

Les exigences de la motivation formelle par référence pour le tiers intéressé par la décision administrative

par David RENDERS

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

1. Les deux arrêts qui font l'objet de cette jurisprudence commentée¹ ont un point commun.

Par ces arrêts, le Conseil d'État réserve au tiers intéressé par la décision administrative un sort différent de celui qu'il réserve au destinataire de cette décision sur le point de savoir à quelles conditions il peut être recouru à une motivation formelle par référence.

2. L'extrait commun aux deux décisions qui retient l'attention et suscite le commentaire est le suivant : « La Cour constitutionnelle reconnaît 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' (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.13.4, [...]). Toutefois, cette garantie n'a pas un caractère absolu. Il est ainsi admis que la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, soit si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci.

Le destinataire se distingue du tiers intéressé, le premier étant celui à qui l'acte administratif doit être notifié en application d'une norme particulière.

Quant au tiers intéressé, il est de principe que l'acte attaqué n'est pas illégal si le document sur lequel s'appuie l'autorité pour motiver formellement sa décision lui est adressé postérieurement à la notification de l'*instrumentum*. En effet, reconnaître une conséquence identique pour le destinataire et pour les tiers intéressés au non-respect de la garantie existante en termes de motivation formelle par référence ferait dépendre, au péril de la sécurité juridique, la légalité de l'acte attaqué des notifications opérées au bénéfice de ceux-ci,

ces transmissions étant parfois assurées par d'autres personnes ou instances que l'autorité délivrante et bien après la notification de l'acte attaqué à son destinataire. S'il échet, le tiers intéressé peut solliciter la production du document administratif auquel se réfère l'auteur de l'acte attaqué en invoquant son droit à la publicité administrative passive, tel que consacré en vertu de l'article 32 de la Constitution, ou peut en obtenir la copie en ayant accès au dossier administratif produit dans le cadre du recours en annulation ».

À travers ces deux arrêts, le Conseil d'État estime ainsi que le destinataire direct de la décision administrative doit avoir connaissance du document auquel la décision administrative se réfère au plus tard au moment de la communication de cette décision, à la différence du tiers intéressé. La juridiction estime, en conséquence, que la critique soulevée par une partie requérante qui se trouve être un tiers intéressé par l'acte, et qui se plaint de n'avoir pas eu connaissance d'un ou de plusieurs documents auxquels l'acte se réfère au moment de la prise de connaissance de l'acte, doit être rejetée.

La solution serait « *de principe* »².

3. Les deux arrêts commentés ne se contentent pas d'aboutir à la solution qui vient d'être évoquée. Ils sont, par ailleurs, rendus dans le cadre d'une procédure en débats succincts, l'auditeur rapporteur estimant, dans chacune des deux affaires, que la motivation par référence dont il est fait usage dans l'acte se heurte de façon tellement manifeste aux enseignements jurisprudentiels en la matière qu'il pouvait se justifier de recourir à cette procédure accélérée en vue d'annuler les actes attaqués.

Dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt n° 260.945, l'Auditeur indique, dans son rapport, au titre des « principes applicables » à la résolution du litige, et références à l'appui, que :

1. C.E., arrêt B.F. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly, n° 260.945 du 7 octobre 2024, et arrêt B.V. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly, n° 260.946 du 7 octobre 2024 (ces deux arrêts ont fait l'objet d'une recension en bref dans le précédent numéro de la revue, 2025/2, pp. 154-155).
2. *Ibid.* Nous soulignons.

« Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce »³.

Monsieur l'Auditeur ajoute notamment que :

« [...] la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, soit si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci »⁴.

Dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt n° 260.946, l'Auditeur indique, quant à lui, dans son rapport, après s'être référé à plusieurs arrêts rendus dans les mois qui précèdent le dépôt de celui-ci, que :

« Il ressort de cette jurisprudence que la motivation par référence n'est admissible que lorsque soit le contenu du document référencé est reproduit dans l'acte, soit les destinataires de celui-ci en ont pris connaissance au plus tard en même temps que de la décision »⁵.

Les deux membres de l'Auditorat en charge des dossiers en cause estiment ainsi, tous deux, à la différence du Conseil d'État, que l'exigence de prise de connaissance du document auquel se réfère la décision administrative doit être, au plus tard, concomitante à la prise de connaissance de cette décision et ce, tant pour le destinataire direct de l'acte que pour le tiers intéressé à qui l'acte pourrait faire grief. Et, puisque la motivation formelle afférente aux actes en cause ne respecte pas cette exigence, les deux membres de l'Auditorat estiment que la critique est fondée.

4. Une question ne manque pas de se poser : face aux points de vue antagonistes du Conseil d'État et des membres de l'Auditorat dans ces affaires, lequel de ces points de vue faut-il préférer ?

5. L'on sait qu'au terme d'un parcours aussi long que sinueux⁶, le législateur fédéral adopte, le 29 juillet 1991, la loi « relative à la motivation formelle des actes administratifs » que l'on connaît⁷.

L'article 2 de cette loi consacre le principe suivant lequel les « actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1^{er} doivent faire l'objet d'une motivation formelle »⁸. L'article 3 ajoute que la motivation exigée « consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision »⁹, précisant que cette motivation « doit être adéquate »¹⁰.

Quant à l'article 1^{er}, auquel l'article 2 se réfère, il dispose que, 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 »¹¹ ;
- « Autorité administrative : les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État »¹² ;
- « Administré : toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives »¹³.

Eu égard aux termes de la loi, il apparaît donc que l'exigence de motivation formelle requise par le législateur impose que cette exigence soit accomplie « dans l'acte », lequel a vocation à « produire des effets juridiques » vis-à-vis d'« administrés » ou d'« administrations », en sachant que, nulle part dans le texte, il n'est question de ce que l'administration puisse pratiquer la motivation formelle par référence.

6. La lecture des travaux préparatoires ne dément pas celle qui vient d'être opérée du texte législatif.

7. Dans la proposition de loi déposée le 29 mars 1988 par le sénateur Etienne CEREXHE, on peut notamment lire ce qui suit :

« 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

3. Rapport de Monsieur l'Auditeur A. JOUSTEN, p. 13 (affaire portant le G/A 239.720/XIII-10.093).

4. *Ibid.*, p. 14 (affaire portant le G/A 239.720/XIII-10.093).

5. Rapport de Monsieur l'Auditeur adjoint N. LITVINE, p. 13 (affaire portant le G/A 239.723/XIII – 10.024).

6. Voir not. D. LAGASSE, « Faut-il rendre obligatoire la motivation des actes administratifs ? », *A.P.T.*, 1981/1, pp. 69-93 ; R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993/1, pp. 62-85.

7. *M.B.*, 12 septembre 1991.

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

9. Art. 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juillet 1991, *précitée*.

10. Art. 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, *précitée*.

11. Art. 1^{er}, 1^o, de la loi du 29 juillet 1991, *précitée*.

12. Art. 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 juillet 1991, *précitée*.

13. Art. 1^{er}, 3^o, de la loi du 29 juillet 1991, *précitée*.

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 »¹⁴.

Dans cette même proposition de loi, on peut lire un peu plus loin que :

- « L'auteur de la présente proposition entend poursuivre le but d'introduire dans le système administratif belge une législation visant à ériger en principe général l'obligation de motiver formellement les actes des autorités administratives, obligation qui constitue la contrepartie de ce droit fondamental qu'a l'administré d'être informé des motifs ayant conduit à la décision le concernant ».
- « En ce qui concerne les bénéficiaires du système proposé – les administrés –, il s'agissait de ne pas être trop restrictif non plus, de manière à permettre à d'autres personnes (physiques ou morales) que les nationaux de bénéficier du droit à la motivation des actes administratifs les concernant »¹⁵.
- « L'urgence ne peut en aucun cas constituer une échappatoire à l'obligation (art. 6). Une disposition contraire aurait inévitablement pour effet de vider le principe de sa substance, comme c'est souvent le cas dans les législations qui l'ont érigée en circonstance autorisant l'administration soit à ne pas motiver, soit à motiver postérieurement à la décision. Ici, les motifs étant considérés comme le corollaire obligé de la décision contenue dans l'acte, il ne peut être question d'opérer une dissociation. En effet, si l'autorité administrative décide dans un contexte d'urgence, et puisque sa décision se base de toute façon sur des motifs, il n'y a pas de raison pour que ces motifs ne soient pas exprimés dans le corps de l'acte »¹⁶.
- « Dans un souci d'offrir à tous les administrés les mêmes avantages, il a semblé beaucoup plus satisfaisant d'exiger une motivation automatique et une communication de la décision qui soit spontanée »¹⁷.
- « Enfin, il nous a paru utile d'exiger également la motivation des actes susceptibles de produire des effets à l'égard d'une autre autorité administrative. Dans cette hypothèse, c'est moins l'aspect

protecteur des destinataires des actes que les exigences d'une bonne collaboration entre les administrations qui sont envisagées. De même que les impératifs du contrôle administratif »¹⁸.

8. Dans la proposition de loi déposée le 14 décembre 1990 par les députés André LAGASSE, Antoinette SPAAK et Georges CLERFAYT, on peut notamment lire que « [l]es avantages de la motivation obligatoire sont au moins aussi importants pour l'administration que pour l'administré »¹⁹, que « [l]a motivation peut d'abord constituer un essai de persuasion des administrés que la mesure prise l'a été de manière justifiée »²⁰ et que :

« Les motifs doivent être notifiés ou publiés en même temps que l'acte lui-même : à défaut de quoi le but poursuivi serait manqué. La sanction d'une publication postérieure des motifs est explicitée au deuxième alinéa : on ne pourrait admettre que les délais de recours contre l'acte puissent prendre cours avant que les intéressés aient eu la possibilité de connaître les motifs »²¹.

9. Dans le rapport établi le 27 mars 1991 au nom de la Commission de l'Intérieur du Sénat, une discussion a lieu au sujet de la communication de l'acte et de sa motivation. Les débats démontrent que l'on est conscient que d'autres que le destinataire de l'acte peuvent être intéressés par l'acte et par sa motivation.

La question se pose de savoir comment procéder à ce sujet. Divers membres déclarent que la disposition qui envisage de traiter de la communication de l'acte n'est pas à sa place « dans un texte traitant de la motivation des actes administratifs »²². Le rapport relate alors que :

« L'auteur de la proposition est disposé à se rallier à cet avis, et à retirer [la disposition en cause].

Il est clair toutefois que lorsqu'un acte doit être motivé, la notification de la décision suppose à la fois la notification du dispositif de l'acte et de la motivation, c'est-à-dire, conformément à l'article 3, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Ceci résulte d'ailleurs de l'article 3, qui stipule que la motivation doit être reprise dans le corps même de l'acte.

La Commission fait sienne ce point de vue »²³.

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

15. *Ibid.*, p. 8.

16. *Ibid.*, p. 8.

17. *Ibid.*, p. 9.

18. *Ibid.*, p. 9.

19. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1990-1991, n° 1397/1, p. 4.

20. *Ibid.*, p. 4.

21. *Ibid.*, p. 6.

22. *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 215/3, p. 23.

23. *Ibid.*, p. 25.

10. Dans le rapport établi le 9 juillet 1991 au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales, de l'Éducation et de la Fonction publique de la Chambre des représentants, on peut encore lire que « la motivation des actes administratifs n'offrira pas seulement une meilleure protection au citoyen mais qu'elle constituera également une véritable garantie pour l'administration »²⁴ et que « cette obligation de motivation expresse offre des avantages au moins aussi importants pour l'administration que pour l'administré »²⁵.

11. Il résulte de la combinaison des extraits des travaux préparatoires qui sont ainsi rapportés que :

- La garantie consacrée par la loi du 29 juillet 1991 n'est pas offerte au seul destinataire de l'acte administratif, mais tantôt au « destinataire », tantôt au « citoyen », tantôt à « d'autres personnes (physiques ou morales) que les nationaux », tantôt à une « autorité administrative », tantôt – et surtout – à l'« administré », « administré » étant le terme générique que retient, du reste, le législateur dans le texte aujourd'hui en vigueur et que celui-ci définit comme « toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives »²⁶.
- L'exigence de motivation formelle n'est, par ailleurs, pas liée à l'opération de communication de l'acte, mais au contenu de celui-ci, ce que le législateur traduit, dans le texte aujourd'hui toujours en vigueur, par l'exigence de motivation « dans l'acte »²⁷.

À aucun moment, il n'est, par ailleurs, question, dans les travaux préparatoires, de motivation formelle par référence.

12. C'est, en réalité, la jurisprudence du Conseil d'État qui, par une tolérance, admet que l'autorité administrative à qui s'impose l'exigence de motivation formelle dans le contenu de l'acte peut, si l'on ose dire, se simplifier la tâche en motivant ses décisions par référence à un ou à plusieurs documents.

Le Conseil d'État n'autorise toutefois pas le recours à ce procédé sans en assortir l'utilisation de conditions strictes, lesquelles ont été répétées à maintes reprises par la juridiction.

- La *première condition* tient en ce que le document auquel il est référé doit exister et être motivé en la forme, répondant, dès lors, lui-même, aux exigences de la loi du 29 juillet 1991²⁸. Il en résulte notamment que la référence faite à des observations formulées oralement n'est pas admissible²⁹.
- La *deuxième condition* tient en ce que le document auquel il est référé doit être connu du destinataire au plus tard au moment de la communication de l'acte³⁰, étant entendu que le document peut être annexé à l'acte à l'occasion de cette communication³¹ ou, le cas échéant, reproduit dans l'acte, tout au moins en substance³². Selon le cas, la communication de l'acte dont il est question se matérialise par une notification³³ ou par une simple prise de connaissance³⁴.
- La *troisième condition* tient, enfin, à ce que l'auteur de la décision doit avoir fait sien le contenu du ou des documents auxquels la décision administrative se réfère³⁵.

La réunion des trois conditions est impérative pour rencontrer les exigences jurisprudentielles consacrées par le Conseil d'État. À défaut de remplir l'une d'entre elles, l'acte querellé est entaché d'illégalité et, partant, doit être censuré.

13. Bien que ni le texte de la loi, ni les travaux préparatoires à l'adoption de ce texte n'évoquent la motivation formelle par référence, l'on est d'avis que la tolérance jurisprudentielle reconnue par le Conseil d'État peut se justifier.

Cette tolérance permet, en effet, à l'autorité administrative d'économiser un temps et des moyens précieux, à l'heure où le temps n'a jamais couru aussi vite et où les moyens ne vont pas en augmentant. Sur tout, cette tolérance est encadrée par des conditions qui, si elles sont respectées, permettent à l'administré de bénéficier pleinement de la garantie offerte par la

24. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1990-1991, n° 1595/4, p. 2.

25. *Ibid.*, p. 4.

26. Art. 1^{er}, troisième tiret, de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

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

28. Voir not. C.E., arrêt *Braginsky*, n° 223.713 du 4 juin 2013 ; C.E., arrêt *Rosenoër*, n° 239.994 du 28 novembre 2017. Voir not., en ce sens, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 22^e éd., Brussel, Wolters-Kluwer, 2021, p. 926, et les réf. citées.

29. Voir not. C.E., arrêt *Lardinoy*, n° 239.682 du 27 octobre 2017.

30. Voir not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2022, p. 400 ; 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. 848.

31. Voir not. C.E., arrêt *F.M.*, n° 256.680 du 2 juin 2023 ; C.E., arrêt *P.R.*, n° 256.709 du 7 juin 2023 ; C.E., arrêt *P.V.*, n° 258.308 du 21 décembre 2023 ; C.E., arrêt *Ville d'Andenne*, n° 258.918 du 26 février 2024 ; C.E., arrêt *M.L.*, n° 259.290 du 27 mars 2024. Voir également la jurisprudence citée par R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *op. cit.*, p. 76, note 99, la jurisprudence citée par Y. MOSSOUX, « La motivation formelle des actes administratifs », note sous C.E. (Ive 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. 691.

32. Voir not. C.E., arrêt *M.L.*, n° 259.290 du 27 mars 2024 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Ligue des droits humains et crts*, n° 261.969 du 10 janvier 2025.

33. Voir not. C.E., arrêt *Dupont et crts*, n° 90.447 du 25 octobre 2000.

34. Voir not. C.E., arrêt *De Jonghe*, n° 99.090 du 25 septembre 2001 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Ligue des droits humains et crts*, n° 261.969 du 10 janvier 2025.

35. Voir not., dans la jurisprudence du Conseil d'État, C.E., arrêt *S.A. Gralex*, n° 88.229 du 26 juin 2000 ; C.E., arrêt *Société privée à responsabilité limitée BEL AIR*, n° 258.998 du 29 février 2024 ; C.E., arrêt *Ville de Tubize*, n° 259.651 du 26 avril 2024 ; C.E., arrêt *Société privée à responsabilité limitée BEL AIR*, n° 258.998 du 29 février 2024. Voir, également, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, Cass., 29 mars 2019, C.18.0023.N-C.18.0227.N.

loi du 29 juillet 1991 : celle de pouvoir identifier les raisons qui sous-tendent la décision administrative en même temps qu'il en prend connaissance ; de pouvoir discuter de ces raisons avec l'administration à compter de cet instant ; de pouvoir rechercher, avec elle, d'éventuels aménagements ; et de pouvoir, si besoin, évaluer l'opportunité d'un recours, administratif ou juridictionnel, à l'encontre de cette décision, de façon à pouvoir l'introduire dans le délai requis.

C'est toutefois, aussi, pour autant qu'on garde à l'esprit qu'il s'agit seulement d'une tolérance, laquelle est soigneusement encadrée par des limites qui assurent à l'administré le plein et entier respect de la garantie qui lui est consentie, en sorte que cette tolérance ne saurait ni effacer, ni même restreindre, tout ou partie de cette garantie.

14. Eu égard aux considérations qui précèdent, l'on estime devoir appuyer le point de vue défendu par les membres de l'Auditorat en charge des affaires ayant donné lieu aux deux arrêts commentés plutôt que la solution préconisée, dans ces mêmes arrêts, par le Conseil d'État.

À la différence du point de vue exprimé par les auditeurs-rapporteurs, la solution à laquelle aboutit le Conseil d'État ne permet pas à tout administré de prendre connaissance de l'intégralité de la motivation formelle de l'acte administratif qui produit des effets juridiques à son égard au moment de la communication de la décision. La juridiction garantit la chose au destinataire de l'acte – envisagé au sens strict du terme –, mais non au tiers intéressé dont nul ne saurait pourtant contester qu'il est un « administré » comme un autre³⁶, au point qu'il est autorisé à introduire un recours si l'acte lui cause grief³⁷, ce qui n'est, du reste, pas démenti dans les arrêts commentés³⁸.

Dans cette perspective, si l'autorité administrative décide de recourir à la motivation formelle par référence, elle est tenue de respecter la triple condition y relative et ce, à l'égard de l'ensemble des administrés, qu'ils soient ou non destinataires au sens strict de l'acte et qu'une notification soit ou non obligatoire à leur égard.

Le sens de la garantie consacrée, depuis le 29 juillet 1991, tient, en effet, en ce que, dès le moment où il

a communication de la décision administrative, l'administré doit pouvoir identifier les raisons qui sous-tendent la décision en cause en même temps qu'il prend connaissance de celle-ci. Il doit pouvoir discuter de ces raisons avec l'administration à compter de cet instant. Il doit pouvoir rechercher, avec elle, d'éventuels aménagements. Il doit pouvoir, si besoin, évaluer l'opportunité d'introduire un recours, administratif ou juridictionnel, à l'encontre de cette décision³⁹.

En considérant que le tiers intéressé par une décision administrative ne doit pas connaître le ou les documents auxquels la décision se réfère au moment où il prend connaissance de celle-ci, il apparaît que ce tiers ne bénéficie pas de la garantie consistant à connaître simultanément le dispositif de la décision prise et les motifs qui sous-tendent celle-ci, ce qui contrevient aux articles 1^{er}, 2 et 3 combinés de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

15. La circonstance que le tiers intéressé ne se voit pas notifier officiellement la décision par l'auteur de celle-ci mais en obtienne connaissance par un autre canal, ce qui pourrait conduire à des incertitudes quant au point de savoir si le tiers a pu prendre connaissance du ou des documents auxquels l'acte administratif se réfère en même temps que cet acte, ne convainc guère.

L'incertitude dont il est question n'est pas nécessairement propre au mode de communication grâce auquel l'administré reçoit connaissance de la décision administrative. Tant au travers d'une notification opérée par l'auteur de l'acte lui-même que par le biais d'une simple prise de connaissance, des incertitudes peuvent naître lorsque, dans l'*instrumentum* de l'acte, l'auteur se réfère à un ou plusieurs autres documents. En quelque sorte, l'autorité administrative, qui gagne en rapidité et en moyens, s'expose, dans le même temps, à une incertitude qu'elle prend le risque de générer.

L'on peut certes convenir que le risque encouru dont il est question est plus élevé si le mode de communication de l'acte est la prise de connaissance, que s'il s'agit de la notification. Mais l'autorité administrative sait que la décision qu'elle prend fera grief tantôt à

36. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir not. C.C., arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, cité dans les arrêts commentés, et note A. COPPENS, « Exit bestuurlijke lus », *N.J.W.*, 2015, pp. 690-691 ; également S. DE SOMER, « Heeft de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de Wet Motivering Bestuurshandelingen, grondwettelijke waarde ? », noot GwH 8 mei 2014, n° 74/2014, GwH 16 juli 2015, n° 103/2015 en GwH 29 oktober 2015, n° 152/2015, *C.D.P.K.*, 2016/1, pp. 59-70 ; également C.C., arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014 et note F. BELLEFLAMME et J. BOURTEMBOURG, « Requiem pour la boucle ? », obs. sous C.C., arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, *J.T.*, 2014, pp. 480-482 ; D. RENDERS, « La boucle administrative ne serait-elle pas bouclée ? », obs. sous C.C., arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, *J.L.M.B.*, 2014, pp. 1201-1211 ; A.-S. VANDAELE, « Grondwettelijk Hof 8 mei 2014, nr. 74/2014 : de vernietiging van de bestuurlijke lus bij de RVVB als voorbode voor de vernietiging van de bestuurlijke lus bij de RVS ? », *C.D.P.K.*, 2014/4, pp. 428-439. Dans la jurisprudence du Conseil d'État, voir not. C.E., arrêt *A.S.B.L. LRBPO*, n° 172.784 du 27 juin 2007.

37. Voir not. C.E., arrêt *Corneau*, n° 86.732 du 7 avril 2000.

38. C.E., arrêt *B.F. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly*, n° 260.945 du 7 octobre 2024 ; C.E., arrêt *B.V. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly*, n° 260.946 du 7 octobre 2024.

39. Voir not., en ce sens, I. OPDEBEEK et A. COOLSAET, « Sancties bij schending van de wet motivering bestuurshandelingen », in I. OPDEBEEK et A. COOLSAET (éd.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 214. Également Y. MOSSOUX, « La motivation formelle des actes administratifs », note 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. 683.

son destinataire – lequel devra se voir notifier l'acte –, tantôt au tiers intéressé – lequel pourrait n'être mis au courant de l'adoption de l'acte que par une simple prise de connaissance –. Et elle sait aussi que la possibilité de recourir à la motivation formelle par référence constitue une tolérance du juge, laquelle est encadrée par des limites strictes qui garantissent que l'exigence législative soit, même en ce cas, préservée.

Mais il y a plus. Au cas où une personne qui n'est pas le destinataire direct de la décision a connaissance de celle-ci, il a, en général, à ce stade, connaissance de la seule existence de la décision et va chercher à en obtenir la communication officielle par l'administration, le cas échéant sur la base des règles applicables en matière de publicité passive. À la réception de cette communication, la personne en cause sera ainsi placée dans une situation en tout point comparable à celle du destinataire direct de l'acte qui, lui, s'était vu notifier la décision par l'administration sans avoir à la demander. Même si la jurisprudence n'est, hélas, pas toujours parfaitement constante sur ce point, c'est, en principe, au moment où la personne en cause a connaissance du contenu de l'acte – et donc quand il a obtenu la communication qu'il a demandée – que le délai de soixante jours commence à courir, cette personne devant, bien évidemment, faire preuve de diligence et ne pas « retarder à son gré le point de départ du délai de recours »⁴⁰.

Dans ces conditions, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle le standard de protection d'un tiers intéressé devrait, en matière de motivation formelle par référence, diminuer, *contra legem*, au profit d'une autorité qui connaît, par avance, le cadre législatif dans lequel elle doit inscrire son action et qui peut, par avance, mesurer le risque qu'elle encourt dans l'hypothèse où elle décide de se faciliter la vie en mettant à profit la tolérance jurisprudentielle qui lui est consentie, mais qui n'en demeure pas moins stricte.

En retenant la solution dégagée dans les arrêts commentés, le Conseil d'État en vient à renverser les perspectives : il modifie le cadre strict dans lequel l'administration peut recourir à la motivation formelle par référence et, partant, diminue le degré de protection de certains administrés, au motif d'une incertitude causée par l'usage d'une technique qui n'est qu'une tolérance, dont l'administration peut faire usage ou non, et dont elle connaît, par avance, le caractère potentiellement risqué.

Du reste, n'était-ce pas précisément la raison pour laquelle les auteurs de la loi du 29 juillet 1991 réclamaient une motivation « *dans l'acte* »⁴¹ ?

16. L'on ne partage pas davantage l'argument suivant lequel le tiers intéressé pourrait, après avoir pris connaissance de la décision, en solliciter les motifs *a posteriori*, au besoin par le biais de la publicité administrative dite passive.

L'exigence de la loi requiert, *a minima*, la concomitance entre la prise de connaissance de la décision et les motifs qui en sont le soutien. Encore une fois, l'idée est de permettre à l'administré d'identifier les raisons qui sous-tendent la décision en cause en même temps qu'il prend connaissance de celle-ci ; de discuter de ces raisons avec l'administration à compter de cet instant ; de pouvoir rechercher, avec elle, d'éventuels aménagements ; et de pouvoir, si besoin, évaluer l'opportunité d'introduire un recours, administratif ou juridictionnel, à l'encontre de cette décision.

L'obtention *a posteriori* de la motivation formelle d'une décision est non seulement contraire au texte, mais affecte les objectifs du législateur qui ont été rappelés⁴².

La jurisprudence a, du reste, déjà eu l'occasion d'affirmer que le recours à la publicité passive telle que consacrée par les multiples législations y afférentes sur la base de l'article 32 de la Constitution, ne peuvent servir à corriger le défaut de connaissance du ou des documents auxquels l'administration se réfère dans la motivation de son acte et dont l'administré n'aurait pas, ou pas eu, connaissance au plus tard en même temps qu'il prend connaissance de la décision administrative proprement dite.

Dans un arrêt rendu par le Conseil d'État le 20 décembre 2002, on peut, en effet, lire :

« [...] ; que la motivation par référence à un document inconnu du destinataire de cet acte ne peut être qualifiée d'adéquate, au sens de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, précitée ; que c'est à tort que la partie adverse soutient que ne doit pas être motivée la décision dont le destinataire connaît préalablement les motifs, une telle exception à la règle de motivation formelle n'étant pas prévue par la loi du 29 juillet 1991, précitée ; que, par ailleurs, la possibilité offerte à la requérante d'obtenir communication de l'avis de la Commission [de formation en cause] en application de la loi du 11 avril 1994 [sur la publicité de l'administration] ne dispensait nullement la partie adverse de lui en donner connaissance dans la mesure où elle entendait s'y référer dans la motivation de la décision attaquée ; que la communication de cet avis en annexe au dernier mémoire ne peut, à l'évidence,

40. C.C., arrêt n° 120/2024 du 14 novembre 2024, B.23.2., et la jurisprudence citée par la Cour constitutionnelle. Voir également D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 173-174.

41. *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 215/3, p. 25.

42. Voir, en ce sens, Y. MOSSOUX, « La motivation formelle des actes administratifs », note sous C.E. (IVe 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., pp. 683 et 692.

corriger cette illégalité ; qu'il s'ensuit que le moyen est fondé »⁴³.

17. L'argument suivant lequel le tiers intéressé pourrait prendre connaissance du ou des documents administratifs auxquels il est fait référence dans la motivation formelle « en ayant accès au dossier administratif produit dans le cadre du recours en annulation »⁴⁴, n'est pas non plus admissible.

La lecture des travaux préparatoires révèle, on l'a vu, qu'un des objectifs poursuivis par le législateur est de permettre à l'administré d'être informé des motifs de l'acte pour prendre attitude en toute connaissance de cause et, notamment, décider s'il choisit d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État⁴⁵.

C'est, comme on le relève en doctrine, pour mettre fin aux recours à l'aveuglette que la loi du 29 juillet 1991 a été adoptée⁴⁶.

La Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose lorsqu'elle juge que :

« 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 »⁴⁷.

Dans cette perspective, un enseignement qui en revient à l'état de fait que dénonçaient la doctrine et les auteurs du texte législatif, et que la législation contre-carre désormais, ne saurait être partagé.

18. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il faut, à notre estime, considérer que les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la motivation formelle par référence valent, de façon strictement égale, tant pour le destinataire de l'acte en cause que pour le tiers intéressé.

C'est, à notre sens, cette solution – et cette solution seule – qui, pour reprendre les termes des arrêts commentés, est... « *de principe* ».

19. L'on ne saurait toutefois achever le présent commentaire sans ajouter deux réflexions de nature à appréhender, sous des angles complémentaires, la difficulté qu'a perçue le Conseil d'État dans les arrêts commentés, mais que la juridiction a résolue par le canal – à notre estime impropre – de la légalité.

20. Il y a, d'une part, que, comme tout moyen qui n'est pas d'ordre public⁴⁸, la critique déduite de la violation de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » impose au requérant de disposer d'un intérêt au moyen⁴⁹.

Que le requérant soit le destinataire direct de l'acte ou un tiers intéressé, il ne saurait valablement contester la légalité d'une décision administrative motivée par référence à un document dont il n'aurait pas eu connaissance, qu'à la condition de démontrer un intérêt au moyen.

La circonstance qu'il ait eu connaissance du document auquel la décision administrative se réfère après avoir eu connaissance de cette décision, mais avant d'avoir introduit un recours en annulation qui contient cette critique, pourrait donner lieu à discussion sur ce point, ce que le Conseil d'État a, du reste, parfois jugé⁵⁰.

21. Il y a, d'autre part, qu'ainsi qu'on l'a déjà relevé, la prise de connaissance de la décision administrative par un tiers va, en général, conduire ce dernier à solliciter officiellement la communication de la décision auprès de l'autorité, laquelle procédera, en réalité, comme vis-à-vis du destinataire direct, à une véritable notification – ici non obligatoire –, à la réception de laquelle le point de départ du délai de recours en annulation devrait commencer à courir⁵¹.

Comme on le sait, il est, en effet, considéré que si l'événement qui déclenche la computation du délai de recours n'est ni la publication de l'acte, ni sa notification, mais la prise de connaissance de ce dernier, le délai de soixante jours ne commence à courir qu'au moment où la personne en cause a connaissance du contenu de l'acte – et, donc, quand elle a obtenu la communication demandée –, cette personne devant, bien évidemment, faire preuve de diligence et ne pas

43. C.E., arrêt *Association sans but lucratif Academy of Security*, n° 114.070 du 20 décembre 2002. Voir également C.E., arrêt *Buyse*, n° 196.669 du 6 octobre 2009. En ce sens, voir P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2008, p. 186 ; S. DENYS, « Motivering door verwijzing naar adviezen », noot onder RvS, 5 mei 2011, nr 212.964, nv Fun Belgium, *T.B.P.*, 2012, p. 449.

44. C.E., arrêt *B.F. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly*, n° 260.945 du 7 octobre 2024 ; C.E., arrêt *B.V. et A.S.B.L. Comité de Quartier de la Vallée du Bailly*, n° 260.946 du 7 octobre 2024.

45. Cf. *supra* : n° 7 et 8.

46. Voir not. I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht, Grondslagen en beginselen*, 2^e ed., Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2019, p. 438 ; dans le même sens, 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, p. 45.

47. C.C., arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, B.9.5. Voir également, dans la jurisprudence du Conseil d'État, C.E., arrêt *Flahaut*, n° 68.277 du 24 septembre 1997.

48. La jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que la critique de légalité déduite de la violation de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » n'est pas d'ordre public (voir not. C.E., arrêt *Normand*, n° 185.635 du 7 août 2008 ; C.E., arrêt *Kisalu*, n° 236.824 du 19 décembre 2016).

49. Voir, à cet égard, l'art. 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973. Sur l'intérêt au moyen, voir not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., pp. 152-159.

50. Voir, à cet égard, P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 506-507, et les réf. cit.

51. Cf. *supra* : n° 15.

retarder à son gré le point de départ du délai de « recours »⁵².

La difficulté que semble percevoir le Conseil d'État dans les arrêts commentés, si elle ne saurait être résolue par le canal de la légalité qui conduit improprement à diminuer le standard de protection du tiers intéressé en matière de motivation formelle, peut l'être – et, du reste, en général, l'est déjà – par le biais du délai de recours en annulation au Conseil d'État qui ne peut, en logique – et, désormais, pour respecter la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁵³ –, commencer à courir qu'une fois que le tiers intéressé a sollicité et obtenu la communication de la décision par l'autorité.

22. Il va sans dire qu'une fois que le tiers a pris connaissance de l'existence de la décision administrative qu'il ne s'est, par hypothèse, pas vu notifier au titre de l'obligation de notification obligatoire, il

doit – on le répète – faire preuve de diligence et ne pas « retarder à son gré le point de départ du délai de recours »⁵⁴.

Mais il va également sans dire que ce tiers intéressé, qui est un administré comme un autre, pourra critiquer la légalité de la décision administrative si, l'ayant reçue officiellement de l'autorité, celle-ci contient une motivation par référence à un ou à des documents dont il n'aurait toujours pas eu connaissance au moment de cette communication officielle...

23. À notre sens, donc, ce n'est pas le canal de la légalité mais ceux de l'intérêt au moyen et de la prise de cours du délai de recours à compter d'une communication de l'autorité opérée sur demande qui sont à même de rencontrer la difficulté de terrain que le Conseil d'État a, semble-t-il, cherché à résoudre dans les arrêts commentés.

52. Voir not. C.C., arrêt n° 120/2024 du 14 novembre 2024, B.23.2., et la jurisprudence citée par la Cour constitutionnelle. Voir également D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État, op. cit.*, pp. 173-174.

53. C.C., arrêt n° 120/2024 du 14 novembre 2024, B.23.2.

54. *Ibid.*