

La motivation des décisions individuelles défavorables

Une décision individuelle est une décision administrative qui a une portée individuelle.

Une décision individuelle défavorable s'apprécie en considération des seules personnes qui sont directement concernées par elle et, s'agissant de la réponse à une demande, des seuls auteurs de cette demande.

> CE n° 43407 du 9 décembre 1983

> CE n° 210817 du 7 juillet 2000

Elle est considérée comme étant défavorable lorsqu'elle porte préjudice à l'agent en impactant notamment sa situation statutaire ou en mettant à mal ses droits statutaires.

Seules les décisions individuelles défavorables limitativement énumérées par la loi doivent faire l'objet d'une motivation.

> Article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979

Les décisions devant être motivées

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. »

Les décisions administratives individuelles défavorables qui concernent le personnel doivent souvent trouver leur légitimité dans les notions d'intérêt du service ou de nécessité de service.

1 – Les décisions prises en considération de la personne

D'une manière générale, les décisions prises en considération de la personne doivent faire l'objet d'une motivation sauf exceptions prévues par les textes ou la jurisprudence administrative telles que la mesure de suspension ou le changement d'affectation.

Exemple :

Une décision de mise à la retraite d'office pour invalidité est une décision défavorable qui doit faire l'objet d'une motivation puisqu'elle est prise en considération de la personne et met fin avant son terme normal à la carrière de l'agent.

Une décision de recrutement d'un agent non titulaire doit également être motivée.

> CAA Marseille n° 99MA00920 du 29 avril 2003

2 – Les décisions portant sanction

Les décisions sanctionnant l'agent titulaire ou non titulaire doivent obligatoirement faire l'objet d'une motivation.

Il peut s'agir d'une **sanction disciplinaire** ou d'une **mesure de licenciement**.

3 – Les décisions revenant sur une décision créatrice de droits

Les décisions remettant en question des décisions créatrices de droits doivent impérativement être motivées.

Il peut s'agir des décisions suivantes, la liste n'étant pas exhaustive :

- Arrêté de nomination ;
- Arrêté d'avancement de grade ;
- Arrêté de promotion interne ;
- Autorisation de cumul d'activités ;
- Ordre de reversement de sommes indues.

La décision par laquelle l'autorité administrative procède à la récupération de sommes indûment versées est au nombre des décisions imposant une sujétion et doit, par suite, être motivée en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979.

> CE n° 368174 du 16 octobre 2013

- Octroi d'un temps partiel ;
- Révocation d'un détachement ;
- Radiation des cadres pour perte de la nationalité française ou des droits civiques ;
- Décision de changement de la répartition du temps de travail ;
- Radiation des cadres pour abandon de fonctions, etc...

Très signalé :

Les décisions opposant la prescription quadriennale aux titulaires d'une créance sur la collectivité doivent être motivées.

4 – Les décisions refusant un droit prévu par les textes

Les décisions refusant un droit prévu par les textes doivent impérativement faire l'objet d'une motivation. Il peut s'agir des décisions portant sur les droits suivants :

- Une disponibilité ;
- Un temps partiel ;

- Un congé spécial ;
- Un congé annuel ;
- Un détachement ;
- Un congé parental ;
- Une intégration directe ;
- Un congé maladie ;
- Une réintégration suite à un congé ou un placement dans une position autre que celle d'activité ;
- Une formation dans le cadre du DIF ;
- Un congé de formation ;
- La communication du dossier individuel ;
- Un avancement d'échelon automatique ;
- La protection fonctionnelle ;
- Reconnaissance de l'origine professionnelle d'une maladie ou d'un accident ;
- Le versement de la rémunération ;
- Accorder un local à une organisation syndicale ;
- Suppression du dossier d'un fonctionnaire des traces d'une sanction amnistiée ;
- Admission à la retraite ;
- Accorder un recul de limite d'âge pour la retraite ;
- Accorder un maintien en activité après la limite d'âge, etc...

La disponibilité, le temps partiel, le détachement ainsi que le congé spécial de droit ne peuvent pas être refusés si l'agent remplit les conditions prévues par les textes. Ainsi, tous refus, même motivés, ne pourra être justifiés.

Toutefois, une disponibilité ou un temps partiel sur autorisation peuvent être refusés s'ils sont motivés par des motifs réels liés aux nécessités de service. Ces motifs doivent être établis et vérifiables.

5 – Les décisions refusant une autorisation ou la soumettant à des conditions restrictives

Les décisions refusant une autorisation ou la soumettant à des conditions plus restrictives doivent être motivées. Il peut s'agir des décisions suivantes :

- Refus d'une demande d'autorisation spéciale d'absence que ce soit dans le cadre d'un événement familial ou d'un droit syndical ;
- Refus d'une demande de report de congés annuels non pris sur l'année n+1.

La décision par laquelle l'autorité territoriale refuse à un fonctionnaire territorial l'autorisation exceptionnelle de reporter ses congés annuels est au nombre des décisions individuelles refusant une autorisation dont la loi du 11 juillet 1979 exige la motivation.

> *CE n° 362940 du 20 décembre 2013*

- Refus d'autorisation de participer à une action de formation ;
- Prolongation, prorogation ou renouvellement de stage ;
- Refus d'une démission ;
- Refus d'autorisation d'utiliser le véhicule personnel ;
- Etc...

> *Annexes de la circulaire NORPRMX8798520C du 28 septembre 1987*

Les décisions ne nécessitant pas de motivation

1 – Décisions implicites

Sauf dans les cas où un régime implicite d'acceptation est institué, le silence gardé pendant plus de 2 mois par l'autorité administrative vaut décision de rejet.

L'intéressé peut toutefois solliciter la motivation de la décision implicite de rejet de sa demande dans un délai de 2 mois à compter de la naissance de la décision implicite de rejet.

L'administration a 1 mois à compter de la réception de la demande de l'agent pour lui communiquer les motifs.

Une demande de motivation proroge le délai de recours contentieux jusqu'à l'expiration des 2 mois suivant le jour où les motifs du rejet auraient dû être communiqués.

> *Article 5 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979*

> *Article 21 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000*

> *CE n° 107021 du 17 juin 1992*

Très signalé :

Toutefois, il convient de signaler, qu'à compter du 13 novembre 2015, le silence gardé pendant 2 mois par l'autorité administrative sur une demande vaudra décision d'acceptation et non plus de refus.

> *Articles 18 à 25 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000*

2 – Mesures d'ordre intérieur ou conservatoires

Les **décisions de mutation interne ou de changement d'affectation** sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur réalisées dans l'intérêt du service et ne nécessitant pas de motivation.

Cela vaut même si la mutation interne intervient en considération de la personne.

> *CE n° 39921 du 21 octobre 1983*

> *CE n° 122687 du 23 décembre 1994*

> *CAA de Bordeaux n° 01BX00058 du 15 novembre 2005*

Les **décisions de suspension** ou de **prolongation de suspension** sont considérées comme des mesures conservatoires ne nécessitant pas de motivation. En effet, durant une mesure de suspension, l'agent concerné continue de percevoir sa rémunération.

> *CE n° 244515 du 22 novembre 2004*

3 – Décisions de non renouvellement d'engagements

Les décisions de non renouvellement de **contrat pour les agents non titulaires** ne nécessitent pas de motivation.

> *CE n° 318862 du 23 juillet 2010*

Il en est de même pour les décisions de non renouvellement de **détachement** pour les fonctionnaires et les décisions de non renouvellement de **contrat pour les collaborateurs de cabinet** à la fin du mandat du maire.

> *CAA Marseille n° 00MA00787 du 14 décembre 2004*

> *CE n° 135561 du 27 février 1995*

4 – Certaines décisions prises dans l'intérêt du service

L'autorité territoriale n'a pas à motiver certaines décisions prises dans l'intérêt du service. Il peut s'agir des décisions suivantes :

- Licenciement au terme d'une période d'essai ;

> *CAA Paris n° 03PA4605 du 30 mars 2006*

- Placement d'office en congé maladie (il doit résulter du constat de la maladie de l'agent par un médecin agréé ou médecin de prévention et de l'impossibilité d'exercer ses fonctions, il peut être ordonné dans l'attente de la décision du comité médical).

> *CE n° 266225 du 30 septembre 2005*

5 – Décisions s'imposant à l'autorité territoriale – Compétence liée

Les décisions s'imposant à l'autorité territoriale n'ont pas à faire l'objet d'une motivation.

Il peut, par exemple, s'agir d'une décision de **mise en disponibilité d'office pour raison de santé** lorsque l'agent a épuisé ses droits à congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée et a été reconnu inapte aux fonctions correspondant à son grade et que son administration ne peut pas immédiatement le reclasser dans un autre emploi.

> CE n° 139974 du 8 juillet 1996

Il peut également s'agir d'une **radiation des cadres suite à une perte d'une des conditions de recrutement** si l'employeur est en situation de compétence liée (droits civiques, ...).

> CE n° 53068 du 13 novembre 1987

L'autorité territoriale n'a pas non plus à motiver ses **décisions de retenue sur traitement pour absence de service fait** puisqu'un agent ne peut percevoir son traitement qu'à la condition qu'il ait effectué son service au regard du principe de bonne gestion des deniers publics et du principe du service fait.

Si l'agent ne justifie pas son absence (certificat médical transmis dans les 48 heures) en ce cas l'autorité territoriale est tenue de procéder à une retenue sur traitement pour absence de service fait et n'a pas à motiver sa décision.

> CAA Nancy n° 97NC00581 du 7 mai 2002

Enfin, la décision de l'autorité territoriale **fixant un taux d'incapacité** n'a pas à être motivée dans la mesure où elle respecte le taux fixé par le médecin expert.

> CE n° 346819 du 28 janvier 2013

Très signalé :

*En l'espèce, dans le cadre d'un congé de maladie ordinaire, un agent est rémunéré à demi-traitement sur 2 mois. Ce dernier, considérant qu'il aurait dû être rémunéré à plein traitement, effectue une réclamation auprès de son employeur. Ce dernier rejette sa demande **sans motiver en droit sa décision.***

*En effet, pour rémunérer l'agent à demi-traitement sur 2 mois, l'employeur **s'est borné à constater** que l'agent bénéficiait de congés de maladie depuis une certaine date qu'il avait ainsi, pour les 2 mois rémunérés à demi-traitement, dépassé la durée de trois mois de congés de maladie au cours des douze mois précédents permettant le versement intégral de son traitement.*

*Toutefois, le juge administratif a considéré que, dans la mesure, où **l'employeur était tenu par les dispositions législatives en vigueur de verser à l'agent un demi-traitement pour chacun des 2 mois, l'insuffisance de motivation soulevée constitue un moyen inopérant.***

> CE n° 310929 du 14 février 2011

6 – Décisions portant sur des compétences facultatives ou relevant de l'appréciation souveraine de l'autorité territoriale

a) Régime indemnitaire

En matière de **régime indemnitaire**, l'autorité territoriale peut décider de mettre en place ou non des primes et indemnités au bénéfice de ses agents et est libre d'en fixer les critères de modulations.

Ainsi, les décisions individuelles prises en la matière n'ont pas à être motivées à partir du moment où elles sont conformes à la délibération instaurant le régime indemnitaire, comme suit :

- La décision refusant ou restreignant une prime attribuée en considération de la manière de servir ;
 - > CAA Paris n° 03PA02773 du 27 juillet 2005
 - > CE n° 296093 du 29 août 2008
- Arrêté découlant d'une délibération supprimant les primes et indemnités.
 - > CAA Lyon n° 00LY00621 du 10 mai 2005

b) Déroulement de carrière

En matière **d'avancement de grade et de promotion interne au choix**, il appartient à la collectivité, titulaire du pouvoir de nomination, d'apprécier si un agent éligible au dispositif répond également aux conditions portant sur la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle.

L'autorité territoriale n'est pas tenue de dresser un **tableau annuel d'avancement**.

La décision d'inscrire un fonctionnaire au tableau annuel d'avancement résulte dans tous les cas d'un libre choix de l'autorité territoriale. **Un refus d'inscription n'a donc pas à être motivé.**

> CE n°358651 du 24 juin 2013

En matière de promotion interne, la décision d'inscrire un fonctionnaire sur une liste d'aptitude résulte d'un libre choix de l'autorité compétente, sous réserve du respect des conditions requises et des quotas.

Dresser une liste d'aptitude ne constitue pas une obligation. L'autorité territoriale n'est pas obligée de faire figurer, sur le projet de liste d'aptitude qu'elle soumet à l'avis de la CAP, l'ensemble des agents qui remplissent les conditions pour être promus. **Ainsi, un refus d'inscription n'a pas à être motivé.**

> CE n°358651 du 24 juin 2013

Enfin, elle n'est pas tenue de nommer tous les fonctionnaires inscrits sur la liste d'aptitude ni de respecter l'ordre de cette liste, établie par ordre alphabétique. **Ainsi, un refus de nomination n'a pas à être motivé.**

> CE n° 341167 du 14 décembre 2011

Enfin, la décision **d'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale** n'a pas non plus à être motivée.

> CAA Douai n° 03DA00221 du 12 mai 2005

Le contenu de la motivation

Aux termes de l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

La décision individuelle défavorable quelle que soit sa forme (arrêté, courrier, etc...) doit être écrite, précise et complète.

1 – Motivation devant être adéquate

Selon la jurisprudence administrative, la motivation est adéquate lorsqu'elle est pertinente, précise, concrète, claire et suffisante. Le contrôle du juge administratif porte, à la fois sur la forme (légalité externe) et sur le fond (légalité interne), c'est-à-dire sur la présence ou non de motivation formelle et sur le contenu de l'acte.

Il faut qu'un lien existe entre la décision et les motifs transcrits. Le raisonnement doit donc apparaître clairement dans l'acte. Il peut s'agir de ne citer que les motifs déterminants et cruciaux ayant abouti à la décision.

Néanmoins, il ne peut s'agir de motivation-type ni de clause de style ou toute autre motivation trop générale, stéréotypée, vague ou imprécise.

Exemple :

La commune ne peut invoquer la mauvaise situation financière de la commune pour refuser de verser une somme due à un agent (GIPA, NBI, remboursement de frais de déplacement, versement d'un moins perçu, etc...). Cette motivation est assimilée à une clause de style et constitue un vice de forme pouvant conduire à l'annulation de la décision administrative par le juge administratif.

La motivation doit être concrète, elle ne peut se borner à affirmer de manière abstraite que les critères ou conditions fixés par la loi ou la jurisprudence sont remplis.

L'étendue de la motivation sera proportionnelle au cas envisagé. Ainsi, plus l'autorité possède un large pouvoir d'appréciation, plus la motivation doit être précise. La motivation sera analysée plus sévèrement par le juge dans certains cas :

- Quand la décision rendue est contraire aux avis ou aux propositions qui la précèdent ;
- Quand les actes résultant d'une enquête publique s'écartent des opinions ;
- Quand la décision opère le changement d'une attitude habituellement suivie par l'administration.

2 – Motivation par référence à éviter

L'autorité territoriale ne peut, pour justifier sa décision, se borner à viser sans se l'approprier l'avis émis par un organe consultatif tel que la Commission de Réforme, le Comité médical, le Comité Technique, la Commission Administrative Paritaire ou le Conseil de discipline.

En effet, la motivation par référence à un avis, une proposition, un rapport ou autre est exclue, sauf si les conditions suivantes sont réunies :

- Les conclusions de ces documents (avis, propositions ou autre) répondent elles-mêmes aux exigences légales relatives à la motivation ;
- L'auteur de l'acte déclare s'appropriier ces motifs ;
- Le texte de l'avis, de la proposition ou autre contenant l'énoncé des motifs, est incorporé dans le texte même de la décision, ou joint à celle-ci.

3 – Les considérations de faits et de droit

La décision administrative individuelle défavorable doit être écrite et énoncer les considérations de droit et de fait qui justifient la décision. Elle doit être circonstanciée et précise et ne pas se limiter à la simple mention des textes de loi.

Les motifs de droit tiennent dans la mention des textes auxquels l'autorité se réfère pour prendre la décision en cause.

Les motifs de fait sont fournis par les circonstances concrètes qui ont amené l'autorité à adopter telle décision.

Les considérations de droit et de fait doivent figurer dans l'acte écrit remis au destinataire.