

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

14 DÉCEMBRE 1990

PROPOSITION DE LOI

**relative à la motivation des actes des
autorités administratives**

(Déposée par M. Lagasse et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un Etat de droit, une politique de « transparence » des actes de l'administration implique non seulement que ces actes soient en règle générale accessibles à tous les citoyens mais aussi que les motifs qu'ils inspirent soient connus.

D'une manière générale, dans l'état actuel des choses, les décisions administratives dépourvues de caractère juridictionnel ne doivent pas être motivées en la forme, c'est-à-dire énoncer dans leur texte même les motifs pour lesquels elles sont prises. L'obligation de motiver n'existe que lorsqu'une disposition expresse le prévoit et la jurisprudence du Conseil d'Etat est dans ce sens.

Pourtant, dans de nombreux cas, il y a de bonnes raisons d'imposer à l'administration une motivation expresse de ses actes. (Voir D. Lagasse « La motivation; faut-il rendre obligatoire la motivation des actes administratifs? » APT 1981, pp. 69-94)

Il est vrai que la faculté pour les autorités administratives de ne pas motiver les actes ne soustrait pas ceux-ci au contrôle du Conseil d'Etat : elles sont tenues de communiquer leurs motifs avec le dossier administratif de l'affaire.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

14 DECEMBER 1990

WETSVOORSTEL

**betreffende de motivering van
bestuursrechtelijke handelingen**

(Ingediend door de heer Lagasse c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In een rechtsstaat betekent een beleid inzake transparantie van de bestuursrechtelijke handelingen niet alleen dat die handelingen in het algemeen voor iedere burger « toegankelijk » behoren te zijn, doch ook dat de beweegredenen waardoor zij zijn ingegeven, gekend zijn.

Over het algemeen genomen, behoeft een bestuursrechtelijke beslissing zonder juridictioneel karakter niet formeel met redenen te worden omkleed, dit wil zeggen dat de gronden waarop de beslissing berust niet in de tekst zelf behoeven te worden aangevoerd. De motiveringsplicht bestaat alleen dan, wanneer een uitdrukkelijke bepaling het voorschrijft. De jurisprudentie van de Raad van State gaat in die richting.

Toch zijn er in vele gevallen goede redenen om de administratie te verplichten tot het uitdrukkelijk motiveren van haar handelingen. (Zie D. Lagasse « La motivation; faut-il rendre obligatoire la motivation des actes administratifs? » APT 1981, blz. 69-94).

Weliswaar onttrekt de mogelijkheid om een bestuurshandeling niet te motiveren de betrokken instantie niet aan de controle van de Raad van State : zij is gehouden haar redenen mede te delen bij het overleggen van het administratief dossier van de zaak.

Ainsi, en toute hypothèse, les autorités administratives ne peuvent agir sans avoir de bons motifs, sous peine de voir leurs actes annulés par le Conseil d'Etat. Le contrôle du Conseil d'Etat sur les motifs est d'ailleurs généralement sévère : il porte tant sur l'erreur de droit, c'est-à-dire tant sur l'existence matérielle des motifs que sur la qualification des faits, lesquels doivent être « légalement susceptibles d'être considérés comme motifs valables ». Le Conseil d'Etat l'affirme souvent : « Il importe que les motifs sur lesquels se fondent les actes administratifs puissent être connus pour éviter l'arbitraire et pour permettre au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle de la légalité. » Sur la nécessité d'une justification expresse lorsque l'autorité administrative opère un revirement d'attitude, voir D. Lagasse, « L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif » Bruylant 1986, pp. 358-363).

Mais exiger que les motifs soient exprimés dans le texte n'a pas spécialement pour objet d'assurer le contrôle judiciaire de l'excès de pouvoir. D'autres que le Conseil d'Etat ont autant et même davantage d'intérêt à connaître les motifs des actes des autorités administratives, à savoir les administrés — les principaux intéressés par ces actes — et aussi l'administration elle-même.

Pour la doctrine française, « l'idée fondamentale du régime de la motivation est qu'elle accompagne l'acte lui-même; elle produit ses effets les plus importants en dehors de tout contentieux. La motivation est et doit rester une règle essentielle de la procédure administrative non contentieuse; si elle facilite, de surcroît, le contrôle du juge, il ne faut pas prendre cet effet secondaire pour le contenu même de la motivation » (G. Ysaac, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, LGDJ, 1968, p. 554).

C'est en vertu de cette idée de base qu'est déposée la présente proposition de loi — qui avait naguère été soumise au Sénat sans que celui-ci ait trouvé le temps d'en achever l'examen (Doc. Sénat, n° 449/1 - 1979-1980).

*
* *

Dans l'ordre juridique international, l'on constate une tendance à généraliser la motivation obligatoire des actes administratifs, du moins des plus importants d'entre eux.

