

## SDPM

Les fonctionnaires ont le droit de comprendre les décisions qui les touchent. C'est la motivation des actes administratifs.

### Droit d'information pour les personnes physiques et morales

La loi no 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, complétée par la loi no 86-76 du 17 janvier 1986, reconnaît aux personnes physiques et morales le droit d'être informées des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

Cette loi est applicable aux décisions prises par les collectivités territoriales dans leurs relations avec leurs administrés. Elle participe d'une politique générale d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés à laquelle les collectivités locales doivent largement contribuer. Par ailleurs, au cas où une décision ne serait pas motivée alors qu'elle aurait dû l'être en vertu de la loi, il en résulterait, en cas de contentieux, un risque d'annulation pour vice de forme.

Le respect des dispositions de la loi sur la motivation des actes administratifs s'impose donc, tant pour assurer le respect des droits des administrés que pour permettre un bon fonctionnement de l'administration territoriale.

S'il y a peu de doute pour ce qui concerne les sanctions disciplinaires qui doivent évidemment être motivées, il n'en est pas toujours ainsi pour certaines décisions jugées défavorables pour leur destinataire mais qui n'entrent pas dans le cadre de la loi.

### Décisions n'étant pas obligatoirement motivées

Pour s'en tenir au seul domaine de la fonction publique, les délibérations d'un jury de concours ou les notes d'examen n'ont pas à être motivées.

De même, le refus d'un avancement au choix, les mesures de mutation d'office (non disciplinaire), de licenciement en fin de stage ou pour insuffisance professionnelle, ou encore une mesure de suspension n'ont pas à être motivées.

Dans toutes ces hypothèses, en effet, le fonctionnaire ou le candidat n'était détenteur d'aucune décision créatrice de droits.

En revanche, les décisions qui retirent ou abrogent une décision antérieure régulière doivent être motivées. Ainsi, la résiliation d'un contrat à durée indéterminée, le licenciement pendant la période d'essai, une modification des obligations et droits de l'agent en cours de contrat doivent être motivés.

La loi du 11 juillet 1979 précise que la motivation doit être écrite et comporter l'énonciation des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision.

Ainsi, le juge vérifie que la motivation est suffisante et permet réellement de comprendre les raisons de fait et de droit qui ont présidé à la décision.

Il prononcera donc une annulation s'il estime que la motivation est imprécise, soit, le plus souvent, que l'auteur de l'acte se contente de formules stéréotypées, soit qu'il ne reprenne purement et simplement le texte des dispositions applicables sans préciser les éléments de fait propres au cas de l'espèce qui justifient la décision.

### Une obligation de motivation

La loi impose la motivation des décisions administratives individuelles défavorables ou qui comportent une dérogation aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

1/ Décisions administratives prises par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs prérogatives publiques : sont donc exclues les décisions de caractère privé que les collectivités territoriales peuvent prendre à l'égard des particuliers.

#### Exemple

Si les décisions prises par un maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ont, sans doute possible, un caractère administratif, les décisions prises par le conseil municipal ou par le maire pour assurer la gestion du domaine privé de la commune n'ont pas, en revanche, de caractère administratif. Ainsi la résiliation d'un contrat passé pour l'entretien d'un immeuble appartenant au domaine privé de la commune ne met en cause que la commune agissant comme une personne privée : cette résiliation n'a pas obligatoirement à être motivée.

2/ Décisions administratives individuelles qui font application aux personnes physiques ou morales d'une réglementation préexistante : en cela, elles s'opposent aux décisions réglementaires qui énoncent des dispositions générales et impersonnelles à valeur permanente ainsi qu'aux décisions qui, telles les déclarations d'utilité publique, sans avoir de portée réglementaire, ne sont pas non plus des actes individuels.

Remarque

En matière de fonction publique territoriale, les mesures provisoires de suspension qui n'ont pas le caractère de sanction n'ont pas à être motivées.

3/ Décisions défavorables ou qui comportent des dérogations : une décision par laquelle un administré se voit accorder une autorisation ou reconnaître un droit n'a pas à être motivée, sauf si elle comporte une dérogation.

Classement retenu pour les décisions de l'État

Le classement adopté pour élaborer la liste jointe en annexe de la circulaire est celui retenu pour les décisions de l'État. Il comporte huit rubriques.

Décisions restreignant l'exercice des libertés publiques ou constituant une mesure de police

On y trouve notamment les mesures de police qui peuvent être prises par les autorités municipales ou départementales ainsi que les décisions restreignant pour les fonctionnaires territoriaux l'exercice de certaines libertés publiques (rubrique A).

