

# Le point sur la motivation formelle de l'acte administratif unilatéral

par

**David RENDERS**

**Professeur à l'Université catholique de Louvain**

**Avocat au barreau de Bruxelles**

1. — La loi du 29 juillet 1991 « *relative à la motivation formelle des actes administratifs* »<sup>1</sup> impose que l'acte administratif unilatéral qui entre dans son champ d'application soit motivé en la forme.

A la lecture des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi, les auteurs de celle-ci estiment que l'exigence ainsi consacrée présente divers avantages.

*« A l'administré, la motivation procure la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif en même temps qu'elle lui permet de pouvoir 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. Enfin, elle constitue le gage d'un examen sérieux et impartial de l'affaire.*

*Envisagé du côté de l'administration, la motivation a pour effet de rendre les relations avec les administrés plus aisées en permettant à l'autorité d'user de plus de persuasion que de*

---

<sup>1</sup> Mon. b. du 12 septembre 1991. Sur la motivation formelle des actes administratifs, voy. not. P. JADOUL et S. van DROOGHENBROECK (dir.), *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, 379 pp. ; I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (dir.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1999, 378 pp. ; I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (dir.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 601 pp. Adde : R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 62 et ss. ; J. VANDE LANOTTE et E. CEREXHE, *De motiveringsplicht van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1992, 45 pp. ; D. MAREEN, « Het motiveringsbeginsel », in I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME (dir.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, op. cit., pp. 131-173 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, op. cit., v<sup>o</sup> « motivation formelle des actes administratifs », pp. 162-169 ; Ph. BOUVIER, « La motivation formelle des actes administratifs », *R.R.D.*, 1994, pp. 165-184.

*coercition. De plus, elle facilite le contrôle exercé par l'autorité supérieure ou de tutelle sur l'autorité subordonnée* »<sup>2</sup>.

2.— Aussi courte que fondamentale, la loi du 29 juillet 1991 contient diverses prescriptions dont le contenu correspond à un standard de protection minimal, que les régions et les communautés ne sauraient amoindrir<sup>3</sup>.

3. — Au titre d'une *première prescription*, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi imposent la motivation formelle aux seuls actes administratifs unilatéraux de portée individuelle.

Autrement dit — et à la différence, par exemple, de ce qui prévaut en droit de l'Union européenne — la motivation formelle des actes de portée réglementaire n'est pas requise par cette loi, ni, du reste, par une autre loi, tout au moins par une autre loi d'application générale : çà et là, l'on trouve, en effet, des dispositions législatives, mais qui requièrent alors la motivation formelle d'actes administratifs réglementaires spécifiques<sup>4</sup>.

L'on précise encore que la motivation formelle s'impose pour les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle qui sont l'œuvre des autorités administratives prises au sens de l'article 14 des lois « sur le Conseil d'Etat », coordonnées le 12 janvier 1973, ce qui implique de se reporter à la jurisprudence de la haute juridiction administrative pour mesurer, au fil de temps, l'amplitude des actes concernés.

Au surplus, la motivation formelle s'impose uniquement aux actes administratifs unilatéraux de portée individuelle explicites, à l'exclusion donc des décisions implicites<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Doc. Parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 215/1, pp. 1 et 2.

<sup>3</sup> C. const., arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013 et note M. PILCER, « Motivation formelle, compétence régionale et exigences minimales », *Adm. publ.*, 2013/4, pp. 466-473.

<sup>4</sup> Voy. not. les art. 27, 36, 37 ou encore 54 du CoBAT. L'on note, *a contrario*, que le règlement-taxe d'une commune n'est pas tenu d'être motivé en la forme, bien qu'à l'image de tout règlement, il le puisse toujours sans y être tenu (voy., à cet égard, C.E., arrêt *Mobistar*, n° 187.407 du 28 octobre 2008; égal. V. SEPULCHRE, obs. sous C.E., arrêt *s.a. Mediapub*, n° 215.929 du 20 octobre 2011, *Rev. Dr. comm.*, 2012/4, pp. 19 à 22 et les réf. citées).

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat met en évidence que « la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas à des abstentions ou à des refus implicites déduits du silence de l'autorité administrative; que néanmoins, à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision; que ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt *Malisse*, n°197.197 du 22 octobre 2009 ; égal. C.E., arrêt *a.s.b.l. Groupe S – Caisse d'assurances sociales pour indépendants*, n° 217.685 du 2 février 2012).

Pour autant que de besoin, l'on souligne que la loi du 29 juillet 1991 n'est pas applicable aux décisions de justice qui sont des actes juridictionnels, non des actes administratifs<sup>6</sup>. La motivation des décisions de justice s'impose, certes, mais en vertu de l'article 149 de la Constitution.

4. — Au titre de la *deuxième prescription*, l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 juillet 1991 précise :

« que la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision ».

L'exigence requise est de transcrire tout le raisonnement de droit et de fait, soit le syllogisme qui sert de fondement à l'acte<sup>7</sup>.

A cet égard, le juge qui opère un contrôle de régularité de l'acte doit s'en tenir aux motifs formulés dans l'acte. Il ne peut avoir égard à d'autres motifs qui seraient ultérieurement exposés par l'auteur de l'acte pour justifier l'acte qu'il a pris<sup>8</sup>.

Par exception, il est admis — même si c'est timidement — que le Conseil d'Etat puisse opérer par voie de substitution de motifs<sup>9</sup>. Il s'agit là d'une opération par laquelle le juge substitue

---

<sup>6</sup> Voy. C.E., arrêt *Depasse*, n° 146.837 du 28 juin 2005.

<sup>7</sup> A propos d'un refus de permis d'urbanisme, le Conseil d'Etat a notamment souligné que, « pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que, dans le cas d'un refus de permis, la motivation de la décision doit permettre au demandeur de comprendre pourquoi son projet n'a pas été autorisé » (C.E., arrêt *Coune*, n° 219.062 du 26 avril 2012). Le Conseil d'Etat rappelle également que « cette motivation doit non seulement permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter celui-ci, mais doit aussi permettre au Conseil d'Etat de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés. A supposer même que la loi du 29 juillet 1991 précitée n'impose pas à l'auteur d'un acte administratif de fournir dans celui-ci les motifs de ses motifs, il n'en reste pas moins que cette législation serait vidée d'une bonne part de sa substance si, plutôt que de devoir exposer l'ensemble du raisonnement qui l'a conduite à prendre telle ou telle décision, l'autorité pouvait se borner à en énoncer uniquement certains fragments, et ainsi à ne donner aux personnes concernées par la mesure en cause qu'une idée incomplète et imprécise des raisons qui ont déterminé son adoption » (C.E., arrêt *Knihnicki*, n° 226.286 du 29 janvier 2013). Toujours, selon le Conseil d'Etat, un « acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de cette loi, que s'il contient l'énoncé des raisons qui le justifient, que celles-ci ne soient pas entachées d'inexactitude et que l'administré puisse comprendre, en les lisant, pourquoi la décision a été prise au regard des dispositions légales applicables » (C.E., arrêt *Société anonyme de droit public A.S.T.R.I.D.*, n° 223.089 du 2 avril 2013).

<sup>8</sup> Voy., p. ex., C.E., arrêt *Etienne*, n° 79.881 du 22 avril 1999 ; égal. B. GORS, « La motivation formelle de l'acte administratif individuel et ses contraintes », obs. sous C.E., arrêt *a.s.b.l. Pétitions-Patrimoine*, n° 192.641 du 23 avril 2009, *C.D.P.K.*, 2011, pp. 271-280.

aux motifs de la décision administrative des motifs non exprimés qu'il décèle à l'occasion de son contrôle et qui se présentent comme réguliers, à la différence des motifs substitués.

Au regard de la nature de l'opération — pour le moins sensible —, celle-ci n'est, tout au plus, acceptée qu'au cas où la compétence de l'autorité administrative en cause est liée, autrement dit sans la moindre marge d'appréciation pour l'autorité administrative investie du pouvoir de décision qui ne fait qu'appliquer mécaniquement la loi.

5.— L'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991 ajoute — c'est une *troisième prescription* — que la motivation formelle doit être « *adéquate* ».

L'exigence d'adéquation est une question de casuistique<sup>10</sup>. Dans l'espace dont on dispose, l'on ne saurait brosser un tableau complet de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui est foisonnante.

L'on se contente d'évoquer cinq grands principes :

- L'exigence d'adéquation impose, en principe, une motivation plus étayée si la compétence de l'autorité est discrétionnaire que si la compétence est liée<sup>11</sup>.

Même dans le cadre de l'exercice d'une compétence discrétionnaire, le Conseil d'Etat a toutefois précisé que « (...) *le fait qu'une motivation soit 'courte' est sans pertinence pour juger de la légalité d'une décision au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991 (...)* »<sup>12</sup>.

- La motivation formelle exclut les formules creuses, stéréotypées ou passe-partout. Très logiquement, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'il ne s'agit pas d'une motivation « *adéquate* »<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, op. cit., pp. 412 et ss.

<sup>10</sup> Pour la motivation de la décision de licencier un agent contractuel, voy. not. I. VANDEN POEL, « *Motivering van het ontslag van een contractant in overheidsdienst: een bres in het Belgische ontslagrecht ?* », *R.D.S.*, 2011/2, pp. 117-153.

<sup>11</sup> Voy. C.E., arrêt *S.A. C.N.I.M.*, n° 154.549 du 6 février 2006.

<sup>12</sup> C.E., arrêt *Swinnen*, n° 225.790 du 12 décembre 2013.

<sup>13</sup> La Haute juridiction administrative relève toutefois traditionnellement, en matière de cessation des fonctions de collaborateur d'un cabinet ministériel, que « la rupture du lien de confiance n'est pas nécessairement fondée sur des faits précis et, par conséquent, peut être impossible à objectiver, ce qui réduira forcément la motivation formelle de l'acte mettant un terme aux fonctions d'un collaborateur

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 stéréotypée.

- La motivation formelle ne saurait être contradictoire ou incomplète.
- Il est des hypothèses dans lesquelles la motivation formelle, pour être suffisamment adéquate, doit être renforcée, par exemple en cas de revirement d'attitude de l'autorité<sup>14</sup>.

De même, l'autorité compétente peut s'écarter d'un avis simple — par nature non contraignant —, « pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et en fait »<sup>15</sup>, soit une motivation qui explique pourquoi l'autorité se départit de l'avis exprimé.

- La motivation formelle doit, enfin, contenir les considérations, non seulement de fait, mais aussi de droit, qui servent de fondement à la décision.

C'est dans les visas que doivent figurer le ou les fondements juridiques de l'acte, même si la jurisprudence du Conseil d'Etat laisse apparaître que, si le destinataire de l'acte est en mesure d'identifier le fondement juridique d'une décision qui ne les contient pas formellement, le non-respect de l'exigence n'est pas – à tout le moins pas toujours — sanctionné<sup>16</sup>.

**6.**— À ces multiples principes évoqués en termes d'adéquation, il faut encore ajouter que la motivation par référence est interdite, sauf si les conditions suivantes sont réunies :

---

personnel du ministre à une formule stéréotypée », étant entendu que ce dernier devra préalablement être mis en mesure d'exposer ses moyens de défense (C.E., arrêt *Toune*, n° 86.190 du 23 mars 2000 ; C.E., arrêt *Italiano*, n°152.277 du 6 décembre 2005). Voy. égal. C.E., arrêt *Youlal*, n° 217.984 du 14 février 2012. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat a jugé que « l'acte attaqué ne comporte aucune motivation formelle, fût-elle succincte ou stéréotypée, quant aux raisons pour lesquelles la collaboration de la requérante n'était plus souhaitée ; que le courrier de notification n'en comporte pas davantage ; qu'en outre, le dossier administratif révèle que la requérante a pu effectivement douter des raisons pour lesquelles il était mis fin à ses fonctions ».

<sup>14</sup> Voy. not. C.E., arrêt *Lebas*, n° 222.449 du 12 février 2013.

<sup>15</sup> Voy. not. C.E., arrêt *Société anonyme de droit public A.S.T.R.I.D.*, n° 223.089 du 2 avril 2013.

<sup>16</sup> Voy. not. C.E., arrêt *XXX*, n° 120.079 du 28 mai 2003.

- le document auquel il est référé existe et est motivé en la forme, répondant, dès lors, lui-même, aux exigences de la loi du 29 juillet 1991<sup>17</sup> ;
- le document auquel il est référé est connu du destinataire, au plus tard lors de la notification de l'acte, étant entendu que le document peut être annexé à l'acte lors de sa notification ;
- l'auteur de la décision doit avoir fait sien le contenu du document auquel il est référé<sup>18</sup>.

7. — Au titre d'une *quatrième prescription*, l'article 5 de la loi du 29 juillet 1991 dispose que l'urgence n'a, en aucun cas, pour effet de dispenser l'autorité administrative de motiver, en la forme, l'acte qu'elle adopte.

L'on observe, par ailleurs, que, sans que la loi l'exprime formellement, l'adoption d'une décision prise au scrutin secret n'exonère pas non plus l'autorité du respect de l'obligation de motivation formelle<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Voy. not. C.E., arrêt *Braginsky*, n° 223.713 du 4 juin 2013.

<sup>18</sup> Sur la motivation par référence, voy. not. C.E., arrêt *Dobbelaere*, n° 223.031 du 27 mars 2013; égal. C.E., arrêt *Dandrifosse et consorts*, n° 223.440 du 7 mai 2013; C.E., *Niemegerst*, n° 224.489 du 21 août 2013.

<sup>19</sup> En ce sens, voy. not. C.E., arrêt *Henni*, n° 111.123 du 8 octobre 2002 ; C.E., arrêt *Vandevelde*, n° 132.278 du 10 juin 2004 ; C.E., arrêt n° *Weyrich*, 155.692 du 28 février 2006 ; C.E., arrêt *Wuyard*, n° 216.891 du 15 décembre 2011. La Cour constitutionnelle juge que « La situation de l'organe collégial qui est tenu d'adopter une décision à l'issue d'un vote secret, en application de l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale, n'est pas essentiellement différente, au regard de l'obligation de motivation des actes administratifs, de celle des organes individuels ou collégiaux des autorités administratives qui prennent des décisions à la suite de délibérations qui ne sont pas secrètes. S'il est exact que le scrutin secret s'oppose à la divulgation des opinions personnelles de chaque membre du conseil communal, il n'est pas incompatible avec cette exigence que la décision adoptée par l'organe collégial lui-même indique les motifs qui la sous-tendent. En effet, motiver formellement un acte administratif individuel consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et non dans une juxtaposition des opinions individuelles de chaque membre de l'organe collégial. L'obligation légale du vote secret n'est pas éternée par l'obligation légale de motiver formellement la décision administrative collégiale ainsi adoptée. La généralisation de l'obligation de motivation formelle pour les autorités administratives instituée par la loi du 29 juillet 1991 est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires. Compte tenu de l'objectif poursuivi par la loi du 29 juillet 1991 mentionné en B.3.1 et B.3.2, il ne peut être admis qu'une personne qui s'est portée candidate pour un emploi soit privée en tout ou en partie de connaître les motifs qui sous-tendent une décision qui la concerne pour la seule raison que cette décision a été adoptée au scrutin secret. Elle est en effet dans la même situation que tout autre administré ayant posé sa candidature à une nomination » (C. const., arrêt n° 85/2011 du 18 mai 2011. Voy. not. I. OPDEBEEK et A.COOLSAET, « De formele motivering van beslissingen van collegiale organen genomen bij geheime stemming », note sous C. const., arrêt n° 85/2011 du 18 mai 2011, *R.W.*, 2012, pp. 1898-1903). Le juge administratif relève également « qu'en matière de nominations ou de promotions dans les emplois publics, il n'est satisfait à l'exigence de motivation formelle que si la décision révèle que l'autorité a procédé à une comparaison des titres et

8. — L'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 — c'est une *cinquième prescription* — précise que la motivation formelle de l'acte administratif ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs peut :

- soit compromettre la sécurité extérieure de l'Etat ;
- soit porter atteinte à l'ordre public ;
- soit violer le droit au respect de la vie privée ;
- soit constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel.

Le recours à l'une des exceptions ainsi énumérées doit, à l'évidence, pouvoir être contrôlé par les autorités qui exerce cette mission sur l'action administrative, ce qui conduit celle-ci à devoir fournir à l'autorité de contrôle tous les éléments d'information nécessaire à lui permettre de vérifier que l'exception de non-motivation invoquée est régulière.

9. — Enfin — *sixième prescription* —, la loi du 29 juillet 1991 est une loi résiduelle et déclare être le standard minimum en matière de motivation formelle.

L'article 6 de la loi précise, en effet, que :

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

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a jugé que les articles 19, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, et 8, §1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région bruxelloise du 4 mars 1993 « relative à la conservation du patrimoine » — qui ont trait à l'inscription sur la liste de sauvegarde et au classement d'un monument ou d'un site — consacrent un régime juridique de motivation formelle qui, plus

---

mérites des intéressés et des raisons qui ont présidé à son choix; que comparer les titres et mérites des candidats signifie les rapprocher les uns des autres afin de mettre en évidence les similitudes et les différences qui existent entre eux et, de la sorte, justifier la préférence finalement accordée; que les motifs de l'acte de nomination présentant plus d'intérêt pour les candidats évincés que pour celui qui en bénéficie, l'autorité ne doit pas seulement indiquer les mérites de l'agent retenu mais aussi les raisons qui l'ont conduite à écarter les autres candidatures ; [...] que le mode collégial et secret de prise de décision n'éluide pas l'obligation de motiver formellement les actes administratifs individuels; qu'il suffisait, pour motiver, d'énoncer les éléments à partir desquels les membres du collège ont formé leur conviction conformément aux lignes directrices rappelées ci-dessus; qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'exigence du scrutin secret et l'émission d'un vote sur un projet de délibération spécialement motivée » (C.E., arrêt *Ruban*, n° 197.801 du 13 novembre 2009). Toujours au sujet de la motivation formelle en cas de décision à scrutin secret, voy. C.E., arrêt *Clijsters*, n° 218.453 du 13 mars 2012 ; C. const., arrêt n° 23/2013 du 28 février 2013.

exigeant que la loi du 29 juillet 1991, y déroge<sup>20</sup>. Ces dispositions sont, depuis lors, remplacées par les articles 211 et 223 du CoBAT.

En sens opposé, le Conseil d'Etat a jugé que l'article D 49 du Code wallon de l'Eau ne consacrait pas un régime juridique plus exigeant que la loi du 29 juillet 1991, en sorte que celle-ci demeurerait applicable en la matière<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Voy. C.E., arrêt *De Meyer-Doyen et consorts*, n° 183 .640 du 30 mai 2008.

<sup>21</sup> Voy. C.E., arrêt *Lambert*, n° 215.589 du 6 octobre 2011.