

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

7 MAI 1991

PROJET DE LOI

**relatif à la motivation formelle
des actes administratifs**

AMENDEMENTS

N° 1 DE M. LAGASSE

Article 1^{er}

A la quatrième ligne, entre le mot « unilatéral » et les mots « de portée individuelle » insérer le mot « écrit ».

JUSTIFICATION

Au sens juridique le mot acte ne désigne pas nécessairement un écrit. Il est clair cependant que l'exigence d'une motivation « dans l'acte » (voir article 3 ou « dans le corps même de l'acte » selon le texte adopté en commission du Sénat) présuppose que l'acte de l'administration prenne la forme d'un écrit.

N° 2 DE M. LAGASSE

Article 1^{er}

Aux septième et huitième lignes, supprimer les mots « ou d'une autre autorité administrative ».

Voir :

- 1595 - 90 / 91 :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

7 MEI 1991

WETSONTWERP

**betreffende de uitdrukkelijke
motivering van de
bestuurshandelingen**

AMENDEMENTEN

N° 1 VAN DE HEER LAGASSE

Artikel 1

Op de vierde regel, het woord « schriftelijke » invoegen tussen de woorden « eenzijdige » en « rechtshandeling ».

VERANTWOORDING

In de juridische betekenis verwijst de term « handeling » niet noodzakelijkerwijze naar een geschrift. Het is evenwel duidelijk dat men er bij de opgelegde motivering « in de akte » (cf. artikel 3 of « in de akte zelf », zoals de in de Senaatscommissie aangenomen tekst is geformuleerd) van uitgaat dat de bestuurshandeling de vorm van een geschrift aanneemt.

N° 2 VAN DE HEER LAGASSE

Artikel 1

Op de zevende regel, de woorden « of voor een ander bestuur » weglaten.

Zie :

- 1595 - 90 / 91 :

— N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

JUSTIFICATION

Il paraît excessif d'imposer les mêmes règles en ce qui concerne les rapports entre une administration et/un administré et les rapports entre deux ou plusieurs administrations surtout depuis le développement des procédures de consultation, de concertation, de coopération, d'accord, d'approbation, de tutelle ... entre les Exécutifs des Communautés, des Régions et le gouvernement de l'Etat fédéral. Au demeurant, on peut se demander si les actes d'une autorité administrative envers une autre autorité administrative est encore un acte « individuel ».

N° 3 DE M. LAGASSE

(En ordre principal)

Art. 2

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Art. 2. — Doivent faire l'objet d'une motivation explicite les actes administratifs 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, toute 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 ».

JUSTIFICATION

Les débats en commission du Sénat ont fait apparaître les contestations et hésitations que soulève une formule consistant à assujettir à l'obligation de motiver tous les actes administratifs individuels : à cette occasion le minis-

VERANTWOORDING

De betrekkingen tussen een bestuur en een bestuurde en de betrekkingen tussen twee of meer besturen aan dezelfde regels onderwerpen zou te ver gaan, met name wanneer rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op het gebied van de tussen de Gemeenschaps- en Gewest-executieven en de federale Regering gevolgde procedures voor onder meer advies, overleg, samenwerking, akkoord, goedkeuring en toezicht. Bovendien rijst de vraag of er nog sprake kan zijn van « individuele » handelingen, wanneer het gaat om handelingen die bestuursorganen ten aanzien van elkaar stellen.

N° 3 VAN DE HEER LAGASSE

(In hoofdorde)

Art. 2

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 2. — De hierna volgende individuele bestuurshandelingen zijn aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering onderworpen :

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. »

VERANTWOORDING

Uit de besprekingen in de Senaatscommissie is gebleken dat de verplichting om alle individuele bestuurshandelingen te motiveren op heel wat weerstand en aarzeling stuit. De Minister heeft bij die gelegenheid op de voordelen

tre a fait remarquer les avantages qu'il y a à procéder par une énumération des actes qui doivent être motivés (voir Doc. Sénat n° 215/3, p. 15).

N° 4 DE M. LAGASSE
(En ordre subsidiaire)

Art. 2

In fine de cet article, remplacer le mot « formelle » par le mot « explicite ».

JUSTIFICATION

Dans cette phrase, le qualificatif « formelle » est ambigu. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à l'exposé fait en commission du Sénat par l'auteur de la proposition et relaté en page 4 du rapport : après avoir énoncé le principe de « l'obligation de motiver formellement... » (quatrième alinéa de la page 4), l'auteur explique qu'il faut écarter toute motivation « qui serait purement formelle ». En fait la loi tend à créer une obligation formelle d'exprimer les motifs dans le texte de l'acte.

N° 5 DE M. LAGASSE
(En ordre subsidiaire)

Art. 2

Supprimer le mot « obligatoirement ».

JUSTIFICATION

Dans cette phrase, l'adverbe « obligatoirement » est une redondance.

N° 6 DE M. LAGASSE
(En ordre subsidiaire)

Art. 2

Supprimer les mots « des autorités visées à l'article premier ».

JUSTIFICATION

Les mots sont superflus compte tenu des définitions données à l'article précédent.

gewezen van een werkwijze die gebaseerd is op een opsomming van handelingen die moeten worden gemotiveerd (zie Stuk Senaat n° 215/3, blz. 15).

N° 4 VAN DE HEER LAGASSE
(In bijkomende orde)

Art. 2

In fine van de Franse tekst van dit artikel, het woord « formelle » vervangen door het woord « explicite ».

VERANTWOORDING

In deze zin is het Franse bijvoeglijke naamwoord « formelle » dubbelzinnig. Ter staving daarvan is het voldoende te verwijzen naar de in de Senaatscommissie gegeven uiteenzetting van de indiener, zoals die op bladzijde 4 van het Senaatsverslag is weergegeven. Na het beginsel van « de verplichting om de bestuurshandelingen formeel te motiveren » te hebben toegelicht (vierde alinea, op bladzijde 4), verklaart de indiener van het wetsvoorstel dat « elke motivering voor de vorm alleen » moet worden afgewezen. De wet beoogt in feite de totstandbrenging van de uitdrukkelijke verplichting om in de tekst van een bestuurshandeling de gronden waarop zij berust, ter kennis te brengen.

N° 5 VAN DE HEER LAGASSE
(In bijkomende orde)

Art. 2

Het woord « uitdrukkelijk » weglaten.

VERANTWOORDING

Het bijwoord « uitdrukkelijk » is in deze zin een redundantie.

N° 6 VAN DE HEER LAGASSE
(In bijkomende orde)

Art. 2

De woorden « van de besturen bedoeld in artikel 1 » weglaten.

VERANTWOORDING

Die woorden zijn overbodig, gelet op de omschrijvingen in het vorige artikel.

N° 7 DE M. LAGASSE

Art. 2

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les motifs doivent être publiés ou notifiés en même temps que l'acte. Les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courent qu'à partir de la publication ou notification des motifs. »

JUSTIFICATION

Il ne suffit pas d'obtenir que les motifs aient été exprimés au moment où la décision est prise par l'autorité administrative ; il faut que la motivation soit portée à la connaissance (par notification ou éventuellement par publication) en même temps que la décision.

N° 8 DE M. LAGASSE

Art. 3

Supprimer le dernier alinéa.

JUSTIFICATION

Veut-on exclure le motif faux, inexact, inapproprié, insuffisant? Dans toutes ces hypothèses on entre dans une question de fond : un recours en annulation ne sera pas fondé sur le vice de forme.

N° 9 DE M. LAGASSE

Art. 4

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'obligation de motiver dans l'acte ne s'impose pas non plus en cas d'urgence ».

JUSTIFICATION

Il est des cas où l'explication de la motivation au moment de l'acte pourrait causer un retard préjudiciable à la bonne marche de l'administration. Bien entendu l'urgence ne signifie pas que la décision est dénuée de motifs : l'article 5 proposé par notre amendement prévoit pour ce cas un autre système de publicité des motifs.

N° 7 VAN DE HEER LAGASSE

Art. 2

Dit artikel aanvullen met het volgende lid :

« De redenen moeten tegelijk met de handeling openbaar worden gemaakt of ter kennis gebracht. De termijnen van beroep, zowel bij de rechter als bij het bestuur, gaan pas in vanaf de openbaarmaking of de kennisgeving van de redenen. »

VERANTWOORDING

Het volstaat niet dat de redenen te kennen moeten worden gegeven op het ogenblik dat het bestuursorgaan de beslissing neemt. De motivering moet tegelijk met de beslissing worden medegedeeld (bij kennisgeving of eventueel openbaarmaking).

N° 8 VAN DE HEER LAGASSE

Art. 3

Het laatste lid weglaten.

VERANTWOORDING

Is het de bedoeling een valse, onjuiste, ongepaste of ontoereikende reden uit te sluiten? Telkenmale gaat het om de grond van de zaak : een vordering tot nietigverklaring kan niet op een vormgebrek berusten.

N° 9 VAN DE HEER LAGASSE

Art. 4

Dit artikel aanvullen met het volgende lid :

« De verplichting om de motivering in de akte te vermelden geldt evenmin bij dringende noodzakelijkheid ».

VERANTWOORDING

Er bestaan gevallen waarin de toelichting van de motivering op het ogenblik van de handeling een nadelige vertraging kan meebrengen voor de goede werking van het bestuur. De dringende noodzakelijkheid betekent vanzelfsprekend niet dat er voor de beslissing geen redenen zijn : het door ons bij amendement voorgestelde artikel 5 bepaalt dat er in dat geval een andere regeling geldt voor de openbaarmaking van de redenen.

N° 10 DE M. LAGASSE

Art. 5

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Art. 5. — Lorsqu'en raison de l'urgence, dûment justifiée, la motivation dans le texte n'a pas été possible, et dans les autres cas où une motivation dans l'acte n'est pas imposée hormis ceux où la sécurité de l'Etat s'y oppose et ceux où la vie privée de tiers en souffrirait, 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.

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.

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. »

JUSTIFICATION

Ainsi qu'il est dit en justification de notre amendement principal à l'article 2 et de notre amendement à l'article 4, il ne paraît pas souhaitable d'imposer la motivation expresse dans le texte publié ou notifié à toutes les hypothèses d'acte juridique. En revanche, il serait souhaitable de prévoir un deuxième mécanisme d'explication des motifs : postérieurement à la publication de l'acte et à la demande de toute personne intéressée.

N° 11 DE M. LAGASSE

(Sous-amendement à l'amendement n° 10).

Art. 5

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

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

JUSTIFICATION

La loi 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.

N° 10 VAN DE HEER LAGASSE

Art. 5

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 5. — Indien om behoorlijk bewezen redenen van dringende noodzakelijkheid de motivering in de akte zelf onmogelijk was, alsmede in alle andere gevallen waar 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.

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.

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

VERANTWOORDING

Zoals in de verantwoording van ons amendement in hooforde op artikel 2 en ons amendement op artikel 4 wordt gesteld, is het niet aangewezen de uitdrukkelijke motivering in de openbaargemaakte of ter kennis gebrachte akte op te leggen voor alle gevallen waarin een rechtshandeling wordt gesteld. Wel is het wenselijk in een tweede mogelijkheid van toelichting van de redenen te voorzien : na de openbaarmaking van de handeling en op verzoek van welke betrokkene ook.

N° 11 VAN DE HEER LAGASSE

(Subamendement bij amendement n° 10).

Art. 5

Dit artikel aanvullen met het volgende lid :

« De in het tweede lid 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. »

VERANTWOORDING

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.

Néanmoins il a paru opportun de généraliser l'obligation prévue à l'article 5, 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 même si une disposition légale antérieure en prévoit un autre.

A. LAGASSE

Het is echter wenselijk gebleken de verplichting van artikel 5 te veralgemenen en de termijn waarover een bestuursorgaan beschikt om desgevraagd zijn redenen te doen kennen, op 15 dagen te stellen wanneer het tot die mededeling verplicht is krachtens een bijzondere wet : deze termijn, eventueel eenmaal verlengd, zal dus gelden ook als een vroegere wetsbepaling een andere termijn stelt.