

VR.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
L - 1 -
21-03-1984
Transmis à M. <i>Raelenck</i> Overgemaakt aan de H.

L. 15.848/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23e november 1983 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen", heeft de 15e februari 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 23 novembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la motivation des actes des autorités administratives", a donné le 15 février 1984 l'avis suivant :

1. Zoals in de toelichting wordt opgemerkt, bestaat al in verschillende landen de verplichting voor het bestuur om zijn beslissingen of bepaalde van zijn beslissingen met redenen te omkleden (artikel 1 van het voorstel) of om aan de betrokkene op dezes verzoek de motieven van de beslissing te doen kennen (artikelen 2 en 3 van het voorstel). Zo wordt verwezen naar het "Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes" dat in uitvoering van een Luxemburgse wet van 1 december 1978 is vastgesteld, en naar de Franse wet van 11 juli 1979 "relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public". Die laatste wet past in het geheel van de wetten (zie "la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés", "la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public" en "la loi du 3 janvier 1979 sur les archives") die, in het raam van een streven naar meer openheid en doorzichtigheid van het bestuur, alle erop gericht zijn het recht op informatie van de bestuurde tegenover het bestuur een daadwerkelijke inhoud te verschaffen. Of zoals J. LEMASURIER schrijft : "Les lois de 1978 et 1979, renversant l'état de droit antérieur, proclament que l'information est la règle, le secret, l'exception : 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, Parijs, 1980, nr 5, blz. 1244; zie nog A. HOLLEAUX, Les nouvelles lois françaises sur l'information du public, in La Revue internationale des sciences administratives, Brussel, 1981, nr 3, blz. 191 en volgende).

.../...

Een zelfde betrachting ligt blijkbaar besloten in de resolutie (77)31 van 28 september 1977 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa omtrent de bescherming van de rechten van het individu ten aanzien van de akten van bestuur, die in haar punt IV, aan de overheid van de Lid-Staten een aanbeveling doet omtrent het motiveren van de bestuursbeslissingen en het mededelen van de motieven.

Uit die aanhalingen mag blijken dat een regeling van de verplichting van motivering van de bestuursbeslissingen en van de mededeling van dezer motieven vóór alles moet worden gezien als een zaak van betere voorlichting en rechtsbescherming van de bestuurdde. Zij mag dan ook worden beschouwd als een nadere bepaling van een al dan niet geschreven grondrecht. Wanneer zij zoals in het voorstel een regeling op zichzelf vormt, is zij, ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, als op een grondrecht betrekking hebbende kennelijk blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en is zij dienvolgens van algemene toepassing, ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt. Die nationale bevoegdheid laat de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten onverkort om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die hun door of krachtens de Grondwet is toegewezen, regelen vast te stellen in de lijn of ter verdere verfijning van hetgeen in dit voorstel is bepaald.

2. Onderstreept mag worden dat, zo de bepalingen van het voorstel alle gericht zijn vooral op een bevordering van de voorlichting en de rechtsbescherming van de bestuurdde, een grondig onderscheid bestaat tussen de verplichting ingeschreven in artikel 1 van het voorstel en die ingeschreven in de artikelen 2 en 3 van het voorstel.

.../...

In artikel 1 wordt aan het bestuur de verplichting opgelegd om de opgesomde bestuursbeslissingen met redenen te omkleden. De motiveringsplicht opleggen is voorzien in een vormvereiste dat in dezen, omdat het zoals uit de bedoelingen van de indieners van het wetsvoorstel mag blijken verband houdt met een fundamenteel recht van de bestuurde, kennelijk als van substantiële aard is gewild. Een substantieel vormvereiste hoort bij de wettigheid van de bestuursbeslissing en maakt van deze deel uit. Het eraan voorbijgaan tast dan ook de wettigheid van de bestuursbeslissing aan en maakt deze vatbaar voor rechterlijke nietigverklaring (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) of voor rechterlijke niet-toepassing (artikel 107 van de Grondwet).

De verplichting van mededeling van motieven, bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het voorstel, is van een andere aard. Zij verbindt het bestuur ertoe aan de bestuurde, op dezes verzoek, de redenen kenbaar te maken waarop de genomen bestuursbeslissing is gesteund. Die mededeling maakt evenwel geen deel uit van de bestuursbeslissing en het eraan voorbijgaan is zonder invloed op dezer wettigheid. Zulks neemt uiteraard niet weg, dat het bestuur verplichten tot het kenbaar maken van de motieven een stellige bijdrage is tot het versterken van de rechtsbescherming.

