

**La motivation des sanctions prononcées en justice :  
nouvelles tendances, nouveaux enjeux**

**27<sup>e</sup> colloque des instituts d'études judiciaires**

\*\*\*

**Amiens  
Vendredi 10 février 2012**

\*\*\*

**La motivation des sanctions administratives**

\*\*\*

**Intervention de Jean-Marc Sauvé<sup>1</sup>,  
Vice-président du Conseil d'Etat**

Monsieur le doyen de la faculté de droit d'Amiens,  
Mesdames et Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs les avocats,  
Mesdames et Messieurs,

Après avoir accepté d'intervenir lors du colloque de ce jour et pris connaissance du thème de l'intervention qui m'échoit, j'ai espéré alléger ma tâche en recherchant dans mon bureau l'étude du Conseil d'Etat de 1995 consacrée aux sanctions administratives, confiant dans les réponses que je pourrais y trouver. Tournant les premières pages de cet ouvrage à peine jaunies par le temps, mon élan a soudain été brisé par cette phrase, figurant en introduction et constituant une sorte d'aveu sous la plume du Conseil d'Etat : « La notion de sanction administrative compte parmi l'une des moins assurées du droit administratif »<sup>2</sup>. J'en avais l'intuition ; l'étude du Conseil d'Etat me le rappelait, par une sentence aussi concise que précise : la notion de sanction administrative ne se laisserait pas aisément appréhender.

Je pris rapidement conscience d'une seconde difficulté. Une sanction administrative est usuellement définie comme une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant de la cadre de prérogatives de puissance publique, qui punit l'auteur d'un manquement aux lois et aux règlements<sup>3</sup>. Or, si le sujet qui m'est assigné porte sur « la

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec M. Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation Française, 1995, p. 35.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 35-36. Dans le même sens, F. Moderne définit la sanction administrative comme un « pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une

motivation des sanctions administratives », le colloque d'aujourd'hui s'intitule : « La motivation des sanctions prononcées en justice ». Nul ne doute qu'une sanction puisse être juridictionnelle<sup>4</sup>, mais par sanction administrative, on entend généralement une décision prise par une autorité administrative. La doctrine souligne d'ailleurs la considérable extension de ce type de sanction lors des trente dernières années, permettant de « punir sans juger »<sup>5</sup>. Si le regard se porte en revanche sur les compétences répressives du juge administratif, force est de constater que celles-ci sont marginales. Mon illustre prédécesseur, Edouard Laferrière, qui dans son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*<sup>6</sup> avait érigé le contentieux répressif en une branche du contentieux administratif, n'y incluait que les contraventions de grande voirie<sup>7</sup>. Tout au plus est-il aujourd'hui possible d'y rattacher les sanctions qui sont prononcées, notamment, par des juridictions administratives spécialisées, comme les juridictions financières ou les juridictions disciplinaires, telles que le Conseil supérieur de la magistrature statuant à l'égard des magistrats du siège ou les sections disciplinaires des ordres professionnels.

Mais l'horizon de la notion de sanction est vaste et peut-être se trompe-t-on à vouloir trop le restreindre. La sanction peut en effet également être définie comme une « obligation juridique secondaire, qui naît de la violation ou de la méconnaissance d'une obligation juridique primaire » et qui est garantie par la force ou la contrainte<sup>8</sup>. Elle est même définie, par les organisateurs de ce colloque, comme « toute réaction du droit à une violation de la légalité », c'est-à-dire qu'elle peut inclure jusqu'à l'annulation d'une décision administrative illégale, qui constitue le noyau dur de la mission du juge administratif.

Dès lors, mon propos portera sur le rôle du juge administratif dans la motivation des sanctions, que celles-ci soient prises par des autorités administratives ou, plus largement, entendues comme toute réaction à une violation de la légalité, la seconde branche absorbant au demeurant la première.