On relève, par exemple, la résolution n° 77/31 du 28 septembre 1977 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection de l'individu au regard des actes de l'administration, énonçant notamment comme principe fondamental que « lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde. Cette information est donnée soit par l'indication des motifs

Een bestuursinstantie kan zich dan ook in geen geval veroorloven zonder goede redenen een besluit te nemen, op straffe van vernietiging door de Raad van State. Overigens gaat de Raad van State bij de controle van de motivering doorgaans streng te werk : hij onderzoekt zowel de dwaling omtrent de feiten als de dwaling omtrent het recht, dit wil zeggen zowel het bestaan van de motieven als de kwalificatie van de feiten, die wettelijk als geldige redenen beschouwd moeten kunnen worden. De Raad van State legt er vaak de nadruk op : de gronden waarop een bestuurshandeling steunt moeten gekend kunnen worden om willekeur te voorkomen en zelf bij machte te zijn om toetsingsrecht uit te oefenen. Over de noodzaak van een uitdrukkelijke verantwoording in geval van een ommekeer in de houding van de bestuurlijke overheid, zie D. Lagasse, « L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif » Bruylant 1986, blz. 358-363).

Inmiddels is de eis van motivering in de beslissing zelf echter niet bepaald bedoeld om de rechterlijke controle op overschrijding van bevoegdheid te verzekeren. Naast de Raad van State zijn er nog anderen die evenveel en zelfs meer belang hebben bij het kennen van de gronden waarop een bestuurshandeling berust, met name de bestuurden — als voornaamste belanghebbenden — en ook het bestuur zelf.

Voor de Franse rechtsleer is de grondgedachte van de motivering dat zij de handeling zelf vergezelt : haar belangrijkste gevolgen liggen buiten de sfeer van de eigenlijke geschillenberechting. De motivering is een grondregel van de willige administratieve procedure en moet dat ook blijven. Zij maakt daarbij de rechterlijke toetsing ook wel gemakkelijker, maar dit nevengevolg mag niet voor de eigenlijke inhoud van de motivering zelf worden genomen (G. Ysaac, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, LGDJ 1968, blz. 554).

Het voorliggende wetsvoorstel, dat destijds werd ingediend bij de Senaat die echter geen tijd gehad heeft om de behandeling ervan af te ronden (Stuk Senaat n° 449/1 - 1979-1980), is door die grondgedachte ingegeven.

*
* *

In de internationale rechtsorde is een strekking waar te nemen om de motiveringsplicht te veralgemenen, althans voor de belangrijkste bestuurshandelingen.

Zo kunnen wij bijvoorbeeld verwijzen naar de resolutie n° 77/31 van 28 september 1977 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de bescherming van de enkeling tegen bestuurshandelingen, waarbij ondermeer het grondbeginsel wordt gehuldigd dat « wanneer een administratieve handeling afbreuk doet aan zijn rechten, zijn vrijheden of belangen, de betrokkene in kennis wordt gesteld van de gronden waarop die handeling steunt. Deze mede-

dans l'acte soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable. »

On peut relever également la loi luxembourgeoise du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et son règlement grand-ducal d'exécution du 8 juin 1979 qui mettent en œuvre ces principes.

En France également, on se préoccupe d'imposer la motivation formelle des actes administratifs : une loi n° 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public a été adoptée le 11 juillet 1979.

En République fédérale allemande, le Bundestag a adopté le 26 mai 1976 un Code de procédure administrative non contentieuse qui, au lieu de préciser les catégories d'actes devant être motivés, prescrit la motivation générale de tous les actes tout en énumérant une série d'exceptions.

En Belgique, il n'existe qu'un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires particuliers qui requièrent la motivation d'un type d'actes administratifs. Une proposition de loi relative à la forme des actes des autorités administratives déposée le 9 avril 1957 sur le bureau du Sénat par MM. Neybergh, Rolin, Duvieusart et Claeys, était restée sans suite.

*
* *

La motivation des actes administratifs présenterait trois avantages *pour les administrés* (ou pour les administrations inférieures, le cas échéant).

Elle leur permettrait d'abord d'être mieux informés des motifs des mesures prises à leur rencontre et leur fournirait la possibilité de les contester efficacement. « Donner à l'administré la possibilité de connaître les fondements d'une décision, ses motifs et sa base juridique, c'est tout d'abord témoigner d'un minimum d'égards avec lui » (R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, p. 324). D'autre part, si l'administré doit être informé des motifs des actes administratifs qui le concernent, c'est avant même l'introduction d'un recours juridictionnel qu'il doit l'être. « Car pour introduire un recours, il faut pouvoir en apprécier les chances, et notamment connaître les motifs sur lesquels repose la décision » (M. Fromont, note sous C.E.fr., Société Maison Génestel, 26 janvier 1968, D.S., 1969, p. 458). Comme on le voit, la généralisation de la motivation des actes administratifs peut prévenir des recours qui ne sont intentés que dans l'ignorance des motifs de l'acte attaqué.

