

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 februari 2003

WETSVOORSTEL

**tot wijziging, wat de geheime stemming
betreft, van de wet van 29 juli 1991
betreffende de uitdrukkelijke motivering
van de bestuurshandelingen**

(ingediend door
mevrouw Pierrette Cahay-André en
de heren Jacques Chabot en
Claude Eerdeken)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 février 2003

PROPOSITION DE LOI

**modifiant, en ce qui concerne
les scrutins secrets, la loi du 29 juillet 1991
relative à la motivation formelle
des actes administratifs**

(déposée par Mme Pierrette Cahay-André et
MM. Jacques Chabot
et
Claude Eerdeken)

SAMENVATTING

De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schrijft de uitdrukkelijke motivering voor van de rechtshandelingen met individuele strekking die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur. De indieners stellen vast dat die verplichting problemen oplevert wanneer bij wet voorzien is in een geheime stemming, aangezien de motivering er in dat geval per definitie niet tot uiting komt.

De indieners stellen bijgevolg voor de wet van 29 juli 1991 te wijzigen en in de wettekst zelf een uitzondering op de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van een bestuurshandeling met individuele strekking op te nemen, te weten wanneer een andere wettekst uitdrukkelijk voorziet in de geheime stemming om die handeling te verrichten.

RÉSUMÉ

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose la motivation formelle des actes juridiques de portée individuelle ayant pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative. Les auteurs constatent que cette obligation pose problème lorsqu'une disposition légale prévoit la tenue d'un scrutin secret car, par définition, la motivation n'y est pas exprimée.

Les auteurs proposent donc de modifier la loi du 29 juillet 1991 et de prévoir, dans le texte légal, lui-même, une exception à l'obligation de motiver formellement un acte administratif à portée individuelle lorsqu'un autre texte de loi prévoit explicitement le scrutin secret pour poser cet acte

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
cdH	:	Centre démocrate Humaniste
SP.A	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : publicaties@deKamer.be		e-mail : publications@laChambre.be	

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepaalt terecht dat wie een bestuurshandeling stelt, de rechtshandelingen met individuele strekking die beogen rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moet motiveren. De opgave van de reden waarom een beslissing is genomen beantwoordt immers aan het transparantiebeginsel.

Bij de concrete toepassing van de wet rijzen echter juridische problemen in verband met de geheime stemming; dat wordt bevestigd aan de hand van de rechtspraak van de Raad van State. Zowel voor als na de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 29 juli 1991 gaan de rechtsleer en de beginselen van dit administratieve rechtscollege in die zin; de verplichtingen van het bestuur zijn onnauwkeurig vastgelegd¹.

Het gevolg is dat wie beslissingen neemt, het steeds moeilijker heeft de geheime stemming en de verplichting tot uitdrukkelijke motivering op elkaar af te stemmen. Zo behoort een gemeenteraadslid of politieraadslid zijn in het stemhokje bij geheime stemming geuite voorkeur voor een kandidaat voor een bepaalde functie per definitie niet te verantwoorden. Nadien heeft de gemeenteraad of politieraad de grootste moeite om alle individuele, niet-geuite motiveringen te synthetiseren.

Ondanks de voortdurende ontwikkeling van de rechtspraak zijn de geheime stemming en de verplichting tot uitdrukkelijke motivering wel degelijk onverenigbaar. Zo voorziet artikel 100 van de nieuwe gemeentewet in de geheime stemming in verband met sommige personeelskwesties, met de bedoeling de vrijheid van mening van de verkozen mandatarissen te vrijwaren. Dat is een pijler van onze democratie. Het instellen van de uitdrukkelijke motivering van deze collectieve keuzes is een hachelijke zaak, die vooral zal leiden tot een toename van de geschillen. Met het aantal afgewezen kandidaten stijgt ook het aantal gevallen waarin beroep wordt ingesteld, en dat komt de rechtszekerheid allerminst ten goede.

¹ Zie zowel de arresten nr. 22.428 van 18 juli 1982, nr. 28.486 van 18 juni 1985, nr. 26.358 van 15 april 1986 en nr. 33.782 van 17 januari 1990, als de arresten nr. 50.620 van 7 december 1994, nr. 50.621 van 7 december 1994, nr. 55.194 van 18 september 1995, nr. 57.936 van 31 januari 1996, nr. 60.357 van 21 juni 1996, nr. 64.252 van 29 januari 1997, nr. 65.254 van 17 maart 1997, nr. 66.237 van 14 mei 1997, nr. 67.859 van 29 augustus 1997 en nr. 91.531 van 11 december 2000.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose justement à l'administrateur actif, une obligation de motivation formelle des actes juridiques de portée individuelle ayant pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative. Il est, en effet, conforme au principe de transparence d'énoncer le pourquoi d'une décision.

Cependant, des difficultés juridiques surgissent au quotidien, et la jurisprudence du Conseil d'État le confirme, avec les votes au scrutin secret. La doctrine et les principes de la juridiction administrative, tant antérieurement que postérieurement à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, sont abondants et définissent de manière imprécise les obligations de l'administration¹.

Il en résulte que les décideurs sont de plus en plus en difficulté pour combiner le vote au scrutin secret et l'obligation de motivation formelle. Par définition, un conseiller communal ou un conseiller de police, par exemple, n'a pas à justifier le choix qu'il exprime, dans l'isoloir au scrutin secret, au profit d'un candidat à une fonction. Le conseil communal ou le conseil de police éprouve ensuite les plus grandes difficultés à synthétiser collectivement la somme des motivations individuelles qui n'ont pas été exprimées.

Nonobstant l'évolution constante de la jurisprudence, il y a bel et bien incompatibilité entre le vote au scrutin secret et l'obligation de motivation formelle. Lorsque la nouvelle loi communale en son article 100, par exemple, prévoit le scrutin secret sur certaines questions de personnel, elle entend garantir la liberté de pensée des mandataires élus. C'est là un fondement de notre démocratie. L'ajout d'une motivation formelle à ces choix collectifs constitue un exercice périlleux dont l'effet principal est de nourrir le contentieux. Les candidats non retenus multiplient les recours et la stabilité juridique en est très affectée.

¹ Voir tant les arrêts n° 22.428 du 18 juillet 1982, n° 28.486 du 18 juin 1985, n° 26.358 du 15 avril 1986 et n° 33.782 du 17 janvier 1990 que les arrêts n° 50.620 du 7 décembre 1994, n° 50.621 du 7 décembre 1994, n° 55.194 du 18 septembre 1995, n° 57.936 du 31 janvier 1996, n° 60.357 du 21 juin 1996, n° 64.252 du 29 janvier 1997, n° 65.254 du 17 mars 1997, n° 66.237 du 14 mai 1997, n° 67.859 du 29 août 1997 et n° 91.531 du 11 décembre 2000.

Een en ander mag blijken uit de massa verzoeken die werden ingediend tegen de aanwijzing van korpschefs van de lokale politie. De uitdrukkelijke motivering wordt systematisch aan de kaak gesteld. De democratisch gemaakte keuzes worden betwist en gebruikt om beroep in te stellen. Tal van korpschefs verkeren in de grootste onzekerheid omtrent hun functie. Mogelijk zullen ze daarover pas zekerheid hebben na afloop van de termijn van vijf jaar waarvoor ze zijn aangewezen, te weten wanneer de Raad van State uitspraak zal hebben gedaan over het beroep tot vernietiging.

Gelet op deze vaststellingen en bedenkingen stellen we voor de voornoemde wet van 29 juli 1991 te wijzigen en in de wettekst zelf een uitzondering op te nemen op de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van een bestuurshandeling met individuele strekking, wanneer een andere wettekst uitdrukkelijk in de geheime stemming voorziet om die handeling te verrichten.

Pour preuve, la multitude des requêtes introduites contre les désignations de chefs de corps de la police locale. La motivation formelle est systématiquement mise en cause. Les choix démocratiques sont contestés et instrumentalisés par ces recours. La plus grande insécurité s'attache à la fonction de nombreux chefs de corps, lesquels, désignés pour un mandat de cinq ans, pourraient n'être confortés dans leur poste qu'au terme de ce délai, lorsque le Conseil d'État aura statué sur le recours en annulation.

En conséquence de ces constats et réflexions, il est proposé de modifier la loi du 29 juillet 1991 et de prévoir, dans le texte légal lui-même, une exception à l'obligation de motiver formellement un acte administratif à portée individuelle lorsqu'un autre texte de loi prévoit explicitement le scrutin secret pour poser cet acte.

Pierrette CAHAY-ANDRE (MR)

Jacques CHABOT (PS)

Claude EERDEKENS (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen wordt een artikel 4*bis* ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. 4*bis*. — De bij deze wet voorgeschreven motiveringsplicht is niet van toepassing wanneer de wet voorziet in een geheime stemming om een bestuurshandeling aan te nemen.».

21 februari 2003

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Un article 4*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs :

« Art. 4*bis*. — L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque la loi prévoit un scrutin secret pour l'adoption d'un acte administratif. ».

21 février 2003

Pierrette CAHAY-ANDRE (MR)
Jacques CHABOT (PS)
Claude EERDEKENS (PS)