

Rolnummer 1873
Arrest nr. 55/2001 van 8 mei 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters H. Boel en M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter G. De Baets, ererechter J. Delruelle en emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 84.267 van 21 december 1999 in zake de n.v. Aannemingsmaatschappij C.F.E. en de n.v. Betonac-Beton tegen de Vlaamse Milieumaatschappij en het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 januari 2000, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Heeft de nationale wetgever door het uitvaardigen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en meer bepaald van de artikelen 2 en 3 van deze wet, de regels geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, Gemeenschappen en de Gewesten, in zoverre dit artikel 2 en 3 van toepassing is op de bestuurshandelingen van de Gewesten en Gemeenschappen ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De Vlaamse Milieumaatschappij (hierna « V.M.M. ») schrijft een openbare aanbesteding uit voor werken aan een rioolzuiveringsinstallatie.

Er zijn acht inschrijvingen; de verzoekende partijen in de procedure voor de Raad van State, namelijk de n.v. Aannemingsmaatschappij C.F.E. en de n.v. Betonac-Beton, hebben samen de laagste inschrijving ingediend.

Op 3 augustus 1992 wordt door de bevoegde minister van de Vlaamse Regering de overheidsopdracht gegund aan de n.v. Ways & Freytag, zijnde de tweede laagste inschrijver op de overheidsopdracht. Als motivering staat in de toewijzingsbeslissing : « Gelet op het voorstel van de VMM en op het advies van de Inspectie van Financiën van 24 juli 1992 ».

De n.v. Aannemingsmaatschappij C.F.E. en de n.v. Betonac-Beton voeren samen in de annulatieprocedure voor de Raad van State een schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, om reden dat de motivering van de bestreden beslissing beperkt is tot een verwijzing naar het advies van de V.M.M., dat hun echter niet samen met de beslissing werd medegedeeld.

De V.M.M. antwoordt dat de wet van 29 juli 1991 niet van toepassing is op de bestreden beslissing aangezien krachtens de wetten betreffende de staatshervorming de bevoegdheid om de verplichting tot uitdrukkelijke motivering op te leggen aan een Vlaamse openbare instelling zoals de V.M.M. uitsluitend toebehoort aan het Vlaamse Parlement en de Vlaamse Regering.

De V.M.M. verzoekt de Raad van State een prejudiciële vraag te stellen omtrent de verenigbaarheid van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 26 januari 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 7 maart 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 maart 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Milieumaatschappij, met maatschappelijke zetel te 9320 Erembodegem, A. Van de Maelestraat 96, bij op 8 april 2000 ter post aangetekende brief;
- de Franse Gemeenschapsregering, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, bij op 14 april 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 18 april 2000 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Aannemingsmaatschappij C.F.E., met maatschappelijke zetel te 1160 Brussel, Hermann-Debrouxlaan 40-42, en de n.v. Betonac-Beton, met maatschappelijke zetel te 3800 Sint-Truiden, Hasseltsesteenweg 115, bij op 20 april 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 20 april 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 op de organieke wet bij op 27 september 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Milieumaatschappij, bij op 25 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 26 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 26 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Franse Gemeenschapsregering, bij op 26 oktober 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 2000 en 20 december 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 26 januari 2001 en 26 juli 2001.

Bij beschikking van 25 januari 2001 heeft voorzitter G. De Baets de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 25 januari 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 februari 2001.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 januari 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 14 februari 2001 :

- zijn verschenen :

. Mr. I. Dermaux *loco* Mr. J.-J. van Raemdonck, advocaten bij de balie te Brussel, voor de n.v. Aannemingsmaatschappij C.F.E. en de n.v. Betonac-Beton;

. Mr. S. Clinck *loco* Mr. M. Ballon, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Milieumaatschappij;

- . Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- . Mr. S. Depré *loco* Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
- . Mr. M. Bauwens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de V.M.M., verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege

A.1.1. De V.M.M. wijst erop dat de motiveringsverplichting opgelegd door de wet van 29 juli 1991 in principe moet worden toegepast op de beslissing genomen door de V.M.M., omdat artikel 1 van de wet bij de omschrijving van de eraan onderworpen bestuurshandelingen geen onderscheid maakt tussen bestuurshandelingen verricht door een administratieve overheid die ressorteert onder de federale overheid en bestuurshandelingen verricht door een administratieve overheid die ressorteert onder de gemeenschaps- of gewestregeringen.

