

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

27 MARS 1991

Proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. FLAGOTHIER

**EXPOSE INTRODUCTIF
DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION**

L'auteur de la proposition rappelle d'abord que dans la déclaration de révision de la Constitution parue au *Moniteur belge* du 9 novembre 1987, il est prévu d'insérer un article 24ter: « relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration et au médiateur ».

Cette exigence de motivation des actes administratifs se retrouve dans la déclaration gouvernementale.

Ont participé aux travaux de la Commission:

1 Membres effectifs: MM. Cerexhe, président; Borremans, Cardoen, De Loor, Donnay, Mme Lieten-Croes, M. Mouton, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Paque, Peetermans, Pinoie, Tant, Toussaint, Van Eetvelt, Vanlerberghe et Flagothier, rapporteur.

2 Membres suppléants: MM. Petitjean, Priéls et Swinnen.

3 Autre sénateur: Mme Nélis.

R. A 14320*Voir:***Document du Sénat:**

215-1 (S.E. 1988) : Proposition de loi.

215-2 (S.E. 1988) : Avis du Conseil d'Etat

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1990-1991**

27 MAART 1991

Voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER FLAGOTHIER

**INLEIDENDE UITEENZETTING
VAN DE INDIENER VAN HET VOORSTEL**

De indiener van het voorstel herinnert er eerst aan dat er in de verklaring tot herziening van de Grondwet, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987, sprake is van het invoegen van een artikel 24ter: « betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van bestuurshandelingen, en de ombudsman ».

Die eis van motivering van de bestuurshandeling staat ook te lezen in de regeringsverklaring.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Cerexhe, voorzitter; Borremans, Cardoen, De Loor, Donnay, mevr. Lieten-Croes, de heer Mouton, mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Paque, Peetermans, Pinoie, Tant, Toussaint, Van Eetvelt, Vanlerberghe en Flagothier, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren Petitjean, Priéls en Swinnen.

3. Andere senator: mevr. Nélis.

R. A 14320*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

215-1 (B.Z. 1988) : Voorstel van wet

215-2 (B.Z. 1988) : Advies van de Raad van State

Il rappelle ensuite que sa proposition avait déjà été déposée lors de la législature précédente et qu'à cette occasion, des doutes avaient été émis quant à la possibilité pour le législateur national d'imposer la motivation des actes administratifs aux Régions et aux Communautés. C'est ce qui avait amené le ministre de l'Intérieur de l'époque à demander l'avis du Conseil d'Etat.

La haute juridiction administrative a rendu son avis le 21 octobre 1987 et a levé toutes les objections que l'on pouvait avoir à cet égard. Elle a déclaré :

« 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 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 révisée 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 avoir une restriction de leurs compétences. »

L'auteur de la proposition considère qu'il y a lieu de dépasser la relation entre administration et administré, fondée sur le principe du commandement de l'une et de la subordination de l'autre, pour s'engager dans une relation administration-administré, fondée sur le dialogue. C'est ce qui l'a amené à déposer une proposition de loi visant à exiger des pouvoirs publics, dans tous les cas, une motivation formelle de leurs actes administratifs.

Hij herinnert er voorts aan dat zijn voorstel reeds werd ingediend tijdens de vorige zittingsperiode en dat bij die gelegenheid twijfels werden geuit betreffende de mogelijkheid dat de nationale wetgever de motivering van bestuurshandelingen kan opleggen aan de Gewesten en de Gemeenschappen. Dat heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken ertoe gebracht het advies van de Raad van State te vragen.

Het hoge administratieve rechtscollege heeft zijn advies uitgebracht op 21 oktober 1987 en alle twijfel weggenomen die men te dien aanzien kon hebben. De Raad heeft verklaard :

« 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 veralgemeening — 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 fundamentele vrijheden, 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 eenzelfde 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 bevoegdheden 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. »

De indiener van het voorstel vindt dat moet worden afgestapt van een betrekking tussen het bestuur en de bestuurde gegrond op het beginsel dat de ene beveelt en de andere ondergeschikt is, en dat een relatie bestuur-bestuurde moet worden gegrondvest op de dialoog. Dat heeft hem ertoe gebracht een wetsvoorstel in te dienen ertoe strekkende dat de overheid in alle gevallen moet worden verplicht haar bestuurs-handelingen formeel te motiveren.

La motivation procurera à l'administré la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif ainsi que de discuter en toute connaissance de cause avec son auteur, de manière à éventuellement pouvoir « aménager » la décision.

En cas de recours, le requérant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens. Par ailleurs, on peut espérer que l'exigence de motivation des actes administratifs réduira le nombre des recours.

L'auteur de la proposition fait ensuite les observations suivantes :

1. Dans l'état actuel de notre droit, il n'y a pas de règle générale imposant à un pouvoir public de motiver sa décision.

Il n'est pas douteux que dans la réalité, les pouvoirs publics ont certainement des motifs justes et légitimes pour se prononcer dans tel ou tel sens, mais rien ne les oblige à faire connaître au destinataire d'un acte administratif les raisons qui les ont amenés à prendre telle décision. L'administré destinataire d'un acte se trouve, dès lors, souvent face à une décision dont il ignore les motifs.

Il est vrai que depuis quelques années, dans des législations particulières, cette exigence de motivation a été imposée. Ainsi en est-il dans les matières de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement.

Bien plus, dans certains cas, le Conseil d'Etat a été jusqu'à exiger une motivation en l'absence de textes exprès, notamment lorsqu'il s'agit d'actes ayant un caractère quasi juridictionnel (Conseil d'Etat, Debry, n° 12929, 3 mai 1968).

2. L'analyse de droit comparé permet de constater que de nombreux Etats ont élaboré une législation sur la problématique de la motivation des actes administratifs.

Les expériences étrangères peuvent être classées en deux catégories :

— ou bien la règle de la motivation figure en termes généraux, quitte à être assortie de dérogations. Ainsi, aux Etats-Unis, la loi de procédure impose la motivation comme règle générale, de même que dans certains cantons suisses, en Autriche et en République fédérale d'Allemagne;

— ou bien l'obligation de motivation n'est pas érigée en principe général, mais elle est applicable à une série de décisions qui font l'objet d'une énumération.

Quelle que soit la technique à laquelle se sont ralliées les législations étrangères, toutes reconnaissent

De bestuurde wordt door de motivering niet alleen in kennis gesteld van de redenen die ten grondslag liggen aan de bestuurshandeling, maar hij krijgt bovendien de mogelijkheid 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 ».

In geval van beroep zal de verzoeker die op de hoogte is van de motieven van de bestreden handeling, beter zijn middelen kunnen voorbereiden. Men mag trouwens hopen dat de eis van motivering van de bestuurshandelingen het aantal beroepen zal doen afnemen.

De indiener van het voorstel maakt voorts de volgende opmerkingen :

1. In de huidige stand van ons recht is er geen algemene regel die een overheidsbestuur verplicht haar beslissingen te motiveren.

Het lijkt geen twijfel dat de overheid in werkelijkheid gegronde en wettige redenen heeft om zich in deze of gene zin uit te spreken, maar niets verplicht haar de bestuurder op wie een bestuurshandeling betrekking heeft de redenen mede te delen die de overheid ertoe hebben gebracht een dergelijke beslissing te nemen. De bestuurde tot wie een bestuurshandeling is gericht wordt dan ook vaak geconfronteerd met een beslissing waarvan hij de redenen niet kent.

Het is juist dat sedert enkele jaren in specifieke wetgeving die eis van motivering wordt opgelegd. Dat is het geval inzake ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu.

Meer nog, in sommige gevallen is de Raad van State zelfs zover gegaan ook bij het ontbreken van expliciete teksten een motivering te eisen, onder meer bij handelingen met een juridictioneel karakter (Raad van State, Debry, nr. 12929, 3 mei 1968).

2. Uit de studie van het vergelijkend recht blijkt dat tal van Staten wetten hebben gemaakt over de motivering van de bestuurshandelingen.

De ervaringen in het buitenland kunnen in twee categorieën worden opgedeeld :

— ofwel is er een algemene regel van motivering waarvan afwijkingen mogelijk zijn. In de Verenigde Staten legt de procedurewet als algemene regel de motivering op; hetzelfde geldt in sommige Zwitserse kantons, in Oostenrijk en in de Bondsrepubliek Duitsland;

— ofwel geldt de verplichting tot motivering niet als algemeen beginsel maar wordt zij toepasselijk op een reeks beslissingen die limitatief zijn opgesomd.

Ongeacht de techniek waarvoor zij hebben gekozen, stellen alle buitenlandse wetgevingen grenzen

des limites à l'obligation de motiver, fondées sur des considérations de sécurité et de respect de la vie privée.

3. Aux exemples étrangers, il convient d'ajouter qu'au niveau européen, des déclarations et des résolutions se sont multipliées afin d'imposer l'exigence de motivation des décisions administratives.

Tout d'abord, 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.

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 ».

Après ces trois observations, l'auteur de la proposition affirme que le but poursuivi est 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.

L'article 1^{er} de la proposition définit très largement la notion d'autorité administrative, notamment par référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 2 impose le principe de la motivation obligatoire, tandis que l'article 3 écarte toute motivation qui serait purement formelle, en exigeant qu'elle consiste en « une indication claire, précise, complète et véritable des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision ».

L'article 4 écarte l'obligation de motivation lorsque des considérations de sécurité interne ou externe de l'Etat sont en jeu ou lorsqu'il y a risque de porter atteinte au respect de la vie privée, de même que lorsque la décision contenue dans l'acte se révèle être entièrement favorable à l'intéressé, à condition toutefois qu'elle ne nuise pas aux droits ou intérêts des tiers.

Enfin, l'article 6 exclut que l'urgence puisse être invoquée pour dispenser une autorité administrative de l'obligation de motivation.

aan de motiveringsplicht op grond van overwegingen die te maken hebben met de veiligheid en met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

3. Aan de buitenlandse voorbeelden kan er een voorbeeld worden toegevoegd op Europees niveau waar er een vloed is van verklaringen en resoluties die tot doel hebben de motiveringsplicht van bestuurs-handelingen verplicht te stellen.

Ten eerste is in artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden het beginsel neergelegd dat een ieder het recht heeft om inlichtingen te ontvangen.

Voorts heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 28 september 1977 de resolutie goedgekeurd (77/31 « betreffende de bescherming van de enkeling tegen bestuurshandelingen ») waarin bepaald wordt 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 ».

Na deze drie opmerkingen bevestigt de auteur van het voorstel dat het nagestreefde doel is in het Belgische administratief bestel een autonome wetgeving op te nemen die als algemeen beginsel huldigt de verplichting om de bestuurshandelingen formeel te motiveren als tegenhanger van het grondrecht van de bestuurde om in kennis te worden gesteld van de motieven die geleid hebben tot de beslissing die op hem betrekking heeft.

Artikel 1 van het voorstel geeft een zeer ruime definitie van het begrip bestuur, met name door verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 2 legt het beginsel op van de verplichte motivering terwijl artikel 3 elke motivering voor de vorm alleen afwijst en eist dat duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw (...) de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen worden vermeld.

Artikel 4 wijst de motiveringsplicht af wanneer overwegingen van interne of externe veiligheid van de Staat op het spel staat of wanneer het risico bestaat dat afbreuk wordt gedaan aan de eerbied voor het privé-leven van derden, evenals wanneer de beslissing die besloten ligt in de handeling volledig in het voordeel is van de belanghebbende op voorwaarde evenwel dat zij de rechten of de belangen van derden niet aantast.

Artikel 6 sluit uit dat dwingende noodzakelijkheid kan worden ingeroepen om een bestuur van de motiveringsplicht te ontslaan.

DISCUSSION GENERALE

Le Ministre de l'Intérieur confirme que la proposition est conforme tant à l'esprit qu'à la lettre de l'accord de Gouvernement. Il ne voit aucune objection à l'adoption de la proposition.

Un membre fait remarquer que l'obligation de motiver les actes administratifs existe déjà dans d'autres pays européens. Ne faudrait-il pas poursuivre une certaine uniformité? Par ailleurs, le projet ne vient-il pas trop tôt? Ne serait-il pas préférable d'attendre une initiative des instances supranationales?

L'auteur de la proposition estime que pour ce qui est de la protection des droits du citoyen, il n'y a pas lieu d'attendre que d'autres instances finissent par imposer la mesure envisagée.

Le Ministre de l'Intérieur ajoute que vu l'évolution que l'on constate en la matière, notamment au niveau de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on finira quand même par aboutir à une obligation générale de motivation, mais alors en ordre dispersé. L'idéal serait de pouvoir inscrire un article imposant l'obligation de motivation dans la Constitution; la proposition, si elle est adoptée constituera déjà un cadre général.

Un membre se demande si compte tenu précisément de cette évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il y a bien lieu de légiférer.

Les autorités de tutelle ne pourraient-elles pas, par exemple, imposer aux communes l'obligation de respecter les principes dégagés en la matière par le Conseil d'Etat?

L'auteur de la proposition déclare que comme le Ministre, il est d'avis que si la proposition n'est pas adoptée, d'autres, dont le Conseil d'Etat, finiront par imposer l'obligation de motivation, mais alors, le législateur ne sera plus maître du problème.

Plusieurs membres déclarent qu'ils sont entièrement d'accord sur le principe même de la motivation. Toutefois, ils souhaitent obtenir certaines précisions.

Un membre demande ce que la notion d'acte administratif recouvre. Recouvre-t-elle, par exemple, les mutations entre deux services d'un même ministère dans l'intérêt du service?

Par ailleurs, au niveau communal, bon nombre de décisions servent des intérêts particuliers: raccordements aux égouts, entretien de fossés, etc. S'agit-il d'actes administratifs?

En ce qui concerne cette dernière question, le Ministre et l'auteur de la proposition répondent par la négative. Il s'agit dans les exemples cités d'une question d'organisation du travail.

ALGEMENE BESPREKING

De Minister van Binnenlandse Zaken bevestigt dat het voorstel volledig samenvalt met het regeerakkoord, zowel naar de letter als naar de geest. Hij heeft er dan ook geen bezwaar tegen dat het wordt goedgekeurd.

Een lid merkt op dat de verplichting om bestuurs-handelingen te motiveren reeds bestaat in andere Europese landen. Behoort men op dat stuk niet te streven naar eenvormigheid? Is het ontwerp overigens niet voorbarig? Is het niet wenselijk te wachten tot supranationale instanties het initiatief nemen?

Wat de bescherming van de rechten van de burger betreft, is de indiener van het voorstel van oordeel dat men niet moet wachten tot andere instanties uiteindelijk besluiten de voorgestelde maatregelen op te leggen.

De Minister van Binnenlandse Zaken voegt eraan toe dat de ontwikkeling ter zake, onder meer op het vlak van de jurisprudentie van de Raad van State, erop wijst dat men per slot van rekening toch een algemeen geldende motiveringsplicht zal invoeren maar dan wel voor verschillende materies afzonderlijk. Het best zou men in de Grondwet een artikel kunnen invoegen dat de motiveringsplicht oplegt. Indien het voorstel wordt aangenomen biedt het reeds een algemeen kader.

Een lid vraagt of het wel wenselijk is regelgevend op te treden, gezien de ontwikkeling in de rechtspraak van de Raad van State.

Zouden de toeziende overheden bijvoorbeeld de gemeenten niet kunnen verplichten de beginselen in acht te nemen die daaromtrent door de Raad van State worden voorgestaan?

