ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la motivation formelle des actes administratifs", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 9 december 1986 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen", heeft op 21 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

1. La proposition de loi soumise à l'examen du Conseil d'Etat vise à imposer d'une manière générale aux autorités administratives :

a) l'obligation de motiver formellement tout acte juridique unilatéral de portée individuelle, sans que l'invocation de l'urgence ne permette d'éluder cette obligation : en tout état de cause, il convient d'indiquer dans le corps même de l'acte les motifs de droit et de fait qui servent de fondement à la décision;

b) l'obligation d'informer les intéressés non seulement des décisions qui les concernent mais aussi des motifs qui les sous-tendent : selon la formulation quelque peu maladroite de l'article 5 de la proposition, "L'obligation de motiver les actes administratifs emporte celle de les communiquer spontanément aux personnes ou autorités concernées par les décisions y contenues".

En outre, la proposition règle le problème de l'interaction entre le régime général qu'elle institue et les régimes particuliers existants. Il se déduit en effet de l'article 7 que la proposition présente un caractère supplétif, les régimes particuliers existants ou futurs étant applicables chaque fois qu'ils prévoient des obligations plus contraignantes que la réglementation contenue dans la proposition.

.../...

2. Le champ d'application des dispositions de la proposition est plus précisément circonscrit par les définitions qu'elle donne en son article 1er des notions d'"autorité administrative", d'"acte administratif" et d'"administré". Ainsi est-il clairement prévu que les autorités administratives concernées comprennent les administrations communautaires et régionales et, plus largement encore, toute autorité administrative qui dépend des Communautés et des Régions. Du même coup se trouve à nouveau posée la question de savoir si le législateur national peut, par une loi ordinaire, imposer aux autorités administratives qui dépendent des Communautés et des Régions l'obligation de motiver leurs décisions et d'en informer les administrés. En d'autres termes, est-il possible d'établir, par une loi nationale, un "droit commun" en la matière qui s'applique tant aux décisions administratives prises par les autorités nationales qu'à celles qui sont adoptées dans le cadre des Communautés et des Régions ?

3. Le Conseil d'Etat a été invité par le Ministre de l'Intérieur à réexaminer, à l'occasion de la présente proposition de loi, cette importante question, qui avait déjà fait précédemment l'objet de deux avis.

.../...

a) Dans son avis L. 15.848 donné le 15 février 1984 sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (1), la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé qu'une telle réglementation pouvait être "regardée comme précisant un droit fondamental" et que, pour ce motif, elle était manifestement demeurée de la compétence du législateur national et avait donc vocation à recevoir une "application générale, quelle que soit l'administration qui prend la décision". Toutefois, le Conseil d'Etat ajoutait que cette compétence nationale n'enlevait 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 dont il est ici question ou qui tendent à "affiner" celles-ci.

.../...

---

(1) Doc. parl., Sénat, 1981-1982, n° 33/2.

b) Dans son avis L. 16.054 donné le 31 octobre 1984 sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (1), le Conseil d'Etat a nuancé sa position par l'exposé d'une deuxième thèse selon laquelle la loi ordinaire ne pourrait, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, s'immiscer dans l'exercice, par les Régions et les Communautés, des compétences qui leur appartiennent. Sans trancher cependant le problème de manière définitive, le Conseil d'Etat s'en remettait alors à l'intention du législateur, soit que celui-ci considère les règles en question comme "l'affirmation et la mise en oeuvre générale et autonome d'un droit fondamental qui n'admet pas de différenciation selon qu'il concerne l'Etat, la Communauté ou la Région ni selon la matière concernée", soit que celui-ci considère au contraire les dispositions comme tendant à "régler pour partie des matières qui, en vertu de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980, ont été soustraites à la compétence de l'Etat".

4. Au terme de ce réexamen, le Conseil d'Etat reste d'avis que la compétence du législateur national doit être affirmée, dès lors que l'obligation de motiver les actes administratifs en la forme est, comme dans la présente proposition, étendue à tous les actes et à toutes les autorités administratives et que cette généralisation est - et comment pourrait-il en être autrement ? - conçue comme étant le corollaire d'un droit fondamental du citoyen à l'information dans ses rapports avec l'administration, droit qui est consacré par des législations étrangères de plus en plus nombreuses et qu'il importe, dans l'esprit de l'auteur de la proposition, d'adopter

---

.../...

(1) Doc. parl., Sénat, 1984-1985, n° 733/2.

également en droit belge. Deux raisons essentielles militent en faveur de cette solution. D'une part, il y a que les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique. Il ne se conçoit pas que ces libertés, qui apparaissent comme des attributs de la personne humaine, puissent, au sein d'un même Etat, être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être.

Ni la Constitution revisée ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux Communautés et aux Régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés déjà consacrées, ne pourront-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le Constituant lui-même, soit par le législateur national. On ne peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences.

D'autre part, partout où elle est consacrée, l'obligation générale de motiver les actes administratifs en la forme n'est pas seulement conçue comme correspondant au droit de l'administré à être dûment informé des décisions qui le concernent personnellement, mais également comme une garantie essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. La révélation dans l'instrumentum des motifs, autrement tenus secrets, de l'acte administratif permet au citoyen d'abord, et au juge ensuite, d'en vérifier la régularité en pleine connaissance de cause. Le contrôle de la légalité s'en trouve, dans une très large mesure, facilité.

.../...

Comme les règles d'organisation et de fonctionnement du contrôle juridictionnel des actes de l'administration sont de la compétence générale du législateur national, il y a lieu de considérer qu'en relève également l'obligation de motiver qui apparaît comme étant le support nécessaire de ce contrôle.

5. Pour le reste, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objections à ce que, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de loi, l'obligation générale de motiver formellement les actes administratifs, dans la mesure où elle est seulement destinée à procurer à tous les citoyens une protection minimale contre l'arbitraire administratif, puisse être renforcée en fonction des matières soit par le législateur national lui-même, soit par le législateur décrétal, selon que la matière relève de la compétence du premier ou du second.

---

1. Het wetsvoorstel dat voor onderzoek is voorgelegd aan de Raad van State, strekt ertoe in het algemeen de besturen ertoe te verplichten :

a) alle eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren zonder dat die verplichting uit de weg kan worden gegaan door een beroep op de dringende noodzakelijkheid : in ieder geval moeten in het corpus zelf van de handeling de juridische en feitelijke motieven worden aangegeven die aan de beslissing ten grondslag liggen;

b) de betrokkenen niet alleen in kennis te stellen van de beslissingen die op hen betrekking hebben maar ook van de daaraan ten grondslag liggende motieven; het enigermate gebrekkig geformuleerde artikel 5 luidt als volgt : "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".

Bovendien brengt het voorstel een oplossing voor het probleem van de wisselwerking tussen de algemene regeling die het instelt en de bestaande bijzondere regelingen. Uit artikel 7 valt immers af te leiden dat het voorstel van suppletoire aard is, met dien verstande dat de bestaande of toekomstige bijzondere regelingen toepasselijk zijn telkens als ze strengere verplichtingen opleggen dan de in het voorstel vervatte regeling.

.../...

2. Het toepassingsgebied van de bepalingen van het voorstel wordt nader omlijnd door de in artikel 1 opgenomen omschrijvingen van de begrippen "bestuur", "bestuurshandeling" en "bestuurde". Zo wordt duidelijk bepaald dat de betrokken besturen mede de gemeenschaps- en gewestbesturen, en in ruimere zin ook iedere onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorterende administratieve overheid omvatten. Meteen rijst opnieuw de vraag of de nationale wetgever aan de onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorterende administratieve overheden, bij wege van een gewone wet de verplichting kan opleggen om hun beslissingen te motiveren en er aan de bestuurden kennis van te geven. Is het, met andere woorden, mogelijk daaromtrent bij een nationale wet een "gemeen recht" in te stellen dat tegelijk geldt voor de administratieve beslissingen van de nationale gezagsorganen en voor die welke binnen de sfeer van de Gemeenschappen en de Gewesten worden genomen ?

3. Naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Raad van State gevraagd deze belangrijke kwestie, waarover vroeger al twee adviezen zijn uitgebracht, opnieuw te onderzoeken.

a) In haar op 15 februari 1984 gegeven advies L. 15.848 over een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (1) had de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat een dergelijke regeling mocht worden "beschouwd als een nadere bepaling van een grondrecht" en dat ze daarom kennelijk is

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1981-1982, nr. 33/2

blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en bijgevolg "algemene toepassing" kon krijgen "ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt". De Raad van State voegde daar evenwel aan toe dat die nationale bevoegdheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid onverkort laat om bij het organiseren van hun bestuurlijk optreden of bij het uitoefenen 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.

b) In zijn op 31 oktober 1984 gegeven advies L. 16.054 over een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en het bestuur (1), heeft de Raad van State zijn standpunt genuanceerd met de uiteenzetting van een tweede zienswijze volgens welke de gewone wet, zelfs al bevestigt ze daarbij het fundamentele karakter van een recht en al pretendeert ze voor de eerbiediging van dat recht te zorgen, zich niet zou mogen bemoeien met het uitoefenen door de Gewesten en de Gemeenschappen van bevoegdheden die deze bezitten. De Raad van State, zonder het probleem definitief te beslechten, liet het antwoord dan afhangen van de bedoeling van de wetgever : ofwel beschouwt deze de bedoelde regelen als "een algemene en op zichzelf staande bevestiging en uitwerking van een grondrecht dat al naar het op de Staat, de Gemeenschap of het Gewest betrekking heeft en ongeacht de materie, voor geen differentiëring vatbaar is", ofwel neemt hij daarentegen aan dat de bepalingen ertoe strekken "ten dele aangelegenheden te regelen welke krachtens de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de bevoegdheid van de Staat zijn onttrokken".

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1984-1985, nr. 733/2

4. Na dit nieuwe onderzoek blijft de Raad van State van oordeel dat de bevoegdheid van de nationale wetgever moet worden bevestigd, daar de verplichting om de bestuurshandelingen formeel te motiveren, zoals in het onderhavige voorstel, wordt verruimd tot alle handelingen en alle besturen en die veralgemening - hoe kan het ook anders ? - wordt gezien als een uitvloeisel van het fundamentele recht van de burger op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur, welk recht in toenemende mate door buitenlandse wetgevingen wordt bevestigd en volgens de indiener van het voorstel, eveneens in het Belgisch recht moet worden opgenomen. Twee essentiële redenen pleiten voor die oplossing. Enerzijds is er het feit dat de fundamentelevrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving. Het is ondenkbaar dat die vrijheden, welke wezenlijke attributen van de mens blijken te zijn, in een zelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegdheden toegekend inzake fundamentele rechten en vrijheden. Evenmin als zij in de uitoefening van hun bevoegheden afbreuk kunnen doen aan de reeds gevestigde vrijheden, zullen zij die vrijheden kunnen miskennen waarvan het bestaan door de Grondwetgever zelf of door de nationale wetgever zal worden erkend. Een beperking van hun bevoegdheden kan daarin eigenlijk niet worden gezien.

.../...

Anderzijds wordt de algemene verplichting om de bestuurshandelingen formeel te motiveren, overal waar ze wordt gehuldigd, niet alleen beschouwd als een correlaat van het recht van de bestuurde om behoorlijk te worden ingelicht over beslissingen die op hem persoonlijk betrekking hebben, doch ook als een essentiële waarborg voor een goede werking van het gerecht. Doordat in het instrumentum de anders geheim gehouden motieven van de bestuurshandeling kenbaar worden gemaakt, wordt in de eerste plaats aan de burger en vervolgens aan de rechter de gelegenheid gegeven om de regelmatigheid ervan met volle kennis van zaken na te gaan. De wettigheidscontrole wordt er in zeer ruime mate door vergemakkelijkt.

Aangezien de regels volgens welke de rechterlijke controle op bestuurshandelingen georganiseerd is en functioneert onder de algemene bevoegdheid van de nationale wetgever vallen, moet worden aangenomen dat ook de motiveringsplicht daartoe behoort als het onmisbare draagvlak voor die controle.

5. Voor het overige heeft de Raad van State er geen bezwaar tegen dat, zoals trouwens door het wetsvoorstel wordt bepaald, de algemene verplichting om de bestuurshandelingen formeel te motiveren, voor zover ze alleen tot doel heeft aan alle burgers een minimale bescherming te bieden tegen administratieve willekeur, afhankelijk van de materies zou worden versterkt ofwel door de nationale wetgever zelf, ofwel door de decreetgever, al naar gelang de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de eerstgenoemde of van de laatstgenoemde valt.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur : H. ROUSSEAU, président de chambre, président,
de Heer : kamervoorzitter, voorzitter,

Monsieur : H. COREMANS, président de chambre,
de Heer : kamervoorzitter,

Monsieur : P. FINCOEUR,
de Heer : J. VERMEIRE,
Madame : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Mevrouw : staatsraden,
Monsieur : R. ANDERSEN,
de Heer :

Messieurs : F. RIGAUX, assesseurs de la
de Heren : F. DE KEMPENEER, section de législation,
J. GIJSSELS, assessoren van de
J. DE GAVRE, afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier,

Madame : A. BECKERS, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Les rapports ont été présentés par M. M. VAN DAMME, auditeur, et par Mme B. HAUBERT, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

De verslagen werden uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur, en door Mevr. B. HAUBERT, adjunc auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.