De V.M.M. stelt dat er een principiële overschrijding van de bevoegdheid is door de federale wetgever zoverre hij verplichtingen oplegt aan de administraties van gemeenschappen en gewesten terwijl zij handelen binnen hun bevoegdheid.

A.1.2. Volgens de V.M.M. rijst de vraag of die bevoegdheidsoverschrijding kan worden verantwoord ten aanzien van de inachtneming van de fundamentele rechten die op het spel staan.

Maar zelfs indien er een fundamenteel recht zou bestaan, dan nog kan dit de bevoegdheidsoverschrijding door de federale wetgever niet verantwoorden. Immers, volgens de V.M.M. bestaat het fundamenteel recht op zich, zonder dat er een concrete invulling nodig is. De situatie zoals die bestond vóór de wet van 29 juli 1991 bewijst die stelling.

Bovendien kan de wet ten aanzien van de administraties van de gemeenschappen en gewesten niet van toepassing worden geacht, zodat die toenmalige regeling nog geldt of gold totdat die administraties over een eigen wetgeving zouden beschikken. Voor het Vlaamse Gewest werd dat recht ingevuld door het decreet van 23 oktober 1991, dat in werking trad op 27 november 1992, dus nadat de bestreden beslissing werd genomen.

Standpunt van de Waalse Regering

A.2.1. Volgens de Waalse Regering is de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen vervat in het begrip « administratieve doorzichtigheid ». Dat begrip dekt alle middelen die ertoe strekken de betrekkingen tussen het bestuur en de bestuursinstellingen te verbeteren.

Er bestaat echter geen bevoegdheidverdelende regel die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten bevoegd maakt om de uitdrukkelijke motiveringsverplichting op te leggen aan administratieve overheden.

De Waalse Regering wijst er echter op dat sinds 18 juni 1993 de Grondwet het recht erkent op openbaarheid van bestuur. Dat recht maakt een ander aspect uit van het begrip «administratieve doorzichtigheid».

Er bestaan verscheidene wettelijke normen die het recht op openbaarheid van bestuur organiseren. Het betreft onder meer het Vlaamse decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering. Artikel 1 van dat decreet bepaalt dat het van toepassing is op de bestuursdocumenten van de administratie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Volgens de Waalse Regering moet worden opgemerkt dat artikel 3 van dat decreet en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 hetzelfde doel hebben, namelijk het verplichten tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van de Vlaamse bestuurlijke overheden. In een systeem van exclusieve bevoegdheidsverdeling moet die situatie als een bevoegdheidsoverschrijding worden beschouwd van ofwel van de federale overheid, ofwel de Vlaamse Gemeenschap.

A.2.2. De Waalse Regering wijst erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel is dat de materie van de uitdrukkelijke motiveringsplicht behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De redenen hiervoor zijn tweeledig.

Enerzijds, kan men de uitdrukkelijke motiveringsplicht beschouwen als een fundamenteel recht van de burger op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur. De fundamentele vrijheden hebben steeds onder de bevoegdheid van de federale wetgever gestaan, omdat het ondenkbaar is dat die vrijheden in een zelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Anderzijds, kan men de uitdrukkelijke motiveringsplicht ook beschouwen als een essentiële waarborg voor de goede werking van het gerecht. Door die verplichting wordt aan de burger en aan de rechter de gelegenheid gegeven om de regelmatigheid van de bestreden beslissing met volle kennis van zaken na te gaan. De wettigheidscontrole wordt in zeer ruime mate erdoor vergemakkelijkt.

