



**MANUEL DELAMARRE,**  
avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

**Un principe**

Le droit français n'a pas consacré un principe général de motivation des actes administratifs, même si celle-ci joue un rôle concret important dans la vie administrative.

**Généralisation**

Toutefois, le nombre des actes que l'administration est contrainte de motiver a fortement augmenté avec le temps et la généralisation de la motivation demeure débattue.

**Droit communautaire**

Le droit de l'Union européenne fait de la motivation des actes administratifs une règle fondamentale. La Cour de justice a renforcé cette garantie depuis longtemps.

permis de construire, des sanctions disciplinaires infligées à des fonctionnaires (en vertu du statut général de la fonction publique), des décisions prises par l'Etat dans le cadre de son pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales, ou encore des arrêtés de police municipale.

**ÉLARGISSEMENT DES HYPOTHÈSES DE MOTIVATION**

Bien entendu, l'évolution majeure est intervenue à la faveur du vote de la loi du 11 juillet 1979, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées au sein du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il est vrai que ce texte n'opère pas un changement complet, le principe de non-motivation demeurant, et la loi se bornant à établir la liste, limitative, des actes administratifs soumis à motivation.

La loi a prévu que les destinataires de décisions administratives individuelles défavorables avaient le droit d'en connaître les motifs (CRPA, art. L.211-2). Le texte précise quels types de décisions défavorables doivent être motivés. Il s'agit des actes qui : restreignent l'exercice des libertés publiques ou, plus largement, constituent des mesures de police; infligent une sanction; subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives; retirent ou abrogent une décision créatrice de droits; opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance; ou encore refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (exemple: refus d'une allocation à une personne en réunissant les conditions d'obtention).

A cette liste, les lois du 17 janvier 1986 et du 17 mai 2011 ont ajouté les décisions qui refusent une autorisation et les décisions

qui rejettent un recours administratif préalable obligatoire.

Pour le Conseil d'Etat, cette liste est limitative (3). Encore faut-il préciser que la communication des motifs d'un acte administratif n'est pas obligatoire dès lors qu'elle serait de nature à préjudicier à certains intérêts protégés par la loi (en parti-

## Actes administratifs (2/3)

# Motiver ou non les actes : telle est la question...

**I**l n'existe toujours pas, aujourd'hui, de principe général obligeant à motiver les actes administratifs. Mais le législateur et la jurisprudence ont fortement augmenté les hypothèses dans lesquelles une telle motivation est obligatoire. A tel point qu'à l'heure actuelle, la question d'une obligation générale est posée, notamment au vu des évolutions européennes.

La motivation des actes administratifs peut se définir comme la formulation des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision administrative. Elle joue un rôle concret important dans la vie administrative. Pour autant, elle ne constitue pas un principe général de fonctionnement des administrations.

**ABSENCE D'UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE MOTIVATION**

Le Conseil d'Etat a constamment refusé de poser un principe général du droit imposant une telle obligation à l'ensemble des actes administratifs (1).

Le Conseil constitutionnel, pour sa part, estime que, dès lors qu'elles n'infligent pas

une sanction présentant le caractère d'une punition, les autorités administratives ne sont pas contraintes, du fait de principes à valeur constitutionnelle, de motiver leurs décisions (2).

Le principe demeure donc celui de la motivation facultative. Ce principe implique, par exemple, que les actes réglementaires et les actes individuels favorables à leurs destinataires ne doivent pas être motivés.

Le principe de non-motivation disparaît, en revanche, lorsqu'il existe une obligation expresse de motivation, posée par les textes ou la jurisprudence, et inspirée par la volonté de mieux informer les administrés directement concernés par l'acte, voire d'être lésés par celui-ci.

Il faut noter qu'avant même l'intervention de la loi du 11 juillet 1979, il existait un nombre significatif de domaines dans lesquels les actes administratifs devaient être motivés. Tel était par exemple le cas de certains

**À NOTER**

La communication des motifs d'un acte administratif n'est pas obligatoire dès lors qu'elle serait de nature à préjudicier à certains intérêts protégés et énumérés par la loi.

RÉFÉRENCE

• Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, aujourd'hui codifiée aux articles L.211-1 à L.211-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

culier: secret de la défense nationale, secret médical, secret professionnel).

Par ailleurs, l'absence de motivation ne rend pas un acte administratif illégal lorsqu'il a dû être adopté en urgence absolue. Mais l'intéressé peut dans ce cas demander ultérieurement la communication des motifs de l'acte. De même, une décision implicite, intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée, n'est pas illégale si elle n'est pas motivée; mais là encore, les motifs peuvent être réclamés par l'intéressé.

MODALITÉS DE LA MOTIVATION

L'obligation de motivation, lorsqu'elle existe, concerne toutes les administrations de l'Etat, les différentes collectivités territoriales, les établissements publics relevant de l'un ou des autres, ainsi que, plus largement, tous les organismes chargés d'une mission de service public, administratif ou industriel et commercial, y compris les organes de Sécurité sociale.

La motivation doit impérativement être écrite, et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision, selon l'article L.211-5 du CRPA. Cela signifie que l'autorité prenant la décision doit rappeler les textes applicables en la matière, aussi précisément que possible (et ne pas oublier l'un des textes mis en œuvre).

Ensuite, l'administration doit exposer les éléments de fait qui justifient, au regard de ces dispositions applicables, la décision qui a été prise. Là encore, il convient que l'administration se montre très concrète: la motivation ne doit absolument pas être

abstraite, mais doit s'appuyer sur des éléments de fait suffisamment précis et circonstanciés, faute de quoi le destinataire ne peut comprendre les raisons pour lesquelles la décision défavorable a été prise (4).

Enfin, rappelons que ce qui précède n'est pas sans conséquence sur le plan contentieux. En effet, en cas d'absence ou d'insuffisance de motivation, la décision administrative est entachée d'un vice de forme qui peut conduire à son annulation.

VERS UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE LA MOTIVATION ?

La question de la généralisation de la motivation des actes administratifs continue aujourd'hui de faire débat.

Pour certains observateurs, une obligation généralisée risquerait de ralentir le fonctionnement de l'administration. Surtout, une telle obligation multiplierait les risques d'annulation contentieuse, alors même que les actes en cause sont fondés.

Pour d'autres, le refus de l'administration de motiver ses décisions n'est plus acceptable, alors que l'administré se considère aujourd'hui comme un citoyen en droit de comprendre les raisons de l'action administrative. On se réfère d'ailleurs à cet égard à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, selon

lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

En réalité, l'affirmation d'un principe général ne changerait pas fondamentalement l'état du droit, tant est aujourd'hui grand le nombre d'actes qui doivent être motivés. Mais elle aurait le mérite de la simplicité, car

il demeure des régimes spéciaux de motivation (en matière d'urbanisme, de finances publiques, de fiscalité, de fonction publique, ou dans le cadre de différentes polices administratives spéciales).

A cet égard, le droit de l'Union européenne semble favoriser la généralisation de la motivation. Ainsi, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame le droit à une bonne administration, qui comporte, notamment, l'obligation pour

l'administration de motiver ses décisions (article 41-2). D'ailleurs, la motivation des décisions est une règle que le droit de l'Union a garantie depuis longtemps (voir en ce sens l'article 296 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). Et la Cour de justice a renforcé depuis longtemps cette garantie en jugeant que l'obligation de motivation prévue dans les traités « ne répond pas seulement à un souci formel mais vise à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits » (5). Cet état du droit de l'Union pourrait conduire à une généralisation de l'obligation de motivation, au moins dans les domaines dans lesquels les Etats membres agissent dans le champ d'application de l'Union européenne. •

(1) CE, sect., 26 janvier 1973, « garde des Sceaux c/Lang », req. n° 87890 : « Considérant qu'en principe les décisions des autorités administratives n'ont pas à être motivées ».

(2) Conseil constitutionnel, 1<sup>er</sup> juillet 2004, déc. n° 2004-497 DC.

(3) CE, sect., 9 décembre 1983, « Vladescu », req. n° 43407.

(4) CE, 25 nov. 2009, « assoc. Promouvoir, assoc. Action pour la dignité humaine », req. n° 328677 : « Le ministre de la Culture ne peut se borner, pour interdire un film aux moins de seize ans, à évoquer son " climat violent " ».

(5) CJCE, 4 juillet 1963, « RFA c/Com ».

DÉJÀ PARUS

« Une accessibilité et une communication encadrées », « La Gazette » du 2 mai 2017, p. 52.

À PARAÎTRE

« Le retrait et l'abrogation des actes administratifs ».



La motivation doit impérativement être écrite, et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.