

Numéro du rôle : 4993
Arrêt n° 85/2011 du 18 mai 2011

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, posées par la Cour d'appel de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### *I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 25 juin 2010 en cause de la ville de Mons contre Edouard Deschamps, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juillet 2010, la Cour d'appel de Mons a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont-ils contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou éventuellement combinés avec le principe du secret du vote qui préside à l'adoption de certaines décisions administratives par des organes collégiaux et avec l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle Loi communale, en ce qu'ils feraient peser sur les organes administratifs collégiaux tenus d'adopter une décision issue d'une vote secret les mêmes obligations en matière de motivation formelle que sur les organes administratifs individuels ou les organes collégiaux autorisés à décider suite à un processus de discussion ?

2) Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont-ils contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou éventuellement combinés avec le principe du secret du vote qui préside à l'adoption de certaines décisions administratives par des organes collégiaux et avec l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle Loi communale, en ce qu'ils exigeraient d'un Conseil communal qui a dû se prononcer sur la base d'un scrutin secret d'indiquer, dans le corps de l'acte à titre de motivation formelle, l'ensemble des raisons pour lesquelles, dans le cadre d'une comparaison de titres et mérites de candidats au profil assez proche, il a opté pour l'un des candidats et pas pour les autres ?

3) Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont-ils contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou éventuellement combinés avec le principe du secret du vote qui préside à l'adoption de certaines décisions administratives par des organes collégiaux et avec l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle Loi communale, en ce qu'ils rendraient irrégulière, sur la base d'une insuffisance de motivation formelle, une décision d'un Conseil communal, prise sur la base de l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle Loi communale, qui, à l'issue d'une comparaison des titres et mérites entre deux candidats au profil assez proche, s'est prononcé dans un sens différent de celui retenu à l'issue d'une précédente comparaison de leurs titres et mérites, pour la seule raison que l'acte n'indique pas explicitement les motifs qui ont amené le Conseil communal à changer d'avis ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Mons, représentée par son collège communal;
- Edouard Deschamps, demeurant à 7000 Mons, Vieux Chemin de Binche 311;
- le Conseil des ministres.

La ville de Mons a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er mars 2011 :

- ont comparu :

. Me S. Ben Messaoud *loco* Me T. Vandenput, avocats au barreau de Bruxelles, pour la ville de Mons;

. Me F. George *loco* Me J. George, avocats au barreau de Huy, pour Edouard Deschamps;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

Le 13 décembre 2004, Edouard Deschamps a cité la ville de Mons devant le tribunal de première instance compétent, afin de l'entendre condamner au paiement de dommages et intérêts en raison de fautes que celle-ci aurait commises dans le cadre de l'adoption de divers actes de désignation et de nomination aux fonctions de directeur et de sous-directeur de l'Académie de musique de la ville de Mons.

Les fautes qui ont été reprochées à la ville de Mons par Edouard Deschamps reposent essentiellement sur la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Edouard Deschamps a notamment reproché au conseil communal de la ville de Mons d'avoir, lors de sa délibération du 27 juin 2000, retenu le critère de l'ancienneté à temps plein, à l'occasion de la comparaison des titres et mérites des candidats, pour désigner Annick Bertin, à titre temporaire, à la fonction de directeur de l'Académie de musique de Mons et, alors que le conseil communal de la ville de Mons avait antérieurement décidé, en présence des mêmes éléments de comparaison, de nommer Edouard Deschamps à cette fonction à titre définitif, de ne pas avoir indiqué les motifs qui l'avaient conduit à changer d'avis, le secret des votes ne le dispensant pas, selon ce demandeur, de cette obligation.

Le tribunal de première instance a reconnu la demande fondée et a accordé à Edouard Deschamps une somme provisionnelle de 40 000 euros, ordonnant à la ville de Mons de produire un tableau reprenant, depuis le 6 septembre 2000 jusqu'au 1er avril 2008, les montants bruts imposables et nets auxquels le demandeur aurait pu prétendre s'il avait été désigné comme directeur de l'Académie de musique de Mons.

L'appel introduit devant la juridiction *a quo* tend à dire la demande originaire non fondée.

Dans l'arrêt de renvoi, la Cour d'appel de Mons précise :

« En l'espèce, la Ville de Mons souligne qu'elle ne peut accepter qu'il soit exigé du Conseil communal devant délibérer sur la base d'un scrutin à vote secret les mêmes exigences en matière de motivation formelle

que pour une autorité administrative dont la décision est prise par le biais d'un organe constitué par une personne unique ou par un ensemble de personnes qui ne sont pas soumises au scrutin secret.

Elle soulève l'extrême difficulté de l'application stricte de la loi précitée en cas de votes secrets et souligne que cette application ferait peser des obligations en matière de motivation formelle sur deux catégories de décisions qui ne sont pas dans une même situation et relèvent de processus de délibération distincts, ce qui est contraire selon elle aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est permis de s'interroger sur l'existence d'une justification objective et raisonnable aux discriminations mises en évidence ci-avant.

C'est dès lors à bon droit que l'appelante sollicite que des questions préjudicielles soient soumises à la Cour constitutionnelle en application de l'article 26 § 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la cour constitutionnelle ».

Ces questions sont reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position d'Edouard Deschamps*

A.1. Edouard Deschamps, intimé devant la juridiction *a quo*, soutient que les trois questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Il rappelle que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique aux décisions adoptées au scrutin secret et que cette exigence de motivation formelle n'est pas incompatible avec le caractère secret du scrutin précédant l'adoption de telles décisions. De plus, l'organe collégial qui doit adopter une décision au scrutin secret et l'organe administratif individuel ou collégial qui peut décider à la suite d'un processus de discussion ne seraient pas dans une situation différente au regard de l'obligation de motivation formelle. A titre subsidiaire, Edouard Deschamps soutient qu'il est raisonnablement justifié d'imposer un traitement identique aux deux situations concernées. Sur ce point, il fait sienne l'argumentation développée par le Conseil des ministres, résumée en A.2.

En l'espèce, l'auteur du mémoire rappelle les termes de la délibération du conseil communal de la ville de Mons du 5 septembre 2000, qui ne permettraient pas de comprendre les raisons pour lesquelles la délibération du 27 juin 2000 justifiant sa nomination à la fonction de directeur de l'Académie de musique de Mons avait été retirée.

En ce qui concerne les deuxième et troisième questions préjudicielles, il soutient, à titre principal, se référant au mémoire du Conseil des ministres, qu'elles sont irrecevables dans la mesure où leurs libellés ne permettraient pas de déterminer par rapport à qui l'égalité serait rompue.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle que les décisions adoptées au scrutin secret sont soumises à l'obligation de motivation formelle en ce que, d'une part, la loi du 29 juillet 1991 précitée ne prévoit pas que de telles décisions échappent à l'exigence de motivation formelle et en ce que, d'autre part, le simple fait que la décision soit adoptée à l'issue d'un vote secret ne rend pas impossible sa motivation formelle.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que la première question préjudicielle appelle une réponse négative. Il estime que le juge *a quo* a interprété les dispositions en cause comme prescrivant, au titre d'une

motivation adéquate, l'exigence que l'acte de nomination indique les raisons pour lesquelles son auteur a été amené à préférer un candidat plutôt qu'un autre.

Il soutient d'abord que l'organe collégial qui doit adopter une décision au scrutin secret n'est pas dans une situation essentiellement différente, au regard de l'obligation de motivation formelle, de celle de l'organe administratif individuel ou collégial qui peut décider à la suite d'un processus de discussion. Imposer les mêmes obligations en termes de motivation formelle à ces deux types d'organes serait donc justifié. Il en irait ainsi dans la mesure où tant les décisions adoptées au scrutin secret que celles qui le sont à la suite d'un processus de discussion doivent satisfaire à l'obligation de motivation matérielle.

Le Conseil des ministres rappelle également que le but poursuivi par l'obligation de voter au scrutin secret est de protéger les membres de l'organe collégial de toute pression, de sorte que le scrutin secret s'oppose à la divulgation des motifs qui ont déterminé le vote de chaque membre du conseil communal mais n'empêche pas la motivation formelle de la décision adoptée puisqu'il suffirait d'indiquer les motifs qui ont déterminé la majorité.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère qu'il existe une justification objective et raisonnable qui impose de traiter ces deux situations de manière identique.

Un traitement différencié des organes statuant au scrutin secret et des organes statuant à l'issue d'un processus de discussion en ce qui concerne la motivation formelle des décisions qu'ils adoptent aurait pour conséquence une rupture de l'égalité entre les administrés destinataires de ces décisions en ce que les administrés destinataires d'une mesure adoptée au scrutin secret ne seraient pas à même de connaître les motifs qui sous-tendent les décisions qui les concernent.

A.2.3. En ce qui concerne les deuxième et troisième questions préjudicielles, le Conseil des ministres soutient à titre principal qu'elles sont irrecevables dans la mesure où leurs libellés ne permettraient pas de déterminer par rapport à qui l'égalité serait rompue. A titre subsidiaire, il se réfère à l'argumentation développée pour la première question préjudicielle si les catégories en cause étaient identiques et en conclut que les questions appellent également une réponse négative.

#### *Position de la ville de Mons*

A.3.1. Dans son mémoire, la ville de Mons rappelle qu'il n'est pas contesté que les décisions adoptées au scrutin secret sont bien soumises à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il n'est pas discriminatoire de soumettre ces décisions à l'obligation de motivation formelle. Par contre, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution une interprétation de cette loi qui implique de soumettre à un régime juridique identique en termes de motivation formelle les délibérations adoptées au scrutin secret et celles qui ne le sont pas.

En effet, ces deux types de décisions sont d'une nature différente au regard de l'obligation de motivation formelle, de sorte que soutenir que les obligations de motivation formelle s'appliquent à elles avec la même acuité constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution alors qu'il n'existe aucun motif justifiant cette égalité de traitement entre des catégories différentes.

A.3.2. La ville de Mons soutient que les trois questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Les décisions adoptées au scrutin secret et les décisions adoptées à la suite d'une discussion entre les membres de l'organe auteur de l'acte concerné sont d'une nature fondamentalement différente au regard des exigences de motivation formelle des actes administratifs. En effet, l'exigence relative au scrutin secret empêche de motiver la décision adoptée au scrutin secret en faisant référence aux opinions émises par les membres qui composent l'organe collégial en cause. Exiger une motivation allant au-delà de l'inscription dans l'*instrumentum* de l'acte litigieux des motifs ayant donné lieu à cette décision, en l'occurrence la référence au critère de l'ancienneté, reviendrait à exiger que soient mentionnées les opinions émises par chaque membre de l'organe collégial. Et la ville de Mons de rappeler la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle le secret du vote

n'interdit pas au conseil communal de révéler les motifs de son choix. Par contre, poursuit la ville de Mons, il ne peut être exigé que l'appréciation concrète de ces différents critères y figure aussi.

Il résulte de ces éléments que les organes collégiaux qui adoptent des délibérations au scrutin secret ne sont pas dans une situation identique à celle des autres autorités administratives et que seule une appréciation raisonnable et, partant, différenciée des exigences en termes de motivation formelle est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.3. La ville de Mons réfute encore la thèse du Conseil des ministres et d'Edouard Deschamps selon laquelle apprécier la portée de l'exigence de motivation formelle des actes administratifs adoptés au scrutin secret au regard de leur particularité reviendrait à offrir aux administrés qui en sont destinataires une protection moins importante que celle garantie aux administrés destinataires d'une décision adoptée à l'issue d'un processus de discussion.

On ne pourrait parler de protection amoindrie que s'il était établi que la motivation particulière d'une décision adoptée au scrutin secret, laquelle ne contient pas l'expression des opinions émises par les membres de l'organe collégial compétent, ne permettrait pas à son destinataire d'en comprendre pleinement les motifs.

Or, il ne fait aucun doute qu'une décision de nomination dans laquelle sont mentionnés les critères sur lesquels l'auteur de l'acte s'est basé pour apprécier les profils des différents candidats permet au destinataire de l'acte de comprendre pour quelles raisons il n'a pas été jugé comme présentant le meilleur profil. Si, comme pour les décisions dont la légalité est contestée par Edouard Deschamps devant le juge *a quo*, le critère d'appréciation est l'ancienneté, le candidat non nommé a connaissance du motif de son éviction si la décision concernée mentionne que les candidatures ont été appréciées en fonction de l'ancienneté des candidats. Il n'est à cet égard pas nécessaire qu'il ait connaissance des différentes discussions qui ont eu lieu pendant la prise de décision entre les membres de l'organe collégial.

- B -

B.1.1. Les articles 1er à 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs disposent :

« 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 premier 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.

Art. 4. L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :

- 1° compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;
- 2° porter atteinte à l'ordre public;
- 3° violer le droit au respect de la vie privée;
- 4° constituer une violation des dispositions de matière de secret professionnel ».

B.1.2. L'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale, devenu l'article L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne, dispose :

« Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages ».

B.2. Il se déduit des éléments de la cause et de la motivation de la décision de renvoi que la Cour est interrogée sur le point de savoir si les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée violent les articles 10 et 11 de la Constitution s'ils sont interprétés comme exigeant qu'une décision adoptée au scrutin secret par un organe collégial en application de l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale doit indiquer les motifs pour lesquels cet organe a été amené, s'il s'agit comme en l'espèce d'un acte de nomination, à préférer un candidat plutôt qu'un autre.

B.3.1. Les avantages de la motivation formelle sont ainsi décrits dans les travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 1991 :

« A l'administré, la motivation procure la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif en même temps qu'elle lui permet de pouvoir discuter en toute connaissance de cause avec son auteur, de manière à éventuellement pouvoir 'aménager' la décision. En cas

de recours, le requérant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens. Enfin, elle constitue le gage d'un examen sérieux et impartial de l'affaire.

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 » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 215-1, pp. 1 et 2).

Les mêmes travaux préparatoires exposent, dans les termes suivants, le but poursuivi par la proposition de loi :

« L'auteur de la présente proposition entend poursuivre le but d'introduire dans le système administratif belge une législation autonome visant à ériger en principe général l'obligation de motiver formellement les actes des autorités administrative, 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 » (*ibid.*, p. 8).

B.3.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi précitée que cette obligation de motivation formelle, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat à plusieurs reprises, concerne également les décisions prises à la suite d'un scrutin secret (*ibid.*, n° 215-3, pp. 21 et 22).

Dans l'avis qu'il a rendu sur une proposition de loi qui visait à modifier la loi du 29 juillet 1991 précitée, pour exclure de son champ d'application les actes administratifs pour l'adoption desquels la loi prévoit un scrutin secret, proposition de loi qui n'a pas été adoptée, le Conseil d'Etat a rappelé :

« Le but du vote secret est en effet de protéger les membres de l'organe collégial de toute pression intérieure ou extérieure *ut singuli*. Ce qui doit être tenu secret est la démarche individuelle qui a conduit chaque membre de l'organe collégial à voter comme il l'a fait. Celui-ci n'a donc pas à justifier les raisons de son vote, mais cela n'empêche pas que la décision prise à l'issue du vote doit pouvoir être justifiée par des motifs dégagés du dossier administratif (motivation matérielle), lesquels, en raison de l'obligation de motivation formelle, doivent en outre être indiqués dans la décision » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2336/002, p. 7).

B.4. La situation de l'organe collégial qui est tenu d'adopter une décision à l'issue d'un vote secret, en application de l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale, n'est pas essentiellement différente, au regard de l'obligation de motivation des actes administratifs, de



celle des organes individuels ou collégiaux des autorités administratives qui prennent des décisions à la suite de délibérations qui ne sont pas secrètes. S'il est exact que le scrutin secret s'oppose à la divulgation des opinions personnelles de chaque membre du conseil communal, il n'est pas incompatible avec cette exigence que la décision adoptée par l'organe collégial lui-même indique les motifs qui la sous-tendent. En effet, motiver formellement un acte administratif individuel consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et non dans une juxtaposition des opinions individuelles de chaque membre de l'organe collégial. L'obligation légale du vote secret n'est pas énervée par l'obligation légale de motiver formellement la décision administrative collégiale ainsi adoptée.

B.5. La généralisation de l'obligation de motivation formelle pour les autorités administratives instituée par la loi du 29 juillet 1991 est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par la loi du 29 juillet 1991 mentionné en B.3.1 et B.3.2, il ne peut être admis qu'une personne qui s'est portée candidate pour un emploi soit privée en tout ou en partie de connaître les motifs qui sous-tendent une décision qui la concerne pour la seule raison que cette décision a été adoptée au scrutin secret. Elle est en effet dans la même situation que tout autre administré ayant posé sa candidature à une nomination.

B.6. Les questions préjudicielles appellent 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 articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 18 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse