

Numéro du rôle : 1873
Arrêt n° 55/2001 du 8 mai 2001

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite G. De Baets, du juge honoraire J. Delruelle et du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### *I. Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 84.267 du 21 décembre 1999 en cause de la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. et la s.a. Betonac-Beton contre la « Vlaamse Milieumaatschappij » et la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 janvier 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Le législateur national a-t-il, en adoptant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement ses articles 2 et 3, méconnu les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en ce que ces articles 2 et 3 sont applicables aux actes administratifs des Régions et des Communautés ? »

### *II. Les faits et la procédure antérieure*

La « Vlaamse Milieumaatschappij » (« Société flamande pour l'environnement », ci-après « V.M.M. ») a procédé à une adjudication publique de travaux à effectuer à une installation d'épuration des eaux d'égout.

Huit soumissions ont été déposées; les parties requérantes dans la procédure devant le Conseil d'Etat, à savoir la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. et la s.a. Betonac-Beton, ont déposé ensemble l'offre la plus basse.

Le 3 août 1992, le ministre compétent du Gouvernement flamand a attribué le marché à la s.a. Ways & Freytag, qui avait déposé la deuxième offre la plus basse. Cette décision d'attribution était motivée comme suit : « Vu la proposition de la V.M.M. et l'avis de l'Inspection des finances du 24 juillet 1992.

La s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. et la s.a. Betonac-Beton invoquent ensemble, dans la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat, une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, parce que la motivation de la décision attaquée se limite à un renvoi à l'avis de la V.M.M., lequel ne leur a toutefois pas été communiqué en même temps que la décision.

La V.M.M. répond que la loi du 29 juillet 1991 ne s'applique pas à la décision litigieuse, étant donné qu'en vertu des lois sur la réforme de l'Etat, la compétence d'imposer l'obligation de motivation formelle à un organisme public flamand tel que la V.M.M. appartient exclusivement au Parlement et au Gouvernement flamands.

La V.M.M. demande au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle quant à la compatibilité des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 avec les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

### *III. La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 janvier 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 mars 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 mars 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- la « Vlaamse Milieumaatschappij », ayant son siège social à 9320 Erembodegem, A. Van de Maelestraat 96, par lettre recommandée à la poste le 8 avril 2000;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 14 avril 2000;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2000;

- la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E., ayant son siège social à 1160 Bruxelles, avenue Hermann-Debroux 40-42, et la s.a. Betonac-Beton, ayant son siège social à 3800 Saint-Trond, Hasseltsesteenweg 115, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 septembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- « la Vlaamse Milieumaatschappij », par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 2000;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000;

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000.

Par ordonnances des 29 juin 2000 et 20 décembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 26 janvier 2001 et 26 juillet 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 janvier 2001, le président G. De Baets a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 25 janvier 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 février 2001.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 26 janvier 2001.

A l'audience publique du 14 février 2001 :

- ont comparu :

. Me I. Dermaux *loco* Me J.-J. van Raemdonck, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. et la s.a. Betonac-Beton;

. Me S. Clinck *loco* Me M. Ballon, avocats au barreau d'Anvers, pour la « Vlaamse Milieumaatschappij »;

- . Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- . Me S. Depré *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- . Me M. Bauwens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Position de la V.M.M., partie défenderesse devant la juridiction a quo*

A.1.1. La V.M.M. souligne que l'obligation de motivation imposée par la loi du 29 juillet 1991 devrait en principe également s'appliquer à la décision de la V.M.M., puisque l'article 1er de cette loi définit les actes administratifs qui y sont soumis et ne fait à cet égard aucune distinction selon que ces actes administratifs ont été posés par une autorité administrative relevant de l'autorité fédérale ou des gouvernements communautaires et régionaux.

La V.M.M. affirme qu'il y a en principe excès de compétence de la part du législateur fédéral en tant que celui-ci impose des obligations aux administrations des communautés et des régions, alors qu'elles agissent dans les limites de leurs compétences respectives.