De indiener meent met de Minister dat indien het voorstel niet wordt aangenomen, andere instellingen, waaronder de Raad van State, uiteindelijk een motiveringsplicht zullen invoeren, doch dat de wetgever op dat ogenblik de zaak uit handen geeft.

Verscheidene leden verklaren het principieel eens te zijn met de motiveringsplicht. Zij vragen evenwel om enige toelichting.

Een lid vraagt wat door het begrip bestuurshandeling wordt gedekt. Gaat het bijvoorbeeld om overplaatsingen van de ene dienst naar de andere bij eenzelfde ministerie in het belang van de dienst?

Op het gemeentelijk vlak worden overigens tal van beslissingen genomen in het particulier belang: aansluiting op het rioolnet, onderhoud van sloten, enz. Zijn dat bestuurshandelingen?

De Minister en de indiener van het voorstel beantwoorden de laatste vraag ontkennend. In de aangehaalde voorbeelden gaat het om het organiseren van het werk.

En ce qui concerne la première question, le Ministre fait remarquer que déjà à l'heure actuelle une motivation qui se limite en la matière à un simple renvoi à l'intérêt du service ne suffit plus, et peut ouvrir la voie à un recours devant le Conseil d'Etat.

L'auteur de la proposition précise que lorsqu'une réaffectation résulte exclusivement d'une réorganisation des services, et ne constitue par exemple pas une mesure disciplinaire déguisée, elle ne constitue pas un acte administratif au sens du projet.

Plusieurs membres demandent des précisions à propos de l'article 3 qui impose une motivation claire, précise et complète.

Un membre relève que l'obligation de motivation vaut aussi dans les rapports entre deux administrations. Cela implique-t-il que les autorités de tutelle pourront encore se limiter à la mention « contraire à l'intérêt général » lorsqu'elles annulent ou suspendent la décision d'un conseil communal ?

Le Ministre estime qu'une telle motivation ne répond pas aux exigences. A son avis, il ne fait pas de doute que la proposition diminuera le confort des autorités supérieures, mais il lui semble qu'il n'est que normal qu'une simple référence à l'intérêt général ne suffise pas.

Un membre demande si à l'avenir il faudra tout expliquer, jusqu'au dernier détail. Par ailleurs, dans certains cas, l'intérêt général n'est pas bien servi par la divulgation de toutes les considérations qui ont conduit à une décision, par exemple lorsqu'il s'agit d'accorder une promotion.

L'auteur de la proposition et le Ministre renvoient à l'article 4 qui prévoit des exceptions à l'obligation formelle de motivation.

En ce qui concerne la dernière remarque du membre, le Ministre déclare que le Conseil d'Etat pourra constater que la motivation n'est pas véritable, ce qu'il vérifie d'ailleurs déjà à l'heure actuelle.

Un membre estime que tout le monde peut être d'accord sur le principe de l'obligation de motiver, mais, dans la pratique quotidienne, les limites de l'obligation seront souvent difficiles à tracer.

Le membre est, par ailleurs, également d'avis que dans certains cas il n'y a pas lieu de divulguer tous les motifs, par exemple, lorsqu'il faut choisir entre plusieurs personnes répondant aux conditions pour une nomination, et lorsqu'on nomme un des candidats parce qu'il y a des éléments négatifs, tels qu'un problème caractériel, dans le chef des autres.

In verband met de eerste vraag merkt de Minister op dat men hier nu reeds niet meer kan volstaan met een motivering die uitsluitend verwijst naar het belang van de dienst, en een beroep voor de Raad van State mogelijk is.

De indiener van het voorstel wijst erop dat een nieuwe toewijzing, wanneer zij uitsluitend volgt uit het reorganiseren van diensten, en bijvoorbeeld geen verdoken tuchtmaatregel is, geen bestuurshandeling vormt zoals bedoeld in het ontwerp.

Verscheidene leden vragen informatie in verband met artikel 3 van het ontwerp, dat bepaalt dat de motivering duidelijk, nauwkeurig en volledig moet zijn.

Een lid stipt aan dat de motiveringsplicht ook bestaat bij de betrekkingen tussen twee bestuursorganen. Houdt zulks in dat de toeziende overheid nog steeds kan volstaan met het argument dat de beslissing « tegen het algemeen belang ingaat » wanneer zij een beslissing van de gemeenteraad vernietigt of schorst ?

De Minister is van oordeel dat een dergelijke motivering niet voldoet aan de gestelde eisen. Volgens hem zal het voorstel ongetwijfeld raken aan de comfortabele positie van de hogere bestuursorganen, doch hij vindt het niet meer dan logisch dat die organen niet kunnen volstaan met gewoon te verwijzen naar het algemeen belang.

Een lid vraagt of men voortaan alles tot in de kleinste details zal moeten toelichten. In bepaalde gevallen is het overigens zo dat het niet dienstig is voor het algemeen belang dat alle gronden waarop een beslissing steunt, in de openbaarheid worden gebracht, bijvoorbeeld wanneer een bevordering wordt toegekend.

De indiener en de Minister verwijzen naar artikel 4 van het voorstel dat een aantal uitzonderingen op de uitdrukkelijke motiveringsplicht invoert.

Op de laatste opmerking van het lid wijst de Minister erop dat de Raad van State kan nagaan of het om een echte motivering gaat, wat hij overigens ook nu reeds doet.

Een lid is van mening dat haast iedereen het eens kan zijn over de noodzaak van de motiveringsplicht doch dat het in de praktijk vaak moeilijk zal zijn de grenzen van die plicht te bepalen.

Hetzelfde lid is overigens van mening dat in bepaalde gevallen, niet alle redenen moeten worden meegedeeld. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer men voor een benoeming moet kiezen tussen verschillende personen die allen voldoen aan de voorwaarden en wanneer een van de kandidaten wordt benoemd omdat voor de andere kandidaten negatieve elementen in aanmerking worden genomen, zoals bijvoorbeeld problemen in verband met het karakter.

Le Ministre précise qu'il faudra motiver positivement. Il faut indiquer qu'on nomme un candidat déterminé parce qu'il répond aux conditions. Il ne faut pas indiquer pourquoi on n'a pas retenu les autres candidats.

Un membre cite l'exemple de l'enseignement, et plus particulièrement des nominations d'enseignants à une fonction de sélection ou de recrutement.

Ce n'est pas nécessairement le premier classé de la liste qui doit être nommé ou promu, et jusqu'il y a peu une telle décision ne devait pas être motivée. Or, le Conseil d'Etat semble avoir modifié son attitude, et casse systématiquement des nominations pour défaut de motivation. Que se passera-t-il si le Conseil d'Etat estime que la motivation n'est pas valable ?

L'auteur de la proposition fait remarquer que le Conseil d'Etat n'a pas à intervenir dans l'appréciation de l'opportunité, mais il peut examiner si la motivation est claire, précise et valable.

Un membre, tout en étant favorable à la proposition, en craint quand même les conséquences. La motivation peut être subjective, et contestée par d'autres candidats. Le bien-fondé de la décision peut être mis en doute.

Le membre cite à titre d'exemple le problème de la nomination des notaires. Comment pourra-t-on motiver objectivement une telle nomination ?

Le Ministre répond que le Conseil d'Etat ne pourra pas se prononcer sur le bien-fondé de la motivation. L'appréciation du Conseil d'Etat ne portera pas sur l'opportunité.

Le membre craint que les autres candidats ne se sentent davantage lésés que dans la procédure actuelle. Un autre membre fait remarquer que l'exigence de véracité de l'article 3 et le renvoi aux considérations de droit et de fait peuvent avoir des conséquences considérables.

Un membre réplique qu'il aurait personnellement tendance à imposer des exigences plus contraignantes. Le langage utilisé doit non seulement être sincère, mais également abordable et clair pour le citoyen.

Le membre qui a déjà soulevé la question de la sincérité des motifs communiqués y revient. Que se passera-t-il par exemple si l'on ne veut en aucun cas d'une femme pour un emploi déterminé, en l'espèce celui de commissaire de police, quelles que soient les qualités de l'intéressée ? On invoquera sans aucun doute d'autres motifs avouables.

Le Ministre répond que les motifs invoqués devront en tout cas être plausibles.

De Minister verduidelijkt dat in positieve zin moet worden gemotiveerd. Men moet vermelden dat een bepaalde kandidaat benoemd wordt omdat hij voldoet aan de voorwaarden. Men moet niet vermelden waarom de andere kandidaten niet in aanmerking kwamen.

Een lid verwijst naar het onderwijs en in het bijzonder naar de benoemingen van leerkrachten in een selectie- of in een wervingsambt.

Het is niet noodzakelijk de persoon die het best gerangschikt is, die moet worden benoemd of bevorderd en tot vóór kort moesten dergelijke beslissingen niet worden gemotiveerd. De Raad van State lijkt evenwel zijn houding te hebben gewijzigd en verbreekt systematisch benoemingen omdat de motivering ontbreekt. Wat zal er gebeuren indien de Raad van State van mening is dat de motivering niet geldig is ?

De indiener van het voorstel merkt op dat de Raad van State niet mag oordelen over de wenselijkheid van de beslissing doch enkel mag nagaan of de motivering duidelijk, nauwkeurig en geldig is.

Een ander lid is weliswaar voorstander van het voorstel doch vreest de gevolgen ervan. De motivering kan subjectief zijn en betwist worden door andere kandidaten. De gegrondheid van de beslissing kan in twijfel getrokken worden.

Het lid haalt bij wijze van voorbeeld het probleem aan van de benoeming van de notarissen. Hoe kan men dergelijke benoeming objectief motiveren ?

De Minister antwoordt dat de Raad van State zich niet mag uitspreken over de gegrondheid van de motivering. De beoordeling van de Raad van State mag geen betrekking hebben op de wenselijkheid van de beslissing.

Het lid vreest dat de andere kandidaten zich nog meer benadeeld zullen voelen dan het geval was in de huidige procedure. Een ander lid merkt op dat het feit dat de motivering waarheidsgetrouw moet zijn zoals bepaald in artikel 3 en dat wordt verwezen naar de juridische en feitelijke overwegingen, verstrekkende gevolgen kan hebben.

Een lid antwoordt dat hij persoonlijk geneigd is nog strengere eisen te stellen. De gebruikte taal moet niet enkel oprecht zijn maar ook bevattelijk en duidelijk voor de burger.

Een lid komt terug op het reeds eerder aangesneden probleem van de eerlijkheid waarmee de redenen worden medegedeeld. Wat zal er gebeuren wanneer men bijvoorbeeld in geen geval en ongeacht de kwaliteiten van de betrokkenen een vrouw wil voor een bepaalde betrekking, bijvoorbeeld voor de betrekking van politiecommissaris ? Men zal dan ongetwijfeld andere achtenswaardige redenen opgeven.

De Minister antwoordt dat de redenen die opgegeven worden, in ieder geval plausibel moeten zijn.

L'auteur de la proposition constate que les questions et remarques qui sont formulées concernent pratiquement toutes des nominations, alors qu'il y a quantité d'autres décisions administratives (taux d'invalidité, pension, milice, entreprises de gardiennage, accès à la profession). Pourquoi les intéressés n'ont-ils pas le droit de savoir pourquoi on leur refuse certains droits ou avantages ?

Il est convaincu qu'une autorité qui prend une décision ne la prend pas de façon arbitraire, mais se fonde sur des motifs. Alors pourquoi serait-il gênant de communiquer ces motifs ?

Un autre membre fait remarquer qu'au niveau communal également, la plupart des décisions ne porte pas sur des nominations.

Un membre fait remarquer qu'on n'a jamais fait l'expérience d'une obligation comme celle qui est proposée.

Le Ministre et l'auteur de la proposition croient qu'on en arrivera à une nouvelle culture administrative. La proposition empêche l'arbitraire.

Un membre renvoie à l'obligation de communication spontanée prévue à l'article 5. Une publication au *Moniteur belge* suffit-elle ou faut-il également avertir tous les autres intéressés, avec communication de toute la motivation ?

Le Ministre rappelle qu'il ne faut pas motiver la non-nomination d'un candidat, mais uniquement la nomination d'un autre. Pour ce qui est de la nomination des notaires, même si plusieurs candidats répondent aux conditions, le choix revient au Ministre. Il faudra donc indiquer que telle personne répond aux conditions, qu'il y a vacance, et qu'il a été retenu par le Ministre. Le choix final revient d'ailleurs exclusivement au Ministre.

Un membre est d'avis que celui dont la candidature n'a pas été retenue a le droit de savoir pourquoi.

Le Ministre ne partage pas cet avis. Il renvoie à la jurisprudence administrative. Lorsque c'est le candidat qui occupe la première place parmi les candidats retenus par le comité de direction, le Ministre n'a pas à motiver sa décision. Par contre, s'il veut nommer un autre candidat, il est obligé de motiver son choix.

Le membre en revient à l'exemple du commissaire de police cité ci-avant.

Le Ministre répond que les candidats sont proposés par le conseil communal qui procède par vote secret.

De indiene van het voorstel stelt vast dat de vragen en opmerkingen bijna allemaal betrekking hebben op benoemen hoevel er tal van andere administratieve beslissingen zijn (invaliditeitspercentage, pensioen, militie, bewakingsondernemingen, toegang tot het beroep). Waarom hebben de betrokkenen niet het recht te weten waarom men hun sommige voordelen of rechten weigert ?

Hij is ervan overtuigd dat een overheid die een beslissing neemt, dat niet willekeurig doet maar daar redenen toe heeft. Waarom zou het dan hinderlijk zijn die redenen mede te delen ?

Een ander lid merkt op dat ook op gemeentelijk vlak de meeste beslissingen geen betrekking hebben op benoemen.

Een ander lid wijst erop dat tot nog toe niemand geconfronteerd werd met een verplichting zoals die vervat in het voorstel.

De Minister en de indiene van het voorstel zijn van mening dat wij te maken hebben met een nieuwe administratieve cultuur. Het voorstel verhindert willekeur.

Een lid verwijst naar de verplichting, vervat in artikel 5, om de bestuurshandelingen spontaan mee te delen. Is de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* voldoende of moeten alle andere betrokkenen geïnformeerd worden en moet hun de volledige motivering worden meegedeeld ?

De Minister herinnert eraan dat het niet nodig is het « niet benoemen » van een kandidaat te motiveren. Men moet enkel de benoeming van een kandidaat motiveren. In verband met de benoeming van de notarissen merkt hij op dat er verschillende kandidaten kunnen voldoen aan de voorwaarden, maar dat de keuze toch bij de Minister ligt. Er moet dus vermeld worden dat een welbepaalde persoon voldoet aan de voorwaarden, dat er een vacante betrekking is en dat bedoelde kandidaat door de Minister werd in aanmerking genomen. De uiteindelijke keuze behoort overigens tot de exclusieve bevoegdheid van de Minister.

Een lid is van mening dat degene wiens kandidatuur niet in aanmerking werd genomen recht heeft te weten waarom.

De Minister deelt die mening niet. Hij verwijst naar de administratieve rechtspraak. Indien de eerste kandidaat op de lijst van de door het directiecomité in aanmerking genomen kandidaten benoemd wordt, dan hoeft de Minister zijn beslissing niet te motiveren. Indien hij daarentegen een andere kandidaat wil benoemen, is hij verplicht zijn keuze te motiveren.

Een lid komt terug op het reeds aangehaald voorbeeld van de politiecommissaris.

De Minister antwoordt dat de kandidaten worden voorgedragen door de gemeenteraad, die de rangorde

Dans ce cas, si l'on suit la proposition, le critère déterminant est le résultat du vote secret du conseil communal.

Ce n'est que si le bourgmestre veut proposer un troisième candidat à côté des deux retenus par le conseil communal qu'il doit motiver sa décision. Le Roi doit alors indiquer les motifs du choix qu'il opère parmi les trois candidats proposés.

Un membre rappelle sa question. Faut-il également notifier la décision aux autres candidats non retenus ?

L'auteur de la proposition répond que les décisions individuelles sont toujours notifiées aux intéressés. Dans certains cas, elles sont en outre publiées au *Moniteur belge*.

Un autre membre demande si cela signifie que les candidats non retenus ne sont pas avertis. L'auteur de la proposition répond que c'est exact. Il n'y a pas de décision individuelle vis-à-vis des autres candidats.

Un membre rappelle qu'en cas de nomination, le seul motif après une procédure régulière, est souvent constitué par le résultat d'un scrutin secret.

Un membre soulève l'exemple des adjudications publiques.

Le Ministre fait remarquer qu'il y a déjà lieu, à l'heure actuelle, de motiver la décision lorsqu'on ne retient pas l'offre la moins chère, tandis qu'un autre membre fait remarquer que la matière est déjà réglée par la loi.

Le premier membre rétorque que la rédaction des cahiers de charge exclut déjà un certain nombre de candidats potentiels.

Le Ministre répond que la commune qui impose certaines caractéristiques techniques aura sans aucun doute de bonnes raisons pour ce faire. Le cahier des charges doit d'ailleurs être approuvé par le conseil communal et les autorités de tutelle.

Un membre estime que déjà à l'heure actuelle, une autorité qui prend une décision apparemment surprenante ne manquera pas de donner toutes les explications requises pour se justifier.

Le Ministre rappelle que la proposition n'entame en rien le pouvoir d'appréciation des auteurs de la décision au niveau de l'opportunité. A la rigueur, une commune qui a besoin d'un tracteur pourra choisir le modèle le plus joli, et l'avouer si, du point de vue technique et financier, tous les tracteurs proposés se valent.

bij geheime stemming bepaalt. Wordt het voorstel gevolgd dan is in dit geval het resultaat van de geheime stemming van de gemeenteraad het bepalend criterium.

Indien de burgemeester een derde kandidaat naast de twee door de gemeenteraad in aanmerking genomen kandidaten wil voordragen, moet hij zijn beslissing motiveren. De keuze onder de drie voorgedragen kandidaten moet dan in het benoemingsbesluit worden gemotiveerd.

Een lid stelt zijn vraag opnieuw. Moet de beslissing meegedeeld worden aan de niet in aanmerking genomen kandidaten ?

De indiener van het voorstel antwoordt dat de individuele beslissingen steeds worden meegedeeld aan de betrokkenen. In sommige gevallen worden ze daarenboven in het *Belgisch Staatsblad* bekend gemaakt.

Een ander lid vraagt of zulks meebrengt dat kandidaten die niet in aanmerking komen, geen bericht ontvangen. De indiener antwoordt daarop bevestigend: er wordt geen individuele beslissing genomen voor de andere kandidaten.

Een lid herinnert eraan dat bij een benoeming de enige motivering na het doorlopen van een regelmatige procedure vaak bestaat in de uitslag van een geheime stemming.

Een lid haalt het voorbeeld aan van de openbare aanbestedingen.

De Minister wijst erop dat men nu reeds de beslissing moet motiveren wanneer men het laagste bod niet in aanmerking neemt. Een ander lid merkt op dat deze aangelegenheid reeds bij wet wordt geregeld.

Het eerste lid voert daarentegen in dat de bestekken zo zijn opgesteld dat een aantal mogelijke kandidaten bij voorbaat uitgesloten wordt.

De Minister antwoordt dat wanneer de gemeente bepaalde technische kenmerken oplegt, zij ongetwijfeld daartoe haar redenen heeft. Het bestek moet overigens worden goedgekeurd door de gemeenteraad en de toeziende overheid.

Een lid is van oordeel dat wanneer een overheid een schijnbaar ongewone beslissing neemt, zij zonder enige twijfel op dit ogenblik reeds alle toelichtingen zal verstrekken om zichzelf te verantwoorden.

De Minister herinnert eraan dat het voorstel de beoordelingsbevoegdheid van degenen die de beslissing nemen, geenszins aantast op het stuk van de wenselijkheid. In het uiterste geval kan een gemeente die een tractor nodig heeft, ook het mooiste model kiezen zonder dat onder stoelen of banken te moeten steken, op voorwaarde dat alle in aanmerking komende tractoren technisch en financieel gesproken gelijkwaardig zijn.

Un membre demande quelles seront les implications de la proposition pour l'armée. Le Ministre renvoie à l'article 4 qui opère une réserve pour ce qui touche à la sécurité de l'Etat. Par ailleurs, il faut distinguer entre la décision administrative et l'ordre militaire.

L'auteur de la proposition ajoute qu'il faut tenir compte de la portée du texte. L'intention n'est pas de l'appliquer à toutes les décisions purement matérielles ou de pur fait.

Un membre estime que, dans une démocratie, le principe de la motivation des actes administratifs doit prévaloir. Cette obligation s'inscrit d'ailleurs dans la perspective d'une plus grande publicité des actes et de l'administration. L'obligation de motivation limitera les risques d'arbitraire. Toutefois, s'il y a une obligation de motivation, ne faudrait-il pas une possibilité d'appel pour tous les actes administratifs? Il pense à l'attribution des terrains à bâtir sociaux. Celui qui n'en obtient pas n'a aucun recours.

L'auteur de la proposition est du même avis, mais cela irait bien plus loin que la proposition. Déjà à l'heure actuelle certaines administrations motivent leurs décisions. Ce qui changera, c'est qu'à défaut de motivation, il sera possible d'introduire un recours au Conseil d'Etat pour manquement à une obligation légale. A l'heure actuelle, sauf disposition légale spécifique, cette possibilité n'existe pas.

L'auteur de la proposition répète qu'à son avis, la proposition va conduire à un autre type de relations entre l'administration et l'administré. L'administration évoluera d'une administration de décision vers une administration de dialogue. Il comprend les responsables communaux qui, dans une certaine mesure, craignent qu'ils devront motiver exagérément leurs décisions. Toutefois, l'obligation de motivation les protège également, les autorités de tutelle devant motiver plus amplement leurs décisions, de sorte qu'étant mieux informées, les communes pourront mieux faire valoir leurs droits.

D'autre part, le citoyen a droit à un minimum d'information. On n'accepterait pas des tribunaux ce qu'on est obligé d'accepter de l'administration.

Un membre déclare qu'il estime que la proposition constitue une initiative louable et fondamentale dans le cadre de la protection des individus contre les erreurs administratives.

Il est d'avis qu'il n'est que normal que toute autorité administrative qui prend une décision se justifie, et il comprend dès lors mal les réticences de certains membres.

Een lid vraagt welke gevolgen het voorstel zal hebben voor het leger. De Minister verwijst naar artikel 4, dat een voorbehoud invoert op het stuk van de veiligheid van de Staat. Overigens moet men een onderscheid maken tussen een bestuurlijke beslissing en een militair bevel.

De indiener voegt eraan toe dat men rekening moet houden met de draagwijdte van de tekst. Het ligt niet in de bedoeling hem toepasselijk te maken op alle beslissingen die zuiver materieel of zuiver feitelijk zijn.

Een lid is van oordeel dat het beginsel van de motivering van bestuurshandelingen in een democratie voorop moet staan. Die verplichting valt overigens samen met de bedoeling om de bestuursorganen toegankelijker en hun handelingen doorzichtiger te maken. De motiveringsplicht zal het risico van willekeur beperken. Indien er nu motiveringsplicht bestaat moet men dan ook niet een mogelijkheid van beroep openstellen voor alle bestuurshandelingen? Spreker denkt hier aan het toewijzen van bouwgrond voor sociale woningen. Wie er geen weet te bemachtigen, kan geen beroep instellen.

De indiener is dezelfde mening toegedaan, doch dat probleem valt buiten het bestek van het voorstel. Op dit ogenblik is het reeds zo dat bepaalde besturen hun beslissingen motiveren. Wat echter wel verandert is dat er beroep openstaat bij de Raad van State wegens het niet naleven van een wettelijke verplichting indien de motivering ontbreekt. Dat was tot op heden niet mogelijk behalve wanneer de wet een motivering eist.

De indiener herhaalt dat het voorstel volgens hem een ander soort van betrekkingen tussen het bestuur en de bestuurde tot stand zal brengen. Het bestuur zal zich ontwikkelen van een beslissing nemende naar een dialogerende instantie. Hij kan begrip opbrengen voor de gemeentelijke overheid die in zekere zin vreest dat zij haar beslissingen te omslachtig zal moeten motiveren. Anderzijds is het zo dat de motiveringsplicht haar een bescherming biedt en dat de toezieende overheid haar beslissingen nog uitvoeriger zal moeten motiveren zodat de gemeenten over meer informatie zullen beschikken en dus ook beter op hun rechten zullen kunnen staan.

Voorts is het zo dat de burger ook recht heeft op een minimum aan informatie. Men zou van een rechtbank niet aanvaarden wat men nu wel moet aanvaarden van het bestuur.

Een lid is van oordeel dat het voorstel een lovenswaardig initiatief is dat ingrijpende wijzigingen invoert inzake de bescherming van de personen tegen vergissingen van bestuursorganen.

Hij vindt het niet meer dan normaal dat elk bestuur dat een beslissing neemt, zichzelf verantwoordt, en hij begrijpt bijgevolg niet waarom sommige leden zo terughoudend zijn.

DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'auteur de la proposition expose qu'il lui est apparu nécessaire de définir un certain nombre de termes. En effet, dans un avis relatif à une proposition déposée en 1981 par MM. S. Moureaux et A. Lagasse (Doc. parl. Sénat, 1981-1982, n^{os} 33/1 et 2), le Conseil d'Etat avait fait remarquer qu'en vue de l'application de la loi il était souhaitable de donner une définition des termes, peu clairs en soi, utilisés dans ladite proposition.

Ainsi, la notion d'acte administratif a un sens bien précis. Il faut exclure de cette notion les simples constatations de fait, les mesures d'ordre intérieur ou les simples actes matériels.

Ne constituent donc pas un acte administratif, la constatation, par la députation permanente, du fait qu'un chemin vicinal ne présente plus les caractéristiques d'un tel chemin, la décision d'une autorité administrative de procéder à une réorganisation des services et les réaffectations résultant exclusivement de cette réorganisation, ou l'ordre donné par une autorité administrative à un policier de régler la circulation à un endroit déterminé.

L'auteur de la proposition précise encore que la proposition ne vise pas les actes de caractère réglementaire, mais uniquement les actes individuels.

Plusieurs membres font remarquer que des simples actes matériels ou des constatations peuvent également entraîner des conséquences.

L'auteur de la proposition ne le conteste pas. Il fait toutefois remarquer que ce qui est nécessaire, c'est que la décision soit génératrice de droits dans le chef d'une personne individuelle.

Le Ministre de l'Intérieur demande s'il ne serait pas indiqué, pour une plus grande clarté du texte, de remplacer les mots « qui est susceptible de produire des effets » par les mots « qui a pour but de produire des effets juridiques ».

En effet, dans le sens qu'ont ces termes dans le langage courant, des mesures internes ou des constatations « sont susceptibles de produire des effets ».

L'auteur de la proposition confirme qu'un acte ne constitue un acte administratif au sens de la définition qu'à condition d'avoir été pris dans le but de produire des effets juridiques. Il estime personnellement que le texte proposé peut donner satisfaction mais est disposé à se rallier à la proposition de modification.

Il dépose dès lors l'amendement suivant :

« Remplacer, sous « — Acte administratif », les mots « et qui est susceptible de produire les effets » par les mots « et qui a pour but de produire des effets juridiques. »

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

De indiener wijst erop dat hij het nodig geacht heeft een aantal termen te bepalen. In zijn advies op een voorstel dat de heren S. Moureaux en A. Lagasse in 1981 hebben ingediend (Gedr. St. Senaat, 1981-1982, nrs. 33, 1 en 2) heeft de Raad van State gezegd dat het met het oog op de uitvoering van de wet wenselijk is de op zichzelf weinig doorzichtige termen van dat voorstel te bepalen.

Daarom heeft het begrip bestuurshandeling een precieze betekenis gekregen. Het dekt dus niet gewone feitelijke vaststellingen, maatregelen van orde of eenvoudige materiële handelingen.

Men kan dus niet gewagen van een bestuurshandeling wanneer de bestendige deputatie vaststelt dat een buurtweg niet meer voldoet aan de kenmerken van een dergelijke weg, wanneer een bestuur beslist over te gaan tot de reorganisatie van diensten en tot de reffectatie die uitsluitend daarvan het gevolg is, of wanneer een bestuur een politieagent het bevel geeft het verkeer te regelen op een bepaalde plaats.

De indiener wijst er nog op dat het voorstel niet doelt op reglementerende handelingen maar uitsluitend op handelingen met individuele strekking.

Verscheidene leden merken op dat ook gewone materiële handelingen of vaststellingen gevolgen kunnen hebben.

De indiener wil zulks niet betwisten. Hij merkt evenwel op dat die beslissing rechten tot stand moet brengen voor een persoon afzonderlijk.

De Minister vraagt of het voor de duidelijkheid van de tekst niet wenselijk is de woorden « die gevolgen kan hebben voor » te vervangen door de woorden « die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor ».

Het is immers zo dat die termen in het gewone taalgebruik ook kunnen verwijzen naar interne maatregelen of vaststellingen « die gevolgen kunnen hebben ».

De indiener bevestigt dat een handeling alleen dan een bestuurshandeling is volgens de gegeven bepaling, wanneer zij verricht wordt met de bedoeling om bepaalde rechtsgevolgen tot stand te brengen. Persoonlijk meent hij dat de voorgestelde tekst voldoende schenkt, doch hij verklaart zich tevens bereid het voorstel van tekstwijziging te aanvaarden.

Hij dient daarom het volgende amendement in :

« In artikel 1 onder de term « — Bestuurshandeling » de woorden « en die gevolgen kan hebben voor » te vervangen door de woorden « en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor. »

L'amendement est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

A la demande d'un membre le ministre précise qu'en cas d'accident dû au mauvais état d'une voirie, il n'y a pas d'acte administratif, même si la responsabilité des autorités peut être engagée.

Certains membres restent d'avis que dans la pratique, il sera souvent délicat de déterminer la limite entre un acte administratif et une décision ou une constatation matérielle.

A la demande de la Commission, le Ministre de l'Intérieur se déclare disposé à faire établir une note définissant les critères utilisés par le Conseil d'Etat pour déterminer si l'on se trouve en présence d'un acte administratif.

Cette note figure en annexe au rapport.

Un membre demande quelle est la portée du mot « unilatéral » qui figure dans la définition de l'acte administratif. Les conventions conclues par les autorités administratives ne doivent-elles pas être motivées ?

Le Ministre répond que lorsqu'une autorité administrative est partie à une convention, la procédure comporte deux stades :

Le premier est constitué par la décision de conclure le contrat. Il s'agit là d'un acte unilatéral, bien distinct de la conclusion matérielle de la convention, et qui doit être motivé.

Le deuxième stade est celui de la conclusion du contrat. Cette conclusion, qui n'est que l'exécution de la décision dont question ci-avant, n'est évidemment pas unilatérale.

Le Ministre fait encore remarquer que la même distinction vaut pour ce qui est des possibilités de recours devant le Conseil d'Etat. La décision unilatérale peut être contestée devant, et annulée par, le Conseil d'Etat. Tel n'est pas le cas pour le contrat.

Un membre demande encore s'il ne serait pas préférable, dans la définition de l'acte administratif, de préciser qu'il s'agit d'actes juridiques administratifs unilatéraux.

Le Ministre répond que la chose est en fait contenue dans la définition, qui prévoit que l'acte doit émaner d'une autorité administrative. Il estime qu'il y a lieu de s'en tenir aux définitions proposées qui ont l'avantage de s'aligner sur la jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la notion d'autorité administrative, l'auteur de la proposition déclare qu'il lui a semblé qu'on peut la définir en deux temps.

Au littera a), il est fait référence aux collectivités politiques. L'auteur de la proposition rappelle qu'il

Het amendement wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Op de vraag van een lid antwoordt de Minister dat wanneer een ongeval toe te schrijven is aan de slechte staat van het wegdek, men niet kan spreken van een bestuurshandeling, ook al kan het bestuur daarvoor aansprakelijk worden gesteld.

Sommige leden blijven van oordeel dat het in de praktijk vaak erg moeilijk zal zijn de grens te trekken tussen een bestuurshandeling en een materiële beslissing of vaststelling.

Ingaand op een verzoek van de Commissie is de Minister van Binnenlandse Zaken bereid een nota te laten opstellen met de criteria die door de Raad van State worden gehanteerd om te bepalen of het om bestuurshandelingen gaat.

Die nota gaat als bijlage bij dit verslag.

Een lid vraagt wat de term « eenzijdig » in de bepaling van bestuurshandeling betekent. Moeten overeenkomsten tussen besturen dan niet worden gemotiveerd ?

De Minister antwoordt dat wanneer een bestuur als contracterende partij optreedt, de procedure in twee fasen verloopt :

De eerste fase bestaat in de beslissing om het contract te sluiten. Het gaat om een eenzijdige handeling, die duidelijk te onderscheiden is van het sluiten zelf van het contract en die gemotiveerd moet worden.

Het sluiten van het contract is dan de tweede fase. Zij vormt de uitvoering van de beslissing en is uiteraard niet eenzijdig.

De Minister merkt voorts op dat hetzelfde onderscheid ook geldt voor de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State. Een eenzijdige beslissing kan worden aangevochten voor en vernietigd door de Raad van State, doch een contract niet.

Een lid vraagt voorts of het niet wenselijk is in de bepaling van het begrip « bestuurshandeling » te preciseren dat het gaat om eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen.

De Minister antwoordt dat zulks niet nodig is omdat de bepaling zegt dat de handeling moet uitgaan van een bestuur. Hij meent dat men het moet houden bij de voorgestelde definities, die het voordeel bieden dat zij rekening houden met de vaste rechtspraak van de Raad van State.

Het begrip « bestuur » kan volgens de indiener op twee manieren bepaald worden.

Het a) verwijst naar de politieke overheden. De indiener herinnert eraan dat uit het advies van de

résulte de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. 215-2, S.E. 1988) que rien ne s'oppose à ce que le législateur national règle le problème de la motivation des actes des autorités administratives des Régions et des Communautés.

Le littéra *b*) quant à lui renvoie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En effet, élaborer une définition des autorités administratives autres que celles mentionnées sous le littéra *a*) n'est pas chose simple, de sorte qu'il a semblé préférable de renvoyer à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à la jurisprudence élaborée en la matière.

Un membre estime que les autorités administratives reprises sous *a*) sont également visées sous *b*). Il estime que le littéra *a*) peut être supprimé, et dépose un amendement dans ce sens :

« A l'article 1^{er}, sous « — Autorité administrative », supprimer le littéra a). »

L'auteur de la proposition et le Ministre marquent leur accord. Le concept d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat englobe incontestablement les autorités administratives visées au *a*).

L'amendement est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

L'article 1^{er}, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Article 2

L'auteur de la proposition déclare que cet article énonce le principe général.

Il est unanimement admis que toute décision prise par une autorité administrative est basée sur un certain nombre de motifs. Pour une plus grande transparence de l'administration, il est souhaitable que ces motifs figurent expressément dans la décision. C'est là le sens de l'obligation formelle de motivation.

Un membre demande si le principe de la motivation ne porte pas atteinte au principe du préalable, en ce sens que l'autorité administrative qui, en tant que telle et agissant sous le couvert du principe du préalable, prend un acte administratif, sera dorénavant obligée à se légitimer.

L'auteur de la proposition et le Ministre répondent par la négative. Que l'acte doive être motivé ou non, le privilège du préalable n'est pas affecté.

Le membre fait remarquer que l'autorité administrative qui, jusqu'à présent, est supposée avoir raison, jusqu'à preuve du contraire, devra à l'avenir « se légitimer » cas par cas.

Raad van State (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, 215-2) blijkt dat niets kan beletten dat de nationale wetgever het probleem regelt van de motivering van handelingen van besturen van de Gewesten en de Gemeenschappen.

Het *b*) verwijst dan weer naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het is immers niet zo eenvoudig te bepalen wat de andere besturen zijn dan die waarover het *a*) handelt. Daarom heeft de indiener het wenselijk geacht te verwijzen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en naar de rechtspraak die op dat stuk tot stand is gekomen.

Een lid is van oordeel dat de besturen waarover het *a*) handelt, eveneens onder het *b*) vallen. Naar zijn oordeel kan het *a*) vervallen; hij dient bijgevolg een amendement in die zin in :

« In artikel 1 onder de term « Bestuur », het a) te doen vervallen. »

De indiener van het voorstel en de Minister zijn het daarmee eens. Het begrip « bestuur » in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, slaat zonder enige twijfel ook op de besturen bedoeld in het *a*).

Het amendement wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 1, aldus geamendeerd, wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Artikel 2

De indiener van het voorstel wijst erop dat dit artikel het algemeen beginsel formuleert.

Men is het erover eens dat elke beslissing van een bestuur op een bepaald aantal gronden moet steunen. Om het bestuur doorzichtiger te maken is het wenselijk dat die redenen uitdrukkelijk in de beslissing worden opgenomen. Dat is de betekenis van de uitdrukkelijke motiveringsplicht.

Een lid vraagt of het motiveringsbeginsel niet raakt aan het « principe du préalable » in die zin dat het bestuur dat als dusdanig optreedt en zich op dat beginsel beroept, een bestuurshandeling verricht en zich voortaan zal moeten verantwoorden.

De indiener van het voorstel en de Minister zijn het daarmee eens. Ongeacht of de bestuurshandeling gemotiveerd moet zijn, aan het « privilège du préalable » wordt niet geraakt.

Het lid merkt vervolgens op dat het bestuur tot op heden geacht wordt altijd gelijk te hebben, behalve wanneer het tegendeel wordt bewezen, en dat het zich voortaan voor elk geval afzonderlijk zal moeten verantwoorden.

L'auteur de la proposition précise que le principe du préalable signifie que l'autorité administrative qui veut procéder à l'exécution d'une décision peut le faire sans être soumise à un contrôle préalable des juridictions.

Il ne voit pas en quoi il serait porté atteinte à ce principe. Par contre, l'obligation de motivation aura pour effet que l'administré serait mieux à même d'apprécier, *a posteriori*, si ses droits ont été respectés.

En effet, dans la situation actuelle, il est souvent obligé d'intenter un recours devant le Conseil d'Etat pour connaître les motifs d'une décision.

Un membre soulève l'exemple de l'enrôlement de taxes communales. Faudra-t-il motiver cas par cas ?

Le Ministre confirme que chaque enrôlement constitue un acte administratif. Il estime pourtant que cela ne pose aucun problème, la motivation consistant en un renvoi au règlement-taxe ou à l'article applicable de ce règlement, les autorités communales ne disposant, lors de l'enrôlement, d'aucune compétence discrétionnaire.

Il est renvoyé, à cet égard, à la discussion de l'article 3.

Sur un plan plus général, le membre demande si une autorité administrative ne pourrait pas prendre une décision comportant une motivation valant pour tous les actes se rapportant à un objet déterminé, de sorte qu'elle ne serait plus obligée, par après, de motiver chaque acte individuel en la matière.

Un autre membre estime également qu'un tel système devrait être envisagé.

Le premier membre suggère dès lors de supprimer dans la définition de l'acte administratif, les mots « de portée individuelle ».

De la sorte, il ne serait plus nécessaire, notamment en matière de taxes communales, de motiver cas par cas l'application du règlement-taxe dès que celui-ci est valablement motivé.

Le ministre réplique que si un tel procédé était envisageable en matière d'impôts, où le règlement ne laisse subsister aucun pouvoir d'appréciation au niveau de son application, il n'en est pas de même dans tous les cas où le règlement laisse subsister un pouvoir d'appréciation.

Un membre demande pourquoi on n'impose pas la motivation des actes de portée générale.

Le ministre répond que les décisions à caractère réglementaire sont élaborées d'une tout autre façon

De l'indien van het voorstel wijst erop dat het « principe du préalable » betekent dat wanneer het bestuur een beslissing wil uitvoeren, het zulks kan doen zonder vooraf te worden gecontroleerd door een rechtscollege.

Spreker begrijpt daarom niet hoe aan dat beginsel zou worden geraakt. De motiveringsplicht leidt er integendeel toe dat de bestuurde beter de kans krijgt nadien na te gaan of zijn rechten werden geëerbiedigd.

In de huidige omstandigheden moet hij veelal beroep instellen bij de Raad van State om de motivering van een beslissing te vernemen.

Een lid brengt het voorbeeld ter sprake van de inkohering van gemeentebelastingen. Moeten die voor elk geval afzonderlijk gemotiveerd worden ?

De Minister bevestigt dat elke inkohering een bestuurshandeling is. Hij meent evenwel dat zulks niet tot moeilijkheden kan leiden aangezien de motivering in dat geval bestaat in een verwijzing naar het belastingreglement of naar het artikel van dat reglement dat toepassing krijgt. Bij de inkohering beschikt de gemeenteoverheid over geen enkele discretionaire bevoegdheid.

Er wordt in dit verband verwezen naar de bespreking van artikel 3.

In meer algemene zin vraagt het lid of een bestuur geen beslissing zou kunnen nemen met een motivering die geldt voor alle handelingen die betrekking hebben op een bepaald onderwerp, zodat het niet meer verplicht zou zijn nadien elke individuele handeling ter zake te motiveren.

Een ander lid meent eveneens dat een dergelijk systeem zou moeten worden overwogen.

Het eerste lid stelt dan ook voor in de begripsomschrijving van bestuurshandeling, de woorden « met individuele strekking » te schrappen.

Zodoende zou het niet meer noodzakelijk zijn, met name inzake gemeentebelastingen, voor elk geval apart de toepassing van het belastingreglement te motiveren wanneer dit reglement op zichzelf reeds genoegzaam gemotiveerd is.

De Minister antwoordt dat een dergelijke werkwijze weliswaar kan worden overwogen inzake belastingen, waar het reglement geen beoordelingsruimte laat wat betreft zijn toepassing, maar dat geldt niet voor alle gevallen waar het reglement wel een beoordelingsruimte biedt.

Een lid vraagt waarom de motivering van de handeling met algemene strekking niet verplicht wordt gesteld.

De Minister antwoordt dat de beslissingen van reglementaire aard op een andere manier tot stand

que les actes de portée individuelle, et selon des procédures qui offrent plus de garanties au niveau de la motivation matérielle et formelle.

Il craint par ailleurs que la question de savoir à partir de quand un règlement est adéquatement motivé, pour l'ensemble des dispositions qu'il contient, risque de donner lieu à des discussions interminables.

Un autre membre soulève la même question à propos des contrats conclus par les autorités administratives.

L'auteur de la proposition rappelle que la conclusion du contrat constitue l'exécution d'une décision unilatérale de contracter, décision qui, elle, doit être motivée.

Si l'on n'impose pas l'obligation de motiver également ce contrat, c'est parce qu'il y a une différence fondamentale entre les deux stades de la procédure.

Un contrat est conclu entre deux parties qui contractent sur la base d'un accord de volonté. Les parties savent donc très bien ce qu'elles ont voulu, se sont mutuellement informées, et sont consentantes.

Par contre, les actes unilatéraux sont imposés aux citoyens concernés par une autorité avec laquelle ils n'ont pas négocié.

Le ministre fait remarquer qu'on aurait évidemment pu envisager de procéder d'une autre façon, en partant d'une énumération des actes qui doivent être motivés, tels que par exemple :

- les actes qui s'écartent d'une pratique administrative établie ou d'une directive administrative;
- les actes qui refusent une autorisation ou un permis;
- les actes qui s'écartent d'un avis;
- les décisions en degré d'appel.

L'avantage d'un tel système est qu'il est procédé cas par cas, de sorte que l'on est mieux en mesure de saisir la portée de l'obligation qu'on impose, et d'en contrôler l'application.

Le Ministre est toutefois conscient qu'un tel système risquerait d'être difficile à mettre en œuvre, et qu'il peut conduire à l'utilisation de motivations stéréotypées.

L'auteur de la proposition ne conteste pas qu'il y aura toujours des cas limites qui pourront donner lieu à discussion.

La technique à laquelle le ministre renvoie a été utilisée dans certaines législations étrangères qui ont tenté d'établir l'énumération de tous les actes qui doivent être motivés.

komen dan de handelingen met individuele strekking, volgens procedures die meer waarborgen bieden wat betreft de inhoudelijke en de formele motivering.

Hij vreest trouwens dat de vraag wanneer een reglement genoegzaam gemotiveerd is, voor alle bepalingen die het bevat, tot eindeloze discussies aanleiding zou kunnen geven.

Een ander lid brengt dezelfde vraag te berde betreffende de overeenkomsten gesloten door de besturen.

De indiener van het voorstel herinnert eraan dat het sluiten van een overeenkomst de uitvoering is van een eenzijdige beslissing om een contract aan te gaan, een beslissing die moet worden gemotiveerd.

Legt men niet de verplichting op dat contract zelf eveneens te motiveren, dan is dat omdat er een fundamenteel verschil is tussen de twee stadia van de procedure.

Een overeenkomst wordt gesloten tussen twee partijen die een contract aangaan op basis van wilsovereenstemming. De partijen weten dus zeer goed wat zij willen, hebben wederzijdse inlichtingen ingewonnen en stemmen toe.

De eenzijdige handelingen worden echter opgelegd aan de betrokken burgers door een bestuur waarmee zij niet hebben onderhandeld.

De Minister merkt op dat men uiteraard anders te werk had kunnen gaan, op basis van een opsomming van handelingen die moeten worden gemotiveerd, zoals bijvoorbeeld :

- handelingen die afwijken van een gevestigde bestuurspraktijk of van een administratieve richtlijn;
- de handelingen waarbij een vergunning of een toestemming wordt geweigerd;
- de handelingen die afwijken van een advies;
- de beslissingen in beroep.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat per geval wordt gewerkt zodat men beter in staat is de draagwijdte van de opgelegde verplichting te schatten en de toepassing ervan te controleren.

De Minister is er zich evenwel van bewust dat een dergelijk systeem moeilijk in de praktijk te brengen is en dat het kan leiden tot het gebruik van stereotiepe motiveringen.

De indiener van het voorstel betwist niet dat er steeds grensgevallen zullen zijn die tot discussie aanleiding kunnen geven.

De techniek waarnaar de Minister verwijst werd gebruikt in sommige buitenlandse wetgevingen die hebben gepoogd een opsomming te geven van alle handelingen die moeten worden gemotiveerd.

Elle comporte toutefois le risque d'oublier un certain nombre de cas qui restent alors en suspens.

C'est la raison pour laquelle il préfère procéder de la façon préconisée dans sa proposition, en partant d'une obligation de motivation générale des actes administratifs.

Il est vrai que l'on constate des nuances au niveau de la définition que la doctrine donne de l'acte administratif, mais il n'est pas possible, dans un texte de loi, d'entrer dans une casuistique et de viser toutes les hypothèses possibles.

Un sénateur demande quelle est la sanction lorsque la motivation fait défaut.

L'auteur de la proposition répond que l'acte pourra être annulé par le Conseil d'Etat pour non-respect d'une formalité substantielle.

Le sénateur demande s'il n'y pas d'autres sanctions. On n'intente pas facilement un recours devant le Conseil d'Etat. A l'opposé, si les recours devaient se multiplier, ne risque-t-on pas de l'engorger ?

Le ministre fait remarquer que lorsqu'il s'agit des communes, les autorités de tutelle peuvent également intervenir dans le cadre de leur pouvoir de contrôle de la légalité.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue l'existence de la procédure accélérée devant le Conseil d'Etat lorsque la requête est manifestement fondée.

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Article 3

L'auteur de la proposition déclare qu'il ne suffit pas d'imposer une obligation de motivation, mais qu'il y a également lieu de délimiter l'étendue de cette motivation.

Dans l'avis qu'il avait émis sur la proposition déposée en 1981 par MM. Moureaux et Lagasse (voir ci-avant), le Conseil d'Etat avait d'ailleurs fait remarquer qu'il y avait lieu d'indiquer quel devait être le contenu général de la motivation.

Pour ce faire, on aurait pu recourir à la formule retenue dans une proposition déposée par M. Colla en 1983, formule selon laquelle la décision doit mentionner les considérations de fait et de droit sur lesquelles elle se fonde (Doc. parl. Chambre, 733-1, 1983-1984).

Selon l'auteur de la proposition, l'intention est identique, même si la formule qu'il a retenue est un peu plus précise. Le citoyen qui fait l'objet d'une décision doit connaître les éléments qui lui permettent de comprendre exactement la portée de la décision.

Daarbij bestaat echter het risico dat een aantal gevallen worden vergeten waarover dan onzekerheid bestaat.

Daarom wil hij tewerkgaan op de in zijn voorstel verdedigde wijze, op basis van een algemene verplichting tot motivering van bestuurshandelingen.

Het is juist dat er nuances kunnen worden vastgesteld wat betreft de definitie die de rechtsleer van de bestuurshandeling geeft, maar het is in een wettekst niet mogelijk in details te treden en alle mogelijke gevallen te bestrijken.

Een senator vraagt wat de sanctie is wanneer de motivering ontbreekt.

De indiener van het voorstel antwoordt dat de handeling door de Raad van State kan worden vernietigd wegens het niet-inacht nemen van een essentieel vormvoorschrift.

De senator vraagt of er geen andere straffen zijn. Men tekent niet zo gemakkelijk beroep aan bij de Raad van State. Omgekeerd, wanneer er teveel beroepen zouden worden ingesteld, dreigt de Raad dan niet overbelast te geraken ?

De Minister merkt op dat, wat de gemeenten betreft, de toezichthoudende overheid eveneens kan optreden in het kader van haar bevoegdheid tot wettigheidscontrole.

Men mag trouwens niet uit het oog verliezen dat er een spoedprocedure bestaat bij de Raad van State wanneer de vordering kennelijk gegrond is.

Artikel 2 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Artikel 3

De indiener van het voorstel deelt mee dat het niet voldoende is de motiveringsplicht in te voeren doch dat men ook de grenzen ervan moet bepalen.

In zijn advies op het voorstel van de heren Moureaux en Lagasse uit 1981 (zie hierboven) heeft de Raad van State overigens opgemerkt dat het voorstel moet vermelden wat de algemene inhoud van de motiveringsplicht behoort te zijn.

Men had daartoe een voorstel van wet van de heer Colla uit 1983 kunnen volgen dat bepaalt dat elke beslissing de feitelijke en juridische gronden moet vermelden waarop zij steunt (Gedr. St. Kamer, 733-1, 1983-1984).

De indiener verklaart hetzelfde doel na te streven, ook al stelt hij een ietwat preciezere werkwijze voor. De burger op wie de beslissing betrekking heeft, moet kunnen beschikken over alle informatie om de juiste draagwijdte ervan te beoordelen.

Un membre soulève le problème des achats auxquels il est procédé par une commune, tant les achats importants par adjudication publique que les achats de menue importance.

Le ministre confirme que, dans les deux cas, la décision constitue un acte administratif qu'il y a lieu de motiver. Déjà à l'heure actuelle, ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. L'autorité administrative concernée doit être en mesure de se justifier, même s'il n'y a pas encore d'obligation formelle de motivation.

Le membre demande si cela signifie qu'il faudra motiver tout achat pour quelques milliers de francs auprès d'une firme locale.

Le ministre répond qu'il doit être tenu compte du principe de la proportionnalité. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision. Il s'agit là d'un principe général.

A la limite, pour les petits achats, une motivation presque purement formelle suffirait.

L'auteur de la proposition rappelle que le problème de la motivation ne se pose pas uniquement au niveau communal mais concerne toutes les autorités administratives à tous les niveaux. De même, au niveau communal, il ne faut pas se concentrer sur la problématique des nominations. Toutes les décisions inhérentes à l'exercice de la police administrative tomberont dans le champ d'application de la nouvelle législation : police des établissements dangereux et insalubres, police des spectacles, police des campings, etc.

Le membre demande s'il ne serait pas judicieux d'exempter certains actes de l'obligation de motivation, par exemple les actes peu importants.

Il craint que si la mesure est généralisée, elle mènera à une augmentation considérable des tracasseries administratives.

L'auteur de la proposition rappelle que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'étendue de l'acte administratif. C'est-à-dire que lorsqu'il s'agit d'un acte peu important, la motivation peut se résumer au renvoi à une disposition légale ou réglementaire ou à une considération très générale.

L'auteur de la proposition dépose l'amendement suivant :

« Remplacer l'article 3 par le texte suivant :

« La motivation exigée consiste en l'indication, dans le corps même de l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate. »

Een lid snijdt het probleem aan van de aankopen waartoe een gemeente wil overgaan, zowel belangrijke aankopen via een openbare aanbesteding als minder belangrijke.

De Minister bevestigt dat die beslissing in beide gevallen een bestuurshandeling is en dat zij bijgevolg gemotiveerd moet worden. Nu reeds kan men bij de Raad van State beroep instellen tegen dergelijke beslissingen. Het betrokken bestuur moet zich kunnen verantwoorden, ook al bestaat er nog geen uitdrukkelijke motiveringsplicht.

Het lid vraagt of zulks betekent dat men voortaan elke aankoop bij een plaatselijke firma moet motiveren, ook al gaat het maar om een bedrag van enkele duizenden franken.

De Minister antwoordt dat men rekening moet houden met de evenredigheidsregel. De motivering moet evenredig zijn aan het gewicht van de beslissing. Dat geldt als algemeen beginsel.

In het uiterste geval zou men kunnen zeggen dat het bestuur voor kleine aankopen kan volstaan met een bijna zuivere formele motivering.

De indiener van het voorstel herinnert eraan dat het probleem van de motivering niet alleen rijst op gemeentelijk vlak, maar ook bij alle andere besturen en op alle andere niveaus. Ook moet men op het gemeentelijk vlak niet uitsluitend denken aan het probleem van de benoemingen. Alle beslissingen die te maken hebben met de administratieve politie zullen onder de nieuwe wetgeving vallen : politie van gevaarlijke en ongezonde inrichtingen, van gemakkelikheden, van kampeerterreinen, enz.

Hetzelfde lid vraagt of het niet raadzaam is bepaalde handelingen vrij te stellen van motiveringsplicht, bijvoorbeeld wanneer het minder belangrijke handelingen betreft.

Hij spreekt de vrees uit dat wanneer deze maatregel algemeen toepassing krijgt, de administratieve rompslomp aanzienlijk zal toenemen.

De indiener van het voorstel wijst er nogmaals op dat de omvang van de motivering evenredig moet zijn aan de omvang van de bestuurshandeling. Wanneer het dus gaat om een minder belangrijke bestuurshandeling, kan een verwijzing naar een wetsbepaling of een reglementaire bepaling, of een overweging van zeer algemene aard als motivering volstaan.

De indiener van het voorstel dient het volgende amendement in :

« Artikel 3 te vervangen als volgt :

« De opgelegde motivering moet in de akte zelf de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn. »

Justification

Si la motivation est obligatoire, il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre l'importance de la décision et sa motivation. Tel est le sens du membre de phrase: « Elle doit être adéquate ».

D'ailleurs, le Conseil d'Etat a lui-même déclaré que lorsque la motivation était obligatoire « l'autorité n'est pas tenue de répondre à tous les arguments invoqués...; il faut que l'acte expose... de manière adéquate les raisons qui ont déterminé son auteur » (J. Salmon, Conseil d'Etat: contentieux de l'indemnité et contentieux de l'annulation, p. 258).

Un membre constate que le texte proposé impose l'indication des considérations de droit et de fait sur lesquelles la décision est fondée, et demande si cela signifie que la motivation devra toujours comporter deux volets.

Le ministre répond que cela dépend de la décision et de la matière dans laquelle elle intervient. La motivation doit être adéquate compte tenu de l'objet de la décision.

Un membre fait remarquer que cette précision est intéressante au niveau de l'exercice de la tutelle sur les communes. Il ne suffira plus, pour les autorités de tutelle, de renvoyer à l'intérêt général, sinon on en revient à des motivations purement formelles.

L'auteur de la proposition cite l'exemple des décisions judiciaires qui doivent être motivées en droit et en fait. Cela ne signifie pourtant pas que les deux volets doivent être d'égale importance. Ils doivent être adéquats.

L'amendement est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Article 4

L'auteur de la proposition propose de modifier légèrement le texte de l'article 4. A cet effet, il dépose l'amendement suivant:

« Remplacer l'article 4 par le texte suivant:

« L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque:

a) l'indication des motifs de l'acte peut:

1^o compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;

2^o porter atteinte à l'ordre public;

3^o violer le droit au respect de la vie privée;

4^o constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel;

Verantwoording

Indien de motivering wordt opgelegd, moet er evenredigheid bestaan tussen het gewicht van de beslissing en de motivering. Dat is de betekenis van de zin: « Zij moet afdoende zijn ».

Overigens heeft de Raad van State zelf gezegd dat wanneer er motiveringsplicht is, het bestuursorgaan niet verplicht is in te gaan op alle aangevoerde argumenten; de akte dient op afdoende wijze de redenen uiteen te zetten die de instantie ertoe gebracht hebben een bepaalde bestuurshandeling te verrichten. (J. Salmon, « Conseil d'Etat: contentieux de l'indemnité et contentieux de l'annulation », blz. 258).

Een lid stelt vast dat de voorgestelde tekst de verplichting oplegt om de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden waarop de beslissing steunt. Hij vraagt of zulks betekent dat de motivering steeds uit twee delen moet bestaan.

Volgens de Minister hangt zulks af van de beslissing zelf en van de zaak waarop ze slaat. De motivering moet aangepast zijn aan de inhoud van de beslissing.

Een lid merkt op dat die precisering haar belang heeft voor het uitoefenen van het toezicht op de gemeenten. Toeziende overheden kunnen voortaan niet meer uitsluitend verwijzen naar het algemeen belang, anders vervalt men opnieuw in zuiver formele motiveringen.

De indiener van het voorstel haalt het voorbeeld aan van rechterlijke beslissingen die zowel in rechte als in feite gemotiveerd moeten worden. Zulks betekent evenwel niet dat die twee aspecten even uitvoerig behandeld moeten worden; zij moeten rekening houden met de omstandigheden.

Het amendement wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Artikel 4

De indiener van het voorstel stelt voor de tekst van artikel 4 lichtjes te wijzigen. Hij dient daartoe het volgende amendement in:

« Dit artikel te vervangen als volgt:

« De bij deze wet voorgeschreven motiveringsplicht is niet van toepassing indien:

a) de motivering van de handeling:

1^o de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen;

2^o de openbare orde kan verstoren;

3^o afbreuk kan doen aan de eerbeid van het privéleven van derden;

4^o afbreuk kan doen aan de bepalingen inzake de zwijgplicht;

b) la décision contenue dans l'acte se révèle être entièrement favorable à ou aux intéressé(s), à condition toutefois qu'elle ne nuise pas aux droits ou intérêts des tiers. »

Un membre demande quel est le sens du terme « intéressé(s) au littera b) du texte proposé.

L'auteur de la proposition répond qu'il s'agit du ou des bénéficiaires de l'acte.

Le membre estime que dans un bon nombre de cas, par exemple lorsqu'une commune décide de vendre un bien à un particulier, les tiers, c'est-à-dire les autres intéressés, peuvent être lésés.

L'auteur de la proposition rappelle que l'acte de vente, en tant que tel, étant un acte bilatéral, ne doit pas être motivé. C'est la décision du conseil communal de procéder à la vente qui constitue l'acte unilatéral. C'est donc cette décision qui doit être motivée. Puisqu'elle pourrait nuire aux intérêts des tiers, c'est-à-dire les autres candidats même potentiels, elle doit être motivée.

Plusieurs membres font remarquer qu'à la limite « les tiers » peuvent être constitués par la communauté, c'est-à-dire pour l'ensemble de la population de la commune.

A cet égard, un membre cite l'exemple d'un bien communal vendu à un prix anormalement bas. Un autre cite l'exemple d'une décision par laquelle une commune accorde une pension nettement plus importante que celle à laquelle l'intéressé peut réellement prétendre. Dans ce cas, le tiers lésé, c'est la communauté.

Plusieurs membres se demandent dès lors si au lieu ou en plus des intérêts des tiers, il ne faudrait pas se référer à l'intérêt général.

Un membre fait remarquer qu'au niveau de la commune, c'est le conseil communal qui a pour mission de veiller à l'intérêt général.

Un autre membre rappelle que la commune ne peut en aucun cas vendre en dessous du prix fixé par le comité d'acquisition ou par le receveur de l'enregistrement.

Par ailleurs, si un autre candidat a fait une offre plus intéressante, les autorités de tutelle peuvent intervenir.

L'auteur de la proposition fait remarquer que dans l'hypothèse où la commune vend en dessous du prix normal elle a de bonnes raisons de le faire. Ce qui est nouveau, c'est qu'il faudra indiquer ces raisons.

Pour ce qui est du fond du problème, l'auteur de la proposition estime qu'il ne faut pas exagérer. Il estime

b) de beslissing die in de handeling besloten ligt, volledig in het voordeel van de belanghebbende(n) uitvalt, op voorwaarde evenwel dat zij de rechten of de belangen van derden niet schaadt. »

Een lid vraagt wat de betekenis is van de term « belanghebbende » in letter b) van de voorgestelde tekst.

De indiener van het voorstel antwoordt dat het gaat om de begunstigde(n) van de handeling.

Het lid meent dat in heel wat gevallen, bij voorbeeld wanneer een gemeente besluit een goed te verkopen aan een particulier, derden, d.w.z. de andere belanghebbenden, kunnen worden benadeeld.

De indiener van het voorstel herinnert eraan dat de verkoopakte zelf een tweezijdige handeling is en dus niet moet worden gemotiveerd. Het is de beslissing van de gemeenteraad over te gaan tot de verkoop die een eenzijdige handeling is. Dus moet die beslissing worden gemotiveerd. Aangezien zij de belangen zou kunnen schaden, van derden d.w.z. de andere, zelfs maar potentiële, kandidaten, moet zij worden gemotiveerd.

Verscheidene leden merken op dat onder « derden » eigenlijk ook de gemeenschap kan worden verstaan, d.w.z. de bevolking van de gemeente in haar geheel.

In dat verband geeft een lid het voorbeeld van een goed van de gemeente dat tegen een abnormaal lage prijs wordt verkocht. Een ander geeft het voorbeeld van een beslissing waarbij een gemeente een groter pensioen toekent dan datgene waarop de betrokkene eigenlijk aanspraak kan maken. In dat geval is de benadeelde derde de gemeenschap.

Verscheidene leden vragen zich dan ook af of in plaats van te verwijzen naar de belangen van derden men niet zou moeten verwijzen naar het algemeen belang.

Een lid merkt op dat, op het niveau van de gemeente, de gemeenteraad tot taak heeft het algemeen belang te beschermen.

Een ander lid herinnert eraan dat de gemeente in geen geval kan verkopen onder de prijs vastgesteld door het aankoopcomité of door de ontvanger van de Registratie.

Indien een andere kandidaat een interessanter aanbod heeft gedaan, kan de toezichhoudende overheid optreden.

De indiener van het voorstel merkt op dat ingeval de gemeente onder de normale prijs verkoopt, zij goede redenen heeft om het te doen. Nieuw is dat men daarvoor de redenen moet aangeven.

Wat de inhoud van het probleem betreft, vindt de indiener dat men niet moet overdrijven. Hij acht het

qu'il n'est pas nécessaire d'imposer la motivation de l'acte lorsque celui-ci est entièrement favorable à l'intéressé, sauf évidemment lorsque la décision peut nuire à l'intérêt des tiers, même potentiels.

Ceux-ci doivent, par exemple, savoir pourquoi ils n'ont pas pu bénéficier des mêmes conditions avantageuses.

Un membre déclare qu'il reste convaincu que dans un certain nombre de cas, le seul « tiers » lésé, ce sera la collectivité.

Le Ministre propose d'abandonner le *littera b)* pour éviter les problèmes d'interprétation, d'autant plus que dans la pratique, l'exception prévue sous *b)* ne s'appliquera pas souvent.

L'auteur de la proposition n'y voit pas d'inconvénient. Son seul but était de ne pas surcharger les autorités administratives. Il est vrai que dans les législations étrangères, une exception comme celle reprise sous le *littera b)* n'existe généralement pas.

Un membre estime que la suppression de cette exception à la règle de la motivation se justifie d'autant plus que le but de l'obligation de motivation est de mieux armer les citoyens lésés en vue d'une procédure. Or, qui aurait intérêt à agir lorsqu'il s'agit d'une décision favorable à l'intéressé et ne lésant pas des tiers à titre individuel. On ne peut pas agir devant le Conseil d'Etat sur la base de l'intérêt général.

D'autre part, si on supprime cette exception, les autorités de tutelle, du moins en ce qui concerne les communes, seront mieux armées pour apprécier la réalité et le sérieux des motifs.

Un membre demande si les autorités de tutelle peuvent demander à une autorité administrative qui invoque une des exceptions de fournir les éléments requis pour pouvoir établir que l'application de l'exception se justifie.

Le Ministre répond qu'hormis l'exigence formelle, rien ne change à cet égard par rapport à la situation actuelle. Déjà à l'heure actuelle, les motifs doivent ressortir du dossier.

Un membre rappelle que déjà à l'heure actuelle, les autorités de tutelle peuvent demander des explications. Or, le nombre de ces démarches devrait diminuer puisque tous les éléments relevant devront être indiqués dans l'acte.

Le membre qui a soulevé le problème de la tutelle ne conteste pas le bien fondé de tout ce qui vient d'être dit, mais estime que la proposition mènera inévitablement à un élargissement de la tutelle.

Le membre craint en effet qu'à l'avenir les communes devront veiller à motiver leurs décisions de manière suffisamment explicite pour ne pas courir le

niet noodzakelijk de motivering van de handeling verplicht te stellen wanneer die volledig in het voordeel is van de belanghebbende, tenzij wanneer de beslissing het belang van — zelfs potentiële — derden kan schaden.

Die moeten bijvoorbeeld weten waarom zij geen aanspraak hebben kunnen maken op dezelfde voordelige voorwaarden.

Een lid verklaart dat hij ervan overtuigd blijft dat in een zeker aantal gevallen de enige benadeelde « derde » de gemeenschap zal zijn.

De Minister stelt voor het *b)* te doen vervallen om interpretatiemoeilijkheden te voorkomen, te meer omdat in de praktijk de onder *b)* opgenomen uitzondering niet vaak zal voorkomen.

De indiener van het voorstel ziet daarin geen probleem. Zijn enig doel was de besturen niet te overbelasten. Het is juist dat in buitenlandse wetgevingen een uitzondering zoals die onder letter *b)* over het algemeen niet voorkomt.

Een lid meent dat de opheffing van die uitzondering op de motiveringsregel te meer verantwoord is omdat het doel van de motiveringsplicht is de benadeelde burgers beter te wapenen met het oog op een procedure. Wie zou er belang hebben om op te treden wanneer het gaat om een beslissing die gunstig is voor de belanghebbende en die derden niet individueel benadeelt. Men kan niet naar de Raad van State stappen onder verwijzing naar het algemeen belang.

Indien men anderzijds die uitzondering opheft, zal de toezichthoudende overheid, toch zeker wat de gemeenten betreft, beter gewapend zijn om de aanwezigheid en de ernst van de motivering te beoordelen.

Een lid vraagt of de toezichthoudende overheid aan een bestuur dat zich beroept op een van de uitzonderingen, kan vragen de nodige gegevens ter beschikking te stellen om te kunnen vaststellen of het aanvoeren van de uitzondering verantwoord is.

De Minister antwoordt dat, afgezien van de formele eisen, in dat verband niets verandert ten opzichte van de huidige toestand. Nu reeds moeten de motieven uit het dossier blijken.

Een lid herinnert eraan dat de toezichthoudende overheid ook nu al uitleg kan vragen. Het aantal van die initiatieven zou moeten verminderen aangezien alle relevante gegevens in de akte zullen moeten worden vermeld.

Het lid dat het probleem van het toezicht heeft aangeroerd betwist de gegrondheid niet van wat zoëven werd gezegd, maar meent dat het voorstel onvermijdelijk zal leiden tot een verruiming van het toezicht.

Het lid vreest inderdaad dat in de toekomst de gemeenten erop zullen moeten letten hun beslissingen voldoende expliciet te motiveren om niet het risico te

risque que les motifs additionnels qu'elles apporteraient ultérieurement en cas de contestation ou de demande d'explications soient écartés comme étant avancés pour les besoins de la cause.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle, il n'est plus possible, lors d'une procédure devant le Conseil d'Etat, d'apporter des motifs additionnels, même lorsqu'ils sont puisés dans le dossier.

Un membre réplique que ce n'est que normal, le but de la proposition n'étant pas d'en arriver à une motivation pour la seule forme, mais bien à une motivation sérieuse.

Un membre soulève le problème des décisions prises au scrutin secret, par exemple en matière de nomination.

L'auteur de la proposition répond que la motivation consistera d'une part en la constatation que l'intéressé avait posé sa candidature et répondait aux conditions, et d'autre part, du résultat du scrutin secret.

Le membre craint qu'il n'y ait confusion entre la constatation que quelqu'un est candidat à une nomination et la motivation de l'acte. En effet, la question essentielle est de savoir pourquoi on a nommé un candidat déterminé.

Un membre estime qu'il y a confusion entre la procédure du scrutin secret et la motivation.

Le Ministre et d'autres membres affirment que le résultat du scrutin secret constitue la motivation de la nomination d'un candidat déterminé parmi ceux qui répondaient aux conditions fixées.

Ils font remarquer qu'il n'y a d'ailleurs pas d'autre possibilité s'il faut respecter le caractère secret du scrutin. Le fait qu'il s'agit d'un scrutin secret implique qu'il s'agit d'une question de personnes.

L'auteur de la proposition et le Ministre déclarent que les conseillers ne doivent en aucun cas motiver leur choix personnel. Considérés individuellement, les conseillers ne constituent pas une autorité administrative, et sont de plus liés par le secret professionnel dont il est question au 4^o du littéra a).

L'auteur de la proposition précise que la notion de secret professionnel figurant à l'article 4 doit être pris au sens large. C'est la raison pour laquelle l'article renvoie au secret professionnel plutôt que de faire référence aux dispositions concernées du code pénal. On n'a pas le droit de connaître les motifs qui ont amené les conseillers à voter pour l'un plutôt que pour l'autre.

Un membre craint quand même que les communes risquent d'avoir des problèmes avec les autorités de

lopen dat eventueel later aangevoerde aanvullende motieven bij betwisting of aanvraag om uitleg als achteraf verzonnen zullen worden afgedaan.

Bovendien, wanneer het gaat om een formele motiveringsplicht is het bij een procedure voor de Raad van State niet meer mogelijk aanvullende motieven aan te voeren, zelfs indien die uit het dossier worden gehaald.

Een lid antwoordt dat dit niet normaal is, aangezien het doel van het voorstel niet is te komen tot een motivering louter voor de vorm, maar wel tot een ernstige motivering.

Een lid snijdt het probleem aan van de beslissingen die bij geheime stemming worden genomen, bijvoorbeeld inzake benoemingen.

De indiener van het voorstel antwoordt dat de motivering enerzijds zal bestaan uit de vaststelling dat de betrokkene zich kandidaat had gesteld en aan de voorwaarden voldeed en anderzijds uit het resultaat van de geheime stemming.

Hij vreest dat er verwarring mogelijk is tussen de vaststelling dat iemand kandidaat is voor een benoeming en de motivering van de handeling. De wezenlijke vraag is immers te weten waarom men bepaalde kandidaten heeft benoemd.

Een lid meent dat er verwarring is tussen de procedure van de geheime stemming en de motivering.

De Minister en andere leden bevestigen dat het resultaat van de geheime stemming geldt als motivering voor de benoeming van een bepaalde kandidaat onder die welke aan de gestelde voorwaarden voldoen.

Andere leden merken op dat er trouwens geen andere mogelijkheid is indien men het geheime karakter van de stemming wil respecteren. Het feit dat het gaat om een geheime stemming betekent dat het een kwestie van personen is.

De indiener van het voorstel en de Minister verklaren dat de gemeenteraadsleden in geen geval hun persoonlijke keuze moeten motiveren. Individueel beschouwd, vormen de raadsleden geen bestuur en bovendien zijn zij gebonden door de zwijgplicht waarvan sprake in het 4^o van letter a).

De indiener van het voorstel verduidelijkt dat het begrip zwijgplicht dat voorkomt in artikel 4, in ruime zin moet worden geïnterpreteerd. Dat is de reden waarom het artikel verwijst naar de zwijgplicht veel eerder dan te refereren aan de desbetreffende bepalingen van het Strafwetboek. Men heeft niet het recht de motieven te kennen die de raadsleden ertoe hebben gebracht voor de ene te stemmen en niet voor de andere.

Een lid vreest toch dat de gemeenten gevaar lopen problemen te hebben met de toezichhoudende over-

tutelle lorsqu'elles ne choisissent pas le candidat avec la plus grande ancienneté, par exemple pour des motifs liés à son caractère.

Renvoyant aux principes énoncés ci-avant, d'autres membres répliquent que les autorités de tutelle excéderaient alors leurs pouvoirs.

Un sénateur fait valoir que même s'il ne faut pas motiver le choix proprement dit, il faudra cependant indiquer que le candidat retenu répond aux conditions, ce qui implique déjà une plus grande rigueur.

Le membre qui a soulevé le problème n'est pas vaincu. Il estime que le cas du scrutin secret devrait être ajouté aux exceptions reprises à l'article 4.

Un autre membre réplique qu'il ne voit pas en quoi cette hypothèse constituerait une exception.

L'auteur de la proposition ajoute que s'il faut inscrire de telles hypothèses comme exception dans la loi, on n'en sortira jamais, puisqu'on s'orienterait alors vers un système d'énumération, de sorte qu'il faudrait passer en revue tous les cas particuliers qui peuvent se poser.

Il estime par ailleurs que dans la mesure où il y aurait exception, le texte proposé englobe déjà l'hypothèse.

Le littéra a) de l'article 4 est adopté par 12 voix et une abstention.

Le littéra b) de l'article 4 est rejeté par 12 voix et une abstention.

Article 5

Un membre estime que l'obligation prévue par cet article ne posera aucun problème s'il y a peu de personnes concernées. Par contre, certaines décisions peuvent intéresser des centaines de personnes, par exemple en matière de plans d'alignement. Ce membre demande comment il faudra procéder dans cette hypothèse.

D'autre part, à quel moment faut-il procéder à la communication ?

L'auteur de la proposition rappelle que les actes administratifs collectifs ne tombent pas sous l'application de la loi. Par contre, il est vrai que certaines décisions, tout en étant individuelles, peuvent concerner un certain nombre de personnes.

Il est disposé à retirer l'article pour autant que le problème de la communication des actes administratifs soit réglé dans le cadre de la problématique de la publicité de l'administration. Le Ministre répond que le problème n'a pas été envisagé.

heid wanneer zij niet de kandidaat kiezen met de grootste anciënniteit, bij voorbeeld om redenen die verband houden met het karakter.

Verwijzend naar de hiervoor aangehaalde principes, antwoorden andere leden dat de toezichhoudende overheden dan hun bevoegdheden zouden overschrijden.

Een lid merkt op dat zelfs indien een dergelijke keuze niet moet worden gemotiveerd, toch moet worden aangegeven dat de gekozen kandidaat aan de voorwaarden voldoet, wat een meer stringente werkwijze is.

Het lid dat het probleem heeft aangeroerd, is niet overtuigd. Hij meent dat de geheime stemming moet worden toegevoegd aan de uitzonderingen vermeld in artikel 4.

Een lid antwoordt dat hij niet inziet waarom dat geval een uitzondering zou vormen.

De indiener van het voorstel voegt eraan toe dat men er nooit uit komt indien dat geval als uitzondering in de wet moet worden opgenomen, aangezien men dan voor een systeem van opsomming zou kiezen, zodat alle specifieke gevallen die zich kunnen voordoen in oenschouw moeten worden genomen.

Hij meent trouwens dat indien er een uitzondering zou zijn, de voorgestelde tekst dat geval reeds bestrijkt.

Letter a) van artikel 4 wordt aangenomen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

Letter b) van artikel 4 wordt verworpen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikel 5

Een lid meent dat de verplichting vervat in dit artikel geen probleem zal opleveren indien er weinig betrokkenen zijn. Sommige beslissingen daarentegen kunnen honderden personen raken, bij voorbeeld inzake rooiplannen. Het lid vraagt hoe men in dergelijk geval te werk moet gaan.

Wanneer moet men overgaan tot mededeling ?

De indiener van het voorstel herinnert eraan dat de bestuurshandelingen met algemene strekking niet onder de toepassing van de wet vallen. Het is echter wel waar dat sommige beslissingen, ook al zijn ze individueel, op een aantal personen betrekking kunnen hebben.

Hij is bereid dit artikel in te trekken als het probleem van mededeling van de bestuurshandelingen geregeld wordt in het kader van de problematiek van de openbaarheid van bestuur. De Minister antwoordt dat dat probleem niet ter sprake is gekomen.

Un membre est d'avis que la disposition n'est pas vraiment à sa place dans un texte réglant la motivation des actes administratifs.

Le Ministre fait remarquer que l'obligation de communication existe déjà à l'heure actuelle, mais alors vis-à-vis de l'intéressé, la communication étant requise pour que la décision lui soit opposable.

Un membre et un sénateur suggèrent de réduire les contraintes tout en sauvegardant le droit à l'information, en stipulant que la communication n'interviendra qu'à la demande des intéressés.

Un membre comprend que certains redoutent le surcroît de travail que l'obligation de communication peut engendrer.

Il estime toutefois qu'il n'est que normal que toutes les personnes concernées soient mises au courant de la décision et des motifs sur lesquels elle est fondée. A son avis, il s'agit là d'une question de courtoisie élémentaire.

D'autres membres confirment qu'ils craignent un réel surcroît de travail.

Un membre demande quelle est la sanction en cas de non-respect de l'obligation de communication.

Un membre répond qu'un tel manquement peut, par exemple, donner lieu à une plainte auprès des autorités de tutelle. Un autre demande si les délais de recours courent contre ceux à qui on a omis de notifier la décision.

L'auteur de la proposition rappelle que déjà à l'heure actuelle une décision doit être notifiée à l'intéressé pour être obligatoire à son égard.

Un membre fait remarquer que si le terme « concernées » figurant à l'article 5 vise la personne ou l'autorité visée à titre individuel par la décision, il ne voit aucune objection au maintien de l'article.

Par contre, si le terme doit être pris dans un sens plus large et vise toutes les personnes ou administrations intéressées par la décision à quelque titre que ce soit, il préfère la suppression de l'article.

Un membre réitère le point de vue qu'il avait déjà exprimé plus tôt dans la discussion. Il estime que l'article n'est pas à sa place dans un texte réglant la motivation des actes administratifs.

Il croit que l'article devrait être supprimé, d'autant plus qu'à l'heure actuelle, on ne refuse pas des explications à ceux qui le demandent.

Un sénateur préfère que l'article soit maintenu, mais estime que l'obligation de communication spontanée devrait être remplacée par une communication sur demande.

Een lid is van oordeel dat de bepaling niet echt op haar plaats is in een tekst die de motivering van de bestuurshandeling regelt.

De Minister merkt op dat de verplichting tot mededeling nu reeds bestaat, maar dan ten opzichte van de belanghebbende, aangezien de mededeling vereist is opdat de beslissing hem kan worden tegengeworpen.

Een lid en een senator stellen voor de verplichtingen te beperken en toch het recht op informatie te waarborgen, door te bepalen dat de mededeling alleen geschiedt op verzoek van de belanghebbende.

Een lid begrijpt dat sommigen de overlast aan werk vreezen die de verplichting van mededeling kan veroorzaken.

Hij meent evenwel dat het maar normaal is dat alle betrokkenen in kennis worden gesteld van de beslissing en van de motieven waarop zij is gegrond. Naar zijn mening is het een kwestie van elementaire beleefdheid.

Andere leden bevestigen dat zij heel wat werkoverlast vrezen.

Een lid vraagt wat de sanctie is bij niet-naleving van de verplichting tot mededeling.

Een lid antwoordt dat een dergelijk verzuim bijvoorbeeld aanleiding kan geven tot een klacht bij de toezichthoudende overheid. Een ander lid vraagt of de termijnen voor beroep zullen lopen tegen degenen die men is vergeten in kennis te stellen van de beslissing.

De indiener van het voorstel herinnert eraan dat nu reeds een beslissing ter kennis moet worden gebracht van de belanghebbende om te zijnen aanzien bindend te zijn.

Een lid merkt op dat hij, indien de term « betrokkenen » die voorkomt in artikel 5 de persoon of het bestuur beoogt die individueel door de beslissing worden getroffen, geen enkel bezwaar ziet in de handhaving van het artikel.

Indien die term echter in een ruimere zin moet worden geïnterpreteerd en alle personen of besturen beoogt die door de beslissing op een of andere manier worden geraakt, dan verkiest hij dat het artikel wordt geschrapt.

Een lid herhaalt het standpunt dat hij reeds vroeger in de bespreking tot uiting heeft gebracht. Hij meent dat het artikel niet op zijn plaats is in een tekst die de motivering van bestuurshandelingen regelt.

Hij meent dat het artikel moet worden geschrapt, te meer omdat nu reeds nooit uitleg wordt geweigerd aan degenen die erom vragen.

Een senator verkiest dat het artikel wordt gehandhaafd, maar meent dat een verplichting tot spontane mededeling moet worden vervangen door een mededeling op verzoek.

D'autres membres plaident pour le maintien tel quel de l'article.

L'auteur de la proposition déclare qu'il est d'accord pour adapter le texte en fonction des observations qui ont été formulées.

Il précise que l'article 5 avait pour seul but d'éviter que l'on ne se limite à la notification du dispositif de la décision. Pour que l'intéressé soit valablement informé, il faut qu'il soit également informé de la motivation de la décision.

Par ailleurs, dans certains cas, il y a aussi d'autres personnes qui ont intérêt à connaître les raisons de la décision.

Il propose dès lors d'opérer une distinction entre celui qui est le destinataire de l'acte, c'est-à-dire l'intéressé, à qui l'acte devra toujours être notifié, et les autres, c'est-à-dire les tiers, à qui l'acte devra être notifié à leur demande, pour autant évidemment qu'ils puissent faire valoir un intérêt personnel.

L'article 5 serait alors rédigé comme suit :

« L'acte administratif et sa motivation sont notifiés aux personnes concernées, et communiqués, à sa demande, à toute personne qui justifie d'un intérêt. »

Un membre fait remarquer qu'à l'heure actuelle, cette dernière obligation n'existe pas.

L'auteur de la proposition précise que le premier point de la proposition qu'il vient de formuler rejoint une certaine jurisprudence du Conseil d'Etat, en vertu de laquelle, lorsqu'une disposition légale impose la motivation formelle d'une décision, la notification de cette décision ne peut se contenter de reproduire le dispositif mais elle doit énoncer les motifs.

Le deuxième point aura pour effet d'informer les tiers intéressés de façon à ce qu'ils sachent à quoi s'en tenir. On peut espérer que cette mesure aura pour effet de faire diminuer le nombre de recours.

Dans la situation actuelle, ces tiers n'ont souvent pas d'autre possibilité que d'introduire un recours pour connaître les motifs de la décision.

En réponse à la question formulée par plusieurs membres, l'auteur de la proposition confirme que la première partie de la proposition de modification qu'il vient de formuler s'appliquera exclusivement vis-à-vis de la personne ou l'autorité directement visée par la décision, tandis que la deuxième partie concerne tous ceux qui, sans être visés, ont un intérêt particulier.

Autre leden pleiten ervoor dat het artikel in zijn huidige vorm zou worden gehandhaafd.

De indiener van het voorstel verklaart dat hij het ermee eens is om de tekst aan te passen aan de hand van de opmerkingen die werden gemaakt.

Hij verduidelijkt dat artikel 5 als enig doel had te voorkomen dat men zich beperkt tot de mededeling van het dispositief van de beslissing. Opdat de belanghebbende degelijk kan worden geïnformeerd, moet hij eveneens in kennis worden gesteld van de motivering van de beslissing.

In sommige gevallen zijn er trouwens anderen die er belang bij hebben de redenen van de beslissing te kennen.

Hij stelt dan ook voor een onderscheid te maken tussen degene voor wie de handeling bestemd is, d.w.z. de belanghebbende, die steeds kennis moet krijgen van de handeling, en de anderen, d.w.z. de derden die alleen in kennis moeten worden gesteld van de handelingen op hun verzoek, voor zover zij uiteraard een persoonlijk belang kunnen doen gelden.

Artikel 5 moet dan worden geformuleerd als volgt :

« De bestuurshandeling en de motivering daarvan worden ter kennis gebracht van de belanghebbenden en aan een ieder die van een belang doet blijken, op zijn verzoek medegedeeld. »

Een lid merkt op dat die laatste verplichting momenteel niet bestaat.

De indiener van het voorstel verduidelijkt dat het eerste punt van het voorstel dat hij zoëven heeft geformuleerd in de lijn ligt van de rechtspraak van de Raad van State, die zegt dat, wanneer een wettelijke bepaling de formele motivering van een beslissing oplegt, de kennisgeving van die beslissing niet beperkt mag blijven tot het dispositief maar ook de motieven moet bevatten.

Het tweede punt zal tot gevolg hebben dat de betrokken derden zo worden geïnformeerd dat zij weten waaraan ze zich moeten houden. Te hopen valt dat die maatregel tot gevolg zal hebben dat het aantal beroepen afneemt.

In de huidige toestand hebben die derden vaak geen andere mogelijkheid dan beroep in te stellen om de motieven van de beslissing te kennen.

In antwoord op een vraag van verscheidene leden bevestigt de indiener van het voorstel dat het eerste deel van het voorstel tot wijziging dat hij zonet heeft geformuleerd, uitsluitend van toepassing is op de persoon of het bestuur waarop de beslissing rechtstreeks betrekking heeft, terwijl het tweede betrekking heeft op al degenen die, zonder dat de beslissing voor hen bedoeld is, van een bijzonder belang kunnen doen blijken.

Un membre fait remarquer qu'en matière de marchés publics, les plis contenant les offres ne sont pas toujours ouverts en séance publique, notamment pour éviter que les prix ne soient divulgués.

N'y a-t-il pas un problème de concordance entre ce système et l'obligation d'information des tiers ?

Le Ministre fait remarquer que la première partie de la proposition de modification du texte qui est formulé rejoint la pratique existante du Conseil d'Etat, et ne devrait donc pas donner lieu à des problèmes d'interprétation.

Plusieurs membres continuent à craindre des problèmes d'interprétation.

D'autres membres déclarent qu'ils restent d'avis qu'amendé ou non, l'article 5, ainsi que la matière qu'il entend régler, ne sont pas à leur place dans un texte traitant de la motivation des actes administratifs.

L'auteur de la proposition est disposé à se rallier à cet avis, et à retirer l'article 5.

Il est clair toutefois que lorsqu'un acte doit être motivé, la notification de la décision suppose à la fois la notification du dispositif de l'acte et de la motivation, c'est-à-dire, conformément à l'article 3, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Ceci résulte d'ailleurs de l'article 3, qui stipule que la motivation doit être reprise dans le corps même de l'acte.

La Commission fait sienne ce point de vue.

L'article 5 est rejeté par 10 voix contre 3 et 1 abstention.

Article 6 (article 5 du texte adopté)

La Commission constate que suite au rejet de l'article 5, la deuxième partie de la phrase doit être supprimée.

L'article ainsi modifié est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Article 7 (article 6 du texte adopté)

Un membre demande comment on pourra dans la pratique déterminer si des obligations de motivation existantes sont moins contraignantes que celles prévues par la proposition à l'examen.

Un membre cite l'exemple de la législation en matière de protection de l'environnement, où des règles spécifiques peuvent être prévues, ou en matière d'aménagement du territoire, lorsqu'il faut répondre à toutes les réclamations.

Een lid merkt op dat inzake overheidsopdrachten de omslagen die de inschrijvingen bevatten, niet steeds in openbare vergadering worden geopend, met name om te voorkomen dat de prijzen bekend raken.

Is er geen probleem van overeenstemming tussen dat systeem en de verplichting derden op de hoogte te brengen ?

De Minister merkt op dat het eerste deel van de voorgestelde tekstwijziging aansluit bij de werkwijze van de Raad van State en dat zulks dus niet tot interpretatiemoeilijkheden zou mogen leiden.

Verscheidene leden vrezen nog steeds dat er interpretatieproblemen zullen ontstaan.

Andere leden blijven van oordeel dat artikel 5, al dan niet geamendeerd, alsook de aangelegenheid die het wil regelen, niet thuishoren in een tekst over de motivering van bestuurshandelingen.

De indiener van het voorstel kan die zienswijze delen en is bereid artikel 5 in te trekken.

Het is evenwel duidelijk dat wanneer een handeling gemotiveerd moet zijn, de kennisgeving van de beslissing veronderstelt dat zowel het dispositief van de akte als de motivering worden meegedeeld, wat betekent dat overeenkomstig artikel 3 de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, meegedeeld moeten worden.

Wat voorafgaat volgt overigens uit artikel 3, dat bepaalt dat de motivering in de akte zelf opgenomen moet worden.

De Commissie valt hem daarin bij.

Artikel 5 wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikel 6 (artikel 5 van de aangenomen tekst)

De Commissie stelt vast dat door het verwerpen van artikel 5, het tweede gedeelte van de volzin moet vervallen.

Artikel 6, aldus gewijzigd, wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Artikel 7 (artikel 6 van de aangenomen tekst)

Een lid vraagt hoe men in de praktijk zal kunnen bepalen of de geldende motiveringsplicht minder dwingend van aard is dan die waarin het voorgelegde voorstel voorziet.

Een lid haalt het voorbeeld aan van de wetgeving op de bescherming van het milieu die in specifieke regels kan voorzien, of de wetgeving op de ruimtelijke ordening wanneer op alle bezwaarschriften geantwoord moet worden.

Un autre membre fait remarquer que certaines lois peuvent prévoir une obligation de motivation, sans préciser, comme la proposition à l'examen, l'étendue de la motivation, ou sans exiger qu'elle soit reprise dans le corps de l'acte.

En réponse à la demande d'un membre sur la portée exacte du texte, le Ministre précise que lorsqu'un régime particulier impose des obligations plus contraignantes, celles-ci prévalent sur les obligations prévues par le projet à l'examen.

Article 7 (nouveau) (article 7 du texte adopté)

Le Ministre fait remarquer que compte tenu de la portée des obligations instaurées par le projet. Il y aurait lieu de prévoir un certain délai pour l'entrée en vigueur de la loi afin de laisser aux autorités administratives le temps pour s'organiser.

L'auteur de la proposition dépose l'amendement suivant :

« Compléter le texte de la proposition par un article 7, libellé comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suit le mois de sa publication au Moniteur belge. »

L'amendement est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble de la proposition de loi a été adopté par 11 voix et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
G. FLAGOTHIER.

Le Président,
E. CEREXHE.

Een ander lid merkt op dat bepaalde wetten een motiveringsplicht kunnen invoeren zonder te bepalen hoever die reikt, zoals in dit voorstel, en zonder te eisen dat die in de akte zelf wordt opgenomen.

Op de vraag van een lid hoever de tekst precies reikt, antwoordt de Minister dat wanneer een bijzondere regeling strengere verplichtingen oplegt, die voorgaan op de verplichtingen die het voorliggend voorstel invoert.

Artikel 7 (nieuw) (artikel 7 van de aangenomen tekst)

De Minister merkt op dat rekening dient te worden gehouden met de draagwijdte van de verplichtingen die het voorstel invoert. Bijgevolg dient er een bepaalde termijn te verstrijken vóór de wet in werking treedt ten einde aan de bestuursorganen de kans te bieden de nodige maatregelen te treffen.

De indiener van het voorstel dient het volgende amendement in :

« Aan het voorstel een artikel 7 toe te voegen, luidende :

« Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de vierde maand volgend op die van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. »

Het amendement wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

STEMMING OVER HET VOORSTEL IN ZIJN GEHEEL.

Het voorstel van wet wordt in zijn geheel aangenomen met 11 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
G. FLAGOTHIER.

De Voorzitter,
E. CEREXHE.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

— Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

— Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

— Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2

Les actes administratifs des autorités visées à l'article premier doivent obligatoirement faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3

La motivation exigée consiste en l'indication, dans le corps même de l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate.

Art. 4

L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :

1^o compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;

2^o porter atteinte à l'ordre public;

3^o violer le droit au respect de la vie privée;

4^o constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel.

Art. 5

L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

— Bestuurshandeling :

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

— Bestuur :

De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

— Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2

De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3

De opgelegde motivering moet in de akte zelf de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn.

Art. 4

De bij deze wet voorgeschreven motiveringsplicht is niet van toepassing indien de motivering van de handeling :

1^o de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen;

2^o de openbare orde kan verstoren;

3^o afbreuk kan doen aan de eerbied voor het privéleven van derden;

4^o afbreuk kan doen aan de bepalingen inzake de zwijgplicht.

Art. 5

Dringende noodzakelijkheid ontslaat het bestuur niet van de plicht zijn handelingen uitdrukkelijk te motiveren.

Art. 6

La présente loi ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents.

Art. 7

La présente loi entre en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suit le mois de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 6

Deze wet is slechts van toepassing op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen dan die bepaald in de voorgaande artikelen.

Art. 7

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de vierde maand volgend op die van haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

ANNEXE

L'acte administratif

1. Remarque préalable

La proposition a pour objet de rendre obligatoire la motivation de ce que l'on appelle couramment les « actes administratifs », à cette restriction près que seuls les actes administratifs de portée individuelle devront faire l'objet d'une motivation formelle. Les règlements, qui forment une règle de droit de manière générale et abstraite et qui, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, doivent également être qualifiés d'actes administratifs, échappent dès lors au champ d'application de la proposition de loi. Très concrètement, cela signifie qu'un certain nombre d'actes classiquement qualifiés d'actes administratifs n'entrent pas dans le champ d'application de celle-ci. Ce sont les arrêtés royaux et ministériels de portée générale, les arrêtés réglementaires des exécutifs communautaires et régionaux, les arrêtés réglementaires des ministres communautaires ou régionaux, les règlements provinciaux et communaux.

Compte tenu de la réserve citée, quatre critères permettront de déterminer ce qui doit être considéré ou non comme un acte administratif :

- a) il doit s'agir d'un acte juridique;
- b) l'acte juridique doit émaner d'une autorité administrative;
- c) l'acte juridique doit être unilatéral;
- d) l'acte juridique doit être exécutoire.

2. Il doit s'agir d'un acte juridique

Seuls les actes posés délibérément en vue de créer des effets juridiques ou d'empêcher que certains effets juridiques ne se produisent, constituent des actes administratifs.

Ce sont, en d'autres termes, des actes destinés à modifier une situation juridique existante ou, au contraire, à empêcher une modification de cette situation juridique. Ainsi, une promotion destinée à modifier la situation juridique d'un fonctionnaire constitue-t-elle un acte administratif. En revanche, le fait d'occasionner involontairement un dommage n'en est pas un, parce que, si un tel acte peut certes entraîner certains effets juridiques, il ne vise pas comme tel à modifier une situation juridique.

Les mesures d'exécution de fait d'un acte administratif, telles que la publication, la signification et la communication de celui-ci, ne sont pas davantage des actes administratifs. Des actes de pur fait, tels que la réfection d'une voie de communication, ne sont pas non plus des actes administratifs. Cela vaut également pour les renseignements et communications qui ont en principe un caractère purement informatif.

Les mesures d'ordre intérieur, d'administration interne ou d'organisation interne, qui concernent le fonctionnement de l'administration, telles que certaines affectations de service et mutations, ne constituent pas des actes administratifs.

Les actes purement déclaratifs, qui constatent l'existence d'un droit déterminé, ainsi qu'en principe les circulaires, sont dépourvus du contenu juridique requis pour être qualifiés d'actes administratifs.

BIJLAGE

De administratieve rechtshandeling

1. Voorafgaande opmerking

Het voorstel beoogt de verplichte motivering van wat doorgaans « administratieve rechtshandelingen » genoemd wordt, met die beperking dat enkel individuele rechtshandelingen een formele redengeving behoeven. Reglementen, die op algemene en abstracte wijze een rechtsregel formuleren, en die volgens de rechtspraak van de Raad van State ook als « administratieve rechtshandelingen » gekwalificeerd moeten worden, vallen derhalve buiten het toepassingsgebied van het wetsvoorstel. Heel concreet betekent dit dat een aantal rechtshandelingen die klassiek als « administratieve rechtshandelingen » worden gekwalificeerd, buiten de toepassingsfeer van het wetsvoorstel vallen: koninklijke en ministeriële besluiten met een algemene draagwijdte, reglementaire besluiten van de gemeenschaps- en gewest-executieven, reglementaire besluiten van gemeenschaps- of gewestministers, provinciale en gemeentelijke verordeningen.

Rekening houdend met bovenstaand voorbehoud, worden vier criteria gehanteerd om te bepalen wat al of niet als een administratieve rechtshandeling moet worden aangezien :

- a) het moet gaan om een rechtshandeling;
- b) de rechtshandeling moet uitgaan van een administratieve overheid;
- c) de rechtshandeling moet eenzijdig zijn;
- d) de rechtshandeling moet uitvoerbaar zijn.

2. Het moet gaan om een rechtshandeling

Enkel de handelingen die bewust worden verricht met het oog op het creëren van rechtsgevolgen of het beletten van de totstandkoming van bepaalde rechtsgevolgen, zijn administratieve rechtshandelingen.

Het zijn, met andere woorden, handelingen die gericht zijn op de wijziging van een bestaande rechtstoestand, of die er integendeel op gericht zijn een wijziging in die rechtstoestand te beletten. Zo is een bevordering, die gericht is op de wijziging van de rechtstoestand van een ambtenaar, een administratieve rechtshandeling. Het onopzettelijk toebrengen van schade is dat daarentegen niet, omdat een dergelijke handeling weliswaar bepaalde rechtsgevolgen kan meebrengen, maar niet als zodanig een wijziging van de rechtstoestand beoogt.

Feitelijke uitvoeringsmaatregelen van een administratieve rechtshandeling, zoals de publikatie, betekening en kennisgeving ervan, zijn evenmin als zodanig administratieve rechtshandelingen. Ook louter feitelijke handelingen, zoals het herstellen van een verkeersweg, zijn geen administratieve rechtshandelingen. Dit geldt eveneens voor inlichtingen en mededelingen die in principe louter informatief zijn.

Maatregelen van inwendige orde, van intern bestuur of van interne organisatie, die de werking van het bestuur betreffen, zoals bepaalde dienstaanwijzingen en mutaties, zijn geen administratieve rechtshandelingen.

Louter declaratieve handelingen, die het bestaan van een bepaald recht vaststellen, en in principe ook de circulaires, ontberen de juridische inhoud om als een administratieve rechtshandeling gekwalificeerd te worden.

Les actes juridiques peuvent également avoir un caractère implicite, comme dans le cas du refus implicite dans le cadre de l'article 14, deuxième alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. L'idée que des modifications implicites doivent être motivées formellement, est évidemment plutôt absurde.

3. L'acte juridique doit émaner d'une autorité administrative

Seules les autorités administratives belges entrent en ligne de compte. La notion d'autorité administrative recouvre en principe tous les organes de l'administration nationale, communautaire, régionale, provinciale ou communale qui ont la charge d'un service public et ne font pas partie du pouvoir législatif ou judiciaire.

Il s'agit des administrations centrales, régionales et décentralisées, auxquelles ressortissent les services faisant l'objet d'une décentralisation tant territoriale que par service. Ces derniers peuvent avoir été créés par voie de fondation ou d'association, ou il peut s'agir d'entreprises à gestion mixte. Les organismes publics et les corporations de droit public sont également des autorités administratives.

Pour établir si un organisme peut être considéré comme autorité administrative, la forme juridique qu'il a adoptée — personne de droit public ou de droit privé — n'est pas déterminante. Bien plus importante est la réponse aux questions suivantes :

- a) l'organe ou l'institution dispose-t-il ou dispose-t-elle d'un pouvoir de décision ? Exerce-t-il ou exerce-t-elle une part de la puissance publique, en ce sens qu'il ou qu'elle peut prendre des décisions unilatérales et exécutoires ?
- b) quel est l'objet et la mission de la personne morale ? S'agit-il d'un objet d'utilité publique, d'intérêt général ou n'est-ce pas le cas ?
- c) la personne morale a-t-elle été constituée ou reconnue par l'autorité publique par ou en vertu de la loi ou du décret ?
- c) la personne morale est-elle chargée de gérer un service public ?
- e) l'autorité publique dispose-t-elle d'un pouvoir de contrôle sur l'organe en question ?

Les deux premiers critères sont les plus importants.

4. L'acte juridique doit être unilatéral

Les autorités administratives peuvent apporter unilatéralement des modifications à la situation juridique de tiers, au besoin contre leur gré.

Les actes juridiques unilatéraux s'opposent aux actes juridiques bilatéraux, tels que les contrats. Les actes juridiques bilatéraux peuvent toutefois être précédés d'actes juridiques unilatéraux dissociables. Ainsi la décision désignant un adjudicataire constitue-t-elle un acte administratif unilatéral qui précède et peut être dissocié du contrat de travaux, de fournitures et de services proprement dit, qui n'est pas un acte administratif.

5. L'acte juridique doit être exécutoire

Une décision exécutoire est une décision qui entraîne des effets juridiques immédiats et a force exécutoire. L'administration n'est pas tenue de s'adresser d'abord au juge avant de pouvoir mettre sa décision à exécution et elle peut se prévaloir du privilège de l'exécution immédiate.

Rechtshandelingen kunnen ook impliciet zijn, zoals de impliciete weigering in het kader van artikel 14, lid 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het idee dat impliciete wijzigingen formeel gemotiveerd zouden moeten worden is vanzelfsprekend nogal ongerijmd.

3. De rechtshandeling moet uitgaan van een administratieve overheid

Enkel Belgische administratieve overheden komen in aanmerking. Onder het begrip administratieve overheid vallen in beginsel alle organen van het nationaal, communautair, gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk bestuur die belast zijn met een openbare dienst, en die niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Het gaat om centrale, gewestelijke en gedecentraliseerde besturen, waaronder zowel de territoriaal als de dienstgewijze gedecentraliseerde diensten ressorteren. Deze laatste kunnen bij wijze van stichting of vereniging tot stand gekomen zijn, of het kan ondernemingen met gemengd beheer betreffen. Ook openbare instellingen en publiekrechtelijke corporaties zijn administratieve overheden.

Om na te gaan of een orgaan als een administratieve overheid beschouwd kan worden, is de juridische vorm die het heeft aangenomen — rechtspersoon van publiek of privaat recht — niet doorslaggevend. Veel belangrijker is het antwoord op de volgende vragen :

- a) beschikt het orgaan of de instelling over een beslissingsbevoegdheid ? Wordt een deel van het openbaar gezag uitgeoefend, in die zin dat eenzijdige, uitvoerbare maatregelen getroffen mogen worden ?
- b) wat is het doel en de opdracht van de rechtspersoon ? Gaat het om een doel van algemeen nut, in het algemeen belang, of is dat niet het geval ?
- c) is de rechtspersoon opgericht of erkend door de openbare overheid door of krachtens een wet of een decreet ?
- d) is de rechtspersoon belast met het beheer van een openbare dienst ?
- e) beschikt de openbare overheid over een controlebevoegdheid op het orgaan in kwestie ?

De eerste twee criteria zijn de belangrijkste.

4. De rechtshandeling moet eenzijdig zijn

Administratieve overheden kunnen eenzijdig wijzigingen aanbrengen in de rechtstoestand van derden, desnoods tegen hun wil.

Eenzijdige rechtshandelingen staan tegenover tweezijdige rechtshandelingen, zoals de contracten. Tweezijdige rechtshandelingen kunnen evenwel voorafgegaan worden door afsplitsbare, eenzijdige rechtshandelingen. Zo is de beslissing tot aanwijzing van een aannemer een eenzijdige administratieve rechtshandeling, die voorafgaat aan en kan afgesplitst worden van het eigenlijke contract voor werken, leveringen en diensten, dat geen administratieve rechtshandeling is.

5. De rechtshandeling moet uitvoerbaar zijn

Een uitvoerbare beslissing is een beslissing die direct rechtsgevolgen teweegbrengt en een uitvoerbare kracht heeft. Het bestuur hoeft zich niet eerst tot de rechter te wenden alvorens zijn beslissing te kunnen uitvoeren, en het kan zich beroepen op het voorrecht van de directe tenuitvoerlegging.

Les actes préparatoires, qui n'apportent en principe aucune modification à une situation juridique existante, ne sont pas des actes administratifs. En voici quelques exemples :

- les avis non impératifs;
- le classement de candidats par un jury de promotion;
- la suspension par l'autorité de tutelle (préalablement à l'annulation);
- les mises en demeure, les avertissements.

Les décisions qui ne sont pas encore définitives parce qu'elles doivent encore faire l'objet d'une approbation, ne constituent pas davantage des actes administratifs.

6. Conclusion

La description qui vient d'être faite de l'acte administratif est une synthèse de la jurisprudence, au demeurant évolutive, du Conseil d'Etat. Bien qu'un très grand nombre d'actes de l'administration doivent être qualifiés d'actes administratifs, il est clair qu'il s'en faut de beaucoup que les actes correspondent tous à cette notion.

Voorbereidende handelingen, die in beginsel op zich geen wijziging aanbrengen in een bestaande rechtstoestand, zijn geen administratieve rechtshandelingen. Enkele voorbeelden :

- niet-bindende adviezen;
- de rangschikking van kandidaten door een bevorderingscommissie;
- de schorsing door de toezichhoudende overheid (voorafgaand aan de vernietiging);
- ingebrekestellingen, verwittigingen.

Beslissingen die nog niet definitief zijn, omdat zij nog een goedkeuring behoeven, zijn evenmin administratieve rechtshandelingen.

6. Besluit

Bovenstaande omschrijving van de « administratieve rechtshandeling » is een synthese van de — overigens evolutieve — rechtspraak van de Raad van State. Hoewel zeer vele bestuursdaden als administratieve rechtshandelingen te kwalificeren zijn, is het duidelijk dat lang niet alle handelingen onder dit begrip vallen.