Motieven horen bij de interne wettigheid van de bestuursbeslissing. Het hoeft geen betoog dat elke bestuursbeslissing op motieven moet steunen, zo niet staat men voor willekeur. Het hoeft evenmin enig betoog dat wanneer aan de bestuurde de kans wordt geboden van die motieven kennis te nemen, deze een inblikrecht verwerft op de wettigheid en de juistheid van de genomen beslissing en daaruit zijn voordeel haalt voor onder meer zijn verweer voor de rechter.

.../...

3. Dat het recht van de bestuurse op een betere voorlichting of op een betere rechtsbescherming kan botsen met de noden van een goede werking van het bestuur, ligt voor de hand. Het bestuur ertoe verplichten de redenen te doen kennen waarop zijn beslissing steunt, kan dit aanzetten tot een verbetering van zijn werkwijze, doch brengt in elk geval een verzwaring van het bestuurs-optreden met zich. Vandaar de dwingende noodzaak om zo nauwkeurig mogelijk in de wet te bepalen wanneer het bestuur tot een motivering of tot een mededeling van de motieven verplicht is en hoe het aan die verplichting kan voldoen. Omdat het voorstel in zijn artikel 2 ervan uitgaat dat verplichting tot mededeling van de motieven aanwezig is wanneer er geen verplichting van motivering is, moet het onderzoek naar de gewenste nauwkeurigheid vooral betrekking hebben op hetgeen in artikel 1 van het voorstel is gesteld.

Dat artikel 1 stelt als hoofdregel : "Elk bestuursorgaan is gehouden de hierna volgende individuele handelingen met redenen te omkleden".

De termen "bestuursorgaan" en "individuele handelingen" zijn uit zichzelf niet duidelijk en hebben al tot diverse uitleggingen aanleiding gegeven. Het zou dan ook geraden zijn in het voorstel, met het oog op dezes toepassing, in een begripsbepaling van beide termen te voorzien. Een zelfde opmerking geldt voor de persoon die met toepassing van artikel 2 van het voorstel om kennisgeving van de motieven kan verzoeken. Volgens de Franse tekst kan dat verzoek uitgaan van "toute personne intéressée", volgens de Nederlandse tekst van "ieder". Vermits de coherentie van de bepaling afhangt van wie het bedoelde verzoek mag doen, dient deze persoon nader te worden aangewezen.

.../...

In het voorstel worden de bedoelde te motiveren bestuursbeslissingen in twee groepen ingedeeld, zijnde "a) oorspronkelijke handelingen" en "b) handelingen verricht na vroegere maatregelen". Verder in het voorstel wordt aan dat onderscheid geen gevolg verbonden. Die indeling lijkt dan ook overbodig te zijn, des te meer omdat ze tot een overlapping in de aanwijzing van de te motiveren beslissingen aanleiding geeft.

Onverminderd de indeling in twee groepen, worden de te motiveren bestuursbeslissingen in zeven punten opgesomd. Buitenlandse en ook binnenlandse voorbeelden (zie bijvoorbeeld artikel 2 van het wetsvoorstel tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur, Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1983-1984, nr 733/1) tonen aan dat andere formuleringen mogelijk zijn. Omdat die formuleringen ook een beleidskeuze inhouden, meent de Raad van State daarop alsnog niet verder te moeten ingaan. Wat van belang is, is dat de verplichtingen van het bestuur precies worden omschreven, temeer omdat de verplichting van het bestuur als corollarium heeft het recht dat men met het voorstel aan de bestuurse wil toekennen.

Volgens artikel 1, § 2, van het voorstel is er "in spoedeisende gevallen" geen verplichting tot motivering. Onnodig op te merken dat een zodanige uitzondering, die wanneer ze wordt toegepast zelf zonder motivering mag geschieden, de mogelijkheid insluit dat de verplichting van motivering in een ruime mate kan worden uitgehold.