Bovendien lijkt het Hof in het arrest nr. 14/91 de grondrechten als een aangelegenheid op zich te zien die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort als residuaire bevoegdheid.

In het arrest nr. 17/97 heeft het Hof gesteld dat de Grondwetgever, door artikel 32 van de Grondwet aan te nemen, «het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten [heeft] ingeschreven als grondrecht». Indien men aanneemt dat het recht op openbaarheid van bestuur en de verplichting tot uitdrukkelijke motivering verschillende aspecten uitmaken van de «administratieve doorzichtigheid», moet daaruit worden afgeleid dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht op zich ook een grondrecht is voor de bestuurden.

A.2.3. De Waalse Regering voert aan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in een ander advies echter heeft geoordeeld dat de federale overheid zich niet mag inmengen in de uitoefening door de gemeenschappen en de gewesten van hun respectieve bevoegdheden.

Ter zake moet worden gewezen op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit dat artikel volgt dat de deelentiteiten uitsluitend bevoegd zijn, zonder mogelijk optreden van de federale overheid, om hun eigen administratie te organiseren en de werkwijze ervan vast te stellen.

A.2.4. Uit wat voorafgaat moet, volgens de Waalse Regering, worden afgeleid dat er tenminste twijfels en vragen bestaan over welke overheid bevoegd is om de uitdrukkelijke motiveringsplicht op te leggen aangaande de bestuurshandelingen van de communautaire en gewestelijke overheden.

Volgens de Waalse Regering moet worden vastgesteld dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht een modaliteit is van de werking en de organisatie van het bestuur, waardoor elke inmenging van de federale overheid onmogelijk wordt. De wijze waarop bestuurshandelingen moeten worden gesteld is een kwestie die raakt aan de interne organisatie van het bestuur, waar de federale overheid zich buiten moet houden.

A.2.5. De Waalse Regering merkt tevens op dat wanneer artikel 32 van de Grondwet een ingrijpen van de wet, het decreet of de ordonnantie voorschrijft, het hiermee het principe poneert dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, elk wat hen betreft, om de openbaarheid van hun bestuur te

regelen. Wanneer men nu oordeelt dat de uitdrukkelijke motivering en de openbaarheid van bestuur beide deel uitmaken van het begrip «administratieve doorzichtigheid», dan kan men niet hard maken dat aan beide onderdelen een verschillend lot zou zijn beschoren.

A.2.6. Zelfs indien de uitdrukkelijke motiveringsplicht zou worden beschouwd als een uitdrukking van een grondrecht, dan nog kan volgens de Waalse Regering niet worden aangevoerd dat de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten wordt uitgesloten in die aangelegenheden. De Grondwetgever heeft immers in artikel 32 van de Grondwet voorzien in een ingrijpen, naast de wet, van het decreet en de ordonnantie en zet bijgevolg de regel op de helling volgens welke de tenlasteneming van de fundamentele rechten en vrijheden uitsluitend zou behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.3.1. De Franse Gemeenschapsregering wijst erop dat de verplichte uitdrukkelijke motivering tegen elke bestuurlijke willekeur vrijwaart en een beter bestuur garandeert.

A.3.2. De Franse Gemeenschapsregering merkt tevens op dat alle achtereenvolgende wetsvoorstellen betreffende de openbaarheid en de motivering van de bestuurlijke beslissingen ingegeven zijn door de wil van hun indieners om het bestaan te poneren van een grondrecht van de bestuursorganen.

De Franse Gemeenschapsregering wijst erop dat in de overheersende rechtsleer wordt gesteld dat wanneer men oordeelt dat de motiveringsverplichting moet worden beschouwd als een grondrecht, dit tot gevolg heeft dat de federale wetgever bevoegd is om de motiveringsverplichting met dezelfde kracht en dezelfde evidentie op te leggen aan alle Belgische administratieve overheden.

Volgens de tussenkomen partij blijkt uit de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State dat de federale wetgever zijn bevoegdheden niet overschrijdt door aan de gemeenschappen en de gewesten een algemene en minimale verplichting op te leggen om hun onderscheiden bestuurshandelingen uitdrukkelijk te motiveren. Die motiveringsverplichting is de uitdrukking van een grondrecht dat niet op verschillende wijzen kan worden uitgeoefend binnen eenzelfde Staat en waarvan de jurisdictionele toetsing *qua* werking en organisatie eveneens afhangt van de bevoegdheid van dezelfde wetgever.

A.3.3. De Franse Gemeenschapsregering is van oordeel dat de bevoegdheid van de federale wetgever ook haar oorsprong vindt in het residuaire bevoegdheidsgebied van de federale overheid en dit omdat de Grondwet of de krachtens de Grondwet aangenomen wetten die aangelegenheid niet anders hebben gedefinieerd of niet uitdrukkelijk hebben toegewezen aan de deelentiteiten.

Die oplossing vindt steun in het arrest nr. 14/91 van het Hof naar aanleiding van een prejudiciële vraag met betrekking tot een bevoegdheidsgeschil in verband met het recht op antwoord. Dat arrest werd begrepen in de zin dat het ertoe strekt van de grondrechten een aangelegenheid op zich te maken die los staat van welk bevoegdheidspakket dan ook zoals uitgewerkt door de bijzondere wetgever.

A.3.4. De Franse Gemeenschapsregering besluit dat de federale wetgever de bevoegdheidverdelende regels niet heeft miskend.

Standpunt van verzoekers voor het verwijzende rechterscollege

A.4.1. Ten aanzien van de door de verschillende partijen aangevoerde grondwettelijke, wettelijke en decretale bepalingen merken de verzoekers op dat :

a) de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 enkel betrekking hebben op de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en niet op de openbaarheid van bestuur. De openbaarheid van bestuur is wat betreft de federale besturen geregeld bij de wet van 11 april 1994;

b) het Vlaamse decreet van 23 oktober 1991 in hoofdzaak betrekking heeft op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Enkel artikel 13 van dat decreet heeft betrekking op de motivering van bestuurshandelingen;

c) artikel 32 van de Grondwet enkel betrekking heeft op de passieve openbaarheid van bestuur en niet op de uitdrukkelijke motiveringsplicht.

A.4.2. De verzoekers zijn van mening dat de wet van 29 juli 1991 de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt. Zij verwijzen daarvoor naar de verschillende adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarin de bevoegdheid van de federale wetgever om in het algemeen de uitdrukkelijke motiveringsplicht te regelen, is aangetoond.

De gemeenschappen en de gewesten hebben echter wel de mogelijkheid om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, regels vast te stellen in de lijn van of ter precisering van de door de federale wetgever vastgestelde bepalingen. Dat principe wordt uitdrukkelijk erkend door artikel 13, § 2, van het decreet van 23 oktober 1991.

A.4.3. Daarnaast merken de verzoekers op dat de bevoegdheidsverdelende bepaling van artikel 32 van de Grondwet niet van toepassing is op de uitdrukkelijke motiveringsplicht, omdat de uitdrukkelijke motiveringsplicht onderscheiden is van de openbaarheid van bestuur en niet wordt beoogd door die grondwettelijke bepaling.

Bovendien kan de wetgeving inzake de uitdrukkelijke motivering, gelet op de finaliteit ervan, niet worden beschouwd als een regeling aangenomen krachtens artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die bepaling stelt immers enkel vast dat elke gemeenschap en elk gewest over een eigen administratie, eigen instellingen en een eigen personeel beschikt, en heeft dus geen betrekking op de uitdrukkelijke motiveringsplicht die tot doel heeft de bestuurde in de mogelijkheid te stellen met kennis van zaken te beslissen of een beroep tegen een administratieve rechtshandeling aangewezen is.

Standpunt van de Ministerraad

A.5.1. De Ministerraad wijst erop dat de herverdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten is opgebouwd vanuit het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. Dit wil zeggen dat de bevoegdheid van de ene overheid de bevoegdheid van de andere overheid uitsluit. Die exclusiviteit van bevoegdheden werd opgevat als een middel om bevoegdheidsconflicten te voorkomen en om de gemeenschaps- en gewestautonomie te beschermen.

Met betrekking tot de bevoegdheid inzake de grondrechten moet volgens Ministerraad worden vastgesteld dat noch de Grondwet, noch de bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet in een duidelijke bevoegdheidsverdeling. Maar tevens moet worden opgemerkt dat inzake de bevoegdheid tot het uitwerken van een algemene regeling met betrekking tot de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de onderscheiden regelgevers, de Raad van State en de rechtsleer bij herhaling en op een eenstemmige wijze de principiële bevoegdheid van de federale wetgever hebben aanvaard en beklemtoond. Dat standpunt wordt op grond van drie argumenten verantwoord.

A.5.2. Het eerste argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de federale wetgever *anno* 1991 in het algemeen bevoegd was ter zake van de grondrechten.

Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad van State komt het de federale overheid toe op grond van haar bevoegdheid inzake grondrechten ook voor nieuwe grondrechten een algemene regeling uit te werken. Behalve in het geval van een andersluidende uitdrukkelijke grondwetsbepaling, worden rechten en vrijheden door de Grondwet immers onder de bescherming van de federale wet geplaatst, ofwel overeenkomstig een ondubbelzinnige grondwetsbepaling, ofwel in het kader van de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

De Ministerraad doet tevens opmerken dat het Hof in zijn arrest nr. 14/91 heeft geoordeeld dat het regelen van het recht op antwoord aangemerkt moet worden als een federale bevoegdheid, omdat het hier om een grondrecht gaat.

De Ministerraad voert echter ook aan dat de grondwettelijke en wettelijke bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling allesbehalve een statisch geheel vormen. Zo heeft de Grondwetgever bij het inschrijven van de nieuwe grondrechten in 1994, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 22, 23 en 32 van de Grondwet, ervoor geopteerd de regeling van exclusieve bevoegdheden te verlaten en te kiezen voor de regeling van de parallelle

bevoegdheden. Toch werd ook voor die nieuwe grondrechten de idee van een minimale uniforme erkenning en bescherming voor het gehele Belgische grondgebied niet volledig verlaten.

In navolging van die wijziging van de bevoegdheidverdelende regels voor de grondrechten heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State haar adviespraktijk aangepast. Heden ten dage oordeelt de Raad van State dat, althans na de staatshervorming van 1994, het niet langer ondenkbaar is dat de grondrechten in de onderscheiden deelentiteiten op verschillende wijze zouden worden erkend en beschermd.

De Ministerraad betoogt echter dat die ontwikkelingen op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de federale wetgever om met de wet van 29 juli 1991 een algemene regeling inzake uitdrukkelijke motivering uit te werken, omdat noch de Grondwetgever, noch de bijzondere wetgever enige bevoegdheid inzake het grondrecht van de uitdrukkelijke motivering hebben overgedragen aan de deelentiteiten. En zelfs als zou de Grondwetgever in 1994 een algemene wijziging inzake de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de grondrechten hebben beoogd, dan nog kan dit niet leiden tot het niet-overeenstemmen van de wet van 29 juli 1991 met de bevoegdheidverdelende regels. Het Hof heeft immers reeds verscheidene malen geoordeeld dat de overeenstemming van een aan zijn toetsing onderworpen norm ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels geschiedt op het ogenblik van de aanneming van die norm en niet op het ogenblik van het aanvechten van die norm.

A.5.3. Het tweede argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de bevoegdheid ter zake van de uitdrukkelijke motiveringsplicht in het kader van de residuaire bevoegdheden van de federale overheid past.

De Ministerraad bepaalt dat wat betreft de uitdrukkelijke motiveringsplicht noch de Grondwet, noch de bijzondere wetten voorzien in enige toewijzing of verdeling van de bevoegdheden. Op grond van de artikelen 38 en 39 van de Grondwet kunnen de gemeenschappen en gewesten enkel die aangelegenheden regelen die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegekend. Enkel de federale overheid beschikt over het residu van de bevoegdheid en kan regelend optreden in de materies die niet uitdrukkelijk aan een of andere overheid werden toevertrouwd.

A.5.4. Het derde argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de bevoegdheid ter zake van de uitdrukkelijke motiveringsplicht voortvloeit uit de federale bevoegdheid inzake de gerechtelijke inrichting.

De Ministerraad doet opmerken dat de verplichting tot uitdrukkelijke motivering voldoende aanknopingspunten vertoont met exclusief federale bevoegdheidsmateries, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke inrichting en de uitwerking van een jurisdictionele bescherming tegen het overheidsoptreden.

A.5.5. Als laatste punt wijst de Ministerraad erop dat noch de algemene bevoegdheid van de federale wetgever inzake de uitdrukkelijke motiveringsplicht, noch de manier waarop de federale overheid met de wet van 29 juli 1991 van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, op onevenredige wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van en de mogelijkheden voor de deelentiteiten om een eigen beleid te ontplooien. De federale wetgever heeft zich immers ertoe beperkt een algemene regeling uit te werken, waarin slechts de minimale verplichtingen inzake de uitdrukkelijke motiveringsplicht worden bepaald die onontbeerlijk zijn om de goede werking van het gerechtelijk toezicht op bestuurshandelingen te verwezenlijken.

Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State naast de algemene bevoegdheid van de federale overheid ook de aanvullende bevoegdheid van de deelentiteiten erkend om met het oog op het behartigen van de doelstellingen en de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid ressorteren, de minimale motiveringsvereisten aan te vullen en te versterken.

Antwoord van de V.M.M.

A.6.1. De V.M.M. meent dat de motiveringsplicht reeds vóór de inwerkingtreding van de wet van 29 juli 1991 werd beschouwd als een fundamenteel recht. Maar er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de materiële en de formele motiveringsplicht. Het was enkel de materiële motiveringsplicht die werd beschouwd als een fundamenteel recht.

Volgens de V.M.M. rijst dus de vraag of ook de formele motiveringsplicht kan worden beschouwd als een fundamenteel recht. Volgens haar niet, omdat voor de inwerkingtreding van de wet van 29 juli 1991 enkel de niet-naleving van de materiële motiveringsplicht werd bestraft en niet de niet-naleving van de formele motiveringsplicht.

De V.M.M. besluit dat het opnemen van een jurisdictioneel erkend en gesanctioneerd fundamenteel recht (materiële motiveringsplicht) niet met zich mee kan brengen dat de modaliteiten van dat recht (formele motiveringsplicht) eveneens het statuut van een fundamenteel recht zouden verkrijgen.

A.6.2. Het argument als zou de bevoegdheid inzake de formele motiveringsplicht toekomen aan federale wetgever omdat die verplichting de wettigheidscontrole van de bestuurshandeling door de rechter vergemakkelijkt en dus een essentiële waarborg is voor de goede werking van het gerecht, kan volgens de V.M.M. niet worden gehandhaafd. De reden hiervoor is dat het principe van de openbaarheid van bestuur, dat nauw verbonden is met de materiële motiveringsverplichting, bij de toetsing door de rechterlijke macht tot onderscheiden resultaten zal leiden al naargelang het gaat om bestuursdocumenten van de onderscheiden overheden, omdat verschillende accenten werden gelegd in de uitwerking van dat grondbeginsel naar gelang van de organisatie van de administraties van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

A.6.3. De V.M.M. is van oordeel dat de formele motiveringsplicht niet kan worden gezien als een fundamenteel recht, maar enkel als een modaliteit aangaande de werking en de organisatie van het bestuur. De uitwerking van de materiële motiveringsverplichting had immers op een andere wijze kunnen geschieden dan middels een formele motiveringsverplichting.