Décisions qui infligent une sanction

Il s'agit des décisions qui sanctionnent une méconnaissance de la réglementation (rubrique B).

Décisions qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions

On y trouve notamment : les refus d'autorisation ou les prescriptions en matière d'urbanisme (refus du permis de construire, mesures confortatives imposées au propriétaire d'un immeuble menaçant ruine) ; les prescriptions sanitaires imposées par le maire aux propriétaires de bétail ; les mesures de contrôle de sécurité des établissements recevant du public (rubrique C).

Décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits

Il s'agit notamment des décisions qui retirent une permission de voirie ou mettent fin à des avantages auparavant accordés à des fonctionnaires (retrait d'autorisations spéciales d'absence par exemple) (rubrique D).

Décisions qui opposent des prescriptions, des forclusions, des déchéances

À titre d'exemple, on peut citer les décisions opposant la prescription quadriennale aux titulaires d'une créance sur la collectivité (rubrique E).

Décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales

Le refus d'accorder un avantage ne doit être motivé que si l'intéressé a un véritable droit et non une simple vocation à l'attribution de cet avantage. La motivation consiste alors à préciser quelle condition (requis par les textes pour l'obtention de l'avantage) l'intéressé ne remplit pas.

La vocation est caractérisée par le fait que, devant une demande, l'administration ne doit pas se borner à vérifier que certaines conditions objectives sont remplies, mais conserve un pouvoir d'appréciation.

La notion d'avantage doit être entendue au sens large. Sont notamment des refus d'avantages, lorsque des intéressés ont un droit à l'attribution de ceux-ci, les refus :

— d'attribuer des avantages de carrière ;

- d'attribuer un avantage financier (traitement, solde, indemnité, remboursement, allocation, etc.) ;
- d'attribuer des avantages en nature ;
- d'accorder à un établissement un agrément nécessaire à une prise en charge financière ;
- de relever une personne d'une incapacité ou de la dispenser de certaines obligations (rubrique F).

#### Décisions qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement

Est une dérogation l'acte par lequel l'administration, dans un cas où elle y est généralement autorisée, décide ou permet qu'il soit fait exception à la loi ou au règlement.

Toute dérogation doit être expressément motivée.

Figurent sous cette rubrique certaines décisions en matière d'urbanisme qui comportent une dérogation mineure aux règlements d'urbanisme nationaux ou locaux.

Par contre, le refus de déroger est suffisamment motivé par le simple visa du texte énonçant la règle générale (rubrique G).

#### Décisions qui refusent une autorisation

La loi du 17 janvier 1986 a complété la loi du 11 juillet 1979 par une nouvelle catégorie d'actes devant obligatoirement être motivés : les refus d'autorisation. Cette exigence s'applique dans tous les cas où la mesure demandée à la collectivité territoriale est formellement qualifiée d'autorisation, ainsi qu'aux décisions assimilables à une autorisation, qualifiées en particulier d'agrément, d'acceptation, d'acquiescement, de permis, d'habilitation ou d'admission (rubrique H).

#### Le contenu et la forme de la motivation

##### Définition des règles de motivation

La loi définit elle-même les règles essentielles auxquelles doit obéir, en la forme, la motivation des actes administratifs.

##### Une motivation écrite

La motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. Il n'est pas nécessaire que la motivation soit longue, mais elle doit être claire et précise.

##### Un motif de refus précis

La motivation par référence doit être en principe exclue. Ainsi, en cas de refus de permis de construire, une rédaction qui se bornerait à énoncer « qu'il résulte du Code de l'urbanisme que le permis ne peut être accordé » serait tout à fait insuffisante. Il faudrait citer le motif exact du refus et la disposition précise sur laquelle il se fonde en indiquant, par exemple : il est envisagé de construire cinq niveaux au-dessus du rez-de-chaussée alors que dans la zone considérée, de caractère résidentiel, les immeubles collectifs ne doivent pas dépasser quatre étages au-dessus du rez-de-chaussée (art. X du règlement d'urbanisme).

##### Une motivation complète

La motivation doit être à la fois concise et complète.

##### Une motivation adaptée aux circonstances de l'affaire

Dans la mesure du possible, il y a lieu d'éviter les motivations stéréotypées.

La motivation stéréotypée, qui peut prendre la forme d'un imprimé, n'est admissible que dans deux cas :

— quand l'auteur de la décision se borne à constater la réalisation d'une condition objective sans porter aucune appréciation ;

— quand l'énoncé détaillé des considérations de fait, sur lesquelles est fondée la décision, pourrait porter préjudice à la personne concernée.