La motivation obligatoire évite ensuite que l'autorité administrative n'expédie les affaires de manière hâtive et superficielle et donc souvent erronée. Elle a

deling wordt gedaan hetzij door de vermelding van de beweegredenen in de akte, hetzij, op verzoek van de betrokkene, door schriftelijke kennisgeving aan deze binnen een redelijke termijn ».

Wij kunnen ook verwijzen naar de Luxemburgse wet van 1 december 1978 tot regeling van de willige administratieve procedure en naar het uitvoeringsbesluit van 8 juni 1979 waarbij die beginselen in toepassing worden gebracht.

Ook in Frankrijk wordt ernaar gestreefd de formele motiveringsplicht voor administratieve handelingen op te leggen : de wet n° 79-587 betreffende de motivering van administratieve handelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en het publiek werd op 11 juli 1979 aangenomen.

In de Bondsrepubliek Duitsland keurde de Bundestag op 26 mei 1976 een wetboek van willige administratieve rechtspleging goed dat, in plaats van de categorieën van te motiveren handelingen te bepalen, een algemene motiveringsplicht oplegt, maar een reeks van uitzonderingen opsomt.

In België is er slechts een beperkt aantal bijzondere wetten of verordeningen die de motivering van een bepaald type van bestuurshandelingen voorschrijven. Een « voorstel van wet betreffende de vorm van de handelingen van de administratieve overheid » werd op 9 april 1957 bij de Senaat ingediend door de heren Neybergh, Rolin, Duvieusart en Claeys, maar het bleef zonder gevolg.

*
* *

De motivering van een bestuurshandeling zou drie voordelen hebben *voor de bestuurden* (of in voorkomend geval voor de lagere bestuursorganen).

In de eerste plaats zouden zij beter ingelicht zijn over de redenen waarom een bepaalde maatregel genomen wordt en in staat zijn om die doeltreffend te bestrijden. De burger in de gelegenheid te stellen om kennis te krijgen van de basis, de redenen en de rechtsgrond van een beslissing is allereerst blijk geven dat men hem toch enigszins in ere houdt (R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, blz. 324). Verder moeten de gronden van een bestuurshandeling aan de burgers worden bekendgemaakt voordat zij daartegen in beroep gaan bij een rechtscollège. Want wie beroep instelt, moet vooraf kunnen beoordelen of hij kans heeft om zijn zaak te winnen en met name weten op welke gronden de beslissing berust (M. Fromont, note sous C.E. Fr., Société Maison Génestel, 26 janvier 1968, D.S. 1969, blz. 458). Zoals men ziet, een veralgemening van de motivering van bestuurshandelingen kan voorkomen dat er beroep wordt ingesteld uit onwetendheid omtrent de gronden waarop de bestreden handeling steunt.

De motiveringsplicht voorkomt vervolgens dat de bestuursinstantie de zaken overijld, oppervlakkig en dus vaak verkeerd afwikkelt. Het heilzame gevolg is

comme effet salulaire de prévenir des décisions illégales : l'obligation de dire pourquoi l'on agit est le meilleur moyen de faire réfléchir à la valeur de l'acte.

Rendue obligatoire, la motivation constitue, enfin, un gage de l'examen impartial des affaires. Elle est une garantie contre l'arbitraire en même temps qu'elle met l'auteur de l'acte à l'abri du soupçon d'arbitraire. Cette garantie est d'autant plus nécessaire qu'on assiste aujourd'hui à un renforcement de la part de discrétion dans l'activité administrative; l'obligation de motiver peut dès lors représenter une contrepartie à cette extension quantitative du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

*
* *

Les avantages de la motivation obligatoire sont au moins aussi importants pour l'administration que pour l'administré.

La motivation peut d'abord constituer un essai de persuasion des administrés que la mesure prise l'a été de manière justifiée. « Sur le terrain de l'efficacité, a écrit Jean Rivero, il est évident que l'exécution est d'autant plus facile que la décision a été comprise. » (« A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, dans « Mélanges Savatier », Paris, Dalloz, 1965, p. 828).

La décision doit être persuasion plutôt que réquisition. Et l'objection tirée d'un alourdissement de la tâche de l'administration obligée de motiver ses actes est irrelevante parce que s'il existe bien une cause à l'alourdissement de cette tâche, c'est dans les nombreux recours intentés à mauvais escient contre des actes insuffisamment motivés qu'il faut la trouver.

La motivation obligatoire facilite également le contrôle de la légalité de l'action administrative par les supérieurs hiérarchiques, c'est-à-dire par l'administration elle-même.

La motivation peut enfin rendre l'action administrative plus cohérente et rationnelle. Elle permet la formation de jurisprudences administratives facilitant le travail des autorités administratives comme celui de leurs supérieurs.

C'est ce qui explique qu'il est préférable que l'autorité administrative soit tenue d'indiquer ses motifs, à la date où elle prend ses décisions et dans le texte de celles-ci plutôt que lorsque l'intéressé lui en fait la demande.

En outre, on peut ajouter que la motivation obligatoire des actes administratifs est non seulement une mesure constituant une garantie pour tous ceux que l'acte est de nature à léser et une facilité pour l'admini-

strat dat onwettige beslissingen worden voorkomen : de verplichting om te zeggen waarom men iets doet, is het beste middel om aan te zetten tot nadenken over de waarde van hetgeen men gaat doen.

De motiveringsplicht vormt ten slotte een waarborg voor een onpartijdig onderzoek van de zaken. Zij is een waarborg tegen willekeur en beveiligt degene die de handeling verricht, tegen de verdenking van willekeur. Die waarborg is des te noodzakelijker omdat de bestuurshandelingen steeds meer een discretionair karakter krijgen. De verplichting tot motiveren kan derhalve een tegenwicht vormen tegen die uitbreiding van de discretionaire macht van de administratie.

*
* *

De voordelen van de verplichte motivering zijn ten minste even groot voor het bestuur als voor de bestuurdenden.

De motivering kan allereerst een poging zijn om de bestuurden te overtuigen dat de maatregel verantwoord is. Op het terrein van de doeltreffendheid, zo schreef Jean Rivero, ligt het voor de hand dat de beslissing des te gemakkelijker uit te voeren is, naarmate zij beter begrepen wordt. (« A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration » in « Mélanges Savatier », Parijs, Dalloz, 1965, blz. 828).

De beslissing moet veeleer uitgaan van overreding dan van dwang. En de tegenwerping dat de taak van het bestuur verzwaard wordt door de verplichting om zijn handelingen met redenen te omkleeden, houdt geen steek, aangezien, als er al een oorzaak bestaat voor de verzwaring van die taak, zij moet worden gezocht in de vele beroepen die ten onrechte worden ingesteld omdat de handelingen niet genoegzaam gemotiveerd zijn.

De motiveringsplicht vergemakkelijkt ook de toetsing van de bestuurshandeling door de hiërarchische meerderen, d.w.z. door het bestuur zelf.

Ten slotte kan de motivering het optreden van de overheid samenhangender en doelmatiger maken. Zij bevordert de totstandkoming van een administratieve rechtspraak, die het werk van de bestuursorganen, evenals van hun meerderen vergemakkelijkt.

Daarom is het beter dat de overheid gehouden is haar beweegredenen aan te geven op het tijdstip waarop zij een besluit neemt, en wel in de tekst zelf, dan op het ogenblik dat de betrokkene ernaar vraagt.

Hierbij komt dat de verplichte motivering van bestuurshandelingen niet alleen een waarborg is voor allen die door de handeling kunnen worden benadeeld en de taak van de overheid verlicht, maar het de Raad

nistration elle-même, mais encore elle rend plus aisé le contrôle de la légalité des actes administratifs exercé par le Conseil d'Etat.

*
* *

Sans doute la motivation de toutes les décisions administratives n'est-elle pas indispensable, ni surtout réalisable.

Il y a d'abord des cas exceptionnels où l'autorité administrative ne saurait révéler les motifs de ses actes sans nuire gravement à l'urgence de son intervention, à la sécurité de l'Etat ou encore à la vie privée des individus.

Il y a ensuite une multitude de décisions faisant droit aux prétentions des administrés.

Cependant la motivation doit au moins être obligatoire et automatique pour toutes les décisions désavantageuses pour les intéressés ou fixant la jurisprudence administrative interne, ces dernières regroupant les revirements de jurisprudence, pour les décisions passant outre à un avis ou celles qui réforment des décisions d'autorités subordonnées. Pour les décisions moins importantes, les autorités administratives doivent être tenues de révéler leurs motifs si les intéressés les leur demandent.

*
* *

Les considérations qui précèdent étant à l'origine de la présente proposition, celle-ci ne vise que des actes individuels pris à l'occasion de situations très concrètes.

A titre d'exemple : le conseil communal devra dire pourquoi tel candidat à l'emploi de secrétaire ou de receveur communal ne peut être retenu; la députation permanente devra dire pourquoi elle estime le contraire et réforme la décision communale.