Over de wijze waarop aan de motiveringsplicht wordt voldaan, zwijgt het voorstel. In artikel 2 wordt met betrekking tot de mededeling van de motieven aan de bestuurse die erom vraagt,

.../...

gesteld dat het bestuur de redenen van de beslissing "in rechte en in feite" moet doen kennen. Een gelijkaardige verduidelijking komt in artikel 1 niet voor.

Een onduidelijkheid nog is te vinden in § 3 van artikel 1 van het voorstel. Die paragraaf stelt dat de redenen in de akte zelf worden vermeld en tegelijk met de akte worden openbaar gemaakt of ter kennis gebracht en voegt eraan toe : "De termijnen van beroep, zowel op de rechter als op het bestuur, gaan pas in vanaf de openbaarmaking of kennisgeving van de redenen".

Boven is al opgemerkt dat wanneer in strijd met de wet, aan het motiveringsvereiste niet is voldaan en het zoals in dezen om een substantiële vorm gaat, de bestuursbeslissing onwettig is. Vermits de motivering deel uitmaakt van de beslissing zelf, kan de begane onwettigheid niet worden goedge maakt door een latere toevoeging van de motivering. Men ziet dan ook niet goed in wat beoogd wordt met de regel dat de termijn van beroep pas ingaat vanaf de dag van kennisgeving van de redenen, tenzij dat de termijn van indiening van beroep voor de gegriefde voor onbepaalde tijd wordt verlengd, wat dan weer ingaat tegen de regel van de rechtszekerheid die wil dat de mogelijkheid van een beroep tot nietigverklaring of hervorming om begrijpelijke redenen tot een bepaalde termijn hoort te worden beperkt.

4. Inzonderheid uit de toelichting bij artikel 3 van het voorstel blijkt dat de voorgestelde regeling een residuair karakter heeft. "De voorgestelde wettekst heeft een algemene strekking en bedoelt dus geen wijziging te brengen in bestaande wetten die bepaalde bestuurshandelingen reeds onderwerpen aan de vormen waarin zij voorziet". Deze bedoeling zou beter met zoveel woorden in de tekst zelf van het voorstel tot uitdrukking worden gebracht.

Die toelichting bevestigt overigens dat het voorschrijven van een redengeving in bestuurszaken geen volkomen nieuwheid is.

Uit artikel 97 van de Grondwet is de vaste jurisprudentiële regel gegroeid dat wanneer het bestuur als rechter optreedt, dezes beslissingen met redenen dienen te worden omkleed. In de andere gevallen is de regel dat redengeving alleen dan vereist is, wanneer de wet of het reglement daarin voorziet (bijvoorbeeld artikel 16 van de wet van 27 juni 1921 omtrent de machtiging van een vereniging zonder winstoogmerk om een schenking of een legaat te aanvaarden, of nog artikel 190 van het E.E.G.-verdrag dat stelt dat de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad en van de Commissie met redenen worden omkleed). De rechtspraak van haar kant heeft als regel aangenomen dat er verplichting tot motivering is wanneer dat volgt uit de aard van de aangelegenheid waaromtrent een beslissing dient te worden genomen, zoals in tuchtzaken.

Het voorstel heeft desalniettemin het voordeel dat de motivering van de bedoelde bestuursbeslissingen op een algemene wijze wordt geregeld, wat stellig bijdraagt tot grotere rechtszekerheid.

5. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 2 van het voorstel mag nog worden opgemerkt dat aan het bestuur wel de verplichting wordt opgelegd om gevolg te geven aan het verzoek om kennisgeving van de motieven, doch dat niet in enige sanctie of enig verweer is voorzien voor het geval dat het bestuur zijn verplichting niet nakomt. Dat de termijn van beroep voorlopig wordt opgeschort (artikel 2, § 3, van het voorstel) kan slechts nut hebben voor de persoon voor wie rechtens een beroep open staat tegen de beslissing waarvan hij om de mededeling van de motieven heeft verzocht. Zoals de tekst is

.../...

gesteld, is geen verweer ingericht, noch tegen de weigering van het bestuur om van de motieven kennis te geven, noch tegen het uitblijven van zodanige kennisgeving.

6. Volgens artikel 3 van het voorstel geldt de termijn waarin aan het verzoek om kennisgeving van de motieven moet worden voldaan, "in alle gevallen waarin een bestuursorgaan wettelijk gehouden is de redenen van bepaalde handelingen op verzoek van de belanghebbenden kenbaar te maken".

Uit de toelichting mag blijken dat die bepaling gewild is als een termijnbepaling ten gerieve van het bestuur in die gevallen waarin het op grond van een andere wet tot mededeling van zijn motieven gehouden is.

7. Op verschillende plaatsen wijkt de Nederlandse tekst af van de Franse. Dat is markant bijvoorbeeld in artikel 1, § 1, a, 2 ("toute sanction ... de nature à léser la personne contre laquelle elle est prise" : "elke sanctie ... waardoor de betrokkene kan worden benadeeld") en in artikel 2, § 1 ("toute personne intéressée" : "ieder"). Het zal dan ook aanbeveling verdienen de Nederlandse tekst te herzien.

1. Ainsi que le relèvent les développements de la proposition, l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ou certaines d'entre elles (article 1er de la proposition) ou d'en révéler les motifs à l'intéressé qui en fait la demande (articles 2 et 3 de la proposition) existe déjà dans plusieurs pays. Les développements se réfèrent notamment au "Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes", qui a été pris en exécution d'une loi luxembourgeoise du 1er décembre 1978, et à la loi française du 11 juillet 1979 "relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public". Cette dernière loi s'inscrit dans un ensemble de lois (voir la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et la loi du 3 janvier 1979 sur les archives) qui, inspirées par le souci de rendre l'administration plus ouverte et plus transparente, visent toutes à donner un contenu réel au droit d'information que l'administré possède à l'égard de l'administration. A ce propos, J. LEMASURIER écrit : "Les lois de 1978 et 1979, renversant l'état de droit antérieur, proclament que l'information est la règle, le secret, l'exception : événement considérable que certains auteurs considéraient 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; voir également A. HOLLEAUX, Les nouvelles lois françaises sur l'information du public, dans la Revue internationale des sciences administratives, Bruxelles, 1981, n° 3, p. 191 et suivantes).

.../...

C'est apparemment la même préoccupation qui a inspiré la résolution 77 (31) du 28 septembre 1977 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration, résolution qui, en son point IV, formule à l'intention des autorités des Etats membres une recommandation relative à la motivation des décisions administratives et à la communication des motifs de ceux-ci.

Il ressort des références qui précèdent qu'une réglementation de l'obligation de motiver les décisions administratives et d'en communiquer les motifs doit être considérée au premier chef comme ayant pour objet une meilleure information et une protection juridique plus adéquate de l'administré. Elle peut dès lors être regardée comme précisant un droit fondamental écrit ou non écrit. Lorsque, comme c'est le cas dans la présente proposition, cette réglementation constitue une réglementation autonome, elle est manifestement, du point de vue de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, demeurée de la compétence du législateur national parce qu'ayant trait à un droit fondamental, et elle sera dès lors d'application générale quelle que soit l'administration qui prend la décision. Cette compétence nationale n'enlève rien à la possibilité pour les Communautés et les Régions d'établir, à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif dans une matière qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions de la présente proposition ou qui tendent à affirmer celles-ci.

.../...

2. L'on relèvera que, si toutes les dispositions de la proposition de loi visent principalement à améliorer l'information et à promouvoir la protection juridique de l'administré, il existe une différence essentielle entre l'obligation inscrite à l'article 1er de la proposition et celles portées par les articles 2 et 3 de cette proposition.

A l'article 1er, l'administration se voit imposer l'obligation de motiver les actes administratifs, qui y sont énumérés. Imposer l'obligation de motiver, c'est prévoir une formalité à laquelle on entend, en l'occurrence, attribuer manifestement un caractère substantiel puisque - les intentions exprimées par les auteurs de la proposition de loi en témoignent - elle concerne un droit fondamental de l'administré. Toute formalité substantielle relève de la légalité de la décision administrative, et fait partie de celle-ci. Son omission affecte dès lors la légalité de la décision administrative et rend celle-ci susceptible d'annulation par le juge (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) ou de non-application par le juge (article 107 de la Constitution).

L'obligation de révéler les motifs, visée aux articles 2 et 3 de la proposition, est d'une autre nature. Elle astreint l'administration à faire connaître à l'administré qui en fait la demande, les motifs sur lesquels repose la décision administrative intervenue. Cette communication ne fait cependant pas partie de la décision administrative, et son omission est dès lors sans influence sur la légalité de celle-ci. Cela n'empêche évidemment pas qu'obliger l'administration à révéler les motifs de sa décision contribue de manière certaine au renforcement de la protection juridique.

.../...

Les motifs relèvent de la légalité interne de la décision administrative. Il va sans dire que toute décision administrative doit s'appuyer sur des motifs, faute de quoi elle serait arbitraire. Il est tout aussi évident que lorsque l'administré se voit offrir la possibilité de prendre connaissance de ces motifs, il acquiert un droit de regard sur la légalité et le bien-fondé de la décision intervenue et y trouvera son avantage, notamment pour sa défense devant le juge.

3. Il est clair que le droit de l'administré à une meilleure information ou à une protection juridique plus adéquate peut se heurter aux nécessités du bon fonctionnement de l'administration. Si l'obligation de faire connaître les motifs de sa décision peut inciter l'administration à améliorer son fonctionnement, elle entraîne en tout état de cause un alourdissement de l'action administrative. D'où la nécessité impérieuse de déterminer dans la loi, avec le maximum de précision, quels sont les cas où l'administration est tenue de motiver sa décision ou d'en communiquer les motifs et de quelle manière elle peut s'acquitter de cette obligation. Comme, dans son article 2, la proposition part du principe qu'il y a obligation de révéler les motifs lorsque la motivation n'est pas imposée, la question de savoir si la proposition présente le degré de précision voulu doit être examinée principalement en rapport avec ce qu'elle dispose en son article 1er.

L'article 1er pose comme règle de base : "Toute autorité administrative est tenue de motiver les actes individuels suivants:"

.../...

Les termes "autorité administrative" et "actes individuels" ne sont pas clairs par eux-mêmes et ont déjà donné lieu à des interprétations diverses. Il s'indiquerait dès lors d'inclure dans la proposition de loi, en vue de son application, une définition de ces deux termes. Une observation analogue peut être faite en ce qui concerne la désignation de la personne qui, en application de l'article 2, est autorisée à demander communication des motifs. Selon le texte français, cette demande peut émaner de "toute personne intéressée", selon le texte néerlandais elle peut être faite par toute personne ("ieder"). La question étant déterminante pour la cohérence de la disposition, il importe de désigner cette personne de manière plus précise.

La proposition répartit les décisions administratives qu'elle soumet à motivation en deux catégories, savoir a) les "actes pris en titre initial" et b) les "actes pris à la suite de mesures antérieures". Aucune conséquence n'y étant attachée dans la suite de la proposition, cette répartition paraît superflue, d'autant qu'elle donne lieu à un chevauchement dans la désignation des décisions soumises à motivation.

Abstraction faite de leur répartition en deux catégories, les décisions administratives soumises à motivation sont énumérées en sept points. Certains exemples, tant à l'étranger qu'en Belgique (voir notamment l'article 2 de la proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, Doc., Chambre, 1983-1984, n° 733/1) montrent que d'autres formulations sont possibles. Ces formulations impliquant également une option politique, le Conseil d'Etat estime ne pas devoir, pour l'instant, pousser plus avant l'examen de cette question. Ce qui importe, c'est que les obligations de l'administration soient clairement définies, nécessité d'autant plus impérieuse que ces obligations ont pour corollaire le droit que la présente proposition entend reconnaître à l'administré.

.../...

Selon l'article 1er, § 2, de la proposition de loi, il n'y a pas d'obligation de motiver "en cas d'urgence". Il est à peine besoin d'observer que pareille exception, dont l'application peut elle-même se faire sans motivation, comporte le risque de voir l'obligation de motiver, vidée d'une bonne partie de sa substance.

La proposition est muette sur la manière dont il doit être satisfait à l'obligation de motiver. En ce qui concerne la communication des motifs à l'administré qui en fait la demande, l'article 2 de la proposition de loi énonce que l'administration est tenue de révéler les motifs "de droit et de fait" de sa décision. Une précision semblable ne figure pas à l'article 1er.

L'article 1er, § 3, manque également de clarté. Il dispose que les motifs doivent être contenus dans le texte même de l'acte et être publiés ou notifiés en même temps que celui-ci, et il ajoute : "Les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courent qu'à partir de la publication ou notification des motifs".

