

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

4 OCTOBRE 1991

PROJET DE LOI

**complétant l'article 84
des lois coordonnées
sur le Conseil d'Etat**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR, DES AFFAIRES
GENERALES, DE L'EDUCATION ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)

PAR
M. BERTOUILLE

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi,
transmis par le Sénat, au cours de sa réunion du
25 septembre 1991.

**Ce projet de loi a été examiné en réunion publique de
commission.**

(1) Composition de la Commission :
Président : M. Bossuyt.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.	MM. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, De Clerck, Van Peel, Van Wambeke.
P.S. MM. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.	MM. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mme Jacobs, Léonard (J.-M.).
S.P. MM. Bossuyt, Peeters, Timmermans.	MM. Baldewijns, Bartholomeeusens, Hancké, Vanvelthoven.
P.V.V. MM. Beysen, Cortois, Van houtte.	MM. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.	MM. De Decker, Klein, Nols.
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.	MM. Charlier (Ph), Lebrun, Michel (J.).
V.U. Mme Brepoels, M. Vanhorenbeek.	MM. Coveliers, Gabriëls, Van Varenbergh.
Ecolo/ Agalev M. Daras.	MM. De Vlieghere, Van Durme.

Voir :

- 1718 - 90 / 91 :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

4 OKTOBER 1991

WETSONTWERP

**tot aanvulling van artikel 84 van
de gecoördineerde wetten
op de Raad van State**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN, DE
ALGEMENE ZAKEN, DE OPVOEDING
EN HET OPENBAAR AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER BERTOUILLE

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig door de Senaat
overgezonden wetsontwerp besproken tijdens haar
vergadering van 25 september 1991.

**Dit wetsontwerp werd besproken in openbare commissie-
vergadering.**

(1) Samenstelling van de Commissie :
Voorzitter : de heer Bossuyt.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.	HH. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, De Clerck, Van Peel, Van Wambeke.
P.S. HH. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.	HH. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mevr. Jacobs, Léonard (J.-M.).
S.P. HH. Bossuyt, Peeters, Timmermans.	HH. Baldewijns, Bartholomeeusens, Hancké, Vanvelthoven.
P.V.V. HH. Beysen, Cortois, Van houtte.	HH. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.	HH. De Decker, Klein, Nols.
P.S.C. HH. Detremmerie, Jérôme.	HH. Charlier (Ph), Lebrun, Michel (J.).
V.U. Mevr. Brepoels, H. Vanhorenbeek.	HH. Coveliers, Gabriëls, Van Varenbergh.
Ecolo/ Agalev H. Daras.	HH. De Vlieghere, Van Durme.

Zie :

- 1718 - 90 / 91 :

— N° 1 : Wetsontwerp overgezonden door de Senaat.

1. — DISCUSSION

Le Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des Services publics et des Institutions scientifiques et culturelles nationales rappelle que le projet à l'examen est issu d'une initiative parlementaire du sénateur Henrion.

Le Ministre appuie le texte proposé, en vertu duquel l'autorité qui demandera à la section de législation du Conseil d'Etat de rendre un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, sera contrainte, à l'avenir, de motiver spécialement une telle demande d'urgence.

*
* * *

Votre rapporteur exprime un certain nombre de considérations.

Il n'existe à ce jour aucun recours contre l'autorité qui, conformément à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a demandé un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours.

En revanche, une telle possibilité est prévue à l'article 3, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées, aux termes duquel l'urgence invoquée par les autorités — qui implique qu'aucun avis ne doit être demandé — doit être spécialement motivée.

Dans ce cas, la section d'administration du Conseil d'Etat (lorsqu'il s'agit de recours en annulation d'arrêts réglementaires), les Chambres législatives (lorsqu'il s'agit de projets de loi), ou les conseils régionaux ou communautaires (lorsqu'il s'agit de projets de décret ou d'ordonnance) peuvent se prononcer sur l'absence de motivation ou sur le bien-fondé des raisons qui motivent le recours à la procédure d'exception.

Le projet de loi à l'examen, qui lie aussi les exécutifs régionaux et communautaires, vise à rendre ce système applicable à la procédure prévue à l'article 84.

Cette solution s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une évolution qui tend à étendre l'obligation de motiver les actes de droit administratif.

On peut citer à cet égard la récente loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (*Moniteur belge* du 12 septembre 1991).

Etant donné que l'acte par lequel le Gouvernement demande au Conseil d'Etat de donner un avis peut être considéré également comme un acte administratif, il est normal que cet acte soit motivé, surtout lorsque la procédure exceptionnelle de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est invoquée.

Pour une meilleure compréhension de la conception qui prévaut désormais en ce qui concerne la motivation des actes administratifs, conception qui

1. — BESPREKING

De Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen herinnert eraan dat een parlementair initiatief van senator Henrion aan de basis ligt van dit wetsontwerp.