L'autorité disciplinaire devra dire pourquoi elle a pris telle sanction à l'égard de tel fonctionnaire public.

Le bourgmestre n'interdira pas un rassemblement sans préciser en quoi celui-ci compromettrait l'ordre public, etc.

Peut-être voudra-t-on reprocher aux dispositions proposées un caractère fragmentaire? Elles ne visent en effet qu'une petite partie de la procédure administrative non contentieuse et ne concernent pas la procédure administrative contentieuse, aujourd'hui déjà bien contrôlée par le Conseil d'Etat.

Il est vrai que cette dernière procédure mériterait d'être réorganisée. Mais ne faut-il pas procéder par étapes? Il s'agit d'abord de donner aux administrés, ainsi qu'aux autorités administratives inférieures, des garanties à la fois essentielles et a priori faciles à respecter.

van Stat : gemakkelijker maakt bij de toetsing van bestuurshandelingen.

*
* *

Toegegeven, de verantwoording van alle administratieve beslissingen is niet onmisbaar, en vooral niet doenlijk.

Er zijn in de eerste plaats uitzonderingsgevallen waarin de overheid haar beweegredenen niet kan onthullen zonder het dringend karakter van haar optreden, de veiligheid van de Staat, of het privé-leven van de burgers grotelijks te schaden.

Vervolgens zijn er menigvuldige beslissingen die recht doen aan de aanspraken van de bestuurden.

De motivering moet echter op zijn minst verplicht en automatisch zijn bij alle besluiten die nadelig zijn voor de betrokkenen of die de interne administratieve rechtspraak vastleggen, waarbij de veranderingen in de rechtspraak worden gegroepeerd, alsmede bij de besluiten die voorbijgaan aan een advies of die een beslissing van lagere bestuursorganen wijzigen. Voor minder belangrijke beslissingen moet de bestuursinstantie verplicht worden haar beweegredenen te onthullen indien belanghebbenden het verzoeken.

*
* *

Aangezien de bovenstaande beschouwingen tot de indiening van dit voorstel hebben geleid, heeft dat voorstel slechts betrekking op individuele handelingen in zeer concrete situaties.

Voorbeeld : de gemeenteraad zal moeten zeggen waarom een kandidaat niet in aanmerking kan komen voor de betrekking van gemeentesecretaris of gemeenteontvanger; de bestendige deputatie zal moeten zeggen waarom zij het tegendeel meent en de beslissing van de gemeente teniet doet.

In tuchtzaken zal de overheid moeten zeggen waarom zij deze of gene sanctie genomen heeft tegen een ambtenaar.

De burgemeester zal geen samenkomst kunnen verbieden zonder te verklaren hoe die de openbare orde zou kunnen verstoren enz.

Wellicht zal men aan de voorgestelde regeling haar fragmentaire karakter verwijten : zij heeft inderdaad slechts betrekking op een klein gedeelte van de willige administratieve procedure en laat de administratieve berechting van geschillen buiten beschouwing, waarop de Raad van State reeds behoorlijk controle oefent.

Weliswaar zou deze laatste procedure gereorganiseerd moeten worden, maar is het niet beter trapsgewijze te werk te gaan? Het komt er voornamelijk op aan dat de bestuurder en de lagere bestuursorganen essentiële waarborgen krijgen die a priori gemakkelijk af te dwingen zijn.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'obligation de motiver ne s'applique qu'à des actes individuels, non pas aux actes de caractère réglementaire, fixant des normes générales.

Les actes individuels auxquels s'appliquera l'obligation de motiver sont regroupés en deux séries : des mesures prises par une autorité administrative sans qu'il soit tenu compte d'aucun acte antérieur, et des mesures prises à la suite d'un acte antérieur (que celui-ci émane de la même autorité ou non).

Dans la première série, l'exigence d'une motivation se justifie soit parce qu'il s'agit des actes négatifs pour un administré — actes ne faisant pas droit à une demande ou sanctions au sens large — soit par le fait que celui qui demande un avis entend, bien évidemment, être éclairé sur les fondements de cet avis.

Dans la seconde série, la justification est d'abord qu'une autorité administrative qui change d'avis doit expliquer les raisons de ce revirement : en statuant une première fois dans un sens ou dans un autre, elle s'est restreint son propre pouvoir discrétionnaire. D'autre part l'exigence de la motivation se justifie par le caractère négatif, à l'égard de l'auteur de l'acte initial et du bénéficiaire de cet acte, de la mesure postérieure « modifiant » la mesure antérieure (l'inaction de l'autorité administrative initiale étant assimilée à une mesure initiale négative).

Mais il est trois situations où la motivation ne paraît pas pouvoir être exigée; soit parce que la bonne marche de l'activité administrative ne permettrait aucun retard, même le retard minime qui résulterait de l'expression des motifs, lesquels de toute façon doivent exister (art. 2), soit parce que toute publicité sur les motifs d'agir compromettrait la sécurité de l'Etat, soit encore parce que les motifs auraient un caractère confidentiel, touchant à la vie privée de personnes étrangères à l'acte.

Art. 3

Les motifs doivent être notifiés ou publiés en même temps que l'acte lui-même : à défaut de quoi le but poursuivi serait manqué. La sanction d'une publication postérieure des motifs est explicitée au deuxième alinéa : on ne pourrait admettre que les délais de recours contre l'acte puissent prendre cours avant que les intéressés aient eu la possibilité de connaître les motifs.

Onderzoek van de artikelen

Artikel 1

De motiveringsplicht geldt alleen voor individuele handelingen en niet voor verordeningen die algemeen verbindende regels vaststellen.

De individuele handelingen die onder de motiveringsplicht zullen vallen, worden ondergebracht in twee reeksen : de maatregelen die een bestuursorgaan genomen heeft zonder rekening te houden met een vroegere handeling, en de maatregelen genomen ingevolge een vroegere handeling (al dan niet uitgaande van een zelfde instantie).

In de eerste reeks is de motiveringsplicht verantwoord, hetzij omdat de betrokken handeling negatief uitvalt voor een bestuursde — niet bewilliging in een aanvraag of sancties in ruime zin — hetzij omdat hij die een advies vraagt, natuurlijk wil weten op welke gronden het advies berust.

In de tweede reeks is de motiveringsplicht te verantwoorden, omdat een bestuursorgaan dat van mening verandert, de redenen daarvan moet opgeven : door haar eerste uitspraak heeft zij haar eigen discretionaire bevoegdheid beperkt. Bovendien is die eis verantwoord omdat de « gewijzigde » maatregel negatief uitvalt voor degene die het vroegere besluit genomen heeft en voor degene te wiens behoefte het is genomen (waarbij stilzitten van de eerste instantie wordt gelijkgesteld met een negatieve oorspronkelijke maatregel).

Maar er zijn drie gevallen waarin een motivering niet geëist schijnt te kunnen worden : hetzij omdat de goede gang van de administratie onverenigbaar zou zijn met enige vertraging, zelfs niet met de geringe vertraging die te wijten zou zijn aan de opgave van de redenen, die hoe dan ook wel degelijk moeten bestaan (art. 2), hetzij omdat het openbaar maken van de redenen de veiligheid van de Staat in gevaar zou brengen, hetzij omdat de redenen een vertrouwelijk karakter zouden hebben en raken aan het privé-leven van degenen die niet betrokken zijn bij de handeling.

Art. 3

De redenen moeten tegelijk met de behandeling zelf ter kennis worden gebracht of openbaar gemaakt : anders wordt het nagestreefd doel gemist. De sanctie op een latere bekendmaking van de motieven wordt aangegeven in het tweede lid, want het ware niet aan te nemen dat de termijnen van beroep tegen de handeling zouden ingaan voordat de betrokkenen de mogelijkheid hebben gehad om van die motieven kennis te nemen.

Art. 4

Cette disposition a pour but de permettre aux intéressés de connaître sur simple demande les motifs de toute décision administrative individuelle — non réglementaire — dès sa publication, donc sans devoir former un recours devant le Conseil d'Etat à ce seul effet : même les décisions que l'autorité administrative s'abstient de motiver en raison de l'urgence tombent dans le champ d'application de cette disposition.

Toutefois des exceptions doivent être prévues, en relation avec la sécurité de l'Etat et le respect de la vie privée de tiers. Au sujet de cette deuxième exception il importe de relever que la notion de « tiers » est différente de celle d'« administré » à l'article 1^{er}. Dans cette dernière disposition il faut comprendre les administrés tiers comme étant toute personne étrangère à l'auteur de l'acte; à l'article 4 il faut comprendre les tiers comme étant les personnes étrangères non seulement à l'auteur de l'acte mais aussi aux intéressés qui font la demande de communication des motifs.

Ces derniers sont juges de leurs propres intérêts et sont maîtres du caractère confidentiel de la communication des motifs qui leur est faite.

L'administration ne peut refuser de révéler ses raisons d'agir; sa négligence ou son refus ne seraient pas sans sanction puisqu'ils empêcheraient le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat d'expirer.

Le paragraphe 3 énonce une règle analogue à celle de l'article 3. On notera que la suspension du délai de recours vaudra pour quiconque, et pas seulement pour celui qui aura demandé la communication de motifs. Le délai ne recommencera à courir qu'à dater de la communication, c'est-à-dire la réception des motifs par celui qui les a demandés. Cette communication se fera donc de préférence par lettre recommandée.

