

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1988

29 MAART 1988

Voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen**(Ingediend door de heer Cerexhe)**

TOELICHTING

In ons land wordt het principe gehuldigd dat de bestuurs-handelingen niet gemotiveerd behoeven te worden: het beschikkende gedeelte van een beslissing moet niet worden voorafgegaan door overwegingen die de motieven ervan kenbaar maken (1).

Dit aloude principe wordt thans door het merendeel van de auteurs aangevochten, omdat het voor de bestuurden nadelig is en omdat het in tijd en ruimte achterhaald is.

Tegenstanders van de motivering wijzen op de nadelen ervan — met name meer werk voor het bestuur — maar die nadelen wegen niet op tegen de talrijke voordelen, voor de bestuurden zowel als voor het bestuur zelf.

De bestuurde wordt door de motivering niet alleen in kennis gesteld van de redenen die ten grondslag liggen aan de bestuurshandeling, maar hij krijgt bovendien de mogelijkheid om met kennis van zaken een gesprek aan te gaan met het bestuur dat de handeling heeft verricht ten einde de beslissing eventueel « om te buigen ». In geval van beroep kan de verzoeker die de motivering van een bestreden handeling kent, beter zijn rechtsmiddelen voorbereiden. En tot slot is de motivering een waarborg dat de zaak op een ernstige en onpartijdige wijze zal worden onderzocht.

(1) Flamme, M.-A., *Cours de droit administratif*, 2e deel: « L'administration en action », blz. 72.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988

29 MARS 1988

Proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs**(Déposée par M. Cerexhe)**

DEVELOPPEMENTS

En matière de motivation des décisions administratives, notre pays connaît comme principe la dispense de motivation: « le dispositif de la décision ne doit pas être précédé de considérations qui en font connaître les motifs » (1).

Ce principe séculaire est aujourd'hui contesté par la majorité des auteurs qui voient en lui un système préjudiciable pour les administrés et dépassé aussi bien dans le temps que dans l'espace.

Il est vrai que les inconvénients souvent invoqués par les adversaires de la motivation — surcroît de travail pour l'administration — ne suffisent pas à en faire oublier les multiples avantages, tant pour l'administré que pour l'administration elle-même.

A l'administré, la motivation procure la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif en même temps qu'elle lui permet de pouvoir discuter en toute connaissance de cause avec son auteur, de manière à éventuellement pouvoir « aménager » la décision. En cas de recours, le requérant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens. Enfin, elle constitue le gage d'un examen sérieux et impartial de l'affaire.

(1) Flamme, M.-A., *Cours de droit administratif*, 2^e partie: « L'administration en action », p. 72.

Voor het bestuur heeft de motivering tot gevolg dat de betrekkingen met de bestuurden vlotter verlopen en dat het zich meer op zijn overtuigingskracht dan op dwangmiddelen kan verlaten. De motivering vergemakkelijkt tevens de controle van de hogere of de toezichhoudende overheid op het ondergeschikte bestuur.

1. DE PROBLEMATIEK VAN DE MOTIVERING IN HET BELGISCH RECHT

A. Beginsel

Een beslissing motiveren betekent dat de logische premissen, de juridische zowel als de feitelijke, samen met de beslissing zelf kenbaar worden gemaakt; het betekent dat degene die de bestuurshandeling verricht aan de belanghebbers laat weten waarom hij in een bepaalde omstandigheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt (1).

Ons recht legt aan de instantie die een bestuurshandeling verricht, niet de verplichting op haar beslissing te motiveren, tenzij uiteraard in een wet anders wordt bepaald. Vrijstelling van motiveringsplicht betekent nochtans niet dat een beslissing niet rechtmatig moet zijn; de beslissing moet, met andere woorden, steunen op objectieve, ter zake dienende en wettelijk aanvaardbare gronden (2). Het betekent enkel dat het bestuur niet voor elke genomen beslissing in het beschikende gedeelte de redenen voor die beslissing moet vermelden.

De bestuurde op wie de handeling betrekking heeft, wordt aldus geconfronteerd met een beslissing waarvan hij de redenen niet kent. Indien hij voordeel uit de beslissing haalt, is het van weinig belang te weten waarom ze werd genomen. Anders is het wanneer de beslissing hem een recht ontzegt dat hij meende te bezitten. Tenzij het bestuur spontaan aanvaardt de gevraagde uitleg te verschaffen, kan hij in dat geval de redenen van de beslissing enkel te weten komen door het administratief geschil voor de Raad van State te brengen.

De Raad van State kan dan gebruik maken van zijn bevoegdheden (3) om van de betrokken bestuursinstantie mededeling te eisen van de motieven die aan de bestreden beslissing vooraf zijn gegaan.

Dit in het Belgisch recht gehuldigde principe berust op de noodzaak van een vlotte werking van het bestuur.

B. Uitzonderingen

Sedert een veertigtal jaren kan een versterking van de procedurewaarborgen voor het publiek ten aanzien van het bestuur worden vastgesteld. Deze evolutie heeft niet alleen

Envisagée du côté de l'administration, la motivation a pour effet de rendre les relations avec les administrés plus aisées en permettant à l'autorité d'user de plus de persuasion que de coercition. De plus, elle facilite le contrôle exercé par l'autorité supérieure ou de tutelle sur l'autorité subordonnée.

1. LE PROBLEME DE LA MOTIVATION EN DROIT BELGE

A. Principe

Motiver une décision, « c'est extérioriser dans son corps même ses prémisses logiques, en droit comme en fait; c'est, de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'intention des intéressés la justification de la mise en œuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée » (1).

Notre droit n'oblige pas l'auteur d'un acte administratif à motiver sa décision, à moins, bien entendu, qu'une disposition légale en dispose autrement. Cette dispense de motivation ne signifie pas que la décision ne doit pas être justifiée, c'est-à-dire fondée sur des motifs objectifs, pertinents et légalement admissibles (2). Simplement, elle a pour effet de dispenser l'administration de devoir, pour chaque décision qu'elle prend, joindre au dispositif final les raisons qui la guident.

L'administré destinataire de l'acte se trouve par conséquent face à une décision dont il ignore quels en sont les motifs. Si la décision lui est favorable, peu importe que le citoyen ait connaissance du raisonnement. Il en est, par contre, autrement si elle a pour effet de le priver d'un droit qu'il pensait devoir lui être reconnu. Dans ce cas, à moins que l'administration accepte spontanément de fournir des explications suite à sa demande, il se verra obligé, pour connaître les motifs de la décision, d'engager une procédure administrative contentieuse devant le Conseil d'Etat.

En effet, usant de ses pouvoirs (3), celui-ci pourra alors exiger de l'administration concernée communication des motifs ayant préludé à l'acte attaqué.

Tel est le principe admis en droit belge et fondé sur la nécessité du fonctionnement rapide de l'administration.

B. Exceptions

Depuis une quarantaine d'années se développe un phénomène de renforcement des garanties procédurales du public par rapport à l'administration. Le mouvement a en quelque

(1) Flamme, M.-A., *op. cit.*

(2) Raad van State, arrest Baetens, nr. 9429 van 5 juni 1962.

(3) Wet van 23 december 1946, artikelen 15 en 16.

(1) Flamme, M.-A., *op. cit.*

(2) Conseil d'Etat, Baetens, n° 9429, 5 juin 1962.

(3) Loi du 23 décembre 1946, articles 15 et 16.

het aloude principe van de vrijstelling van motivering aangetast, maar heeft ook geleid tot de aanneming van normatieve teksten die uitdrukkelijk de motiveringsplicht bij diverse bestuurshandelingen instellen.

Dat is onder meer het geval in het domein van de ruimtelijke ordening, de stedenbouw en het leefmilieu, waar procedures vaak moeten uitmonden in met redenen omklede beslissingen. De motivering is hier nodig omdat het om procedures op tegenspraak gaat die betrekking hebben op uiteenlopende, om niet te zeggen tegengestelde belangen (1).

Dat is eveneens het geval met het toezicht op de gedecentraliseerde besturen (2) en met tuchtzaken (3). Nu eens moet de instantie die de bestuurshandeling heeft verricht, haar motieven kenbaar maken, dan weer rust die verplichting op het door de instantie geraadpleegde orgaan of comité wanneer die hun rapport of advies uitbrengen. Deze aan de beslissing voorafgaande procedure gaat daardoor gelijkenis vertonen met de gerechtelijke procedure, waarvoor krachtens artikel 97 van de Grondwet een motiveringsplicht geldt, met het doel de rechtzoekende te beschermen tegen willekeur van de rechter en het vonnis eventueel door een hogere rechtbank te laten toetsen.

Daarop voortbouwend is de Raad van State zelfs zover gegaan ook bij het ontbreken van expliciete teksten een motivering te eisen, op grond van de overweging dat de toepassing van dit grondwettelijk principe vereist is ter vrijwaring van de rechten van de verdediging (4). Voor de Raad van State gaat het hier immers over « administratieve beslissingen in betwiste zaken ».

2. DE PROBLEMATIEK VAN DE MOTIVERING IN HET VERGELIJKEND RECHT

Het mechanisme van de motivering, zoals dat in het Belgisch recht bestaat, wordt algemeen aangevochten omdat het achterhaald lijkt en omdat het de belangen van de bestuurden schaadt. Het beginsel dat beslissingen niet gemotiveerd behoeven te worden, is terug te voeren tot de traditionele opvatting van een soeverein bestuur dat beveelt, hiërarchisch is gestructureerd en extreem gecentraliseerd; een bestuur dat eenzijdige, imperatieve en dwingende, militairachtige beslissingen neemt gebaseerd op de onderwerping van de particulier aan de openbare macht en aan haar pre-

sorte affecté le principe séculaire de non-motivation en entraînant dans son sillage l'adoption de textes normatifs prévoyant expressément l'obligation de motivation de divers actes administratifs.

Ainsi en va-t-il dans les matières de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement où très souvent se rencontrent des procédures à l'issue desquelles des décisions motivées doivent être prises. La motivation s'explique alors par le fait que ces procédures, de par leur caractère contradictoire, touchent à des intérêts très divers, voire antagonistes (1).

De même, dans le domaine de la tutelle des autorités décentralisées (2) ainsi que dans le domaine disciplinaire (3). Tantôt l'auteur de l'acte est astreint à révéler ses motifs, tantôt c'est l'organe ou le comité consulté par l'auteur qui doit respecter une telle obligation dans son rapport ou son avis. La procédure préalable à la décision s'apparente alors à la procédure juridictionnelle qui, elle, en vertu de la Constitution (art. 97), implique une obligation de motivation, car il s'agit de protéger le justiciable contre l'arbitraire du juge et de permettre un éventuel contrôle du jugement par un tribunal supérieur.

Partant de ce rapprochement, le Conseil d'Etat est même allé jusqu'à exiger une motivation en l'absence de texte exprès, considérant que la nécessité de sauvegarder les droits de la défense requerrait l'application du principe constitutionnel (4). Il s'agissait, pour lui, de « décisions d'administration contentieuse ».

2. LE PROBLEME DE LA MOTIVATION EN DROIT COMPARE

Le mécanisme de la motivation tel qu'il se présente en droit belge est unanimement contesté parce qu'il semble rétrograde et qu'il nuit aux intérêts des administrés. En effet, le principe de non-motivation relève « du concept traditionnel d'une administration de souveraineté et de commandement, hiérarchisée et centralisée à l'extrême, aux décisions de type militaire, unilatérales, impératives, contraignantes, fondées sur l'assujettissement de l'individu à la puissance publique et à ses prérogatives : une administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans

(1) Zie onder meer de toestemming of de weigering om gevaarlijke, ongezonde of onbewoonbare inrichtingen te exploiteren, de weigering van bouw- of verkavelingsvergunningen, de toestemming of de weigering om afval op te slaan of te storten in het Waalse Gewest.

(2) Zie de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet.

(3) Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, artikel 94.

(4) De Raad van State, Debry, nr. 12929 van 3 mei 1968.

De Raad van State, Smeets, nr. 12914 van 24 april 1968.

De Raad van State, Gybels, nr. 12915 van 24 april 1968.

De Raad van State, Braas, nr. 10938 van 17 december 1964.

(1) Voir notamment les autorisations ou refus d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode, les refus de permis de bâtir ou de lotir, les autorisations ou refus de dépôt ou de déversement de déchets en Région wallonne.

(2) Voir articles 86 et 87 de la loi communale.

(3) Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, article 94.

(4) Conseil d'Etat, Debry, n° 12929, 3 mai 1968.

Conseil d'Etat, Smeets, n° 12914, 24 avril 1968.

Conseil d'Etat, Gybels, n° 12915, 24 avril 1968.

Conseil d'Etat, Braas, n° 10938, 17 décembre 1964.

rogatieven; een bestuur dat verbiedt, beveelt en verordent, dat zijn gunsten toekent of onttrekt zonder aan de bestuursden rekenschap af te leggen (1). Deze opvatting kon nog aanvaard worden in een tijd toen de staatsinmenging beperkt bleef tot de traditionele domeinen, maar dat is niet langer mogelijk nu die inmenging zich is gaan uitstrekken tot alle domeinen van het menselijk handelen. Gelijktijdig met die verruiming van de staatsinmenging zijn de burgers immers nieuwe rechten gaan opeisen die kunnen worden samengevat in het drieluik : « Voorlichting », « Inspraak », en « Overleg ».

De buitenlandse ervaringen op het stuk van de motivering kunnen in twee categorieën worden ondergebracht : de stelsels waarin geen enkele algemene motiveringsplicht bestaat en die waarin deze verplichting wel wordt opgelegd.

1. Stelsels waarin geen enkele algemene motiveringsplicht bestaat

België verkeert in dit geval. Het principe is algemeen bekend : in theorie dienen de besturen de redenen waarom zij een beslissing nemen niet kenbaar te maken. Er zijn evenwel uitzonderingen die hetzij voortvloeien uit de wet, hetzij door de rechtspraak zijn geconstrueerd.

Zo kan het gebeuren dat de wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat deze of gene beslissing ondanks alles gemotiveerd moet worden. Het gaat dan meestal over maatregelen die belangrijke rechten of belangen kunnen aantasten, zoals tuchtstraffen of administratieve sancties, onteigeningen en het weigeren van een toestemming of een machtiging.

Een andere regeling wordt in Finland, Zweden, Denemarken en Brazilië toegepast en bestaat erin dat de bestuurden kennis kunnen nemen van de motieven van de beslissing, niet door het bestuur te verplichten deze aan hen mede te delen maar veeleer door hen inzagte te laten nemen van de administratieve stukken met betrekking tot de beslissing die hen betreft. Op die manier kan de betrokken burger zelf de premissen van de handeling weder samenstellen.

Voorts schijnt de rechtspraak in zekere mate de nadelen te hebben ondervangen van het ontbreken van een motiveringsplicht, door in geschillen sommige bepalingen (beslissingen die in het nadeel van de belanghebbende uitvallen) zo te interpreteren dat van het bestuur impliciet een motivering wordt geëist.

2. Stelsels waarin een motiveringsplicht wordt voorgeschreven

a) Draagwijdte van de motiveringsplicht

De motiveringsplicht kan worden vastgelegd in een wetboek van administratieve procedure of in een bijzondere wet.

Zij kan verschillende vormen aannemen.

(1) Lemasurier, J., « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer ou droit d'être informé », R.D.P., 1980, blz. 1239.

rendre compte aux administrés » (1). Cette vision était acceptable lorsque l'Etat se contentait d'intervenir dans les domaines traditionnels mais s'accommode mal aujourd'hui de son interventionnisme croissant dans tous les secteurs d'activités. Car en même temps que l'administration se saisissait de ces matières complexes, les citoyens revendiquaient de nouveaux droits s'inscrivant dans ce vaste mouvement aux mots d'ordre tels que « Information », « Participation », « Concertation ».

Au regard du problème de la motivation, les expériences étrangères peuvent être classées en deux catégories : les systèmes dans lesquels aucune règle générale n'impose la motivation et les systèmes qui connaissent une règle imposant la motivation.

1. Systèmes dans lesquels aucune règle générale n'impose la motivation

C'est le système belge. Le principe est bien connu : en théorie, les administrateurs n'ont pas à révéler les causes déterminantes des mesures qu'ils prennent. Cependant, des exceptions sont souvent aménagées, qui, tantôt découlent de la loi, tantôt ont été élaborées par la jurisprudence.

Ainsi, il arrive que le législateur ait prévu expressément que telle ou telle décision devait être soumise, malgré tout, à la motivation. Il s'agit généralement de mesures susceptibles d'affecter certains droits ou intérêts importants. On vise ici les sanctions disciplinaires ou administratives, les expropriations et les refus d'agrément ou d'autorisation.

Une autre formule, appliquée en Finlande, en Suède, au Danemark et au Brésil permet aux administrés d'avoir connaissance des motifs de la décision non pas en obligeant l'administration à les leur révéler mais plutôt en leur autorisant l'accès aux documents administratifs relatifs à la décision qui les touche. De cette manière, le citoyen concerné peut reconstituer lui-même les prémisses de l'acte.

Enfin, la jurisprudence semble avoir, dans une certaine mesure, pallié les inconvénients résultant de l'absence d'une obligation de motivation : sur le plan contentieux, en interprétant certaines dispositions (les décisions désavantageuses pour l'intéressé) comme exigeant implicitement de l'Administration une motivation.

2. Systèmes dans lesquels une règle impose la motivation

a) Etendue de l'obligation de motiver

Cette obligation peut être inscrite dans un code de procédure administrative ou faire l'objet d'une loi particulière.

Elle peut se présenter suivant des formes diverses.

(1) Lemasurier, J., « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer ou droit d'être informé », R.D.P., 1980, p. 1239.

De verplichting kan in algemene bewoordingen worden omschreven en eventueel vergezeld gaan van uitzonderingen. Dat is het geval in de landen van Oost-Europa (Tsjechoslovakije, Hongarije, Joegoslavië). Ook in de Verenigde Staten, in sommige Zwitserse kantons, in Oostenrijk en in de Bondsrepubliek Duitsland legt de procedurewet een algemene motiveringsplicht op.

Daarnaast komt het voor dat de motiveringsplicht niet als algemene regel wordt voorgeschreven, maar enkel voor bepaalde beslissingen. Dat is het geval in Noorwegen en Spanje. In deze landen dient alleen een motivering te worden gegeven voor beslissingen in hoger beroep en voor die welke bepaalde rechten aan banden leggen.

Een dergelijk stelsel bestaat ook bij twee van onze naaste burens, het Groothertogdom Luxemburg en Frankrijk, waar evenwel geen wetboek van administratieve procedure bestaat.

1° In het Groothertogdom Luxemburg is op 1 december 1978 een wet betreffende de willige administratieve procedure aangenomen (1). Met het oog op de uitvaardiging van een samenstel van algemene regels waarin de willige administratieve procedure zó wordt vastgesteld dat de bestuurde de grootst mogelijke inspraak krijgt in de bestuursbeslissingen, wordt de Groothertog bij deze wet gemachtigd maatregelen te nemen die erop gericht zijn de bestuurshandelingen te doen motiveren. Op 8 juni 1979 is een verordening uitgevaardigd die bepaalt dat de beslissing uitdrukkelijk de motieven moet vermelden door middel van een op zijn minst summier vermelding van de rechtsgrond en de feitelijke overwegingen waarop de beslissing steunt, indien zij :

- weigert gunstig te beschikken op een verzoek van de belanghebbende;
- een vroegere beslissing herroept of wijzigt, tenzij de belanghebbende erom gevraagd heeft en de beslissing gunstig op zijn vraag beschikt;
- genomen wordt na een willig of een hiërarchisch beroep of na een beroep op de toezichthoudende overheid;
- genomen wordt na een raadplegingsprocedure en afwijkt van het advies dat door het adviesorgaan is uitgebracht of indien zij een afwijking van een algemene regel toestaat.

Zelfs in de gevallen waarin de motivering niet uitdrukkelijk is voorgeschreven, heeft de bestuurde op wie de beslissing betrekking heeft, het recht mededeling van de motieven te eisen. Deze bepalingen zijn van toepassing op de individuele bestuursbeslissingen.

2° In Frankrijk werd de inspraak van de bestuurden in de bestuursbeslissingen tot voor kort ongeveer op dezelfde wijze geregeld als bij ons, maar recentelijk werd een reeks wetten aangenomen die de weg vrijmaken voor een waarach-

D'abord, la règle de motivation peut figurer en termes généraux, quitte à être assortie de dérogations. C'est le cas dans les pays de l'Est (Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie). Aux Etats-Unis, au niveau général, la loi de procédure pose aussi comme règle générale la motivation, de même que dans certains cantons suisses, en Autriche, en République fédérale d'Allemagne.

Ensuite, il arrive que l'obligation de motivation ne soit pas érigée en principe général, mais qu'elle soit applicable uniquement à certaines décisions. C'est la solution choisie par la Norvège et l'Espagne. La motivation s'applique alors aux décisions rendues en appel ou limitant des droits.

Le même mécanisme a été retenu par deux de nos voisins directs mais qui, eux, ne disposent pas d'un code de procédure administrative : le Grand-Duché de Luxembourg et la France.

1° Au Grand-Duché de Luxembourg, une loi « réglant la procédure administrative non contentieuse » fut adoptée le 1^{er} décembre 1978 (1). En vue de l'édiction d'un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse de manière à permettre la participation la plus large possible de l'administré à la prise de décision administrative, le Grand-Duc est habilité à prendre des mesures imposant la motivation des actes administratifs. C'est le 8 juin 1979 qu'intervient un règlement prévoyant que « la décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle :

- refuse de faire droit à la demande de l'intéressé;
- révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit;
- intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle;
- intervient après procédure consultative, lorsqu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultatif ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale ».

Même dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs. Ces dispositions s'appliquent aux décisions administratives individuelles.

2° En France, alors que jusqu'il y a peu les mécanismes autorisant la participation des administrés aux décisions n'étaient pas éloignés des nôtres, le pays s'est doté d'un train de législations ouvrant la voie à une véritable démocratie

(1) *Mémorial administratif*, 1979, blz. 1096.

(1) *Mémorial administratif*, 1979, p. 1096.

tige administratieve democratie (1). Inzake de motivering heeft de wet van 11 juli 1979 het beginsel van de « weigering tot voorlichting » vervangen door dat van het « recht op voorlichting ».

Vóór het tot stand komen van de nieuwe wet werd de problematiek benaderd op een wijze die nauw aanleunt bij onze huidige oplossingen. Vrijstelling van motiveringsplicht was de regel, maar er waren uitzonderingen voor de tuchtregeling, het administratief toezicht, het recht i.v.m. bepaalde beroepen, de ruimtelijke ordening, stedenbouw, de vrijheden. Bovendien tendeerde de rechtspraak van de administratieve rechtscolleges naar een uitbreiding van de gevallen waarin de motieven van de handeling moesten worden vermeld.

De wet van 1979 bepaalt dat voortaan met redenen moeten worden omkleed de individuele maatregelen die aan natuurlijke of rechtspersonen nadeel berokkenen en die de uitoefening van de grondrechten beknotten of die, meer algemeen, als een politimaatregel moeten worden beschouwd, een straf opleggen, aan een vergunning beperkende voorwaarden verbinden, bepaalde verplichtingen opleggen, een beslissing waarbij rechten worden toegekend intrekken of opheffen, of weigeren een voordeel toe te kennen aan personen die voldoen aan de wettelijke voorwaarden om daarop aanspraak te kunnen maken. De wet bepaalt verder dat individuele bestuursbeslissingen die afwijken van bij wet of verordening bepaalde algemene regels, eveneens met redenen moeten worden omkleed.

Bedoeld worden de beslissingen genomen door de Staat, de lagere overheden, de openbare instellingen en zelfs de publiekrechtelijke rechtspersonen die bepaalde prerogatieven van openbare macht bezitten, zoals de instellingen van de sociale zekerheid.

Inzake de vormvereisten bepaalt de wet dat de motivering schriftelijk moet zijn en dat ze de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

b) Grenzen van de motiveringsplicht

Algemeen wordt aanvaard dat de motiveringsplicht uit veiligheidsoverwegingen kan worden beperkt.

Het verspreiden van inlichtingen kan in bepaalde gevallen schade berokkenen aan de externe of interne veiligheid van de Staat. Om die reden moeten dergelijke inlichtingen geheim gehouden worden.

Ook voor de particulieren kan er een risico bestaan, aangezien sommige inlichtingen hun belangen kunnen schaden: dat is het geval met inlichtingen die betrekking hebben op hun privé-leven of op hun beroepsactiviteit. Het groothertogelijk besluit stelt als limiet « de eerbied voor het privé-leven van derden ».

(1) Wet van 24 december 1976 tot instelling van een ombudsman; wet van 6 januari 1978 houdende diverse maatregelen tot verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en het publiek alsmede diverse bepalingen van administratieve, sociale en fiscale aard.

administrative (1). Concernant la motivation, une loi du 11 juillet 1979 règle la question en abandonnant le principe du « refus d'informer » pour celui du « droit d'être informé ».

Avant la nouvelle loi, la problématique était envisagée de façon très comparable à nos solutions actuelles. Ainsi, la règle était celle de la non-motivation, assortie d'exceptions concernant le régime disciplinaire, les mesures de tutelle, le droit professionnel, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le domaine des libertés. De plus, la juridiction administrative avait développé une jurisprudence favorable à une extension des cas où les motifs de l'acte devaient être formulés.

La loi de 1979 prévoit que doivent dorénavant être motivées les mesures individuelles, défavorables à des personnes physiques ou morales et qui « restreignent l'exercice des libertés publiques, ou, de manière générale, constituent une mesure de police, infligent une sanction, subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives, ou imposent des sujétions, retirent ou abrogent une décision créatrice de droits, refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ». Plus loin, on ajoute que sont également soumises à motivation « les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement ».

Sont visées, les décisions prises par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et même les personnes morales de droit public investies de certaines prérogatives de puissance publique, telles que les organismes de sécurité sociale.

Quant à la forme de la motivation, on exige qu'elle soit écrite et qu'elle comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

b) Limites à l'obligation de motiver

Les limites unanimement admises à l'obligation de motiver tiennent à des considérations de sécurité.

Il pourrait arriver que la divulgation d'informations puisse nuire à la sécurité de l'Etat, extérieure ou intérieure. C'est pourquoi de telles informations doivent rester secrètes.

Un risque peut également exister pour les particuliers dans la mesure où certaines informations pourraient nuire à leurs intérêts: qu'on pense à des renseignements ayant trait à leur situation personnelle ou à leur activité professionnelle. Le règlement grand-ducal pose comme limite le « respect de la vie privée des tiers ».

(1) Loi du 24 décembre 1976 instituant un médiateur; loi du 6 janvier 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

c) Wijze van mededeling van de motieven

Wanneer moet het bestuur de redenen van zijn beslissing kenbaar maken ?

Een eerste mogelijkheid is dat het bestuur dit moet doen nog vóór de uitvaardiging van de maatregel. Het voordeel daarvan is dat de motieven afzonderlijk aan de belanghebbende worden medegedeeld zodat alleen hij er kennis van kan nemen, en dat beoordelingen of feiten die hij liever niet in ruime kring bekendgemaakt ziet, ook niet aan het publiek worden prijsgegeven (1). Deze manier van doen schijnt niet wijd verbreid te zijn. Ze komt voor in het kader van de wetgeving op het openbaar ambt, waarbij bepaalde maatregelen slechts mogen worden genomen nadat het dossier aan de betrokkene is medegedeeld.

Er kan ook worden geëist dat de motivering gegeven wordt op de dag dat de beslissing wordt genomen. Dat betekent dat de motivering automatisch dient te geschieden. In deze veronderstelling maken beslissing en motivering één geheel uit. Dat is onder meer het geval in het Groothertogdom Luxemburg en in Frankrijk.

Een laatste mogelijkheid bestaat erin de motieven slechts op verzoek van de belanghebbende te vermelden; deze oplossing steunt op de overweging dat de motiveringsplicht enkel is voorgeschreven in het belang van de particulieren en dat zij dus de enigen zijn die daarover te oordelen hebben. In Noorwegen werd voor bepaalde beslissingen voor deze oplossing geopteerd, terwijl dat in Groot-Brittannië voor alle maatregelen het geval is. In Frankrijk bepaalt de wet dat impliciete beslissingen en beslissingen in spoedeisende gevallen niet automatisch, maar enkel op verzoek van de belanghebbende moeten worden gemotiveerd.

3. EEN NIEUWE BENADERING VAN DE MOTIVERING

Het motiveringsbeginsel wordt dus in vele buitenlandse wetgevingen op verschillende manieren georganiseerd.

Naast deze buitenlandse voorbeelden dient ook verwezen te worden naar de vele verklaringen en resoluties die op Europees vlak zijn aangenomen en waarin wordt aangedrongen op de erkenning van het recht van de burger om inzage te krijgen van de motieven die tot bestuursbeslissingen hebben geleid.

Eerst en vooral is er het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat in artikel 10 het recht verkondigt van een ieder om informatie te ontvangen.

Voorts heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 28 september 1977 een resolutie aangenomen (nr. 77/31 betreffende de bescherming van de enkeling tegen bestuurshandelingen) waarin wordt bepaald dat « wanneer een bestuurshandeling afbreuk doet aan zijn rechten, zijn

c) Le mode de communication des motifs

La question est de savoir à quel moment l'administration est tenue de révéler les motifs de sa décision.

Une première solution est de lui imposer cette communication avant le prononcé de la mesure. L'avantage de ce système réside dans le fait que les motifs « sont transmis séparément à l'intéressé afin de n'être connus que de lui seul, ce qui (permet) d'éviter la divulgation d'appréciations ou de faits qu'il ne tiendrait pas à rendre publics » (1). Cette façon de procéder semble ne pas être fréquente. On la rencontre à l'occasion de mesures prises dans le cadre du droit de la fonction publique : certaines mesures ne pourront être prises qu'après communication du dossier à l'intéressé.

Ensuite, on peut exiger la motivation à la date de la prise de décision. Cela implique une motivation s'opérant automatiquement. Dans cette hypothèse, décision et motifs font corps. C'est notamment le cas au Grand-Duché de Luxembourg et en France.

Enfin, on a imaginé que la motivation ne devait intervenir que lorsque l'intéressé en faisait la demande, considérant que puisque la motivation était imposée dans l'intérêt des particuliers, ceux-ci étaient seuls juges en la matière. C'est le cas en Norvège pour certaines décisions et en Grande-Bretagne pour toute mesure. En France, la loi a prévu que les décisions implicites et celles prises en cas d'urgence absolue ne devaient pas être motivées d'office, mais seulement sur demande de l'intéressé.

3. UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MOTIVATION

De nombreuses législations étrangères organisent donc à des degrés divers le principe de la motivation.

A ces exemples étrangers, il convient d'ajouter qu'au niveau européen, déclarations et résolutions se multiplient afin de faire reconnaître la primauté du droit du citoyen d'être informé des motifs conduisant aux décisions administratives.

En premier lieu, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclame, en son article 10, le droit de toute personne à recevoir des informations.

Ensuite, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 28 septembre 1977 une résolution (77/31 « sur la protection des individus au regard des actes de l'administration ») dans laquelle il précise que « lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés

(1) Wiener, C., « La motivation des décisions administratives en droit comparé », RIDC, 1969, blz. 793.

(1) Wiener, C., « La motivation des décisions administratives en droit comparé », RIDC, 1969, p. 793.

vrijheden of zijn belangen, de belanghebbende in kennis wordt gesteld van de gronden waarop die handeling steunt ».

Ten slotte heeft de Europese Milieuconferentie op haar vergadering te Salzburg in 1980 ermee ingestemd dat de overheid elke beslissing moet motiveren ten einde duidelijk te maken op welke wijze ze rekening heeft gehouden met de verkregen informatie (punt 1.3).

Het is de bedoeling van de indiener van dit wetsvoorstel om, door middel van een afzonderlijke wetgeving, in het Belgisch administratief bestel het algemene principe in te voeren van de uitdrukkelijke motiveringsplicht voor de bestuurshandelingen als tegenhanger van het fundamentele recht van de bestuurdde om de gronden te kennen van de beslissing die op hem betrekking heeft.

Ten einde de doeltreffendheid van het stelsel te verzekeren, moet deze motiveringsplicht zeer ruim worden toegepast, zowel *ratione personae* als *ratione materiae*.

Zo wil artikel 1, waarin het begrip bestuur wordt omschreven, de motiveringsplicht opleggen aan alle besturen die wegens hun aard of hun activiteit een bestuursfunctie vervullen.

De bestuurden, ten gunste van wie het stelsel wordt voorgesteld, dienen evenmin in al te beperkende zin omschreven te worden ten einde ook andere dan Belgische natuurlijke of rechtspersonen het recht toe te kennen inzage te krijgen van de motieven van de bestuurshandelingen die op hen betrekking hebben.

Het in artikel 2 bepaalde principe heeft betrekking op de eenzijdige bestuurshandelingen met een individuele strekking. Te noteren valt dat, in tegenstelling tot sommige bestaande wetgevingen, geen opsomming wordt gegeven van bepaalde categorieën van bestuurshandelingen, aangezien het de bedoeling is de uitdrukkelijke motiveringsplicht te doen gelden voor elke bestuurshandeling. De enige toegestane uitzonderingen zijn die welke in artikel 4 van het voorstel zijn vermeld. Zij zijn ingegeven door overwegingen met betrekking tot de veiligheid van de Staat zowel als van particulieren, en door de overweging dat de goede werking van het bestuur niet noodloos gehinderd mag worden.

De urgentie mag nooit een reden zijn om zich aan de motiveringsplicht te onttrekken (art. 6). Het tegengestelde zou onvermijdelijk leiden tot de uitholling van het principe, zoals vaak gebeurt in wetgevingen waarin het bestuur naar de urgentie kan verwijzen om een beslissing helemaal niet of pas achteraf te motiveren. Aangezien in dit voorstel de motieven een verplicht onderdeel vormen van de beslissing die in de handeling is besloten, kan er geen sprake van zijn ze van elkaar te scheiden. Zelfs een beslissing die in een spoedeisend geval genomen wordt, moet op motieven steunen. Er is dan ook geen enkele reden om deze motieven niet in het corpus van de beslissing zelf te vermelden.

In die geest maakt dit wetsvoorstel het voor het bestuur eveneens onmogelijk zich aan de motiveringsplicht te ont-

ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde ».

Enfin, en 1980, la Conférence européenne sur l'environnement réunie à Salzbourg a admis que « les autorités publiques doivent motiver toute décision afin de faire apparaître la façon dont elles ont tenu compte de l'information reçue » (point 1.3).

L'auteur de la présente proposition entend poursuivre le but d'introduire dans le système administratif belge une législation autonome visant à ériger en principe général l'obligation de motiver formellement les actes des autorités administratives, obligation qui constitue la contrepartie de ce droit fondamental qu'a l'administré d'être informé des motifs ayant conduit à la décision le concernant.

Cette obligation doit avoir un champ d'application très large, aussi bien *ratione personae* que *ratione materiae*, considérant que c'est de cette condition que dépend l'effectivité du système.

Ainsi, l'article premier, lorsqu'il définit la notion d'autorité administrative, entend soumettre à l'obligation toutes les autorités qui, en raison de leur nature ou de leur activité, remplissent une fonction administrative.

En ce qui concerne les bénéficiaires du système proposé — les administrés —, il s'agissait de ne pas être trop restrictif non plus, de manière à permettre à d'autres personnes (physiques ou morales) que les nationaux de bénéficier du droit à la motivation des actes administratifs les concernant.

Le principe, énoncé à l'article 2, vise les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle. On constatera que, contrairement à certaines législations existantes, on a préféré ne pas procéder par énumération de catégories d'actes bien déterminés, l'intention étant que tout acte administratif doit faire l'objet d'une motivation formelle. Les seules limitations autorisées sont celles imposées par l'article 4 de la proposition. Elles sont dictées par le souci de sécurité, à la fois aux niveaux national et individuel, ainsi que par celui de ne pas nuire inutilement au bon déroulement de l'action administrative.

L'urgence ne peut en aucun cas constituer une échappatoire à l'obligation (art. 6). Une disposition contraire aurait inévitablement pour effet de vider le principe de sa substance, comme c'est souvent le cas dans les législations qui l'ont érigée en circonstance autorisant l'administration soit à ne pas motiver, soit à motiver postérieurement à la décision. Ici, les motifs étant considérés comme le corollaire obligé de la décision contenue dans l'acte, il ne peut être question d'opérer une dissociation. En effet, si l'autorité administrative décide dans un contexte d'urgence, et puisque sa décision se base de toute façon sur des motifs, il n'y a pas de raison pour que ces motifs ne soient pas exprimés dans le corps de l'acte.