De Minister steunt de voorliggende tekst die ertoe strekt dat de Overheid, die de Afdeling Wetgeving van de Raad van State verzoekt een advies uit te brengen binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, voortaan dit verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen moet omkleden.

*
* * *

Uw rapporteur wenst hier nog een aantal bedenkingen aan toe te voegen.

Tot op heden is geen beroep mogelijk tegen de Overheid die, conform artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een advies binnen een termijn van ten hoogste 3 dagen heeft gevraagd.

Zulks is daarentegen wel mogelijk bij toepassing van artikel 3, § 1, van dezelfde gecoördineerde wetten, waarbij de door de Overheid ingeroepen hoogdringendheid — hetgeen impliceert dat geen advies moet worden gevraagd — met bijzondere redenen moet zijn omkleed.

In laatstgenoemd geval is een uitspraak mogelijk van de Afdeling Administratie van de Raad van State (bij beroepen tot nietigverklaring van verordenende besluiten), van de Wetgevende Kamers (bij ontwerpen van wet) of van de Gewest- of Gemeenschapsraden (bij ontwerpen van decreet of ordonnantie), en dit over het ontbreken van de motivering of over de gegrondheid van de redenen die het beroep op de uitzonderingsprocedure rechtvaardigen.

Dankzij dit wetsontwerp, dat ook de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven bindt, wordt eenzelfde systeem nu ook toepasselijk op artikel 84.

Dergelijke oplossing sluit daarenboven aan bij het streven naar een uitbreiding van de verplichte motivering van administratiefrechtelijke handelingen.

Meer in het bijzonder zij in dat verband verwezen naar de recente wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (*Belgisch Staatsblad* van 12 september 1991).

Aangezien de handeling waarbij de Regering een advies vraagt aan de Raad van State ook als een bestuurshandeling kan worden beschouwd, is het normaal dat zij gemotiveerd wordt, vooral wanneer de uitzonderingsprocedure van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt ingeroepen.

Voor een beter begrip van de nieuwe zienswijze inzake de motivering van bestuurshandelingen, die mede onderhavig wetsontwerp schraagt, is het nut-

constitue un des fondements du projet à l'examen, il est utile de renvoyer aux développements de la proposition de loi du sénateur Cerexhe, proposition qui est devenue par la suite la loi du 29 juillet 1991 précitée :

a) *Sur le principe de la motivation au droit belge :*

« 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 ».

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. 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, de ses pouvoirs, celui-ci pourra alors exiger de l'administration concernée communication des motifs ayant prélué à l'acte attaqué.

Tel est le principe admis en droit belge et fondé sur la nécessité du fonctionnement rapide de l'administration » (Doc. Sénat, n° 215/1, S.E. 1988, p. 2).

b) *La nouvelle approche de l'obligation de 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 fonda-

tig te verwijzen naar de toelichting van Senator Cerexhe bij zijn wetsvoorstel dat achteraf de hogerge-noemde wet van 29 juli 1991 is geworden :

a) *Over het beginsel van de motivering in het Belgisch recht :*

« 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 belanghebbenden laat weten waarom hij in een bepaalde omstandigheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Ons recht legt aan de instantie die een bestuurs-handeling 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, terzake dienende en wettelijk aanvaardbare gronden. Het betekent enkel dat het bestuur niet voor elke genomen beslissing in het beschikkende 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 onttrekt 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 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 » (Stuk Senaat, n° 215/1, B.Z. 1988, blz. 2).

b) *De nieuwe benadering van de motiveringsplicht :*

« 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 fun-

mentales 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 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 (article 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

damentele 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 (n° 77/31 betreffende de bescherming van de enkeling tegen bestuurshandelingen) waarin wordt bepaald dat *wanneer een bestuurshandeling afbreuk doet aan zijn rechten, zijn 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 teneinde 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.

Teneinde 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 bestuurdde, ten gunste van wie het stelsel wordt voorgesteld, dienen evenmin in al te beperkende zin omschreven te worden teneinde 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 nodeloos gehinderd mag worden.

De urgentie mag nooit een reden zijn om zich aan de motiveringsplicht te onttrekken (artikel 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

motiver, soit à motiver postérieurement à la décision. Ici, les motifs étant considérés comme le corrolaire obligé de la décision contenue dans l'acte, il ne peut être question d'opérer une dissociation. En effet, si l'autorité administrative décide sans 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 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 » (Doc. Sénat n° 215/1, S.E. 1988, pp. 7-9).

II. — VOTE

L'article unique, et par conséquent le projet de loi, sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

A. BERTOUILLE

Le Président,

G. BOSSUYT

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 motiveeringsplicht te onttrekken door vage, duistere of niet terzake 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 motiveeringsplicht 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 » (Stuk Senaat, n° 215/1, B.Z. 1988, blz. 7-9).

II. — STEMMING

Het enig artikel en bijgevolg het wetsontwerp wordt eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

A. BERTOUILLE

De Voorzitter,

G. BOSSUYT