Il a déjà été observé ci-dessus qu'au cas où, en méconnaissance de la loi, il n'est pas satisfait à l'obligation de motiver et qu'il s'agit, comme en l'occurrence, d'une formalité substantielle, la décision administrative est illégale. La motivation faisant partie de la décision même, l'illégalité commise ne peut être couverte par l'adjonction ultérieure de la motivation. L'on n'aperçoit guère, dès lors, quel est le but de la disposition selon laquelle le délai de recours ne commence à courir qu'à partir de la notification des motifs, si ce n'est de prolonger pour une durée indéterminée le délai d'introduction du recours qui est ouvert à la personne lésée, ce qui serait alors contraire à la règle de la sécurité juridique, qui exige, pour des raisons évidentes, que la possibilité d'introduire un recours en annulation ou en réformation soit limitée à une période déterminée.

4. Il ressort notamment des développements relatifs à l'article 3 de la proposition que la réglementation proposée revêt un caractère résiduaire : "La loi ici proposée est une loi de caractère général et n'aura donc pas pour effet de modifier les lois existantes qui subordonneraient déjà des actes administratifs aux formes qu'elle prévoit". Cette intention devrait être exprimée formellement dans le texte même de la proposition.

Le commentaire reproduit ci-dessus confirme d'ailleurs que l'obligation de motiver les actes administratifs n'est pas tout à fait une innovation.

De l'article 97 de la Constitution s'est dégagée une règle jurisprudentielle constante qui veut que l'administration, lorsqu'elle agit comme juge, motive ses décisions. Dans les autres cas, il est de règle que la motivation n'est requise que lorsque la loi ou le règlement le prévoient (voir notamment l'article 16 de la loi du 27 juin 1921 concernant l'autorisation donnée à une association sans but lucratif d'accepter une donation ou un legs, ou encore l'article 190 du Traité instituant la C.E.E. qui prévoit que les règlements, les directives et les décisions du Conseil et de la Commission sont motivés. La jurisprudence, quant à elle, a adopté comme règle qu'il y a obligation de motiver lorsque cette obligation résulte de la nature même de l'affaire sur laquelle il doit être statué. C'est le cas, par exemple, en matière disciplinaire.

La proposition de loi n'en présente pas moins l'avantage de régler d'une manière générale la motivation des décisions administratives visées, ce qui contribue sans nul doute à augmenter la sécurité juridique.

.../...

5. Pour ce qui est de la disposition portée par l'article 2 de la proposition, l'on observera que si l'administration se voit imposer l'obligation d'accéder à toute demande de communication des motifs, aucune sanction ni aucune possibilité de défense n'est prévue pour le cas où elle n'exécuterait pas l'obligation qui lui incombe. La suspension provisoire du délai de recours (article 2, § 3, de la proposition) ne peut présenter d'intérêt que pour la personne à qui un recours est ouvert en droit contre la décision dont elle a demandé qu'on lui communique les motifs. Tel qu'il est rédigé, le texte ne prévoit de défense ni contre le refus de l'administration de révéler les motifs ni contre l'absence prolongée de pareille communication.

6. Selon l'article 3 de la proposition, le délai dans lequel il doit être satisfait à la demande de communication des motifs s'applique "dans tous les cas où une autorité administrative est légalement tenue de révéler, sur demande des intéressés, les motifs de certains de ses actes".

Les développements montrent que, dans l'esprit des auteurs de la proposition, cette disposition est conçue comme une disposition qui fixe un délai, à l'intention de l'administration, pour les cas où celle-ci est tenue de communiquer ses motifs en vertu d'une autre loi.

7. En différents endroits, le texte néerlandais s'écarte du texte français. Parmi les exemples les plus frappants, l'on relèvera la disposition de l'article 1er, § 1er, a, 2 ("toute sanction ... de nature à léser la personne contre laquelle elle est prise" : "elke sanctie ... waardoor de betrokkene kan worden benadeeld") et celle de l'article 2, § 1er ("toute personne intéressée" : "ieder"). Il se recommande dès lors de revoir le texte néerlandais de la proposition.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

H. COREMANS,
Gh. TACQ,

G. SCHRANS,

J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par
M. J. DE COENE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.