

La motivation des actes administratifs en droit belge

Yseult Marique & Steven Van Garsse¹

I. Introduction

Depuis son origine en 1831, la Constitution belge prévoit que les juridictions doivent motiver leurs décisions². Cette disposition ne s'applique pas aux décisions émanant des administrations actives³. Ceci n'implique pas que les actes administratifs ne doivent pas être motivés. Un principe général de droit a en effet toujours existé en Belgique, principe selon lequel toute décision administrative devait être supportée par des motifs acceptables aussi bien en fait qu'en droit⁴. Cette obligation est connue sous le nom d'obligation de motivation matérielle. En outre, une loi fédérale générale impose de

¹ Professeur Steven Van Garsse, Université d'Anvers et d'Hasselt (Belgique) (contact: steven.vangarsse@uhasselt.be); Dr Yseult Marique, Université d'Essex (Royaume-Uni), FÖV Speyer (Allemagne) et Centre de droit public, Université libre de Bruxelles (Belgique) (contact: ymarique@essex.ac.uk). Les arrêts du Conseil d'État belge sont disponibles sur le site internet suivant <http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr>; les décisions de la Cour constitutionnelle sur le site internet suivant: <http://www.const-court.be/> et les normes législatives sur le site internet suivant: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi.pl.

² Article 149 Constitution belge coordonnée. La Cour constitutionnelle considère qu'il s'agit d'un principe général qui s'applique à toute juridiction (Cour constitutionnelle belge, 8 janvier 2009 n° 1/2009 et 31 mai 2018, n° 62/2018).

³ C.E.b., n° 29271, 2 février 1988, *Tilkin*.

⁴ I. Opdebeek et A. Coolsaet (dir), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, 2^e éd., Bruxelles, die Keure, 2013, p. 5; D. Renders, « Origine et contours des principes de bonne administration en droit belge », *Revue française de droit administratif*, 2012, p. 763. Voyez aussi : P. Goffaux, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 355 ; X. Delgrange et B. Lombaert, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs: Questions d'actualités » in *La motivation formelle des actes administratifs*, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck (dir.), Bruges, La Chartre, 2005, p. 1-6.

motiver formellement toute décision administrative de portée individuelle, que cette décision emporte des conséquences favorables ou défavorables pour son destinataire.

Cette contribution examine dans un premier temps l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs belges. Ce principe est contextualisé et examiné à l'aune de la motivation formelle. Une attention particulière est ensuite consacrée à la loi générale de motivation formelle (loi du 29 juillet 1991⁵). Quelques considérations générales sur l'obligation de motiver les actes administratifs en Belgique concluent cette contribution.

II. L'obligation de motivation matérielle

Le droit administratif belge consacre depuis les années 1970 de plus en plus d'attention à ce qui est dénommé les « principes de bonne administration »⁶. Les autorités administratives doivent prendre en compte ces principes généraux de bonne administration lorsqu'elles prennent des décisions. Ces principes donnent des indications relatives à la manière dont les décisions administratives doivent être adoptées, publiées et/ou portées à la connaissance de certaines personnes. Ces principes fonctionnent d'une part comme des normes de comportement pour les autorités administratives et d'autre part comme des normes de contrôle de la légalité des actes administratifs.

⁵ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *Moniteur belge*, 12 septembre 1991.

⁶ A la suite d'une double contribution publiée en 1970 dans la principale revue néerlandophone de droit administratif de l'époque, la première contribution de la plume du membre hollandais de la Cour européenne des droits de l'homme (1966-1985) et la deuxième de celle du premier président du Conseil d'État belge (1948-1965): G.J. Wiarda, « Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlands recht », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1970, p. 372-378; L.-P. Suetens, « Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1970, p. 379-396.

Il n'existe pas en Belgique de liste légale énumérant les principes de bonne administration et encore moins une codification de la procédure administrative⁷. Les principes généraux sont normalement non écrits, même si certains de ces principes trouvent une expression dans des dispositions législatives spécifiques. Bien qu'il n'existe pas de liste exhaustive de ces principes de bonne administration, il est généralement admis que les principes du contradictoire et du respect des droits de la défense, de minutie, de sécurité juridique et de confiance légitime et l'obligation de motivation en fassent partie.

L'obligation de motivation signifie en premier lieu que tout acte administratif doit reposer sur des motifs acceptables en fait et en droit. L'obligation de motivation matérielle implique que tout acte administratif doit se référer à des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif⁸. Les motifs doivent pouvoir être examinés à l'occasion d'un contrôle de légalité. Sous réserve de ce qui sera expliqué ci-après à propos de l'obligation de motivation formelle, les motifs ne doivent pas être repris directement dans la décision elle-même. Au niveau de l'obligation de motivation matérielle, il suffit que les motifs puissent être trouvés dans le dossier administratif. De plus, le Conseil d'État estime que l'obligation de motivation matérielle n'implique pas que la décision administrative doive renvoyer à des pièces particulières ou des passages spécifiques des pièces du dossier administratif pour qu'il soit démontré que les faits soient établis⁹. Dans une affaire relative au diplôme d'un requérant, le Conseil d'État a estimé qu'il relève de la motivation matérielle, et non de la motivation formelle, de déterminer si une décision a fait application du correct arrêté, et en particulier des dispositions pertinentes de cet arrêté et si les conséquences attachées

⁷ Deux tentatives de codification furent amorcées dans le passé (Proposition déposée par les sénateurs Neybergh, Rolin, Duvieusart et Claeys (*Documents parlementaires, Sénat*, (1956-57), n° 235) commentée par G. Langrod, « Projet de réforme législative de la procédure administrative non contentieuse en Belgique », *Revue administrative*, 1957, 10:58, p. 430-433 et proposition de loi déposée par le député Desmarets (*Documents parlementaires, Chambre*, 1975-76, n° 964/1) commentée par M.A. Flamme, « Vers la codification de la procédure administrative », *Revue de l'Administration*, 1970, p. 221-244). Néanmoins, aucune de ces tentatives ne fut menée à terme.

⁸ C.E.b., n° 243531, 28 janvier 2019, *Commune de Lierneux*.

⁹ C.E.b., n°169299, 22 mars 2007, *Van Gogh*.

à ces dispositions sont correctes¹⁰. Ce qui importe à propos de l'obligation de motivation matérielle, c'est que l'autorité puisse raisonnablement avoir adopté la décision querellée sur la base du dossier administratif. La décision doit pouvoir être justifiée d'une manière acceptable aussi bien en droit qu'en fait¹¹. L'autorité administrative doit pouvoir démontrer qu'elle a tenu compte lors de sa prise de décision des données concrètes avancées en soutien des motifs qu'elle a énoncés dans sa motivation formelle¹². La motivation matérielle est donc relative à la légalité interne de l'acte administratif, à la validité des motifs avancés par l'administration alors que la motivation formelle est une exigence relative à la légalité externe de cet acte¹³.

D'après la jurisprudence, l'obligation de motivation matérielle ne requiert pas que l'administration doive réfuter tous les inconvénients possibles d'un choix politique déterminé¹⁴. Contrairement à une juridiction, l'administration n'est pas tenue, d'après le Conseil d'État, à répondre à chaque argument qu'un intéressé soulève, dès lors qu'il est possible d'identifier la base juridique requise en droit avec suffisamment de clarté et de certitude. Cela vaut également lorsque l'acte administratif ne peut être pris qu'après une procédure contradictoire ou un recours administratif organisé. Le Conseil d'État exige néanmoins que les arguments invoqués par les parties intéressées paraissent implicitement ou explicitement avoir été pris en compte dans la procédure de décisions et qu'à tout le moins il soit possible de déduire de manière générale les raisons pour lesquelles lesdits arguments n'ont pas été admis par l'administration¹⁵.

Enfin, le Conseil d'État ne s'estime pas compétent pour se substituer à l'appréciation que l'administration a porté sur les faits à la base de l'acte administratif contesté. Il peut seulement vérifier si l'autorité administrative a pu légitimement arriver à l'idée qu'elle s'est faite des faits de la cause¹⁶ et si l'administration a correctement exercé son jugement dans la marge d'appréciation qui lui était reconnue, à savoir si elle est bien partie des

¹⁰ C.E.b., n°169299, 22 mars 2007, *Van Gogh*.

¹¹ C.E.b., n°240217, 18 décembre 2017, *Verschaeren*.