A.1.2. Selon la V.M.M., la question se pose de savoir si cet excès de compétence peut être justifié eu égard au respect des droits fondamentaux qui sont en jeu.

Mais même s'il existait un droit fondamental, cela ne saurait justifier l'excès de compétence du législateur fédéral. En effet, selon la V.M.M., le droit fondamental existe en soi, sans qu'il soit nécessaire de le traduire de manière concrète. La situation qui existait antérieurement à la loi du 29 juillet 1991 confirme cette thèse.

En outre, la loi ne peut être réputée applicable aux administrations des communautés et des régions, en sorte que ce régime antérieur est ou était encore applicable jusqu'à ce que ces administrations disposent d'une législation propre. S'agissant de la Région flamande, ce droit a été concrétisé par le décret du 23 octobre 1991, entré en vigueur le 27 novembre 1992, donc après l'adoption de la décision attaquée.

##### *Position du Gouvernement wallon*

A.2.1. Selon le Gouvernement wallon, la motivation formelle des actes administratifs relève de la notion de « transparence administrative ». Cette notion recouvre l'ensemble des moyens visant à améliorer les relations entre l'administration et les administrés.

Il n'existe toutefois aucune règle de répartition des compétences qui déterminerait qui de l'Etat, des communautés ou des régions est compétent pour imposer aux autorités administratives l'obligation de motiver formellement les actes administratifs.

Le Gouvernement wallon souligne cependant que, depuis le 18 juin 1993, la Constitution reconnaît le droit à la publicité de l'administration. Ce droit constitue un autre aspect de la notion de « transparence administrative ».

Il y a plusieurs normes de nature législative qui organisent le droit à la publicité de l'administration. Il s'agit notamment du décret flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand. L'article 1er de ce décret dispose que celui-ci s'applique aux documents administratifs de l'administration du ministère de la Communauté flamande et des établissements qui relèvent de celle-ci et de la Région flamande.

Selon le Gouvernement wallon, il convient d'observer que l'article 3 de ce décret et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ont le même objet : imposer une obligation de motivation formelle des actes administratifs pris par les autorités administratives flamandes. Dans un système de répartition exclusive des compétences, il faut nécessairement voir dans cette situation un excès de compétence de la part soit de l'autorité fédérale soit de la Communauté flamande.

A.2.2. Le Gouvernement wallon souligne que la section de législation du Conseil d'Etat considère que la matière de la motivation formelle des actes administratifs relève de la compétence du législateur fédéral. La raison en est double.

L'obligation de motivation formelle peut, d'une part, être considérée comme étant un droit fondamental du citoyen à l'information dans ses rapports avec l'administration. Les libertés fondamentales ont toujours été placées sous la compétence du législateur fédéral, parce qu'il ne se conçoit pas que, dans un même Etat, ces libertés puissent être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être.

L'obligation de motivation formelle peut, d'autre part, aussi être considérée comme une garantie essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. Cette obligation permet aussi au citoyen et au juge de vérifier en pleine connaissance de cause la régularité de la décision litigieuse. Le contrôle de la légalité s'en trouve, dans une très large mesure, facilité.

En outre, dans son arrêt n° 14/91, la Cour semble envisager les droits fondamentaux comme une matière en soi qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, au titre de compétence résiduelle.

Dans son arrêt n° 17/97, la Cour a considéré qu'en adoptant l'article 32 de la Constitution, le Constituant a « érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental ». Si l'on admet que le droit à la publicité de l'administration et l'obligation de motivation formelle constituent des facettes différentes de la « transparence administrative », il faudrait en déduire que l'obligation de motivation formelle constitue elle-même un droit fondamental pour les administrés.

A.2.3. Le Gouvernement wallon expose que, dans un autre avis, la section de législation du Conseil d'Etat a en revanche considéré que l'autorité fédérale ne peut s'immiscer dans l'exercice par les régions et les communautés des compétences qui leur appartiennent.

Il est renvoyé, à ce sujet, à l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il découle de cet article que les collectivités fédérées sont exclusivement compétentes, sans intervention possible de l'autorité fédérale, pour organiser leur propre administration et décider le mode de fonctionnement de celle-ci.

A.2.4. Selon le Gouvernement wallon, il convient de conclure de ce qui précède qu'il existe au moins des doutes et des incertitudes quant à l'autorité compétente pour imposer une obligation de motivation formelle des actes administratifs pris par les autorités communautaires et régionales.

Selon le Gouvernement wallon, il doit être constaté que l'obligation de motivation formelle est une modalité de fonctionnement et d'organisation de l'administration, rendant impossible une quelconque immixtion de l'autorité fédérale. La manière dont les actes administratifs doivent être rédigés est une question qui touche à l'organisation interne de l'administration et à laquelle l'autorité fédérale doit rester étrangère.

A.2.5. Le Gouvernement wallon relève aussi que lorsque l'article 32 de la Constitution prescrit une intervention de la loi, du décret ou de l'ordonnance, il consacre ainsi le principe selon lequel l'autorité fédérale, les communautés et les régions sont toutes compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour régler la publicité

de leur administration. Si l'on admet dès lors que la motivation formelle et la publicité de l'administration font toutes deux partie du concept de « transparence administrative », on ne peut justifier qu'il leur serait réservé un sort différent.

A.2.6. A supposer même que l'obligation de motivation formelle soit considérée comme l'expression d'un droit fondamental, on ne saurait soutenir, selon le Gouvernement wallon, que la compétence des communautés et des régions dans ces matières soit exclue. En effet, dans l'article 32 de la Constitution, le Constituant a prévu l'intervention, à côté de la loi, du décret et de l'ordonnance, et il remet par conséquent en cause la règle selon laquelle la prise en charge des droits et libertés fondamentaux relèverait exclusivement de l'autorité fédérale.

#### *Position du Gouvernement de la Communauté française*

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française souligne que la motivation formelle obligatoire protège de toute arbitraire administratif et garantit une meilleure administration.

A.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française observe également que les propositions de loi qui se sont succédées relativement à la publicité et à la motivation des décisions administratives procèdent toutes de la volonté de leurs auteurs de consacrer l'existence d'un droit fondamental chez les administrés.

Le Gouvernement de la Communauté française souligne que, selon une doctrine dominante, le rattachement à un droit fondamental de l'obligation de motiver a comme conséquence que le législateur fédéral est compétent pour l'imposer, avec la même force et la même évidence, à toutes les autorités administratives belges.

Selon la partie intervenante, il ressort des avis de la section de législation du Conseil d'Etat que le législateur fédéral n'excède pas les compétences qui sont les siennes en imposant aux communautés et aux régions une obligation générale et minimale de motivation formelle des actes de leurs administrations respectives. Cette obligation de motivation est l'expression d'un droit fondamental dont l'exercice ne saurait recevoir une application différenciée au sein de l'Etat et dont le contrôle juridictionnel relève, quant à son fonctionnement et à son organisation, également de la compétence du même législateur.

A.3.3. Le Gouvernement de la Communauté française estime que la compétence du législateur fédéral trouve aussi sa source dans le champ des compétences résiduelles de l'autorité fédérale et ce, à défaut pour la Constitution ou des lois prises en vertu de celle-ci d'avoir autrement défini une telle matière ou bien de l'avoir spécialement attribuée aux entités fédérées.

Cette solution trouve un appui dans l'arrêt n° 14/91 de la Cour par lequel celle-ci a tranché, suite à une question préjudicielle, un conflit de compétence apparu à propos du droit de réponse. Cet arrêt a été compris comme ayant pour portée de faire des droits fondamentaux une matière en soi, détachée de l'un ou l'autre des blocs de compétence élaborés par la loi spéciale.

A.3.4. Le Gouvernement de la Communauté française conclut que le législateur fédéral n'a pas méconnu les règles répartitrices de compétences.

