

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

1^{er} DECEMBRE 1988

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur belge » n° 216 du 9 novembre 1987)

**TEXTE PROPOSE
PAR M. CEREXHE**

DEVELOPPEMENTS

I. Le titre II de la Constitution a été soumis à révision par la déclaration de révision de la Constitution parue au *Moniteur belge* du 9 novembre 1987 en vue d'y insérer notamment « un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration et au médiateur ».

II. L'insertion dans la Constitution, comme nous le proposons, d'un article 24^{ter} consacrant le principe de la motivation des actes administratifs, rompt avec le système de dispense de motivation des actes de l'administration que nous avons toujours connu.

A l'heure actuelle, en effet, les décisions administratives dépourvues de caractère juridictionnel ne

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1988-1989

1 DECEMBER 1988

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24^{ter} betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van de bestuurs-handelingen en de ombudsman

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216 van 9 november 1987)

**TEKST VOORGESTELD
DOOR DE HEER CEREXHE**

TOELICHTING

I. De verklaring tot herziening van de Grondwet, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987, heeft titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard met het oog op, onder meer, de invoeging van « een artikel 24^{ter} betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van de bestuurs-handelingen en de ombudsman ».

II. De door ons voorgestelde invoeging in de Grondwet van een artikel 24^{ter}, dat het beginsel bekrachtigt van de motivering van de bestuurshandelingen, breekt met het systeem van vrijstelling van motivering van bestuurshandelingen, zoals wij dat tot nu toe hebben gekend.

Momenteel behoeven de bestuursrechtelijke beslissingen zonder jurisdictioneel karakter alleen dan met

doivent être motivées que si une disposition expresse le prévoit.

Ce n'est que dans le cadre de l'instruction d'une affaire que le Conseil d'Etat peut exiger des autorités administratives qu'elles communiquent leurs motifs avec le dossier administratif.

III. Or, le principe de la non-motivation des actes administratifs, principe d'ailleurs contesté par la majorité des auteurs, porte gravement préjudice aux intérêts tant des administrés que de l'administration :

A. En ce qui concerne, d'abord, les administrés, les arguments suivants peuvent être invoqués :

1. Le principe de la non-motivation des actes de l'administration ne permet pas aux administrés d'être informés des motifs de l'acte administratif et, de ce fait, les empêche de pouvoir contester efficacement la décision et de discuter en toute connaissance de cause avec son auteur de manière à pouvoir éventuellement l'aménager.

2. Les administrés se trouvent dans l'impossibilité d'apprécier les chances de succès d'un recours juridictionnel et d'organiser correctement leurs moyens puisqu'ils sont dans l'ignorance complète des motifs de l'acte contesté.

3. Le principe de la non-motivation des actes administratifs permet à l'administration de prendre des décisions hâtives, superficielles et donc souvent erronées. N'étant pas obligée de motiver sa décision, elle néglige ainsi de se pencher attentivement sur la portée des actes juridiques qu'elle pose.

4. Enfin, un tel système ne donne aucune garantie contre l'arbitraire de l'autorité administrative. Or, cette garantie s'impose de plus en plus, en raison de l'interventionnisme croissant de l'Etat.

B. En ce qui concerne, ensuite, l'administration, plusieurs arguments peuvent également être soulevés :

1. En ne motivant pas ses actes, l'administration s'impose comme une force coercitive, autoritaire et souveraine face aux administrés.

2. En outre, en raison de l'absence ou de l'insuffisance des motifs de l'acte administratif, les administrés risquent d'intenter à mauvais escient un recours juridictionnel qui a pour effet d'alourdir encore la tâche de l'administration.

La généralisation de la motivation des actes administratifs préviendra, par contre, l'existence des recours qui ne sont intentés que dans l'ignorance des motifs de la décision attaquée.

3. Enfin, la non-motivation des actes administratifs ne facilite guère le contrôle exercé par l'autorité supérieure ou l'autorité de tutelle sur l'autorité subordonnée, pas plus d'ailleurs qu'elle ne facilite le con-

redenen te worden omkleed wanneer een uitdrukkelijke bepaling het voorschrijft.

Alleen in het kader van het onderzoek van een zaak kan de Raad van State eisen dat een openbaar bestuur een uiteenzetting van zijn motieven bij het administratief dossier voegt.

III. Het beginsel dat bestuurshandelingen van motivering zijn vrijgesteld, een beginsel dat door de meeste auteurs trouwens wordt aangevochten, doet grotelijks afbreuk aan de belangen van de bestuurden zowel als van de openbare besturen :

A. Wat de bestuurden betreft, kunnen de volgende argumenten worden aangedragen :

1. Het beginsel dat de bestuurshandelingen niet gemotiveerd behoeven te worden, betekent dat de bestuurden niet ingelicht worden over de motieven van de bestuurshandelingen, en dus de beslissing niet doeltreffend kunnen bestrijden, noch de mogelijkheid krijgen 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 ».

2. De bestuurden kunnen niet uitmaken of een eventueel beroep bij een rechtscollege kans maakt op succes en kunnen hun verweer niet goed voorbereiden, aangezien zij niet weten op welke gronden de bestreden handeling berust.

3. Door het ontbreken van de motiveringsplicht is het mogelijk dat de besturen overhaaste, oppervlakkige en dus vaak verkeerde beslissingen nemen. Aangezien zij niet verplicht zijn hun beslissingen met redenen te omkleeden, besteden zij niet de nodige aandacht aan de draagwijdte van hun rechtshandelingen.

4. Een dergelijk systeem biedt geen enkele waarborg tegen de willekeur van het bestuursorgaan. Die waarborg is nochtans dringend nodig, gelet op de toenemende overheidsbemoeïing.

B. Wat de openbare besturen betreft, kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd :

1. Door hun handelingen niet te motiveren, gedragen de besturen zich als een dwingende, autoritaire en soevereine macht ten opzichte van de bestuurden.

2. Aangezien de bestuurshandelingen niet of niet genoegzaam worden gemotiveerd, kan het gebeuren dat de bestuurden ten onrechte beroep instellen bij een rechtscollege, wat de taak van de besturen nog verzwaaert.

De veralgemening van de motivering van de bestuurshandelingen zal daarentegen voorkomen dat beroep wordt ingesteld zonder kennis van de motieven van de bestreden beslissing.

3. Het niet-motiveren van de bestuurshandelingen maakt de controle van de hogere dan wel de toezichthoudende overheid op de lagere overheden niet gemakkelijker, evenmin trouwens als de toetsing van

trôle de la légalité des actes administratifs exercé par le Conseil d'Etat.

Pour éviter ces inconvénients, il convient dès lors de consacrer dans notre droit le principe de l'obligation de motivation des actes administratifs.

IV. Ce principe est d'ailleurs déjà reconnu, tant en droit international qu'en droit comparé, et même d'une certaine manière en droit belge :

a) En droit international

— 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.

— La résolution 77/31 du 28 septembre 1977 du comité des Ministres du Conseil de l'Europe « sur la protection des individus au regard des actes de l'administration » 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 ».

— 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).

b) En droit comparé

— Au Luxembourg, la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal d'exécution du 8 juin 1979 imposent la motivation des actes de l'administration.

— En France, une loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public a été adoptée le 11 juillet 1979 (loi n° 79-587).

— En Allemagne, le « Code de procédure administrative non contentieuse » adopté le 26 mai 1976, prescrit la motivation générale des actes administratifs, tout en énumérant une série d'exceptions.

c) En droit belge

— Un certain nombre de textes législatifs particuliers requièrent la motivation d'un type d'actes administratifs (articles 86 et 87 de la loi communale, article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat).

— Le Conseil d'Etat lui-même est 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 prévu à l'article 97 de la Constitution.

de la wettigheid van de bestuurshandelingen door de Raad van State.

Om die nadelen te vermijden, moet in ons recht het beginsel worden neergelegd van de verplichte motivering van de bestuurshandelingen.

IV. Dat beginsel wordt trouwens reeds erkend, zowel in het internationale recht als in het vergelijkend recht, en zelfs in zekere mate in het Belgische recht.

a) In het internationale recht

— Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verkondigt in artikel 10 het recht van een ieder om informatie te ontvangen.

— De resolutie 77/31 van 28 september 1977 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa bepaalt 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 ten einde duidelijk te maken op welke wijze ze rekening heeft gehouden met de verkregen informatie (punt 1 - 3).

b) In het vergelijkend recht

— In Luxemburg leggen de wet van 1 december 1978 tot regeling van de willige administratieve procedure en het uitvoeringsbesluit van 8 juni 1979 de motivering van de bestuurshandelingen op.

— In Frankrijk werd een wet betreffende de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en het publiek aangenomen op 11 juli 1979 (wet nr. 79-587).

— In Duitsland is er het Wetboek van willige administratieve rechtspleging, goedgekeurd op 26 mei 1976, dat een algemene motiveringsplicht van bestuurshandelingen oplegt, maar tevens een reeks van uitzonderingen opsomt.

c) In het Belgische recht

— Een beperkt aantal bijzondere wetten schrijven de motivering van een bepaald type van bestuurshandeling voor (artikelen 86 en 87 van de gemeentewet, artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijks-personeel).

— De Raad van State zelf heeft in sommige gevallen de motivering geëist, ondanks het feit dat er geen uitdrukkelijke wettekst bestond, overwegende dat de noodzaak om de rechten van de verdediging te beschermen de toepassing vereist van een beginsel vastgelegd in artikel 97 van de Grondwet.

(Arrêt Debry, n° 12929, 3 mai 1968; arrêt Smeets, n° 12914, 24 avril 1968; arrêt Gybels, n° 12915, 24 avril 1968; arrêt Braas, n° 10938, 17 décembre 1964.)

— Plusieurs propositions de loi dans ce sens ont été déposées au Parlement :

Proposition de loi relative à la forme des actes des autorités administratives (Doc. Sén. 1956-1957, n° 235), proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. Chambre, 1975-1976, n° 964-1), proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. Sén., 1979-1980, 449-1), proposition de loi portant des mesures visant à accorder un droit général à l'information aux citoyens et à instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services ou organismes nationaux qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un Ministre ou Secrétaire d'Etat (Doc. Chambre, 1984-1985, n° 1363-1).

Le droit belge est donc prêt à voir consacré constitutionnellement le principe de la motivation des actes administratifs.

V. Il s'indique dès lors d'inscrire ce principe expressément dans la Constitution, tout en laissant à la loi le soin de le modaliser.

Il s'agit, en effet, d'un principe essentiel dans un Etat démocratique, car il donne au citoyen les moyens d'une meilleure information et d'une protection juridique renforcée contre l'éventuel arbitraire de l'administration.

A ce propos, J. Lemasurier estime que la consécration du principe de la motivation des actes administratifs est un « événement considérable que certains auteurs considèrent comme la révolution la plus importante depuis 1789, et que d'autres saluent comme l'avènement de la troisième génération des droits de l'homme : celle du droit de savoir, après celles des droits politiques de 1789 et des droits sociaux de 1946 » (*Revue du droit public*, Paris, 1980, n° 5, p. 1244).

E. CEREXHE.

PROPOSITION

ARTICLE UNIQUE

Un article 24ter, rédigé comme suit, est inséré dans le titre II de la Constitution :

« Article 24ter. — Les actes administratifs que la loi désigne doivent être motivés selon les modalités déterminées par la loi. »

E. CEREXHE.

(Arrest-Debry, nr. 12929, 3 mei 1968; arrest-Smeets, nr. 12914, 24 april 1968; arrest-Gybels, nr. 12915, 24 april 1968; arrest-Braas, nr. 10938, 17 december 1964.)

— In het Parlement zijn verscheidene wetsvoorstellen in die zin ingediend :

Voorstel van wet betreffende de vorm van de handelingen van de administratieve overheid. (Gedr. St. Senaat, 1956-1957, nr. 235), wetsvoorstel betreffende de motivering van de handelingen van de administratieve overheid (Gedr. St. Kamer, 1975-1976, nr. 964-1), voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 449-1), wetsvoorstel houdende maatregelen tot toekenning van een algemeen recht op informatie aan de burgers en tot invoering van een principiële openbaarheid van het centraal bestuur en van de nationale diensten of instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Minister of Staatssecretaris ressorteren (Gedr. St. Kamer, 1984-1985, nr. 1363-1).

Ook in het Belgisch recht is er dus ruimte om het beginsel van de motivering van bestuurshandelingen in de Grondwet op te nemen.

V. Dit beginsel behoort dan ook uitdrukkelijk in de Grondwet te worden ingeschreven, terwijl aan de wet de zorg moet worden gelaten dat beginsel nader te bepalen.

Het gaat immers om een grondbeginsel in een democratische staat, want het geeft de burgers de middelen om beter geïnformeerd te zijn en een sterkere rechtsbescherming te krijgen tegen de eventuele willekeur van de overheid.

J. Lemasurier vindt in dat verband dat de bevestiging van het beginsel van de motivering van de bestuurshandelingen een « belangrijke gebeurtenis is die door sommige auteurs wordt beschouwd als de belangrijkste revolutie sedert 1789, en die door anderen wordt bestempeld als de intrede van de derde generatie mensenrechten : die van het recht om te weten, na die van de politieke rechten van 1789 en die van de sociale rechten van 1946 » (*Revue du droit public*, Parijs, 1980, nr. 5, blz. 1244).

VOORSTEL

ENIG ARTIKEL

In Titel II van de Grondwet wordt een artikel 24ter ingevoegd, luidende :

« Artikel 24ter. — De wet stelt vast welke bestuurs-handelingen met redenen moeten worden omkleed op de door de wet bepaalde wijze. »