Dans le même ordre d'idées, la proposition de loi ne permet pas non plus à l'autorité administrative d'échapper à

trekken door vage, duistere of niet ter zake dienende bewoordingen te gebruiken. Artikel 3 bepaalt namelijk dat de motivering duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw moet zijn. Hetgeen uitdrukkelijk moet worden vermeld is de redenering die tot de beslissing heeft geleid. Die redenering moet sluitend zijn; zij mag geen zwakke plekken vertonen.

Sommige stelsels voorzien slechts in de uitdrukkelijke motiveringsplicht indien de bestuurde zelf naar de motieven vraagt. Met het oog op de gelijke behandeling van alle bestuurden ging de voorkeur uit naar het voorschrijven van een automatische motivering (artikel 3) en de spontane mededeling van de beslissing (artikel 5). Het komt ons voor dat een andere oplossing eveneens tot een uitholling van het principe zou leiden, aangezien vele burgers wellicht zouden aarzelen om een dergelijke motivering te eisen, gewoon als ze zijn aan de relatie van gezag — onderdanigheid die nog steeds de betrekkingen tussen het bestuur en de bestuurden bepaalt.

Tot slot hebben wij geoordeeld dat het nuttig kan zijn ook een motivering op te leggen voor handelingen die gevolgen kunnen hebben voor een ander bestuur. Hier staat ons minder de bescherming voor ogen van degenen tot wie de handeling is gericht dan wel de goede samenwerking tussen de besturen onderling, evenals de eisen van het administratieve toezicht.



VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder :

— Bestuurshandeling :

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die gevolgen kan hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

— Bestuur :

- a) De bestuursorganen van de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies en de gemeenten;
- b) De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

— Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

l'obligation qui pèse sur elle en employant des formules vagues, obscures ou qui n'épousent pas les circonstances de l'affaire. L'article 3 exige en effet une motivation qui soit claire, précise, complète et véritable. C'est le raisonnement conduisant à la décision qui doit être formalisé dans l'acte. Or ce raisonnement se doit d'être rigoureux, sans faille.

Certains systèmes prévoient que l'obligation de motiver formellement n'existe qu'à partir du moment où l'administré en fait la demande. Dans un souci d'offrir à tous les administrés les mêmes avantages, il a semblé beaucoup plus satisfaisant d'exiger une motivation automatique (article 3) et une communication de la décision qui soit spontanée (article 5). Une autre solution nous semblerait vider également le principe de sa substance dans la mesure où bon nombre d'entre eux hésiteraient à exiger une telle justification, trop habitués à cette relation autorité-soumission qui prévaut encore à l'heure actuelle dans les rapports entre l'administration et les administrés.

Enfin, il nous a paru utile d'exiger également la motivation des actes susceptibles de produire des effets à l'égard d'une autre autorité administrative. Dans cette hypothèse, c'est moins l'aspect protecteur des destinataires des actes que les exigences d'une bonne collaboration entre les administrations qui sont envisagés. De même que les impératifs du contrôle administratif.

E. CEREXHE.



PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

— Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui est susceptible de produire des effets à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

— Autorité administrative :

- a) Les administrations de l'Etat, des Régions, des Communautés, des provinces et des communes;
- b) Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

— Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

ART. 2

De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

ART. 3

De opgelegde motivering bestaat in het duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw vermelden in de akte zelf, van de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen.

ART. 4

De bij deze wet voorgeschreven motiveringsplicht is niet van toepassing indien :

a) De motivering van de handeling de veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen of afbreuk kan doen aan de eerbied voor het privé-leven van derden;

b) De beslissing die in de handeling besloten ligt, volledig in het voordeel van de belanghebbende uitvalt, op voorwaarde evenwel dat zij de rechten of de belangen van derden niet aantast.

ART. 5

De verplichting om de bestuurshandelingen te motiveren houdt eveneens de verplichting in om deze spontaan mede te delen aan de personen of andere besturen op wie de daarin besloten beslissingen betrekking hebben.

ART. 6

Dringende noodzakelijkheid ontslaat het bestuur niet van de plicht zijn handelingen uitdrukkelijk te motiveren, noch van de plicht ze aan de betrokken personen of andere besturen mede te delen.

ART. 7

Deze wet is slechts van toepassing op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen dan die bepaald in de voorgaande artikelen.

ART. 2

Les actes administratifs des autorités visées à l'article premier doivent obligatoirement faire l'objet d'une motivation formelle.

ART. 3

La motivation exigée consiste en l'indication claire, précise, complète et véritable, dans le corps même de l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

ART. 4

L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'applique pas lorsque :

a) L'indication des motifs de l'acte risquerait de compromettre la sécurité de l'Etat ou de porter atteinte au respect de la vie privée des tiers;

b) La décision contenue dans l'acte se révèle être entièrement favorable à l'intéressé, à condition toutefois qu'elle ne nuise pas aux droits ou intérêts des tiers.

ART. 5

L'obligation de motiver les actes administratifs emporte celle de les communiquer spontanément aux personnes ou autorités concernées par les décisions y contenues.

ART. 6

L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes, ni de leur communication aux personnes ou autorités concernées.

ART. 7

La présente loi ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles qui précèdent.

E. CEREXHE.