Antwoord van de Waalse Regering

A.7.1. De Waalse Regering is van oordeel dat de uitdrukkelijke motiveringsverplichting vóór alles moet worden beschouwd als een modaliteit aangaande de werking en de organisatie van het bestuur. Door de wet van 29 juli 1991 wordt op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hun eigen administratie en dus de wijze van vormgeving van de administratieve rechtshandelingen te regelen. De wet laat de gemeenschappen en gewesten geen enkele keuze : zij zijn in bepaalde gevallen verplicht hun administratieve rechtshandelingen te motiveren, zonder een opportuniteitstoetsing te kunnen doorvoeren met betrekking tot het al dan niet bekend maken van de motieven.

A.7.2. Volgens de Waalse Regering heeft de stelling dat de uitdrukkelijke motivering een grondrecht is niet noodzakelijk tot gevolg dat de federale wetgever exclusief bevoegd zou zijn. Met betrekking tot het grondrecht opgenomen in artikel 32 van de Grondwet heeft de Grondwetgever immers ervoor geopteerd een parallelle bevoegdheidsverdeling in te voeren, in plaats van een exclusieve bevoegdheidsverdeling.

De Ministerraad wijst erop dat de overeenstemming van een aan de toetsing van het Hof onderworpen norm ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels geschiedt op het ogenblik van de aanneming van die norm, zodat met de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van artikel 32 van de Grondwet geen rekening moet worden gehouden. De Waalse Regering meent echter dat, in plaats van artikel 32 van de Grondwet te beschouwen als zijnde een grondwetsartikel dat een einde heeft gesteld aan de exclusieve bevoegdheidsverdeling inzake de grondrechten, dat artikel moet worden geïnterpreteerd als zijnde een bevestiging van de bevoegdheid van de deeltentiteiten om de grondrechten te regelen in het kader van hun respectieve bevoegdheden.

De Waalse Regering is tevens van oordeel dat de openbaarheid van bestuur en de uitdrukkelijke motiveringsplicht twee aspecten zijn van een enkel concept, namelijk de «administratieve doorzichtigheid». Men kan zich dus beroepen op de bevoegdheidsverdeling van artikel 32 van de Grondwet om de bevoegdheidsoverschrijding van de federale wetgever ter zake van de uitdrukkelijke motiveringsplicht aan te tonen.

Antwoord van de Franse Gemeenschapsregering

A.8.1. De Franse Gemeenschapsregering is van mening dat de partijen die oordelen dat de federale wetgever bij het uitvaardigen van de wet van 29 juli 1991 zich schuldig heeft gemaakt aan bevoegdheidsoverschrijding, uitgaan van een tweevoudige foutieve notie van het begrip motiveringsverplichting.

Eenzijds, kan men niet staande houden dat de motiveringsverplichting enkel een modaliteit betreft van de vormgeving van administratieve rechtshandelingen, omdat de verplichting een essentiële garantie is welke de bestuurde beschermt tegen een arbitraire beslissing van de administratie.

Anderzijds, kan men de motiveringsverplichting niet reduceren tot een zuivere formele vereiste, omdat de gegeven uitdrukkelijke motivering adequaat moet zijn en omdat de bestuurlijke overheden de verplichting hebben om in de akte zelf de juridische en feitelijke motieven aan te geven waarop de beslissing rust. Anders oordelen zou tot gevolg hebben dat men de draagwijdte en de principiële doelstelling van de motiveringsverplichting zou miskennen.

A.8.2. De Franse Gemeenschapsregering stelt dat de bevoegdheid van de federale wetgever berust op een dubbele omstandigheid. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de federale wetgever als enige bevoegd is om uitzonderingen vast te leggen met betrekking tot de grondrechten, zoals bijvoorbeeld ter zake van de eerbiediging van het privé-leven en gezinsleven. Ten tweede moet worden vastgesteld dat de federale wetgever tot op heden nog steeds beschikt over het residu van de bevoegdheden, zodat hij met betrekking tot de motivering van bestuurshandelingen de algemene bevoegdheid heeft.