Art. 5

La loi ici proposée aura un caractère général et n'aura donc pas pour effet de modifier les lois existantes qui subordonnent déjà des actes administratifs aux formes qu'elle prévoit. L'article 1^{er}, notamment, ne permettra pas à l'administration d'invoquer l'urgence pour omettre la motivation d'un acte lorsqu'elle y est tenue par une loi ou un règlement particulier.

Néanmoins il a paru opportun de généraliser l'obligation prévue à l'article 4 et d'uniformiser le délai de quinze jours dans lequel une autorité administrative sollicitée de révéler les motifs de ses actes est tenue de le faire en vertu d'une loi particulière : ce délai, prorogé éventuellement une seule fois, s'appliquera donc

Art. 4

De bedoeling is dat de betrokkenen op gewoon verzoek kennis kunnen krijgen van de motivering van elke individuele beslissing van een bestuursorgaan — niet van een verordening — zodra die is bekendgemaakt, dus zonder alleen daarvoor in beroep te hoeven gaan bij de Raad van State : zelfs de beslissingen die het bestuursorgaan niet met redenen heeft omkleed wegens dringende spoed, vallen onder deze bepaling.

Er moet evenwel een uitzondering worden gemaakt voor gevallen die raken aan de veiligheid van de Staat en het privé-leven van derden. In verband met die tweede uitzondering zij opgemerkt dat het begrip « derde » hier verschilt van het begrip « bestuurd » in artikel 1. In deze laatste bepaling moet onder « derde — bestuurd » worden verstaan ieder die vreemd is aan hem die de handeling heeft verricht; in artikel 4 moet onder « derde » worden verstaan degenen die niet alleen vreemd zijn aan de handelende persoon, maar ook aan degenen die om mededeling van de beweegredenen verzoeken.

Deze laatsten oordelen zelf over hun belangen en over hetgeen zij met het vertrouwelijk karakter van de mededeling van de motieven wensen te doen.

Het bestuur mag niet weigeren zijn beweegredenen te onthullen; nalatigheid of weigering zouden niet zonder sanctie blijven want de termijn voor het instellen van de vordering tot vernietiging bij de Raad van State zou niet verstrijken.

De regel waarin voorzien bij § 3 is vergelijkbaar met die van artikel 3. Hierbij zij opgemerkt dat de sluiting van de termijn waarbinnen beroep kon worden ingesteld voor iedereen zal gelden en niet alleen voor degene die om mededeling van de beweegredenen verzocht heeft. De termijn begint pas opnieuw te lopen vanaf de datum van die mededeling, met name de datum voor ontvangst van de motieven door degene die het gevraagd heeft. Die mededeling zou dus het best bij aangetekende brief moeten gebeuren.

Art. 5

De voorgestelde wettekst zal een algemene strekking hebben en bedoelt dus geen wijziging te brengen in bestaande wetten die bepaalde bestuurshandelingen reeds onderwerpen aan de vormen waarin hij voorziet. Met name zal de administratie zich niet op artikel 1 kunnen beroepen om op grond van dringende spoed de motivering van een handeling achterwege te laten wanneer een wet of een bijzondere verordening motivering voorschrijft.

Het is echter wenselijk gebleken de verplichting waarin artikel 4 voorziet, te veralgemenen en de termijn waarover een bestuursorgaan beschikt om desverzocht haar redenen te doen kennen, op 15 dagen te stellen wanneer zij tot die mededeling verplicht is krachtens een bijzondere wet : deze termijn, even-

même si une disposition légale antérieure en prévoit un autre.

A. LAGASSE
A. SPAAK
G. CLERFAYT

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Toute autorité administrative est tenue de motiver les actes individuels suivants :

a) Actes pris à titre initial :

1. L'acte par lequel elle refuse une autorisation, une permission ou toute autre mesure qu'elle est sollicitée de prendre en exécution d'une disposition légale ou réglementaire, de même que l'acte par lequel elle subordonne l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives;

2. Toute sanction, tout injonction ou toute mesure de nature à léser la personne contre laquelle elle est prise;

3. L'avis qu'elle est appelée à émettre en exécution d'une disposition légale ou réglementaire.

b) Actes pris à la suite de mesures antérieures :

1. L'acte par lequel elle abroge ou retire un de ses actes ou par lequel elle statue sur le recours formé contre un de ses actes;

2. L'acte par lequel elle s'écarte d'un avis qui lui a été donné en exécution d'une disposition légale ou réglementaire de même que l'acte par lequel elle déroge à une règle générale fixée par une loi ou un règlement;

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

4. L'acte par lequel elle réforme, d'office ou sur un recours, l'acte d'une autre autorité administrative ou se substitue à une autre autorité administrative en cas d'inaction de celle-ci.

