

UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE ORALE PEUT-ELLE ÊTRE RÉGULIÈRE DÈS LORS QU'ELLE EST DÉPOURVUE DE MOTIVATION FORMELLE ?

par

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

1. Une situation – qui n'est pas rare dans la vie administrative – est celle où une décision administrative est prise verbalement¹.

La question qui se posait notamment dans le cadre de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt reproduit ci-dessus² était de savoir si l'acte attaqué – une décision verbale – devait être déclaré illégal, et partant annulé, au motif qu'il était dépourvu de motivation formelle³.

Le point de droit n'est pas tranché par le Conseil d'État dans l'arrêt en cause. La juridiction observe, en effet, que la décision attaquée n'a, dans les faits, jamais été prise⁴ et conclut, dès lors, de façon logique, à l'irrecevabilité du recours⁵.

2. La question de savoir si, pour être régulière, une décision administrative orale peut être dépourvue de motivation formelle, n'en est pas moins une question intéressante et, en pratique, utile.

Pour la plupart des auteurs, la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » ne s'appliquerait pas aux actes administratifs pris oralement⁶.

¹ Voy., en ce sens, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1595/4, p. 8 ; égal. M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, p. 171 ; M. PÂQUES avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2024, p. 844 ; C.E., 31 janvier 2024, arrêt *Canon*, n° 258.665.

² C.E., 31 janvier 2024, arrêt *Canon*, n° 258.665.

³ Voy., à cet égard, le deuxième moyen soulevé dans la requête en suspension d'extrême urgence.

⁴ C.E., 31 janvier 2024, arrêt *Canon*, n° 258.665.

⁵ *Ibid.*

⁶ Voy., en ce sens, G. DEBERSAQUES, « Een ingrijpende verandering in het bestuursrecht : de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991 », *T.B.P.*, 1991, pp. 373-383, spéc. p. 377 ; A. VAN MENSEL, « De formele motiveringsplicht. De wet van 29 juli 1991 », *T.B.P.*, 1991, pp. 384-393, spéc. p. 390 ; D. LAGASSE, « À propos de la motivation formelle des décisions administratives verbales et de l'admissibilité d'un préjudice moral comme préjudice grave et difficilement réparable justifiant la suspension d'un acte administratif », obs. sous C.E., arrêt *Meynaert c. commune de Saint-Gilles*, n° 41.567 du 12 janvier 1993, *J.T.*, 1993, pp. 475-477, spéc. p. 476 ; R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 62-85, spéc. pp. 67-68 ; X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : questions d'actualité », in P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La motivation formelle des actes administratifs*, coll. « Bibliothèque de droit administratif », Bruxelles, la Charte, 2005, pp. 3-68, spéc. p. 34 ; I. OPDEBEEK et A. COOLSAET, « Toepassingsgebied ratione materiae van de wet motivering bestuurshandelingen », in I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (éd.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Bruges, die Keure, 2013, pp. 70-71 ;

La conséquence en serait que ces actes ne sauraient être censurés pour méconnaissance des prescriptions qui y sont consacrées.

Avec d'autres auteurs⁷, l'on ne partage pas ce point de vue. Voici pourquoi.

3. Au sens de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs », l'« acte administratif » est « 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 »⁸.

Suivant la même loi, tout « acte administratif » qui répond à cette définition doit « faire l'objet d'une motivation formelle »⁹, exigence qui impose que figurent, « dans l'acte », « les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision »¹⁰.

La conclusion est donc simple. La loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » exige de tout acte administratif unilatéral de portée individuelle – en d'autres termes : de toute décision administrative – qu'il fasse l'objet d'un écrit – un *instrumentum* – contenant la motivation formelle requise, à savoir « les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la décision »¹¹.

La définition de l'acte administratif en cause n'exige, en effet, nullement de ce dernier qu'il doive être exprimé par écrit pour se voir appliquer l'exigence de motivation formelle, mais seulement d'avoir « pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative ». C'est l'exigence de motivation formelle applicable à

I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2019, p. 444 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, coll. « Faculté de droit de l'U.L.B. », 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 503. Selon M. LEROY, la question est « controversée » (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., *op. cit.*, pp. 195-196), de même que pour Y. MOSSOUX (« La motivation formelle des actes administratifs », obs. sous C.E. (IV^e ch.), arrêt *Messens* n° 60.526 du 26 juin 1996, in P. GOFFAUX, E. SLAUTSKY et J. SOHIER (dir.), *Les grands arrêts du droit administratif*, coll. « Les grands arrêts », Bruxelles, Larcier, 2021, p. 687.

⁷ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 984-985. Prudemment, M. Pâques écrit quant à lui : « Sont visés les actes explicites et écrits. Il est admis qu'un acte puisse se constituer et être formulé de manière purement verbale ou par voie de signe. Une décision orale a pourtant pu être annulée pour défaut de motivation en la forme en raison de l'obligation faite à l'administration de donner à l'administré la connaissance des motifs d'une décision individuelle défavorable le concernant » (*Droit administratif*, *op. cit.*, p. 844).

⁸ Art. 1^{er}, premier tiret, de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs », *M.B.*, 12 septembre 1991.

⁹ Art. 2 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

¹⁰ Art. 3, al. 1^{er}, de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

¹¹ Voy., en ce sens, D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2024, p. 391.

toute décision administrative envisagée au sens de la loi du 29 juillet 1991 qui impose que cette décision se traduise par un écrit.

4. À notre estime, c'est, par ailleurs, le sens même de la garantie consacrée par le législateur de 1991 que de permettre au destinataire de la décision administrative de connaître les raisons pour lesquelles cette décision a été prise, ce qui bénéficie aussi à l'administration elle-même.

En ce sens, ne lit-on pas, dans les travaux préparatoires à l'adoption de la loi sur la motivation formelle, que :

« À 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.

Envisagée 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 coercition. De plus, elle facilite le contrôle exercé par l'autorité supérieure ou de tutelle sur l'autorité subordonnée »¹².

S'il était possible de déjouer l'exigence de motivation formelle, voulue pour toutes ces raisons, par l'adoption d'une décision orale, la garantie fondamentale ainsi instituée pourrait alors aisément être contournée, ce que n'a, en logique, pas pu vouloir le législateur. Par exemple, peut-on concevoir qu'un agent puisse être démis d'office verbalement et n'avoir pas le droit de connaître, dans le même temps, les raisons qui justifient cette sanction disciplinaire, alors que le recours à un *instrumentum* impose le respect de cette prescription de forme ? Et ainsi de suite dans tous les domaines du droit administratif... ?

Selon nous, il se déduit donc de ce qui précède que, pour être régulièrement adoptée, toute décision administrative doit – c'est un impératif – être motivée en la forme, ce qui implique que la décision prise soit contenue dans un *instrumentum* – autrement dit dans un écrit –¹³.

¹² *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1988, n° 215/1, pp. 1 et 2.

¹³ C'est ce que juge le Conseil d'État dans l'arrêt de suspension critiqué par D. Lagasse dans la note d'observations précitée. Dans cet arrêt, la juridiction administrative décide, selon nous à juste titre, que : « [...] l'obligation de motivation en la forme imposée par l'article 3 de la loi implique que

5. Parmi les auteurs qui défendent l'idée selon laquelle seuls les actes écrits seraient assujettis à l'exigence de motivation formelle, à l'exclusion des décisions orales, plusieurs se fondent sur les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 29 juillet 1991, dans lesquels on peut notamment lire que :

« [...] La nouveauté réside dans le formalisme, imposé comme condition de validité de l'acte administratif : dès que celui-ci prend corps sous la forme d'un écrit, il doit contenir l'expression de la motivation. Là est la protection supplémentaire de l'administré : en clair, cela signifie que si dans l'acte écrit et notifié l'on ne trouve pas de motivation, il y a nullité pour vice de forme, sans autre forme de procès (et sans préjudice de la responsabilité éventuelle de celui qui a commis une faute dans sa fonction) [...] »¹⁴.

Et que :

« M. Lagasse estime que selon la doctrine et la jurisprudence, 'acte juridique' et 'acte administratif' ne désignent pas nécessairement un écrit : il peut également s'agir, par exemple, d'une convention passée de vive voix, ou d'une promesse unilatérale, d'une décision non écrite immédiatement...

Il ressort toutefois des autres dispositions du projet à l'examen que l'on présuppose que l'acte administratif à motiver prenne la forme d'un écrit : c'est à ce moment que l'obligation nouvelle s'appliquera.

Ne serait-il dès lors pas indiqué de le mentionner clairement dans le texte de cet article, comme l'intervenant le propose par voie d'amendement (n° 1) ?

Le Ministre estime que le remplacement, dans le texte français du projet à l'examen (intitulé et articles 2, 5 et 6), des mots « motivation

l'autorité compétente devait traduire sa décision dans un acte motivé conformément aux exigences de la loi [...] » (C.E., 12 janvier 1993, arrêt *Meynaert*, n° 41.567). C'est aussi ce que juge le Conseil d'État dans l'arrêt *Benallal*, n° 103.387 du 7 février 2002. Les arrêts *Jassogne*, n° 89.432 du 31 août 2000 et n° 105.230 du 27 mars 2002 pourraient, eux aussi, aller dans ce sens, mais la formulation qu'emprunte le Conseil d'État ne permet pas de l'assurer. Dans l'arrêt *Marechal*, n° 241.349 du 30 avril 2018, la partie requérante soutenait l'argumentation que l'on défend, mais le Conseil d'État estime que la décision verbale qui était l'objet du litige est « formalisée » dans un courriel, en sorte que l'on ne peut inférer de l'arrêt rendu que le Conseil d'État suit la thèse que l'on défend dans la présente note. De son côté, le Conseil du contentieux des étrangers a rendu un certain nombre de décisions considérant qu'une décision verbale était irrégulière en cela qu'elle n'était pas motivée en la forme (voy. not. les décisions que citent I. OPDEBEEK et A. COOLSAET, « Toepassingsgebied *ratione materiae* van de wet motivering bestuurshandelingen », in I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (éd.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Bruges, die Keure, 2013, pp. 70-71).

¹⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1595/4, p. 6. C'est nous qui soulignons.

formelle » par les mots ‘motivation explicite’, permettrait d’éviter de nombreuses confusions et rendrait l’article 1^{er} plus clair.

Le texte néerlandais de l’article 2 est en effet libellé comme suit : “De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd”.

Cette formulation laisse supposer que les actes administratifs concernés sont bien des actes écrits, alors que cela ne ressort pas aussi clairement du texte français.

Le Ministre tient toutefois à souligner que les actes administratifs visés dans la loi en projet doivent avoir une forme écrite.

À la suite de cette explication, l’auteur se déclare disposé à retirer son amendement n° 1 »¹⁵.

L’on ne saurait, bien sûr, nier l’existence de ces passages qui, par certaines affirmations, semblent accréditer la thèse selon laquelle les auteurs de la loi du 29 juillet 1991 ont pensé que l’exigence de motivation formelle n’avait à s’appliquer qu’en présence d’actes écrits.

Le passage suivant lequel Monsieur Lagasse relève qu’à la lecture du texte en discussion, « l’on présuppose que l’acte administratif à motiver prenne la forme d’un écrit » et celui aux termes duquel le Ministre tient à souligner que « les actes administratifs visés dans la loi en projet doivent avoir une forme écrite » sont toutefois plus ambigus qu’on peut le lire en doctrine.

L’on en vient donc à se demander si le législateur a réellement voulu exprimer que si un acte administratif unilatéral de portée individuelle était pris oralement, il échapperait à l’exigence de motivation formelle, ce qui aurait pour effet de neutraliser l’exigence consacrée. N’a-t-il pas plutôt pensé que l’exigence de motivation formelle était indissociable d’un écrit, en mesurant bien – voire, le cas échéant, sans mesurer... – que l’exigence nouvellement consacrée devait désormais emporter le recours à un *instrumentum* ?

6. La question que l’on se pose est d’autant plus sérieuse qu’ainsi qu’on l’a déjà souligné, l’article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 ne définit pas l’« acte administratif » assujéti à l’exigence de motivation formelle comme imposant un écrit, mais plus simplement comme un « acte [...] qui a pour but de produire des effets juridiques à l’égard d’un ou de plusieurs administrés ou d’une autre autorité administrative ».

Dans l’arrêt commenté, le Conseil d’État affirme – selon nous à juste titre – que :

« Une décision verbale peut en principe être un acte administratif susceptible de recours si elle exprime une volonté de produire des effets juridiques »¹⁶.

S’il fallait interpréter la disposition comme signifiant que l’article 1^{er} de la loi vise exclusivement les actes écrits, ainsi qu’y invitent un nombre important d’auteurs¹⁷, plusieurs arrêts du Conseil d’État¹⁸, un arrêt de la cour d’appel de Gand¹⁹ et, peut-être, les travaux préparatoires à l’adoption de la loi du 29 juillet 1991²⁰, il nous paraît que cette interprétation ne serait pas compatible avec les règles d’égalité et de non-discrimination consacrées par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ce faisant, le législateur appliquerait, en effet, au destinataire d’une décision administrative écrite et au destinataire d’une décision administrative verbale un traitement fondamentalement différent, le premier pouvant se prévaloir de la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991, le second pas.

Dans cette perspective, il nous paraît que le juge saisi de la légalité d’une décision administrative verbale devrait privilégier l’interprétation conforme à la Constitution et, à supposer qu’il ait une hésitation, devrait alors poser, à la Cour constitutionnelle, la question préjudicielle suivante :

« L’article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu’il soumet à l’exigence de motivation formelle consacrée dans cette loi les seuls actes administratifs unilatéraux de portée individuelle écrits, à l’exclusion de ceux qui sont verbaux ? »

L’on mesure que la situation dans laquelle la formulation d’une telle question présentera une utilité pratique est probablement rare. Les auteurs s’accordent en effet – et en cela on les rejoint – sur le fait que la preuve de l’existence d’un acte verbal est, parfois, difficile à rapporter²¹ – en témoigne

¹⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1595/4, p. 8.

¹⁶ C.E., 31 janvier 2024, arrêt *Canon*, n° 258.665.

¹⁷ *Cf. supra*, n° 2 et note de bas de page 6.

¹⁸ C.E., 20 février 1996, arrêt *Limi*, n° 58.204 ; C.E., 26 février 1996, arrêt *Ngounga*, n° 58.409 ; C.E., 15 décembre 1997, arrêt *Croonenborghs*, n° 70.200 ; C.E., 6 juin 2017, arrêt *Van den Bosch*, n° 238.426.

¹⁹ Gand, 7 juin 1996, *C.D.P.K.*, 1997/3, pp. 437-441, spéc. p. 440.

²⁰ *Cf. supra*, n° 4.

²¹ Voy. not., en ce sens, M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 195 ; égal. P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2013, p. 294.

l'arrêt commenté²² – et qu'en toute hypothèse, l'acte, écrit ou oral, doit reposer sur des causes et des motifs légalement admissibles²³, ce que ne traduira pas, à tout coup, le dossier administratif dans le cas de l'acte verbal.

7. Pour être complet, l'examen de l'acte administratif unilatéral de portée individuelle pris oralement impose encore l'une ou l'autre observations.

8. Il y a, d'abord, que la question de savoir si un tel acte est régulier compte tenu de l'exigence de motivation formelle consacrée par la loi du 29 juillet 1991 ne saurait se confondre avec la question de savoir si un tel acte... existe.

La circonstance qu'une décision soit prise oralement – et partant soit dépourvue de toute motivation formelle – n'empêche pas l'acte d'exister. Dès lors qu'il a été réellement pris – ce qui impose de pouvoir en rapporter la preuve –, la décision existe bel et bien, et nul ne saurait le contester²⁴.

Une décision administrative qui existe n'est pas, pour autant, régulière²⁵. Pour être régulier, l'acte administratif unilatéral doit répondre aux exigences de légalité interne et externe y afférentes, ce qui implique, si la décision répond à la définition de l'« acte administratif » au sens de la loi du 29 juillet 1991, qu'elle soit motivée en la forme.

L'on soutient ainsi que, pour autant que la preuve puisse en être rapportée, une décision administrative prise verbalement existe, mais est, par essence, irrégulière, puisqu'elle contrevient à l'exigence consacrée par la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs »²⁶.

9. Il y a, ensuite, que certains dispositifs normatifs confèrent, à l'autorité administrative, le pouvoir de prendre des décisions verbales.

L'on peut notamment songer aux ordres verbaux d'interruption des travaux visés aux articles

D.VII.8 et D.VII.9 du Code wallon de développement territorial²⁷, à l'article D.109 du Code wallon du Patrimoine²⁸ ou encore à l'article 302 du Code bruxellois d'aménagement du territoire²⁹.

Dans ces cas cependant, l'ordre verbal dont il est question doit être suivi d'un procès-verbal de constat et d'une décision confirmative écrite qui doit être motivée en la forme.

L'on observe, dès lors, que la situation juridique qui se présente dans le cadre tracé par les dispositions du type de celles précitées n'est plus exactement la même que celle à laquelle la présente note est consacrée, l'acte administratif dont il est question réclamant – même si c'est en différé – le respect de l'exigence de motivation formelle posée par la loi du 29 juillet 1991.

Ce type de construction juridique ne peut toutefois se concevoir que parce que le dispositif normatif lui servant de fondement est l'œuvre d'un législateur, autrement dit équivaut, dans la hiérarchie des normes, à la loi du 29 juillet 1991. Le dispositif normatif en cause fournit, par ailleurs, rétrospectivement et rétroactivement à la décision verbale, la motivation formelle qui lui faisait défaut, l'auteur de la confirmation écrite faisant sienne la décision verbale originelle à la

²⁷ L'article D.VII.8 du Code wallon du Développement territorial dispose que : « Les agents constatateurs visés à l'article D.VII.3 peuvent ordonner verbalement et sur place l'interruption des travaux, la cessation de l'utilisation du bâtiment ou l'accomplissement d'actes lorsqu'ils constatent que ceux-ci sont en infraction ou violent une décision judiciaire passée en force de chose jugée (al. 1^{er}). Dès l'ordre donné, il est dressé *procès-verbal de constat de l'infraction* tel que repris à l'article D.VII.5 (al. 2) ». L'article D.VII.9 du même Code dispose que : « L'ordre, à peine de péremption, est confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué [...] » (c'est nous qui soulignons).

²⁸ L'article D.109 du Code wallon du Patrimoine dispose que : « Les agents constatateurs peuvent ordonner verbalement sur place ou par écrit l'interruption de travaux, la cessation de l'utilisation du bâtiment ou l'accomplissement d'actes ou de faits lorsqu'ils constatent que ceux-ci constituent une infraction au sens de l'article D.102 ou violent une décision judiciaire coulée en force de chose jugée (al. 1^{er}). Dès l'ordre donné, il est dressé et transmis un *procès-verbal de constat de l'infraction* conformément à l'article D.106. Lorsqu'il est donné par écrit, le procès-verbal de constat de l'infraction est joint à l'ordre d'interruption. Lorsqu'il est donné verbalement sur place, l'ordre verbal est *confirmé, à peine de péremption*, dans les cinq jours ouvrables, par l'envoi d'une décision de *confirmation écrite* qui émane de l'inspecteur général de l'Administration du Patrimoine ou du bourgmestre (al. 2). Une copie de l'ordre écrit d'interruption ou de la confirmation écrite est adressée à l'inspecteur général de l'Administration du Patrimoine. Le Gouvernement peut arrêter la forme et le contenu de la décision de confirmation (al. 3) » (c'est nous qui soulignons).

²⁹ L'article 302 du Code bruxellois d'aménagement du territoire dispose que : « Les fonctionnaires et agents visés à l'article 301, alinéa 1^{er}, peuvent ordonner verbalement et sur place l'interruption immédiate des travaux ou de l'accomplissement d'actes lorsqu'ils constatent que ceux-ci constituent une infraction en application de l'article 300. L'ordre d'arrêt des actes ou des travaux doit, à peine de péremption, être *confirmé* par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué. Le procès-verbal de constat visé à l'article 301, alinéa 1^{er}, et la décision de *confirmation* sont notifiés dans les dix jours par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou par exploit d'huissier de justice au maître de l'ouvrage et à la personne ou à l'entrepreneur qui exécute les actes ou les travaux [...] » (c'est nous qui soulignons).

²² C.E., 31 janvier 2024, arrêt *Canon*, n° 258.665.

²³ Voy. not., en ce sens, D. LAGASSE, « À propos de la motivation formelle des décisions administratives verbales et de l'admissibilité d'un préjudice moral comme préjudice grave et difficilement réparable justifiant la suspension d'un acte administratif », obs. sous C.E., arrêt *Meynaert c. commune de Saint-Gilles*, n° 41.567 du 12 janvier 1993, *op. cit.*, pp. 475-477, spéc. p. 476.

²⁴ Voy., en ce sens, C.E., 31 août 2000, arrêt *Jassogne*, n° 89.432 ; C.E., 27 mars 2002, arrêt *Jassogne*, n° 105.230.

²⁵ En sont la preuve les multiples contrôles *a posteriori* de la légalité des actes administratifs unilatéraux, tels que les recours en annulation et en suspension des actes administratifs, et l'exception d'illégalité fondée sur l'article 159 de la Constitution (voy. not., à ce sujet, D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2020, spéc. pp. 33-503 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., *op. cit.*, spéc. pp. 744-773 et 791-800 ; M. PAQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2023, spéc. pp. 208-228 et 326-693).

²⁶ Voy., en ce sens, J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, pp. 984-985.

date à laquelle cette décision verbale a été adoptée³⁰, sous peine de péremption.

10. L'on songera peut-être enfin – c'est l'observation ultime – qu'il existe divers dispositifs normatifs qui érigent le silence de l'administration soit en une acceptation, soit en un refus de la demande qui avait été formulée à cette dernière et à quoi elle n'avait, par hypothèse, réservé aucune suite.

L'on parle, dans ce cas, de « décisions implicites ».

S'agissant de ces « décisions implicites », la jurisprudence est constante : elle n'exige pas que de telles décisions soient assorties d'une motivation formelle³¹, enseignement que l'on approuve comme, sauf erreur, tous les auteurs³².

L'on pourrait penser que cette appréciation contredit le raisonnement qui précède. À notre estime, il n'en est rien.

Lorsque le législateur érige un silence de l'administration soit en un refus, soit en une acceptation implicite, c'est par le biais d'une norme, encore une fois législative³³, donc égale à la valeur de la

loi du 29 juillet 1991 qui exige de toute décision administrative qu'elle soit motivée en la forme³⁴.

Ceci revient à écrire que l'exigence de motivation formelle, qui vaut en principe pour tout acte administratif répondant à la définition de la loi en cause, est ici déjouée par un dispositif particulier faisant d'un silence administratif une décision administrative qui, par essence, ne doit pas être motivée en la forme³⁵.

En cela, le statut de la « décision implicite » ne saurait se confondre avec celui de la « décision verbale » prise en dehors de tout dispositif normatif, puisque – comme dans le cas de l'ordre verbal ultérieurement confirmé par écrit et motivé –, c'est par un texte de valeur législative que la « décision implicite » existe et qu'elle échappe à l'exigence de motivation formelle.

La conséquence de ce qui précède est aussi que, si le dispositif normatif érigeant le silence de l'administration en une décision implicite devait revêtir une valeur réglementaire, le règlement qui contiendrait ce dispositif normatif violerait la loi du 29 juillet 1991 « sur la motivation formelle des actes administratifs » et rendrait ainsi illégale toute décision implicite déduite de ce dispositif³⁶.

11. En conclusion de l'ensemble des développements qui précèdent, l'on estime que :

- toute décision administrative répondant à la définition de l'« acte administratif » au sens de la loi du 29 juillet 1991 doit être motivée en la forme, ce qui impose que l'acte soit contenu dans un *instrumentum*, donc qu'il soit écrit ;
 - une décision administrative orale existe, mais elle est, par essence, irrégulière, dès lors qu'elle n'est pas motivée en la forme ;
 - une décision administrative orale existe et n'est pas irrégulière si elle donne lieu à un procès-verbal de constat et qu'elle est ultérieurement confirmée par une décision écrite laquelle doit, pour sa part, être motivée en la forme.
- Si l'exigence de motivation par ailleurs existante peut être différée, c'est à la faveur d'un dispositif de valeur législative qui, dérogeant à la loi du 29 juillet 1991, autorise une construction particulière qui fournit, rétroactivement et rétroactivement à la décision

³⁰ Sur les notions de « confirmation » et de « ratification », voy. not. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2003, spéc. pp. 193 et s. Comme l'affirme Alphonse Kohl, la notion de « ratification » – c'est à cette notion que renvoie la notion de « confirmation » – correspond, en droit public, à l'acte par lequel une autorité assume les actes accomplis par une autre autorité et ce, avec effet rétroactif, en principe » (A. KOHL, « La ratification en droit administratif », *Rev. adm.*, 1966, p. 273).

³¹ Voy. not. C.E., 22 octobre 2009, arrêt *Malisse et Vlieghe*, n° 197.197 ; C.E., 1^{er} avril 2015, arrêt *Association hospitalière de Bruxelles – Hôpital universitaire des enfants Reine Fabiola*, n° 230.714 ; C.E., 25 mai 2023, arrêt *Province du Brabant wallon*, n° 256.607 ; C.E., 20 mars 2024, arrêt *A.L.*, n° 259.204.

³² Voy. not., en ce sens, G. DEBERSAQUES, « Een ingrijpende verandering in het bestuursrecht : de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991 », *op. cit.*, pp. 373-383, spéc. p. 377 ; A. VAN MENSEL, « De formele motiveringsplicht. De wet van 29 juli 1991 », *op. cit.*, pp. 384-393, spéc. p. 390 ; D. LAGASSE, « À propos de la motivation formelle des décisions administratives verbales et de l'admissibilité d'un préjudice moral comme préjudice grave et difficilement réparable justifiant la suspension d'un acte administratif », obs. sous C.E., arrêt *Meynaert c. commune de Saint-Gilles*, n° 41.567 du 12 janvier 1993, *op. cit.*, pp. 475-477, spéc. p. 476 ; R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 62-85, spéc. pp. 67-68 ; X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : questions d'actualité », in P. JADOUL et S. VAN DROOGENBROECK (dir.), *La motivation formelle des actes administratifs*, *op. cit.*, pp. 3-68, spéc. 34 ; I. OPDEBEEK et A. COOLSAET, « Toepassingsgebied ratione materiae van de wet motivering bestuurshandelingen », in I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (éd.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, *op. cit.*, pp. 71-72 ; P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., *op. cit.*, pp. 293-294 ; I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, *op. cit.*, pp. 444-445 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 503 ; Y. MOSSOUX, « La motivation formelle des actes administratifs », obs. sous C.E. (IV^e ch.), arrêt *Messens* n° 60.526 du 26 juin 1996, in P. GOFFAUX, E. SLAUTSKY et J. SOHIER (dir.), *Les grands arrêts du droit administratif*, *op. cit.*, p. 687 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., *op. cit.*, p. 391 ; M. PAQUES, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 844 et p. 868, note 3658.

³³ Voy. not. l'art. 14, § 3, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », *Mon. b.* du 21 mars 1973 ; l'art. 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », *Mon. b.* du 30 juin 1994.

³⁴ Voy., en ce sens, J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, pp. 984-985.

³⁵ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., *op. cit.*, p. 391.

³⁶ Voy., en ce sens, J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, pp. 984-985 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., *op. cit.*, p. 391.

verbale, la motivation formelle qui lui fait défaut ;

- un silence de l'administration valant acceptation ou refus érigé par un dispositif de valeur législative est une décision administrative implicite qui non seulement existe, mais est régulière sans avoir à respecter les exigences de la loi du 29 juillet 1991.

La raison en est que ce type de décision est produit par l'effet d'une norme de même valeur que la loi imposant la motivation formelle des décisions administratives.

12. Puisse la jurisprudence évoluer dans cette direction, dans l'intérêt d'une meilleure protection juridique de l'administré... et dans l'intérêt bien compris de l'administration... !

*
* *

– ARRÊT N° 254.168 (XV^e CHAMBRE), DU 30 JUIN 2022

P. Vandernacht (prés.), M. Joassart et E. Willemart
Aud. : C. Nikis
Pl. : M^e O. Bertin
e.c. : *l'association sans but lucratif Fédération des Cafés de Belgique, M. Lonnew et F. Charlier c. l'État belge*

Lois, arrêtés et règlements – Circulaire – Caractère réglementaire – Critères

Fiscalité – Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Petits cafetiers – Circulaire à caractère réglementaire

Conseil d'État – Section de législation – Consultation obligatoire – Circulaire à caractère réglementaire

Une circulaire n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt dès lors, en principe, pas le caractère réglementaire qui pourrait justifier son annulation par le Conseil d'État. Cependant, ont un caractère réglementaire, les circulaires qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives.

En l'espèce, l'acte attaqué crée de nouvelles règles fiscales concernant la TVA applicable aux « petits cafetiers », ajoutant ainsi des règles à la législation existante. Le Conseil d'État constate

donc le caractère réglementaire de l'acte attaqué. Cette circulaire de l'administration fiscale n'ayant, par ailleurs, pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, elle méconnaît l'article 3, paragraphe 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

*
* *

ARRÊT (EXTRAITS)

[...]

IV. COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

[...]

IV.2. APPRÉCIATION

Une circulaire ministérielle n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt dès lors pas, en principe, le caractère réglementaire qui pourrait justifier son annulation par le Conseil d'État. Il en est ainsi lorsqu'elle se borne à énoncer de simples règles de conduite, des renseignements ou des explications concernant, notamment, la législation ou la réglementation existante, voire lorsqu'elle propose une interprétation non contraignante de celles-ci. Cependant, ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois critères cumulatifs doivent donc être réunis :

- elle doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur ;
- elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et celles-ci doivent être rédigées à cet effet en termes impératifs ;
- son auteur doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner, le cas échéant.