¹² C.E.b., n°134550, 6 septembre 2004, *Beddegenoodts e.a.*

¹³ C.E.b., n°34890, 15 mai 1990, *n.v. Broekhoven België*.

¹⁴ C.E.b., n°189848, 27 janvier 2009, *v.z.w. Zusters Kindsheid Jesu*.

¹⁵ C.E.b., n°177447, 30 novembre 2007, *n.v. VFT Belgium*.

¹⁶ C.E.b., n°225552, 21 novembre 2013, *Van Elsacker e.a.*

correctes données factuelles, si elle a correctement apprécié ces données et si, à partir de ces éléments, elle a bien pu arriver à sa décision de manière raisonnable¹⁷. Lorsqu'une contestation survient, il appartient au requérant de fournir des indications qui rendent plausibles l'idée selon laquelle l'autorité administrative ne pouvait pas fonder sa décision si elle avait pris en compte lesdites données.

III. L'obligation de motivation formelle¹⁸

Parachutage

III.A. Contexte¹⁹

¹⁷ C.E.b., n°208384, 25 octobre 2010, *Paulus*.

¹⁸ Pour un aperçu de la jurisprudence récente relative à l'obligation de motivation formelle, voy. Y. Mossoux, « Commentaire de l'arrêt C.E., 26 juin 1996, n° 60.526, Messens » in *Grands arrêts de droit administratif*, E. Slautsky, J. Shohier et P. Goffaux (dir.), Bruxelles, Larcier, en voie de publication.

¹⁹ Pour une explication des arguments en faveur de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs dans la période antérieure à l'adoption de la loi de 1991, voy. D. Lagasse, « La motivation – Faut-il rendre obligatoire la motivation des actes administratifs ? », *Administration publique – Trimestriel*, 1980, p. 69-93. Deux documents du Conseil de l'Europe ([Résolution \(77\) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'Administration](#) et [Recommandation n° \(80\) 2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration](#)) sont généralement mentionnés comme la source d'inspiration de la loi belge du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle (R. Andersen et P. Lewalle, « La motivation formelle des actes administratifs », *Administration publique – Trimestriel*, 1993, pp. 62-85, spéc. p. 62; *Documents parlementaires, Chambre* (1990-91), *proposition de loi relative à la motivation des autorités administratives*, n°1397/1, développements, p. 2 (référence à la [Résolution du Conseil de l'Europe \(77\) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'Administration](#); p. 3 renvoie aux situations en France et en Allemagne et le reste du texte discute la solution française. *Documents parlementaires, Chambre* (1990-91), *projet de loi relatif à la motivation formelle des actes administratifs*, n°1594/4, rapport, p. 4. *Documents parlementaires, Sénat*, (SE 1988), *proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs*, n°215/1, développements sont également intéressants en ce qu'ils présentent la situation sous un angle comparative avant de discuter la « nouvelle approche » retenue par la Résolution 77(31) du Conseil de l'Europe. Pour mémoire enfin, une *proposition de loi relative à la motivation des autorités administratives* avait été déjà introduite au Sénat dès l'adoption de cette Résolution 77(31) mais elle n'avait pas abouti, notamment en raison du climat politique trouble de la fin des années 1970 en Belgique (*Sénat* (1979-1980), n°449/1).

L'obligation de motivation formelle requière que l'administration indique elle-même les bases juridiques et factuelles sur lesquelles elle se fonde pour prendre sa décision. L'administré doit donc pouvoir prendre connaissance simultanément de l'acte administratif et des motifs sur lesquels cet acte administratif repose²⁰. La motivation formelle est requise uniquement dans la mesure où une disposition de portée législative (en Belgique normalement soit une loi fédérale, soit un décret régional, soit une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale) rend obligation l'expression des motifs dans l'acte administratif. Des exemples de ces dispositions spécifiques se trouvent notamment dans la législation sur les marchés publics, la fonction publique ou encore le droit de l'environnement²¹. Bien qu'il existe toute une série de telles dispositions spécifiques qui régissent les actes administratifs, il existe en Belgique une loi générale relative à la motivation formelle, depuis 1991. Cette dernière impose une obligation de motivation formelle pour tous les actes administratifs de portée individuelle. Cette loi générale a depuis lors eu un impact considérable dans tous les domaines de l'action administrative. Elle fut qualifiée par la doctrine de véritable révolution²². Elle est restée inchangée depuis sa promulgation.

Comme déjà indiqué, cette loi n'est applicable qu'aux actes administratifs unilatéraux de portée individuelle. Elle ne s'applique donc pas aux actes réglementaires²³. Elle est par ailleurs de nature supplétive. Elle ne s'applique donc pas lorsqu'une autre réglementation impose une obligation de motivation formelle moins stricte que celle prévue par la loi du 29 juillet 1991²⁴.

²⁰ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 111.

²¹ *Ibid.*, p. 5 *sq.*

²² *Ibid.*, p. 7

²³ C.E.b., n°170189, 19 avril 2007, *Renders*.

²⁴ C.E.b., n°193510, 26 mai 2009, *NV Garage Beckers*; C.E.b., n°193470, 25 mai 2009, *Van Trappen*; C.E.b., n°189260, 5 janvier 2009, *Bijleveld e.a.*; C.E.b., n°178531, 14 janvier 2008, *spri International Business and Marketing Company*.

Pour bien comprendre le champ d'application de la loi, il convient de s'attarder quelque peu sur les concepts généraux qui délimitent son application²⁵. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991, cette dernière s'applique aux actes administratifs. Au sens de cette loi est un 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* »²⁶. La notion d'autorité administrative est à son tour définie dans le même article par référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En effet, le droit administratif belge détermine la compétence du Conseil d'État au contentieux de l'excès de pouvoir par rapport à l'auteur de l'acte querellé. La qualité d'autorité administrative a fait l'objet de nombreuses discussions et d'un long contentieux en Belgique²⁷. Néanmoins, il est acquis que sont des autorités administratives toutes les administrations au niveau national, communautaire, régional, provincial ou local ainsi que toutes sortes de personnes morales de droit public. Les personnes morales qui fournissent un service public mais qui ont revêtu une forme juridique de droit privé ne sont pas automatiquement qualifiée d'autorité administrative. La jurisprudence considère que les entités qui sont soit créées soit reconnues par l'autorité fédérale, les autorités des régions et des communautés, des provinces et des communes, qui sont en charge d'une service public et qui n'appartiennent ni au pouvoir législatif ni au pouvoir judiciaire sont en principe des autorités administratives pour autant que leur fonctionnement soit déterminé et contrôlé par les autorités publiques et qu'elles puissent prendre des décisions obligatoires contraignantes pour les tiers. Par contre, confier à une société anonyme une tâche d'intérêt général, même si cette société anonyme est créée par l'autorité administrative et même si elle est soumise à un contrôle étendu de la part de l'autorité administrative n'est pas suffisant pour faire perdre à cette société anonyme son caractère de droit privé, à partir du moment où elle ne peut prendre aucune décision

²⁵ Voyez circulaire du Gouvernement flamand n°95/25 du 20 juin 1995 (disponible sur le lien internet suivant : <https://www.vademecumvlaamseregering.be/entity.aspx?id=137>).

²⁶ Article 1^{er} de la loi.

²⁷ Voyez entre autre: Circulaire N° 00535 du 12 juin 2003, *Motivation formelle des décisions prises à l'égard des étudiants et des personnels des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française* (disponible sur le lien internet suivant : https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/27714_000.pdf).

contraignante pour les tiers²⁸. Cela implique donc qu'une telle société ne sera pas soumise à l'obligation de motivation formelle.

On entend sous le terme d'acte administratif toute décision unilatérale de portée individuelle qui émane d'une autorité administrative et qui a pour objectif de produire des conséquences juridiques pour un ou plusieurs administrés²⁹. Par conséquent, sortent du champ d'application de la loi les actes administratifs de portée réglementaire ainsi que les contrats. Les décisions administratives qui n'ont pas pour objectif de créer des conséquences juridiques échappent également à la loi sur la motivation formelle. « *Sont donc concernés les actes juridiques ayant pour effet de créer, modifier ou supprimer une situation juridique ou au contraire d'empêcher une modification de cette situation juridique* »³⁰. Sortent donc du champ d'application de la loi les actes préparatoires (par exemple les avis), les mesures d'exécution matérielle des décisions administratives (par exemple la publication, la notification de l'acte), les actes purement matériels (par exemple l'exécution de travaux d'entretien ou de réparation), les mesures d'ordre intérieur (par exemple la réorganisation d'un service) ou des actes purement déclaratoires (par exemple la déclaration de vacances d'un poste et l'appel de candidats), des informations et des communications (par exemple une déclaration d'intention), etc.³¹. Par ailleurs, des décisions implicites, l'abstention de prendre une décision ou le rejet implicite d'une demande ne doivent pas être formellement motivés³². Enfin les décisions administratives orales ne doivent pas non plus être motivées. Néanmoins, la jurisprudence a, à plusieurs reprises, considéré que la loi du 29 juillet 1991 s'appliquait quand même

²⁸ Cass.b. C960211N, 14 février 1997, Gimvindus, *Rechtskundig Weekblad*, 1996-1997, 1433; Cass.b., C040278N, 10 juin 2005, Gewestelijke Maatschappij voor de Kleine Landeigendom het Volk.

²⁹ Circulaire du Gouvernement flamand n°95/25 du 20 juin 1995.

³⁰ Circulaire ministérielle du 4 mai 1992 relative à la motivation formelle des actes administratifs (disponible sur le lien internet suivant : <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=5925&rev=5204-2834>).

³¹ Circulaire du Gouvernement flamand n°95/25 du 20 juin 1995.

³² Ibid.

aux décisions administratives orales³³. La doctrine a contesté ce point³⁴. En fait, dans ce cas, il n'y a pas d'acte, de telle sorte que la motivation formelle ne doit pas s'appliquer.

III.B Portée de la loi générale relative à l'obligation formelle de motivation

La loi stipule que les actes administratifs doivent être motivés de manière expresse et adéquate.³⁵ Les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la décision doivent être mentionnées dans l'acte administratif lui-même.³⁶ Une motivation purement formelle n'est pas considérée comme suffisante. Des formules de style sont exclues. Comme l'explique le professeur Renders :

Par exemple, une motivation formelle qui se contenterait de préciser que la demande d'un citoyen serait refusée "en ce qu'il/elle ne se trouve pas dans les conditions requises par la législation" est stéréotypée³⁷.

De même, des références à des avis qui sont à la base de la décision ne sont pas suffisantes. Une référence peut néanmoins être acceptée si l'autorité administrative a fait sien le contenu desdits avis et en donne connaissance. Il est alors évident qu'il ne peut pas y avoir de contradictions entre l'acte administratif et l'avis ou les avis au(x)quel(s) il est ainsi fait référence. De manière plus générale, la jurisprudence a accepté de manière constante qu'une référence dans la motivation à des actes préparatoires puisse être valable, pour autant qu'il soit satisfait aux conditions suivantes, et ce de manière cumulative³⁸ :

- Le contenu de la pièce à laquelle il est fait référence doit avoir été communiqué à l'administration soit avant que la décision ne soit prise, soit au plus tard en même

³³ C.E.b., n° 41.567, 12 janvier 1993, *Meynaert*; Conseil du Contentieux des Etrangers, n° 61.445, 16 mai 2011.

³⁴ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 71.

³⁵ Article 3 de la loi.

³⁶ Article 3 de la loi.

³⁷ D. Renders, *Le point sur la motivation formelle de l'acte administratif unilatéral*, 5 (disponible sur le lien internet suivant : <https://www.avcb-vsgb.be/documents/documents/fiscalite/motivation-formelle-acte-administratif-renders.pdf>)

³⁸ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 133.

temps que la décision elle-même. Il ne peut donc pas y avoir référence à des documents qui n'ont pas été portés à la connaissance de l'administré.

- La pièce à laquelle il est fait référence doit elle-même faire l'objet d'une motivation adéquate. Cette condition d'adéquation doit être appréciée à partir du point de vue de l'administré et non de l'administration.
- Les propositions ou les avis doivent avoir été suivis dans la décision définitive.
- Il ne peut pas y avoir de contradictions entre les avis. S'il est fait référence à plusieurs avis qui sont contradictoires, alors l'autorité doit motiver pourquoi elle a suivi un avis et pas un autre.

La doctrine souligne que lorsque toutes ces conditions sont réunies, l'objectif de la loi sur la motivation formelle est atteint³⁹.

En principe, il faut que l'administré dispose désormais de tous les éléments et informations dans l'acte administratif pour pouvoir apprécier la portée précise de la décision, de telle sorte qu'il soit dans une position qui lui permette de comprendre les raisons pour lesquelles la décision a été prise, et le cas échéant de décider en connaissance de cause s'il est judicieux d'introduire une requête visant à faire annuler l'acte.

L'exigence d'adéquation des motifs implique que ces motifs doivent être pertinents et admissibles. L'acte administratif doit en d'autres termes être motivé de manière proportionnelle à son importance aussi bien pour l'administration que pour l'administré, ainsi qu'avec la nature et l'objet de l'acte. L'administration n'est pas tenue de donner motifs des motifs⁴⁰. L'obligation de motivation formelle ne requiert pas une réponse spécifique à chaque argument avancé par la demande. Pour satisfaire à l'exigence de motivation formelle, il suffit que l'acte administratif énonce des motifs clairs desquels les raisons pour lesquelles les thèses défendues en appel et les avis éventuels discordants n'ont pas été acceptés⁴¹. L'obligation de motivation ne va pas jusqu'à exiger que les expressions et les termes utilisés dans les motifs soient expliqués au profit de l'administré.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ C.E.b., n°214083, 23 juin 2011, *SA Eurosense Planning en engineering e.a.*

⁴¹ C.E.b., n° 100331, 25 décembre 2001, *Coghe e.a.*

L'obligation de motivation formelle n'exige donc pas que chaque argument avancé par le requérant soit réfuté pour qu'il soit satisfait à la condition d'adéquation des motifs. Il suffit que les motifs exprimés dans la motivation puissent soutenir la décision⁴². De même, l'obligation de motivation formelle n'exige pas qu'il soit répondu aux objections qui ne sont pas pertinentes⁴³. L'obligation de motivation formelle vise en effet à permettre au destinataire de l'acte les raisons pour lesquelles la décision a été prise. Il suffit que ce qui a été décidé soit expliqué, pas ce le contenu ou les conséquences qui en découlent.⁴⁴

Le droit de la commande publique comporte à cet égard d'intéressantes applications. Ainsi, le candidat dont l'offre est rejetée sur la base d'un prix anormal doit se voir fournir les raisons pour lesquelles l'adjudicateur pense que le prix est anormal ainsi que les postes qui ont été considérés comme anormaux⁴⁵. L'obligation de motivation formelle n'exige donc pas que la décision reprenne les raisons pour lesquelles les prix offerts par les autres candidats n'ont pas été considérés comme anormalement bas. Il suffit que la partie intéressée soit au courant des motifs qui ont amené à rejeter sa candidature⁴⁶.

Enfin, il existe une distinction importante entre la compétence et la compétence liée de l'autorité administrative qui a adopté l'acte administratif. Dans le cas d'une compétence liée, la loi prévoit le contenu ou l'objet de la décision qui doit être prise⁴⁷. Un exemple type est la déclaration de réussite d'un examen qui a satisfait à toutes les conditions pour être déclaré avoir réussi ou encore l'obligation pour une autorité de nommer après un concours les personnes dans l'ordre des résultats obtenus au concours. Dans le cas d'une compétence liée, la motivation pourra en principe être concise : il suffit de renvoyer à la situation factuelle qui engendre l'application de la règle invoquée⁴⁸.

⁴² C.E.b., n°175649, 11 octobre 2007, *c.v.b.a. P.T.C.*

⁴³ C.E.b., n°190649, 19 février 2009, *Hanssens-Decorte e.a.*

⁴⁴ C.E.b., n°222795, 11 mars 2013, Carissemoux.

⁴⁵ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 421.

⁴⁶ C.E.b., n°58.854, 27 maart 1996, *b.v.b.a. Waste Collection Systems*.

⁴⁷ S. Van Garsse (dir.), *Handboek Bestuursrecht*, Bruxelles, 1^e ed., Politeia/ASP, 2016, p. 76.

⁴⁸ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 149.

Dans le cas d'une compétence discrétionnaire, l'administration dispose d'une certaine marge d'appréciation pour prendre la décision ou pour prendre la décision dans un sens ou un autre. Plus la marge d'appréciation de l'autorité administrative est large, plus la motivation requise doit être spécifique⁴⁹. Une large compétence discrétionnaire n'est donc pas un blanc-seing : le Conseil d'État a ainsi déjà eu l'opportunité de préciser l'importance de donner les motifs de fait précis et concrets qui forment la justification de la décision, en l'espèce une décision de rejet⁵⁰.

III.C. Exceptions à l'obligation de motivation formelle prévues dans la loi générale

La loi énumère de manière limitative un certain nombre d'exceptions à l'obligation de motivation formelle. Il s'agit des cas suivants :

- 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État;
- 2° porter atteinte à l'ordre public;
- 3° violer le droit au respect de la vie privée;
- 4° constituer une violation des dispositions de matière de secret professionnel⁵¹.

Ces exceptions doivent être interprétées de manière stricte. L'article 5 de la loi précise expressément que l'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'acte de motivation formelle. Les actes administratifs pris au scrutin secret ne sont pas repris dans les cas énumérés par la loi et doivent donc bien faire l'objet d'une motivation formelle. Ceci implique par exemple que les actes administratifs relatifs aux décisions de nomination ou aux arrêtés d'évaluations qui sont pris au scrutin secret doivent comprendre tous les éléments qui permettent une comparaison fondée des différents candidats. Sur la base de ces éléments, il a été raisonnable d'opérer un choix, même si ce choix a eu lieu par le biais d'un scrutin secret⁵². Il s'agit par exemple des informations relatives à la satisfaction des

⁴⁹ C.E.b., n°167200, 29 janvier 2007, *Hoste*.

⁵⁰ C.E.b., n°187001, 13 octobre 2008, *Vuzdugan*.

⁵¹ Article 4 de la loi.

⁵² Y. Marique, « Commentaire de l'arrêt C.E., 29 janvier 1954, n°3.775, De Kempeneer », in *Grands arrêts de droit administratif*, E. Slautsky, J. Shohier et P. Goffaux (dir.), Bruxelles, Larcier, en voie de publication.

exigences d'ancienneté, des mérites, diplômes et autres certificats obtenus par les candidats. La motivation doit être formulée d'une telle manière qu'il n'est pas possible d'identifier quels motifs furent déterminants pour chacun des membres de l'assemblée pris de manière isolée⁵³. En pratique, différentes techniques ont été développées pour réconcilier les exigences de motivation formelle des actes administratifs avec le principe du scrutin secret. Ainsi une synthèse des différents points de vue échangés pendant le débat préalable au vote est parfois rédigée après le scrutin pour être incluse dans la motivation formelle de l'acte. Parfois, un projet de motivation est directement soumis au vote ou une motivation séparée est parfois soumise au vote après le vote au scrutin secret⁵⁴.

La jurisprudence relative aux exceptions à la loi sur la motivation formelle est plutôt limitée et se prononce surtout de manière casuistique. Néanmoins, il y a un domaine qui a fait couler beaucoup d'encre : celui de la relation entre le secret professionnel médical (comme composante de lu secret professionnel) le droit au respect de la protection de la vie privée et la motivation formelle. Actuellement, une approche fonctionnelle est le plus souvent adoptée⁵⁵. La jurisprudence du Conseil d'État permet de déduire que le secret professionnel vise à protéger la personne concernée de telle que sorte que le secret médical ne peut pas être invoqué à son encontre par exemple pour refuser de lui faire connaître une décision relative à sa position juridique (par exemple en matière d'incapacité de travail)⁵⁶. Par contre, le secret professionnel peut être opposé aux tiers⁵⁷.

III.D. Sanctions

Le défaut de motivation formelle implique l'illégalité de la décision et il peut donc être invoqué devant une juridiction administrative pour soutenir une demande en suspension et en annulation ou encore comme argument dans le cadre d'un recours

⁵³ Circulaire du Gouvernement flamand n°95/25 du 20 juin 1995.

⁵⁴ Question écrite et réponse, Bulletin n° B54/0363 Session 48 p. 4675 (5 avril 1993, 1992/19930).

⁵⁵ T. Balthazar, « De motivering van medische beslissingen », in *Liber amicorum André Prins*, T. Vansweevelt (dir.), Gand, Mys en Breesch, 1995, p. 96.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Opdebeek et Coolsaet, *Formele motivering*, p. 88.

administratif. Par contre un défaut éventuel de notification de la décision contestée n'implique pas d'après la jurisprudence que les motifs de la décision sont illégaux⁵⁸. Ainsi, l'objectif de la loi sur la motivation formelle est rempli si les motifs de l'acte administratif ont pu être exprimés d'une autre manière que par le biais de la motivation formelle et si les circonstances de la prise de connaissance ne portent pas préjudice au droit d'agir en justice à l'encontre de l'acte administratif⁵⁹. Le Conseil d'État ne procède donc pas automatiquement à la suspension ou à l'annulation de l'acte administratif pour lequel la motivation formelle fait défaut.