Antwoord van de Ministerraad

A.9.1. Volgens de Ministerraad kan men zich, ter verantwoording van een bevoegdheidsoverschrijding, niet beroepen op artikel 87, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, omdat uit dat artikel niet de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten kan worden geput om elke modaliteit van de beslissingen van die administraties of instellingen te regelen.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat de uitdrukkelijke motivering niet enkel interne bestuurlijke doelstellingen nastreeft. De voornaamste doelstelling is volgens de Ministerraad gelegen in de rechtsbeschermende functie ten aanzien van de burger-bestuurde.

Ten tweede wijst de Ministerraad erop dat het aanvaarden van artikel 87, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als grondslag voor de bevoegdheid van de deelentiteiten inzake de uitdrukkelijke motivering tot gevolg zou hebben dat ook de decreet- of ordonnantiegever onbevoegd zou zijn om de uitdrukkelijke motiveringsplicht te regelen. Artikel 87, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 spreekt immers enkel over een bevoegdheid van de regeringen van de deelentiteiten en niet over een bevoegdheid van de wetgevers van de deelentiteiten.

A.9.2. Men kan zich volgens de Ministerraad ook niet bij analogie beroepen op de bevoegdheidsverdeling ter zake van het recht op openbaarheid van bestuur. Het kan wel worden betreurd dat de Grondwet en de bijzondere wet een verschillende regeling hebben uitgewerkt voor de openbaarheid van bestuur enerzijds, en de uitdrukkelijke motivering, anderzijds, maar dat onderscheid in behandeling is een keuze van de Grondwetgever en de bijzondere wetgever. Die keuze maakt echter niet het voorwerp uit van voorliggend geschil.

- B -

B.1.1. De relevante bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luiden :

« Art. 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandelingen: de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die betoogt rechtsgevolgen te hebben voor één 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 de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn. »

B.1.2. De Raad van State wenst van het Hof te vernemen of de nationale wetgever door het uitvaardigen van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 al dan niet de regels heeft geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, doordat de artikelen 2 en 3, ingevolge artikel 1 van vermelde wet, van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten.

B.2. De in die bepalingen neergelegde uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt.

B.3. De verplichting de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren bestond voorheen reeds in bepaalde aangelegenheden, hetzij omdat erin voorzien werd door een uitdrukkelijke tekst, hetzij omdat ze voortvloeide uit de aard zelf van de handeling.

De wet van 29 juli 1991 heeft die verplichting veralgemeend en beschouwt ze voortaan als een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.4. Door de uitdrukkelijke motivering op te leggen, beoogt de wet niet de organisatie en de werkwijze van het bestuur, maar de bescherming van de bestuurde. Zij is van die aard dat zij de jurisdictionele toetsing van de bestuurshandelingen, die is verankerd in artikel 159 van de Grondwet en georganiseerd in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, versterkt. Zij maakt geen deel uit van een aangelegenheid die is toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten.

B.5. De nationale wetgever - thans de federale wetgever - kon, krachtens zijn residuaire bevoegdheid, een dergelijke regel ter bescherming van de bestuurde ten aanzien van de bestuurshandelingen van alle besturen vaststellen. In zoverre de gemeenschappen en de gewesten en de van hen afhangende besturen onder de werkingssfeer van de wet vallen, kon de nationale wetgever evenwel een dergelijke regeling slechts treffen voor zover hij daarbij de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid inzake de organisatie en de werking van de besturen, niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakte. Dit is te dezen niet het geval, vermits de opgelegde verplichtingen zich beperken tot wat noodzakelijk kan worden geacht met het oog op het bieden van een minimum aan bescherming aan elke bestuurde. De gemeenschappen en de gewesten blijven vrij de door de in het geding zijnde federale wet geboden bescherming aan te vullen of nader te preciseren.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schenden niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, doordat ze van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten alsook van de van hen afhangende besturen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2001.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets