

B.8.3. Lorsqu'une juridiction, comme en l'espèce le conseil pour les contestations des autorisations, apporte un élément qui vise à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit à la contradiction implique qu'un débat doit avoir lieu à ce sujet entre les parties (voy., *mutatis mutandis*, C.E.D.H., 16 février 2006, *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, point 42; 5 septembre 2013, *Ceppek c. République tchèque*, point 45).

La simple appréciation, par le Conseil pour les contestations des autorisations, que les intéressés ne sont pas susceptibles d'être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative ne suffit pas. En effet, il revient aux parties elles-mêmes, et non à la juridiction, de déterminer si un nouvel élément nécessite ou non des observations (voy., *mutatis mutandis*, C.E.D.H., 18 février 1997, *Nideröst-Huber c. Suisse*, point 29; 27 septembre 2011, *Hrda-loc c. Croatie*, § 36).

B.8.4. L'application de la boucle administrative peut en outre avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'ont pas introduit de recours contre la décision ou ne sont pas intervenues dans la procédure.

Le droit d'accès à un juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Une décision prise en application de la boucle administrative ne peut pas être exclue du droit d'accès à un juge. La limitation de ce droit, pour une catégorie d'intéressés, n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste en substance à rationaliser et à accélérer le contentieux administratif.

B.8.5. En ne prévoyant pas de débat contradictoire sur la possibilité d'appliquer la boucle administrative, dans des cas où cette application n'a pas encore fait l'objet d'un débat entre les parties, et en ne prévoyant pas la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle administrative, après la notification ou publication de celle-ci, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès à un juge.

B.9.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle, garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.9.2. Les articles 1^{er} à 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

» — Acte administratif :

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

» — Autorité administrative :

» Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

» — Administré :

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

» Article 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1^{er} doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

» Article 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate ».

B.9.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.9.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).

B.9.5. En ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte, mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose,

manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

Par ailleurs, l'article 6, § 9, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, exige que l'acte administratif en cause, pour autant qu'il relève du champ d'application de la Convention, soit communiqué au public « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

B.9.6. De surcroît, pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

Or, en l'espèce, il suffit de constater que l'incidence de la disposition en cause sur la compétence fédérale en matière de motivation formelle n'est pas marginale, puisqu'elle revient à autoriser que les motifs d'une décision relative à une demande d'autorisation, de validation ou d'enregistrement puissent ne pas figurer dans l'acte lui-même et puissent n'être divulgués par l'autorité administrative compétente qu'au cours de la procédure devant le conseil pour les contestations des autorisations.

B.10. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée. Étant donné que les autres griefs contenus dans les premier, deuxième et troisième moyens ne peuvent mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Observations

Requiem pour la boucle?

1. Par une coïncidence heureuse, la Cour constitutionnelle est conduite ici à examiner la constitutionnalité d'un mécanisme de boucle administrative au moment même où ce mécanisme est introduit dans la procédure en vigueur devant le Conseil d'État. La « boucle administrative » désigne un incident du contentieux administratif dans le cadre duquel le juge administratif, par un arrêt interlocutoire, constate une irrégularité de l'acte administratif déferé à sa censure, mais offre à l'autorité administrative la possibilité de réparer cette irrégularité pour éviter l'annulation de l'acte. Ce mécanisme, originaire du contentieux administratif néerlandais^{1,2}, a d'abord été introduit dans la compétence du Conseil

(1) Décret flamand du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations, *M.B.*, 24 août 2012. Comme ce sera le cas plus tard dans le cadre de la réforme du Conseil d'État, l'objectif annoncé est de réduire le nombre d'annulations et aussi d'éviter au requérant une victoire à la Pyrrhus suivie d'une réfection de

l'acte annulé (voy. l'exposé des motifs, *Parl. Stuk. VI. Parl.*, « Voorstel van decreet », sess. 2011-2012, n° 1509/1, pp. 4-5 et aussi pp. 8-10).

(2) À la lecture de l'arrêt commenté, on ne peut s'empêcher de rappeler la prudence avec laquelle l'argument de droit comparé doit être manié. Édouard Laferrière écrivait que les différents systèmes identifiés « doivent être vus à l'œuvre dans le milieu pour lequel ils sont faits. Dé-

placés de ce milieu, transportés de toutes pièces dans une législation qui s'est formée en dehors d'eux, ils peuvent produire de graves mécomptes et diminuer les garanties de bonne justice là où on espérait les accroître » (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, L.G.D.J., 1989, t. 1, p. 106). De manière prémonitrice, D. Renders écrivait, à propos de la boucle : « Comme s'il avait importé le cadre

du vélo hollandais sans les roues, le législateur belge offre — on le craint — un moyen de transport juridictionnel qui devrait se révéler inadapté... à moins d'être inacceptable ». Quel Conseil d'État sera demain?, 18 février 2014, http://www.justice-en-ligne.be/article612.html?utm_source=moteur_jel&utm_medium=textuelle&utm_campaign=recherche.

pour les contestations des autorisations³, la juridiction administrative prévue par le Code flamand de l'aménagement du territoire⁴. Puis, tout récemment, la compétence du Conseil d'État a également été étendue pour lui permettre de prononcer de tels arrêts interlocutoires. Entre-temps, les dispositions en cause du Code flamand de l'aménagement du territoire avaient fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle⁵. C'est sur ce recours que la Cour vient de se prononcer par l'arrêt d'annulation commenté. La question s'impose dès lors de savoir dans quelle mesure l'enseignement de cet arrêt est transposable à la nouvelle disposition des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

2. Les extraits cités de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 mai 2014 répondent aux trois premiers moyens invoqués par les requérants⁶. Ces trois premiers moyens étaient pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés notamment avec les principes des droits de la défense et du contradictoire, avec les principes de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions et avec le principe de l'obligation de motivation formelle, ainsi qu'avec une série de dispositions textuelles qui font application de ces principes. Les requérants critiquaient le fait qu'ils ne recevaient pas la possibilité de s'exprimer avant l'arrêt interlocutoire du Conseil — qui statue pourtant sur les irrégularités qui entachent l'acte et sur le caractère réparable ou non de ces irrégularités — ainsi que le fait que la décision de remplacement ne devait être ni motivée ni publiée.

Le gouvernement flamand répondait, en substance, que l'arrêt interlocutoire devait être comparé au pouvoir du juge judiciaire d'ordonner des mesures provisoires, qu'il n'était pas encore réellement statué sur le caractère réparable du vice à ce stade et que le débat ultérieur garantissait l'égalité des armes et l'impartialité du Conseil. Quant au problème de la motivation et de la publication de la décision maintenue, le gouvernement flamand

observait que le requérant prenait connaissance de la décision maintenue et pouvait la contester, tandis que les tiers ne pouvaient prétendument subir de préjudice de la décision initiale, qu'ils n'avaient pas attaqué.

Dans les extraits cités de son arrêt du 8 mai 2014, la Cour constitutionnelle accueille les trois premiers moyens. La Cour rappelle qu'en vertu des principes de l'indépendance du juge et de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge, mais à l'administration, de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire. Elle juge qu'en permettant au Conseil, lorsqu'il propose l'application de la boucle administrative, de faire connaître son point de vue sur l'issue du litige, qui doit pourtant mener à la même décision, le mécanisme porte une atteinte discriminatoire aux principes en cause. La Cour rappelle qu'en vertu du droit à la contradiction, une juridiction doit permettre aux parties d'avoir un débat avant tout jugement qui influera l'issue du litige. Elle juge que ce droit est méconnu aussi bien pour les requérants, qui n'ont pas la faculté de faire valoir leurs observations sur le recours à la boucle administrative, que pour les tiers intéressés, qui subissent les conséquences de la correction sans disposer d'aucun recours devant un juge⁷. Enfin, la Cour constitutionnelle rappelle que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs à portée individuelle est une garantie contre l'arbitraire, prévue par la Convention d'Aarhus et par le législateur fédéral. Elle juge que cette garantie est restreinte de manière excessive en l'espèce dès lors que l'autorité administrative peut être autorisée à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation d'un acte administratif qui n'était pas formellement motivé.

3. Comme nous l'avons annoncé, on ne saurait manquer de rapprocher l'enseignement de cet arrêt du mécanisme de boucle administrative introduit devant le Conseil d'État dans le cadre de la vaste réforme dont il vient de faire l'objet⁸.

En substance, lors de l'examen d'une requête en annulation, le Conseil d'État peut désormais charger la partie adverse, par voie d'arrêt interlocutoire, de corriger ou de faire corriger un vice dans l'acte ou le règlement attaqué. L'arrêt interlocutoire fixe les modalités de la correction ainsi que le délai dans lequel elle doit intervenir. Si la correction requiert un nouvel acte ou un nouveau règlement, l'objet du recours est étendu à cet acte ou à ce règlement. La correction ne peut porter que sur les vices relevés dans l'arrêt interlocutoire. La correction d'un vice ne peut avoir une incidence sur le contenu de l'acte ou du règlement. On suppose que par « contenu », il convient d'entendre aussi bien les motifs que le dispositif d'une décision, d'autant plus que les motifs d'une décision administrative peuvent eux-mêmes révéler d'autres décisions. La mise en œuvre du mécanisme est soumise à quelques conditions : elle est exclue si le vice ne peut pas être réparé dans un délai raisonnable (en principe trois mois), si le pouvoir de décision propre de la partie adverse n'est pas suffisant pour le réparer, si la partie adverse le refuse ou encore si la correction du vice ne peut mettre définitivement fin à la procédure en cours. Le mécanisme, qui implique l'examen de tous les moyens, ne se conçoit que dans le cadre d'une procédure au fond.

La procédure à suivre est relativement lourde⁹. Il est proposé de recourir à la boucle administrative, soit par l'auditeur, par son rapport, soit par le Conseil d'État, par un premier arrêt. Après que toutes les parties ont fait part de leurs observations, le Conseil charge la partie adverse de corriger ou de faire corriger le vice, par un arrêt interlocutoire qui précise toutes les modalités pratiques de cette correction, mais en principe, sans empiéter sur les fonctions d'administration. La partie adverse doit informer le Conseil d'État des suites qu'elle donne à l'arrêt interlocutoire. Si le Conseil d'État n'a pas reçu de notification dans les quinze jours suivant l'expiration du délai qu'il a lui-même fixé, l'acte attaqué est

(3) Wet van 14 december 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb). Voy. également à l'égard de cette législation, comme de manière générale à propos du mécanisme de la boucle administrative : L. LOSSEAU, « L'introduction de la boucle administrative au sein des lois coordonnées sur le Conseil d'État », *Ann. dr.*, vol. 73, 2013, n° 4, pp. 523 et s., spécialement p. 523 et les références citées en note 3.

(4) Conformément à l'article 4.8.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire (*M.B.*, 20 août 2009), le Conseil pour les contestations des autorisations « en tant que juridiction administrative, se prononce, sous forme d'arrêts, sur les recours introduits d'annulation de : 1° décisions d'autorisation, à savoir des décisions administratives explicites ou tacites, prises en dernière instance administrative, concernant l'octroi ou le refus d'une autorisation; 2° décisions de validation, à savoir des décisions administratives concernant la validation ou

le refus de validation d'une attestation *as-built*; 3° décisions d'enregistrement, à savoir des décisions administratives où une construction est reprise comme « supposée être autorisée » au registre des permis ou où une telle reprise est refusée ». Les autorités flamandes ont créé cette juridiction, qui dispose de vastes compétences en matière d'urbanisme, sur la base de leurs pouvoirs implicites, en dépit du prescrit de l'article 161 de la Constitution, qui réserve la compétence de créer des juridictions administratives au législateur fédéral (voy. X. DELGRANGE et N. LAGASSE, « La création de juridictions administratives par les Communautés et les Régions », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, la Charte, 2007, pp. 487 et s., spécialement pp. 507-508). Il a été déclaré, à l'occasion des vastes réformes que vient de connaître le contentieux administratif, qu'il n'était pas question de remettre en cause l'« autonomie totale » des Communautés et des Régions en la matière (*Ann. parl.*, Sén., séance du 27 novembre 2013, n° 5-127).

(5) Les parties requérantes étaient, outre des particuliers, deux a.s.b.l. Les particuliers exposaient qu'ils avaient introduit un recours en annulation devant le Conseil ou qu'ils avaient l'intention de le faire. Les deux a.s.b.l. invoquaient leur objet statutaire de protection de l'environnement.

(6) Un quatrième moyen critiquait le fait que le Conseil pour les contestations des autorisations pouvait encore, lorsqu'il avait fait usage de la boucle administrative, mettre les dépens à charge de la partie requérante. Cette éventualité a été jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle. Nous renvoyons sur ce point à la lecture complète de l'arrêt. Outre son caractère plus anecdotique, ce problème nous éloignerait de la question qui nous occupe; en ce qui concerne l'application de la boucle administrative devant le Conseil d'État, en effet, il semble qu'on puisse considérer que les dépens seront mis à charge de la partie adverse (*Doc. parl.*, Sén., « Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État - Exposé des motifs », sess. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 25).

(7) Ainsi que nous l'avons dit, le gouvernement flamand soulignait que la loi ne permettait que de « maintenir » la décision initiale, que les tiers n'avaient par hypothèse pas souhaité quereller. Il faut cependant relever que le Code flamand attribue au Conseil la compétence de mettre en œuvre la procédure de boucle administrative « à moins qu'il ne puisse être porté préjudice de façon disproportionnée à des intéressés » (article 4.8.4., § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire). La Cour se limite quant à elle à constater que l'application de la boucle administrative peut avoir des conséquences pour les personnes intéressées et que la décision prise dans ce cadre ne peut pas être exclue du droit d'accès à un juge.

(8) Article 38 nouveau inséré dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, par l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014.

(9) Voy. L. LOSSEAU, *op. cit.*, pp. 535 et s.

annulé. Si la partie adverse notifie au Conseil qu'elle a adopté une mesure de correction, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations sur la manière dont le vice a été corrigé. Dans cette hypothèse, si le Conseil d'État constate que le vice n'a pas été complètement corrigé (ou que la correction est entachée de nouveaux vices), l'acte ou le règlement corrigé et, le cas échéant, le nouvel acte ou le nouveau règlement, sont annulés. En revanche, si le vice a été complètement corrigé, la boucle administrative opère avec effet rétroactif et le recours est rejeté¹⁰.

4. Si on examine d'abord les modalités de la boucle administrative telle qu'elle est conçue devant le Conseil d'État au regard des observations qui avaient été formulées par la section de législation à propos de la proposition de décret modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations¹¹, on observe que certaines difficultés ont été résolues, mais pas toutes.

Le législateur fédéral a prescrit de manière plus précise la procédure à suivre, en se gardant de la vaste délégation consentie par le législateur flamand et qui avait appelé des observations de la part de la section de législation. En effet, la section de législation avait demandé au législateur flamand de régler cette procédure de manière beaucoup plus détaillée pour améliorer la clarté et l'effectivité du mécanisme. Notamment, dans le cadre

de la procédure instaurée devant le Conseil d'État, les parties doivent avoir la faculté de faire part de leurs observations sur la mise en œuvre de la boucle administrative¹². Notamment, il est expressément prévu qu'une nouvelle décision administrative peut être adoptée si la correction de la première le requiert¹³. Notamment encore, il appartient au Conseil d'État de fixer un délai à la partie adverse pour corriger son acte, dans le respect d'une norme plus ou moins contraignante inscrite dans la loi elle-même¹⁴.

En revanche, des incertitudes importantes, critiquées par la section de législation dans le cas de la boucle administrative flamande, se retrouvent aujourd'hui dans le mécanisme prévu devant le Conseil d'État. La nature des irrégularités qui peuvent donner lieu à la boucle administrative n'a été évoquée que de manière vague au cours des débats¹⁵. On s'est également demandé si des tiers pouvaient subir un préjudice du fait de la correction effectuée dans le cadre de la boucle administrative¹⁶. Sur ces deux points, il semble qu'il faille s'en remettre à la seule balise qui réside dans la condition que la décision refaite ait « le même contenu » que la décision querellée.

5. La question de la protection offerte par la législation fédérale aux administrés au regard de l'obligation de motiver formellement les actes administratifs individuels ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes, s'agissant d'une intervention du législateur

fédéral¹⁷. Il reste que les motifs d'une décision individuelle pourraient n'être divulgués par l'autorité administrative qu'au cours de la procédure devant le Conseil d'État et que l'on s'interroge sur la justification de ce traitement inégal des destinataires d'un acte individuel selon qu'il fasse ou non l'objet d'un recours devant la section du contentieux du Conseil d'État; plus fondamentalement encore, comment ne pas voir que l'obligation de motiver formellement connaît en réalité une exception lorsque le Conseil d'État peut appliquer la boucle.

6. On sait que, si au sein de la même institution peuvent exister des formations administratives et contentieuses, l'impartialité proscribit une organisation permettant à un juge de connaître au contentieux d'un dossier sur lequel il a rendu un avis comme conseiller, et, plus généralement, elle s'oppose à ce qu'une même personne aborde deux fois un dossier à deux titres différents¹⁸. La boucle permet en réalité à celui qui est saisi en sa qualité de juge, de se transformer en conseiller de l'administration en lui indiquant comment elle pourrait rétablir la légalité, en suspendant son jugement pour retrouver ensuite sa qualité de juge¹⁹.

7. La critique fondamentale faite par l'arrêt commenté à la boucle est l'atteinte portée au principe d'indépendance et d'impartialité du juge. Se conformer à une norme préexistante relève pour l'administrateur du ressort des moyens et non du but²⁰, tandis que le juge n'a en vue que de réaliser la volonté de la loi en

(10) Il n'est pas prévu, comme en droit néerlandais, que le Conseil d'État puisse annuler l'acte initial vicié lorsque le vice a été réparé dans le cadre de la boucle administrative par une nouvelle décision (L. LOSSEAU, *op. cit.*, pp. 547-548).

(11) *Parl. Stuk. VI. Parl.*, avis de la section de législation du 29 mai 2012 relatif à une proposition de décret modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations, sess. 2011-2012, n° 1509/2, p. 7.

(12) Article 38 nouveau, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3. Cette faculté paraît cependant très formelle dans l'hypothèse où le Conseil a lui-même proposé, par un arrêt interlocutoire, de mettre en œuvre la boucle administrative.

(13) Article 38 nouveau, § 1^{er}, alinéa 3. En droit néerlandais, cette possibilité est prévue pour éviter que la boucle administrative porte préjudice aux intérêts des tiers (L. LOSSEAU, *op. cit.*, pp. 538 et s.).

(14) Article 38 nouveau, § 1^{er}, alinéa 3 et § 2, 1^o.

(15) Une grande incertitude pèse à nouveau sur les hypothèses d'application de ce nouveau mécanisme. Cette incertitude découle de l'intention du législateur d'assurer le champ d'application le plus vaste possible pour le mécanisme de la boucle administrative, intention qui était déjà celle du législateur flamand lors de l'adoption du décret du 6 juillet 2012 (*Parl. Stuk. VI. Parl.*, « Voorstel van decreet », sess. 2011-2012, n° 1509/1, p. 4) : « Om enkele voorbeelden te geven : de Raad kan het bestuur uitnodigen de formele motivering van

de beslissing aan te vullen, een onbeantwoord gebleven bezwaarschrift te weerleggen, een ten onrechte niet gevraagd advies alsnog in te winnen of een al uitgebracht advies bij de beoordeling te betrekken ». En ce qui concerne la procédure de boucle administrative devant le Conseil d'État, il a été dit que la boucle administrative ne pourrait concerner que des illégalités externes (R. BORN, « La réforme du Conseil d'État ou du compromis incertain aux improbables avancées », *Publicum*, n° 15, p. 15). Cependant, M. Stevens, président du Conseil d'État, a évoqué, lors de son audition par la commission parlementaire, les décisions « qui n'ont pas été motivées correctement » (*Doc. parl.*, Sén., « Rapport fait au nom de la commission de l'intérieur et des affaires administratives », sess. 2012-2013, n° 5-2277/3). Lors des travaux préparatoires, la ministre avait quant à elle jugé que la boucle administrative ne saurait s'appliquer à une formalité d'étude d'incidence, qui est de nature à modifier le contenu de l'acte; elle évoquait en revanche (*Doc. parl.*, Sén., « Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État », sess. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 124) : « L'on peut, néanmoins, imaginer le cas d'une motivation par référence dont la pièce contenant la motivation, tout en figurant au dossier administratif, n'aurait pas été portée à la connaissance de la partie requérante, préalablement à ou en même temps que l'acte lui-même. La motivation formelle inexistante de l'acte pourrait aussi être rectifiée selon le mécanisme de la boucle, s'il s'agit uniquement de formuler dans l'acte les mo-

tifs qui se trouvent énoncés dans le dossier administratif. On peut encore imaginer des problèmes liés à la signature absente ou illisible d'un acte ». Pourtant, les exigences de motivation ne sauraient être regardées comme des règles de pure légalité externe. Quant au doute sur l'auteur d'un acte, s'il ne concerne que la légalité formelle de cet acte, on n'aperçoit pas comment il pourrait être réparé dans le cadre d'une boucle administrative. Finalement, ces diverses explications ne permettent pas de prévoir avec assurance les hypothèses auxquelles la boucle administrative trouvera à s'appliquer...

(16) Le cas échéant, il s'agissait de savoir, d'abord, si un recours serait ouvert aux tiers à l'encontre de l'acte nouveau et, ensuite, si les tiers pourraient encore trouver le cas échéant dans le Conseil d'État un juge qui présenterait toutes les apparences de l'impartialité (D. RENDERS et B. GORS, « À propos de la boucle administrative et du maintien des effets des actes annulés », *Publicum*, n° 15, p. 30; J. BOURTEMBOURG, « Les attentes et la réforme, réflexion sur les équilibres », *Publicum*, n° 15, p. 37). Le service d'évaluation a proposé qu'il soit précisé, comme aux Pays-Bas, que la mesure réparatrice dans le cadre de la boucle administrative ne pourrait pas porter atteinte aux intérêts des tiers, à tout le moins pas de manière disproporcionada. Un amendement parlementaire a été proposé en ce sens. La ministre s'y est opposée et l'amendement a été rejeté (*Doc. parl.*, Sén., « Rapport fait au nom de la commission de l'intérieur et des affaires administratives », sess. 2013-2014, n° 5-2277/3 : « Dans ce

dernier cas de figure, il a été jugé non justifié de tenir compte de l'intérêt des tiers pour préserver la décision d'annulation, alors que ces mêmes tiers n'ont rien entrepris pour contester cet acte. Un raisonnement inverse viderait à créer une forme de recours de rattrapage ». On suppose qu'il s'agit de présumer qu'aucun tiers ne saurait subir, du fait de la correction de l'illégalité, un grief distinct de celui qui a pu lui être causé par l'acte initial, qu'il a négligé d'attaquer (puisque leur contenu serait identique).

(17) On rappellera cependant que le Conseil d'État connaît de recours contre des actes relevant du champ d'application de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et qui doivent être communiqués au public assortis « des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée » tandis que l'article 41.2, c, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 12 décembre 2007 énonce l'obligation, pour l'administration de motiver ses décisions.

(18) C.E.D.H., 28 septembre 1995, *Procola c. Luxembourg*; C.E.D.H., 6 mai 2003, *Kleyn*; C.E.D.H., 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines*.

(19) Rappelons que le Conseil d'État pourra d'office proposer la boucle; même si la proposition est soumise à un débat contradictoire, faisant cette proposition, le Conseil d'État paraît ne pas échapper au reproche « de faire connaître son point de vue sur l'issue du litige » (B.7.4).

(20) C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil*, Bruxelles, Larcier, 1972-1973,

tranchant par droit et sentence le litige qui lui est soumis²¹.

8. Même s'il ne s'agissait que de permettre à l'administration de corriger une irrégularité tenant à la légalité externe de l'acte, la boucle fait fi de l'interaction qui existe entre la forme d'une décision et le fond de celle-ci²²; dans le prolongement de l'arrêt prononcé, il paraît pouvoir être soutenu qu'elle porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge²³.

François BELLEFLAMME
Avocat au barreau de Bruxelles
Assistant à l'Université Saint-Louis
Jean BOURTEMBOURG
Avocat au barreau de Bruxelles
Maître de conférences à l'U.C.L.-Mons

VOIES DE RECOURS

- Matière civile
- Appel
- Délai
- Point de départ
- Signification de la décision attaquée
- Signification irrégulière ultérieurement remise ou portée à la connaissance du signifié
- Pas d'incidence sur le cours du délai d'appel

Cass. (1^{re} ch.), 25 avril 2014

Siég. : A. Fettweis (prés. sect. et rapp.), D. Batselé, M. Regout, M. Lemal et S. Geubel.

Min. publ. : H. Henkes (av. gén.).

Plaid. : M^e S. Nudelholz

(H. c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes).

La circonstance que la signification irrégulière de la décision dont appel est ultérieurement remise ou portée à la connaissance du signifié ne fait pas courir le délai d'appel à partir de la date de cette remise ou de cette prise de connaissance. L'article 867 du Code judiciaire n'a pas cet effet.

I. La procédure devant la Cour.

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 9 novembre 2012 par la cour d'appel de Mons.

Le président de section Albert Fettweis a fait rapport.

L'avocat général André Henkes a conclu.

II. Le moyen de cassation.

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente un moyen.

III. La décision de la Cour.

1. La signification irrégulière d'un jugement rendu en premier ressort ne fait pas courir le délai d'appel.

La circonstance qu'une telle signification est ultérieurement remise au signifié ou portée à sa connaissance ne rend pas cette signification régulière et ne fait pas davantage courir le délai d'appel à partir de la date de cette remise ou de cette prise de connaissance.

L'application de l'article 867 du Code judiciaire, en vertu duquel l'irrégularité d'un acte ne peut entraîner la nullité s'il est établi par les pièces de la procédure que l'acte a réalisé le but que la loi lui assigne, n'a pas pour effet de faire courir le délai d'appel à partir de la date de la remise au signifié ou de la prise de connaissance par celui-ci de l'acte de signification irrégulier.

2. Il ressort de l'arrêt que le jugement du premier juge a été signifié au demandeur le 30 mai 2011 sur la base de l'article 38 du Code judiciaire, qui prévoit le dépôt par l'huissier de justice d'une copie de l'exploit de signification sous enveloppe fermée au domicile du signifié.

L'arrêt considère que :

— il existe une incertitude sur le point de savoir si le dépôt a été réalisé au domicile du demandeur, des voisins attestant que la configuration des lieux peut prêter à confusion et l'huissier instrumentant admettant que, malgré de longues recherches pour trouver le domicile du demandeur, il s'est manifestement trompé de boîte aux lettres;

— si la sanction d'une signification irrégulière pourrait conduire à la nullité de l'acte, en vertu de l'article 867 du Code judiciaire, l'irrégularité ne peut entraîner la nullité s'il est établi par les pièces de la procédure que l'acte a réalisé le but que la loi lui assigne;

— en l'espèce, l'acte a réalisé le but que la loi lui assigne puisqu'il résulte du dossier que le demandeur « a été informé "sans tarder" et au plus tard le 2 juin 2011 que la signification de la décision dont appel est intervenue le 30 mai 2011 et que le délai d'appel commençait à courir à partir de cette date ».

3. Sur la base de ces considérations, l'arrêt, qui ne constate pas que le dépôt prévu à l'article 38 du Code judiciaire a été effectué au domicile du demandeur, ne justifie pas légalement sa décision que le délai d'appel a commencé à courir le 31 mai 2011 et a expiré le 30 juin 2011 et que la requête d'appel, déposée le 1^{er} juillet 2011, est irrecevable.

En cette branche, le moyen est fondé.

Par ces motifs :

La Cour,
Casse l'arrêt attaqué.
[...]

JUGEMENTS ET ARRÊTS

- Validité
- Signature(s)
- Impossibilité de signer d'un des trois juges (article 785, alinéa 1^{er}, C. jud.)
- Conditions
- Mention « absent à la signature » insuffisante

Cass. (1^{re} ch.), 6 avril 2014

Siég. : Ch. Storck (prés. et rapp.), D. Batselé, A. Fettweis (prés. sect.), A. Regout et S. Geubel.

Min. publ. : J.-Fr. Leclercq (prem. av. gén.).

Plaid. : M^e P.A. Foriers

(E. e.a. c. S. e.a.).

Si le président ou un des juges se trouve dans l'impossibilité de signer le jugement, le greffier en fait mention en bas de l'acte et la décision est valable sous la signature des autres membres du siège qui l'ont prononcé.

La mention « absent à la signature » ne suffit pas à cet effet.

I. La procédure devant la Cour.

Le pourvoi en cassation est dirigé contre le jugement rendu le 11 septembre 2012 par le tribunal de première instance d'Arlon, statuant en degré d'appel.

Le président de section Christian Storck a fait rapport.

Le premier avocat général Jean-François Leclercq a conclu.

II. Le moyen de cassation.

Les demandeurs présentent un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées.

Articles 92, § 1^{er}, 3^o, 779, 782, alinéa 1^{er}, 782bis, 785, alinéa 1^{er}, et 1042 du Code judiciaire, ledit article 92, § 1^{er}, 3^o, tel qu'il a été modifié par la loi du 3 août 1992, ledit article 782 tel qu'il a été modifié par la loi du 26 avril 2007 et ledit article 782bis tel qu'il a

p. 187, qui cite L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 424.

(21) C. CAMBIER, *op. cit.*, p. 188 et l'auteur de préciser : « L'on peut, par le recours à une image, rendre la distinction plus parlante. Le juge est

dans la situation de l'arbitre qui veille et est uniquement chargé de veiller au respect des règles du jeu. Les joueurs ont, aussi, à respecter cette règle. Cependant ce n'est pas en vue d'en assurer l'application, mais — s'y

conformant — pour gagner la partie : l'observation de la règle relève pour le joueur comme pour l'administrateur, des moyens à mettre en œuvre; le but n'est pas, comme pour l'arbitre, de faire triompher la règle elle-

même ».

(22) D. RENDERS, préface de Ph. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'État de Belgique, une histoire française*, Bruylant, 2012, p. 21.

(23) B.7.4.