De plus, ni le Conseil d'État ni les autres juridictions administratives ne procèdent nécessairement à la suspension ou à l'annulation d'un acte administratif pour défaut de motivation si l'acte querellé pour défaut de motivation formelle repose sur une série de motifs qui chacun peuvent justifier la décision prise. Dans un tel cas, tous les motifs doivent être illégaux pour que le défaut de motivation adéquate puisse justifier l'annulation ou la suspension de l'acte⁶⁰.

Enfin, le défaut de motivation formelle peut mener à une action en dommages et intérêt pour faute de l'administration devant le juge civil sur la base de l'article 1382 du code civil (responsabilité aquilienne)⁶¹. La demande sera néanmoins accueillie uniquement si l'administré réussit à démontrer qu'il a subi un préjudice à la suite de l'absence de motivation formelle et qu'il n'aurait pas subi ce préjudice si l'acte administratif avait été revêtu d'une motivation adéquate⁶². Depuis 2014, une demande de réparation du préjudice subi ensuite de l'illégalité commise peut aussi être introduite devant le Conseil d'État lors de requêtes tendant à l'annulation de l'acte administratif⁶³. La demande connue sous le nom d'indemnité réparatrice peut être introduite dans la

⁵⁸ C.E.b., n°164240, 30 octobre 2006, *Huyghe*.

⁵⁹ C.E.b., n°209903, 21 décembre 2010, *Van Den Bergh*.

⁶⁰ C.E.b., n°184353, 19 juin 2008, *Commune Wezembeek-Oppem*.

⁶¹ Disposition identique à l'ancien article 1382 du code civil français, devenu article 1240 à la suite de la réforme du droit des obligations de 2016.

⁶² Circulaire du Gouvernement flamand n°95/25 du 20 juin 1995.

⁶³ F. Glansdorff, « L'indemnité réparatrice : Une nouvelle compétence du Conseil d'État vue par un civiliste », *Journal des Tribunaux*, 2014, p. 474-479; M. Quintin, « Contentieux de l'indemnité en droit administratif belge », *Administration publique – Trimestriel*, 2017, p. 157-169.

requête d'annulation, dans la courant de la procédure ou au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt dans lequel l'illégalité a été constatée. Dans son arrêt relatif à l'indemnité réparatrice, le Conseil d'État prend en compte toutes les circonstances relatives aux intérêts généraux et particuliers. Après l'introduction d'une requête en indemnité réparatrice le requérant ne peut plus introduire une demande en responsabilité civile devant le juge ordinaire en vue d'obtenir la réparation du même dommage. L'inverse vaut également : une fois une demande de réparation introduite devant le juge civil, le requérant ne peut plus introduire une demande d'indemnité réparatrice devant le Conseil d'État.

IV. Conclusions

L'obligation de motivation est – comme principe pour les organes de l'administration active – solidement établie : d'une part comme principe de bonne administration, d'autre part par la loi du 29 juillet 1991 en ce qui concerne les actes administratifs de portée individuelle. L'étendue de ces obligations a été clarifiée par la jurisprudence ces dernières années. Comme l'a montré la présente contribution, l'obligation de la motivation formelle est une obligation de portée très large, constituant également un instrument important de protection juridique des citoyens à l'encontre de l'intervention publique en Belgique. Au-delà l'obligation de motivation formelle, la création d'une transparence⁶⁴ élargie dans la prise de décision administrative contribue également au développement de la démocratie administrative belge. L'obligation de motivation doit donc bien être considérée comme une pierre angulaire du droit administratif belge.

⁶⁴ Pour plus d'information sur l'article 32 de la Constitution belge, voy. not. S. Keunen et S. Van Garsse, « Access to information in Belgium » in *The Laws of Transparency in Action: A European Perspective*, D. Drago, B. Marseille et P. Kovac (dir.), Palgrave, 2018, p. 119-162.