#### *Position des requérants devant le juge a quo*

A.4.1. A propos des dispositions constitutionnelles, législatives et décrétales invoquées par les différentes parties, les parties requérantes observent que :

a) les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 portent exclusivement sur la motivation formelle des actes administratifs et non pas sur la publicité de l'administration. La publicité de l'administration est réglée, pour ce qui concerne les administrations fédérales, par la loi du 11 avril 1994;

b) le décret flamand du 23 octobre 1991 porte principalement sur la publicité des documents administratifs. Seul l'article 13 de ce décret traite de la motivation des actes administratifs;

c) l'article 32 de la Constitution porte uniquement sur la publicité passive de l'administration et non pas sur l'obligation de motivation formelle.

A.4.2. Les parties requérantes estiment que la loi du 29 juillet 1991 ne viole pas les règles répartitrices de compétences. Elles renvoient à cet égard aux différents avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui ont démontré la compétence du législateur fédéral pour régler de façon générale l'obligation de motivation formelle.

Les communautés et les régions ont toutefois la possibilité, à l'occasion de l'organisation de leurs interventions administratives ou de l'exercice de leur compétence réglementaire dans les matières qui sont de leur ressort, de fixer des règles allant dans la ligne ou précisant les dispositions fixées par le législateur fédéral. Ce principe a été explicitement reconnu par l'article 13, § 2, du décret du 23 octobre 1991.

A.4.3. Les parties requérantes observent en outre que la disposition répartitrice de compétences de l'article 32 de la Constitution ne s'applique pas à l'obligation de motivation formelle, parce que cette dernière se distingue de la publicité de l'administration et n'est pas visée par cette disposition constitutionnelle.

En outre, la législation relative à la motivation formelle ne saurait être considérée, eu égard à sa finalité, comme une réglementation adoptée en vertu de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition constate en effet simplement que chaque communauté et chaque région dispose de sa propre administration, de ses propres institutions et de son propre personnel et ne concerne donc aucunement l'obligation de motivation formelle qui a pour but de permettre à l'administré de décider en connaissance de cause de l'opportunité d'introduire un recours contre un acte administratif.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.5.1. Le Conseil des ministres souligne que la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions a été réalisée en partant du principe de l'exclusivité de compétence. Cela signifie que la compétence d'une autorité exclut celle de l'autre. Cette exclusivité de compétence a été conçue comme un moyen d'éviter les conflits de compétence et de protéger l'autonomie des communautés et des régions.

En ce qui concerne la compétence relative aux droits fondamentaux, il faut constater, selon le Conseil des ministres, que ni la Constitution ni la loi spéciale de réformes institutionnelles ne prévoit une répartition claire des compétences. Mais il convient aussi d'observer qu'en ce qui concerne la compétence pour élaborer une réglementation générale relative à la motivation formelle de décisions administratives, les divers législateurs, le Conseil d'Etat et la doctrine ont admis et souligné à plusieurs reprises de manière unanime la compétence de principe du législateur fédéral. Cette position peut se justifier sur la base de trois arguments.

A.5.2. Le premier argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance qu'en 1991, le législateur fédéral était généralement compétent en matière de droits fondamentaux.

Conformément aux avis rendus par le Conseil d'Etat, il appartient à l'autorité fédérale, sur la base de sa compétence en matière de droits fondamentaux, d'élaborer une réglementation générale concernant également les nouveaux droits fondamentaux. En effet, sauf disposition constitutionnelle expresse contraire, les droits et libertés sont placés par la Constitution sous la protection de la loi fédérale, soit en vertu d'une disposition constitutionnelle non équivoque, soit dans le cadre des compétences résiduelles du législateur fédéral.

Le Conseil des ministres fait encore observer que la Cour, dans son arrêt n° 14/91, a jugé que régler le droit de réponse doit être considéré comme une compétence fédérale, parce qu'il s'agit d'un droit fondamental.

Le Conseil des ministres ajoute toutefois que les dispositions constitutionnelles et législatives en matière de répartition des compétences forment un ensemble qui est loin d'être statique. C'est ainsi qu'en 1994, lorsque le Constituant a inscrit de nouveaux droits fondamentaux dans la Constitution, tels par exemple les articles 22, 23 et 32, il a choisi d'abandonner le régime des compétences exclusives et a opté pour le régime des compétences

parallèles. Néanmoins, l'idée d'une reconnaissance et d'une protection minimales uniformes de ces nouveaux droits fondamentaux pour l'ensemble du territoire belge n'a pas été totalement abandonnée.

Suite à cette modification des règles répartitrices de compétences pour les droits fondamentaux, la section de législation du Conseil d'Etat a adapté sa jurisprudence. Actuellement, le Conseil d'Etat considère qu'il n'est plus imaginable, du moins après la réforme de l'Etat de 1994, que les droits fondamentaux soient reconnus et protégés de manière différente dans les diverses entités fédérées.

Le Conseil des ministres soutient toutefois que ces développements ne portent aucunement atteinte à la compétence du législateur fédéral pour élaborer, par le biais de la loi du 29 juillet 1991, une réglementation générale en matière de motivation formelle, parce que ni le Constituant ni le législateur spécial n'ont transféré aux entités fédérées une quelconque compétence concernant le droit fondamental de la motivation formelle. Et même si le Constituant de 1994 avait eu en vue une modification générale de la répartition des compétences concernant les droits fondamentaux, ceci n'aboutirait pas pour autant à la non-conformité de la loi du 29 juillet 1991 aux règles répartitrices de compétences. En effet, la Cour a déjà jugé à maintes reprises que la conformité d'une norme soumise à son contrôle au regard des règles répartitrices de compétences est appréciée au moment de l'adoption de cette norme et non au moment où cette norme est attaquée.

A.5.3. Le second argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance que la compétence relative à l'obligation de motivation formelle s'inscrit dans les compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

Le Conseil des ministres constate que pour ce qui concerne l'obligation de motivation formelle, ni la Constitution ni les lois spéciales ne prévoient une quelconque attribution ou répartition de compétences. Sur la base des articles 38 et 39 de la Constitution, les communautés et les régions ne peuvent régler que les matières qui leur ont été attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Seule l'autorité fédérale dispose du résidu de la compétence et lui seul peut régler les matières qui n'ont pas été explicitement confiées à l'une ou l'autre autorité.

A.5.4. Le troisième argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance que la compétence relative à l'obligation de motivation formelle découle de la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire.

Le Conseil des ministres fait observer que l'obligation de motivation formelle présente suffisamment de liens avec des matières relevant exclusivement de la compétence fédérale, telles que, par exemple, l'organisation judiciaire et l'élaboration d'une protection juridictionnelle contre les interventions de l'autorité publique.

A.5.5. Le Conseil des ministres souligne en dernier lieu que ni la compétence générale du législateur fédéral en matière d'obligation de motivation formelle ni la manière dont l'autorité fédérale a fait usage de cette compétence dans la loi du 29 juillet 1991 ne porte atteinte de manière disproportionnée à la compétence et aux possibilités pour les entités fédérées de développer une politique propre. Le législateur fédéral s'est en effet borné à élaborer une réglementation générale qui ne fixe que les obligations minimales en matière de motivation formelle qui sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement du contrôle judiciaire sur les actes administratifs.

En outre, la section de législation du Conseil d'Etat a reconnu, à côté de la compétence générale de l'autorité fédérale, la compétence complémentaire des entités fédérées pour compléter et renforcer les exigences minimales de motivation, en vue de gérer les objectifs et les matières qui sont de leur ressort.

#### *Réponse de la V.M.M.*

A.6.1. La V.M.M. estime que l'obligation de motivation était déjà considérée comme un droit fondamental avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991. Mais il convient de faire une distinction entre l'obligation matérielle et l'obligation formelle de motivation. Seule l'obligation matérielle de motivation était considérée comme un droit fondamental.

Selon la V.M.M., la question se pose donc de savoir si l'obligation de motivation formelle peut aussi être considérée comme un droit fondamental. Elle estime que non, parce que, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991, seul le manquement à l'obligation de motivation matérielle était sanctionné et non le manquement à l'obligation de motivation formelle.

La V.M.M. conclut que la consécration d'un droit fondamental reconnu et sanctionné par les juridictions (obligation de motivation matérielle) ne saurait avoir pour conséquence que les modalités de ce droit (obligation de motivation formelle) obtiennent également le statut de droit fondamental.

A.6.2. L'argument selon lequel la compétence en matière d'obligation de motivation formelle appartiendrait au législateur fédéral parce que cette obligation facilite le contrôle de légalité des actes administratifs par le juge et constitue donc une garantie essentielle pour le bon fonctionnement de la justice ne peut être soutenu, estime la V.M.M. La raison en est que le principe de la publicité de l'administration, qui est intimement lié à celui de l'obligation de motivation matérielle, donnera des résultats fort différents lors du contrôle par le pouvoir judiciaire, selon qu'il s'agit de documents administratifs émanant des différentes autorités, parce que des accents différents ont été mis lors de la concrétisation de ce principe fondamental, en fonction de l'organisation des administrations de l'Etat, des communautés et des régions.

A.6.3. La V.M.M. considère que l'obligation de motivation formelle ne peut être vue comme un droit fondamental, mais seulement comme une modalité du fonctionnement et de l'organisation de l'administration. La concrétisation de l'obligation de motivation matérielle aurait en effet pu être réalisée autrement qu'au travers de l'obligation de motivation formelle.

#### *Réponse du Gouvernement wallon*

A.7.1. Le Gouvernement wallon estime que l'obligation de motivation formelle doit avant tout être considérée comme une modalité de fonctionnement et d'organisation de l'administration. La loi du 29 juillet 1991 porte atteinte de manière disproportionnée à la compétence que les communautés et les régions détiennent, en vertu de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour organiser leur administration et déterminer le mode de rédaction des actes administratifs. La loi ne laisse aucun choix aux régions et aux communautés : celles-ci sont obligées, dans certains cas, de motiver leurs actes administratifs sans pouvoir apprécier l'opportunité de dévoiler ou non les motifs d'une décision.

A.7.2. Selon le Gouvernement wallon, l'affirmation selon laquelle la motivation formelle constitue un droit fondamental n'a pas nécessairement pour conséquence que le législateur fédéral serait seul compétent. En effet, concernant le droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution, le Constituant a choisi d'instaurer une répartition parallèle de compétences en lieu et place d'une répartition exclusive de compétences.

Le Conseil des ministres souligne que la constitutionnalité d'une norme soumise au contrôle de la Cour doit s'apprécier au regard des règles de répartition des compétences qui existaient au moment où la norme litigieuse a été adoptée et qu'il ne devrait donc pas être tenu compte de la répartition de compétences au regard de l'article 32 de la Constitution. Le Gouvernement wallon considère, pour sa part, que l'article 32 de la Constitution, plutôt que de mettre fin à une prétendue compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de droits fondamentaux, confirme en réalité la compétence des entités fédérées pour régler les droits fondamentaux dans leur sphère de compétence respective.

Le Gouvernement wallon estime aussi que la publicité de l'administration et la motivation formelle obligatoire constituent deux aspects d'un même concept, à savoir la «transparence administrative». On peut donc invoquer la répartition de compétences de l'article 32 de la Constitution pour démontrer l'excès de compétence du législateur fédéral en matière d'obligation de motivation formelle.

#### *Réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.8.1. Le Gouvernement de la Communauté française considère que les parties qui soutiennent qu'en adoptant la loi du 29 juillet 1991, le législateur fédéral s'est rendu coupable d'un excès de compétence, partent d'une double disqualification incorrecte de la notion juridique d'obligation de motiver.

D'une part, il ne saurait être soutenu que l'obligation de motivation se réduirait à une modalité de la formulation des actes administratifs, parce que l'obligation de motiver constitue une garantie essentielle protégeant l'administré contre une décision arbitraire de l'administration.

D'autre part, l'obligation de motiver ne peut être réduite à une exigence de pure forme, parce que la motivation formelle donnée doit être adéquate et que les autorités administratives sont tenues d'exposer dans l'acte lui-même les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. En décider autrement reviendrait à dénaturer la portée et à méconnaître l'objectif fondamental de l'obligation de motiver.

A.8.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que la compétence du législateur fédéral repose sur une double circonstance. Il faut tout d'abord observer que le législateur fédéral demeure seul compétent pour énoncer les exceptions pouvant être apportées aux droits fondamentaux, par exemple en matière de droit au respect de la vie privée. Deuxièmement, il échet de constater que le législateur fédéral dispose jusqu'à présent encore toujours du résidu de compétence, en sorte qu'il a une compétence générale en ce qui concerne la motivation des actes administratifs.

#### *Réponse du Conseil des ministres*

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, on ne peut invoquer l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour justifier un excès de compétence, parce que l'on ne saurait fonder sur cet article la compétence des communautés et des régions pour régler toutes les modalités des décisions de leurs administrations ou établissements.

Il faut tout d'abord observer que la motivation formelle ne poursuit pas seulement des objectifs administratifs internes. L'objectif principal est, selon le Conseil des ministres, la fonction de protection juridique du citoyen-administré.

Le Conseil des ministres souligne, en second lieu, qu'accepter l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 comme fondement de la compétence des entités fédérées en matière de motivation formelle aurait pour conséquence que le législateur décréteil ou ordonnancier serait lui aussi incompétent pour régler l'obligation de motivation formelle. En effet, l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 parle seulement d'une compétence des gouvernements des entités fédérées et non d'une compétence des législateurs de celles-ci.

A.9.2. Selon le Conseil des ministres, on ne peut pas non plus invoquer par analogie la répartition des compétences en matière de droit à la publicité de l'administration. On peut certes regretter que la Constitution et la loi spéciale ont adopté un régime différent pour la publicité de l'administration, d'une part, et pour l'obligation de motivation formelle, d'autre part, mais cette différence de traitement est un choix du Constituant et du législateur spécial. Ce choix ne constitue toutefois pas l'objet du présent litige.

- B -

B.1.1. Les dispositions pertinentes de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs énoncent :

« Art. 1er. 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'Etat;

- administré : toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1er doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 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.1.2. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si, en adoptant les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, le législateur national a ou non violé les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce que, en vertu de l'article 1er de la loi précitée, ces articles s'appliquent aux actes administratifs des communautés et des régions.

B.2. L'obligation de motivation formelle prévue par ces dispositions a pour objet d'informer l'administré, alors même qu'une décision n'est pas attaquée, des raisons pour lesquelles l'autorité administrative l'a prise, ce qui lui permet d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours qui lui sont offerts.

B.3. L'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle existait déjà par le passé dans certaines matières, soit qu'elle fût prévue par un texte explicite soit qu'elle s'imposât en raison de la nature de l'acte.

La loi du 29 juillet 1991 a généralisé cette obligation pour les autorités administratives, la considérant dorénavant comme un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.4. En imposant la motivation formelle, la loi n'a pas pour objet l'organisation et le mode de fonctionnement de l'administration mais la protection de l'administré. Elle est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs, consacré par l'article 159 de la Constitution et organisé par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Elle ne se situe pas dans une matière attribuée aux communautés ou aux régions.

B.5. Le législateur national - actuellement le législateur fédéral – pouvait, en vertu de sa compétence résiduelle, établir une telle règle de protection de l'administré à l'égard des actes administratifs de toutes les autorités administratives. Dans la mesure où les communautés et les régions ainsi que les autorités administratives qui en dépendent entrent dans le champ d'application de la loi, le législateur national ne pouvait cependant élaborer pareille réglementation que pour autant qu'il ne rendît pas impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences des communautés et des régions, notamment en matière d'organisation et de mode de fonctionnement de l'administration. Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les obligations qui sont imposées se limitent à ce qui peut être considéré comme nécessaire en vue d'offrir un minimum de protection à tout administré. Les communautés et les régions restent libres de compléter ou de préciser la protection offerte par la loi fédérale en cause.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne violent pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions en ce qu'ils s'appliquent aux actes administratifs des communautés et des régions ainsi que des autorités administratives qui en dépendent.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets