uit het amendement eveneens is begrepen in het amendement nr. 1 van de heer Van de Wauwer. Hij beslist dan ook om zijn amendement in te trekken.

**3) Punt 3 (nieuw)**

De heer Van de Wauwer dient een amendement nr. 1 in (doc. Senaat, nr. 7-244/2) dat ertoe strekt het dispositief aan te vullen met een nieuw punt 3, luidende: «3) *om, bij de uitwerking van dat instrumentarium, duidelijke beoordelingscriteria op te nemen en af te lijnen op welke domeinen het recht op vergissing al dan niet van toepassing is.*»

De indiener stelt dat tijdens de hoorzittingen duidelijk naar voor is gekomen dat een algemene regeling – momenteel bestaan er wel reeds specifieke regelingen – aangaande het recht op vergissing een oplossing zou kunnen bieden voor mensen die te goeder trouw handelen maar die toch een sanctie zouden kunnen oplopen omdat zij in hun contacten met de overheid een vergissing hebben begaan.

Tezelfdertijd werd er op gewezen dat bij dergelijke algemene regeling ook zou dienen afgelijnd te worden op welke domeinen deze van toepassing is en welke beoordelingscriteria zullen gehanteerd worden om de goede trouw te beoordelen.

Het zijn deze bemerkingen die werden opgenomen in het voorgestelde amendement.

De heer Daems geeft eveneens aan dat het voorgestelde amendement voortvloeit uit de opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens de hoorzittingen. Het is een belangrijke aanvulling en verduidelijking en spreker zal het amendement dan ook steunen.

Amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

**4) Punt 4 (nieuw)**

De heer Courard dient amendement nr. 4 in (doc. Senaat, nr. 7-244/2), dat ertoe strekt het dispositief aan te vullen

point 4 (nouveau), rédigé comme suit: «3) *de définir des principes clairs sur les critères permettant d'apprécier la bonne foi des personnes.*»

M. Courard explique que le présent amendement répond à la nécessité de bien définir et délimiter la notion de «bonne foi» dans ce texte.

Pour établir une relation de confiance entre l'administration et l'administré, objectif fort ambitieux, il ne suffit pas de transformer l'administration en structure bienveillante envers ceux qui ont commis leur première erreur. Encore faut-il que ce droit à l'erreur repose sur des critères et des principes bien clairs afin d'éviter que la complexité des dispositifs et des règles que ce droit impose n'empêche les administrés de bénéficier pleinement de leurs droits.

Concernant cet amendement, M. Daems se réfère à la législation française qui définit le critère de la «bonne foi des personnes». Il soutiendra également cet amendement.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

## V. VOTES

La proposition de résolution amendée est adoptée par 8 voix et 3 abstentions.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

*Le rapporteur,*

*Le président,*

Orry VAN DE WAUWER.

Rodrigue DEMEUSE.

\*  
\* \*

**Texte adopté par la commission:  
voir le doc. Sénat, n° 7-244/4.**

\*  
\* \*

met een punt 4 (nieuw), luidende: «3) *duidelijke beginselen vast te stellen met betrekking tot de criteria om de goede trouw van personen te beoordelen.*»

De heer Courard legt uit dat het noodzakelijk is om het begrip «goede trouw» duidelijk te definiëren en af te bakenen.

Om een vertrouwensrelatie tussen de administratie en de burger te scheppen – een erg ambitieus doel – volstaat het niet om de administratie om te vormen tot een welwillende structuur voor personen die hun eerste vergissing hebben begaan. Dit recht op een vergissing moet ook nog stoelen op heldere criteria en beginselen om te voorkomen dat al te ingewikkelde bepalingen en regels die uit dit recht zouden voortvloeien, de burgers zouden beletten om hun rechten volop te doen gelden.

Wat dit amendement betreft, verwijst de heer Daems naar de Franse wetgeving waarin het criterium van «de goede trouw van personen» werd gedefinieerd. Hij zal dit amendement dan ook steunen.

Amendement nr. 4 wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

## V. STEMMINGEN

Het geamendeerde voorstel van resolutie wordt aangenomen met 8 stemmen bij 3 onthoudingen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*

*De voorzitter,*

Orry VAN DE WAUWER.

Rodrigue DEMEUSE.

\*  
\* \*

**Tekst aangenomen door de commissie:  
zie doc. Senaat, nr. 7-244/4.**

\*  
\* \*