Art. 2

L'acte ne doit pas être motivé :

— en cas d'urgence;

tueel eenmaal verlengd zal dus ook gelden indien een vroegere wetsbepaling een andere termijn stelt.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Elk bestuursorgaan is gehouden de hierna volgende individuele handelingen met redenen te omkleeden :

a) Oorspronkelijke handelingen :

1. De handeling waarbij het bestuursorgaan een vergunning of enige andere maatregel weigert, die wordt aangevraagd ter uitvoering van een wet of verordening, evenals de handeling waardoor het aan een vergunning beperkende voorwaarden verbindt;

2. Elke sanctie, elk gebod of elke maatregel waardoor de betrokkene kan worden benadeeld;

3. Het advies dat het moet uitbrengen ter uitvoering van een wet of een verordening.

b) Handelingen verricht na vroegere maatregelen :

1. De handeling waarbij een bestuursorgaan een van zijn handelingen opheft of intrekt of waarbij het beslist op het beroep tegen een van zijn handelingen ingesteld;

2. De handeling waarbij het orgaan een advies, verstrekt ter uitvoering van een wet of verordening, niet opvolgt, evenals de handeling waarbij het afwijkt van een algemene regel, in een wet of verordening neergelegd;

3. De handeling waarbij een bestuursorgaan de handeling van een ander bestuursorgaan vernietigt, weigert goed te keuren of toe te laten, schorst, of de uitvoering daarvan verhindert;

4. De handeling waarbij een bestuursorgaan ambtshalve of ingevolge beroep de handeling van een ander bestuursorgaan wijzigt of, bij stilzitten van een ander bestuursorgaan, in diens plaats treedt.

Art. 2

De handeling behoeft niet met redenen te worden omkleed :

— in spoedeisende gevallen;

- dans les cas où la sécurité de l'Etat serait compromise;
- dans les cas où la motivation porterait atteinte au respect dû à la vie privée des administrés.

Art. 3

Les motifs doivent être contenus dans le texte même de l'acte et être publiés ou notifiés en même temps que celui-ci.

Les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courent qu'à partir de la publication ou notification des motifs.

Art. 4

§ 1^{er}. Lorsque la motivation dans le texte n'est pas imposée, l'autorité administrative est tenue de révéler les motifs de droit et de fait de ses actes individuels, à toute personne intéressée qui en fait la demande, hormis les cas où la sécurité de l'Etat s'y oppose et les cas où la vie privée de tiers en souffrirait.

§ 2. Les motifs doivent être communiqués dans les quinze jours de l'envoi de la demande par lettre recommandée.

Ce délai peut être prorogé, une seule fois, de quinze jours par décision motivée de l'autorité administrative.

§ 3. Les délais de recours, tant contentieux qu'administratifs, sont suspendus de la date de la demande envoyée par lettre recommandée jusqu'à la date de la communication des motifs.

Art. 5

Le délai de quinze jours prévu à l'article 4, § 2, s'applique dans tous les cas où une autorité administrative est légalement tenue de révéler les motifs de certains de ses actes.

23 novembre 1990.

A. LAGASSE
A. SPAAK
G. CLERFAYT

- in de gevallen waarin de veiligheid van de Staat in het gedrang zou worden gebracht;
- in gevallen waarin de motivering afbreuk zou doen aan het privé-leven van de bestuurden.

Art. 3

De redenen moeten in de akte zelf worden vermeld en tegelijk met de akte worden openbaar gemaakt of ter kennis gebracht.

De termijnen van beroep, zowel op de rechter als op het bestuur, gaan pas in vanaf de openbaarmaking of kennisgeving van de redenen.

Art. 4

§ 1. Wanneer de motivering in de akte zelf niet is voorgeschreven, is het bestuursorgaan gehouden de redenen van zijn individuele handelingen, in rechte en in feite, te doen kennen aan ieder die het verzoekt, behalve in de gevallen waarin de veiligheid van de Staat zich daartegen verzet en in de gevallen waarin het privé-leven van derden daaronder zou lijden.

§ 2. De redenen moeten worden meegedeeld binnen vijftien dagen na de toezending van het verzoek bij aangetekende brief.

Die termijn kan eenmaal met vijftien dagen worden verlengd bij een met redenen omklede beslissing van het bestuursorgaan.

§ 3. De termijnen van beroep, zowel op de rechter als op het bestuur, worden opgeschort van de dag van toezending van het verzoek bij aangetekende brief tot de dag van de mededeling van de redenen.

Art. 5

De in artikel 4, § 2, gestelde termijn van vijftien dagen geldt in alle gevallen waarin een bestuursorgaan wettelijk gehouden is de redenen van bepaalde van zijn handelingen kenbaar te maken.

23 november 1990.