Ce rôle est d'un grand classicisme, lorsque le juge administratif contribue à la définition du régime des sanctions administratives, y compris de leur motivation (I). Il est aussi d'une indéniable modernité, lorsque le travail du juge se transforme et se recompose sous l'influence tant de contraintes juridiques exogènes, qui tiennent à la multiplication des normes et de leurs interprètes, que de choix propres qu'il opère (II). Ce rôle peut être enfin regardé comme post-moderne, en ce qu'il évolue au regard des questionnements les plus récents sur les fonctions assignées à la motivation des décisions de justice (III).

## **I. Le premier âge de la motivation des sanctions a été l'âge classique : parallèlement aux autres branches du contrôle de la légalité des actes administratifs, le Conseil d'Etat a contribué à la définition d'un véritable régime de la sanction administrative et, au premier chef, des exigences de motivation de celle-ci, sur la base**

---

réglementation préexistante » (*Sanctions administratives et justice constitutionnelle : contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Paris, Economica, 1993, p. 5).

<sup>4</sup> Ainsi J. Rivero, « Sanction juridictionnelle et règle de droit », in *Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 457.

<sup>5</sup> M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger : de la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992.

<sup>6</sup> Berger-Levrault 1887-1888, 2 volumes.

<sup>7</sup> E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1888, tome 2, livre VII p. 599.

<sup>8</sup> A. Laquière, « Sanction », in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1382.

## **d'un contrôle juridictionnel qui s'est progressivement resserré sur la procédure, la forme et le fond de la sanction.**

Le Conseil d'Etat a contribué à définir le régime juridique applicable aux sanctions administratives (A), et plus précisément à la motivation de celles-ci (B), par des voies semblables à celles utilisées dans d'autres contentieux.

A. Le domaine des sanctions administratives a été propice à l'épanouissement progressif des droits de la défense et de principes permettant de protéger contre toute forme d'arbitraire la personne concernée par la sanction. Certes, il n'en a pas toujours été ainsi. La lecture du *Recueil Lebon* des dernières années du XIX<sup>ème</sup> siècle révèle ainsi l'insolente exorbitance du pouvoir de l'administration en matière de sanctions disciplinaires. Dès lors que l'administration faisait usage de ses pouvoirs disciplinaires, et sous réserve de l'hypothèse du détournement de pouvoir<sup>9</sup>, le Conseil d'Etat se bornait à juger, par une motivation aussi lapidaire qu'hermétique, que la voie contentieuse n'était pas ouverte à l'agent public ou qu'elle ne l'était pas pour contester les motifs de l'acte<sup>10</sup>.

La loi du 22 avril 1905, dont l'article 65 toujours en vigueur<sup>11</sup> subordonne les mesures disciplinaires à la communication préalable du dossier, a instauré une garantie de procédure essentielle<sup>12</sup> au respect de laquelle le Conseil d'Etat a veillé avec attention<sup>13</sup>. C'est toutefois surtout avec l'émergence des principes généraux du droit au sortir de la seconde guerre mondiale et donc par la voie jurisprudentielle que cet édifice a été complété. La décision *Aramu*<sup>14</sup> a ainsi expressément consacré, après l'arrêt *Dame Veuve Trompier-Gravier*<sup>15</sup>, le principe général des droits de la défense, selon lequel une sanction ne peut légalement intervenir sans que l'administré ou l'utilisateur n'ait préalablement été mis à même de présenter ses observations. Le Conseil d'Etat, dont la décision du 5 mai 1944, brièvement motivée, est éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement Chenot, a étendu le champ et la portée de cette jurisprudence tout au long de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>16</sup> et il a aussi tenu compte de l'approfondissement des garanties de procédure apportées par des textes législatifs et réglementaires de plus en plus nombreux et explicites<sup>17</sup>.

---

<sup>9</sup> CE, 16 novembre 1900, *Sieur Maugras*, n° 96980, p. 617. Le recours pour excès de pouvoir a été ouvert en cas de détournement de pouvoir à partir des décisions *Pariset* et *Laumonier-Carriol* (CE, 26 novembre 1875, *Rec.*, p. 934).

<sup>10</sup> Voir ainsi CE, 6 mai 1881, *Epivent*, n° 56194, *Rec.* p. 458 (« la décision par laquelle le Président de la République, sur la proposition du ministre de la Marine, a mis le requérant en non-activité par retrait d'emploi, en vertu de l'article 6 de la loi du 19 mai 1834, est un acte qui n'est pas de nature à donner lieu à un recours par la voie contentieuse ») ; CE, 22 mars 1889, *Delaine*, n° 70214, *Rec.* p. 385 (« le préfet, en prenant l'arrêté attaqué, s'est borné à faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 102 de la loi du 5 avril 1884 ; qu'ainsi sa décision constitue un acte d'administration dont le requérant n'est pas recevable à discuter les motifs par la voie contentieuse »).

<sup>11</sup> Pour une application récente, voir CE, 30 décembre 2009, *Institut de France*, n° 304379, *Rec.* p. 801.

<sup>12</sup> Des garanties avaient déjà été prévues par certains textes, comme le décret du 27 août 1898 relatif au ministre de la Marine, dont l'article 22 instituait l'audition du fonctionnaire poursuivi disciplinairement par le conseil des directeurs du ministère et la communication du procès-verbal de ce conseil au ministre. CE, 29 mars 1901 *Mazel*, *Rec.* p. 360.

<sup>13</sup> Voir par exemple CE, 4 mars 1910, *Sieur Chanu*, n° 30744, *Rec.* p. 204. Cette garantie procédurale s'est toutefois heurtée à la question de la grève dans le service public : l'agent en grève se plaçant lui-même, « par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et des règlements édictés », il ne peut invoquer l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (par exemple CE, 6 août 1910, *Sieur Amalric*, n° 37571, *Rec.* p. 721).

<sup>14</sup> CE, Ass., 26 oct 1945, *Aramu Rec.* p. 213.

<sup>15</sup> CE, Sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, *Rec.* p. 133 ; *RDP*, 1944, p. 256, concl. Chenot.

<sup>16</sup> Voir *GAJA*, 18<sup>ème</sup> édition 2011, n°54.

<sup>17</sup> Par exemple, obligation de consultation d'un comité avant le prononcé d'une sanction (ainsi de l'article 4 du décret n° 48-599 du 27 mars 1948 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 46-1055 du 15 mai 1946 relative à l'usage de l'insémination artificielle des animaux domestiques) ou obligation de convoquer au moins quinze jours

Le contrôle exercé par le juge administratif sur la légalité interne des sanctions s'est aussi progressivement renforcé. Il a successivement porté sur l'erreur de droit<sup>18</sup>, l'erreur de fait<sup>19</sup>, et la qualification juridique des faits susceptibles de donner lieu au prononcé d'une sanction<sup>20</sup>. A partir de 1978<sup>21</sup>, il a contrôlé l'existence ou non d'une erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la sanction<sup>22</sup> et, par conséquent, d'une disproportion manifeste entre la faute et la sanction. Le contrôle du juge est devenu plus poussé – c'est un contrôle normal, donc de stricte proportionnalité – lorsque sont en cause les sanctions prononcées contre certains agents publics, en particulier les magistrats de l'ordre judiciaire<sup>23</sup>, les licenciés des fédérations sportives, que la sanction soit prononcée par la fédération<sup>24</sup> ou par l'Agence française de lutte contre le dopage<sup>25</sup>, mais aussi des catégories plus larges, comme les acteurs économiques ou professionnels<sup>26</sup>. Seuls les sanctions prises à l'égard de la généralité des agents publics restent soumises au contrôle de l'erreur manifeste.

Le rôle du juge administratif en cette matière a été conforme à son œuvre générale de fondation du contentieux administratif : en dialogue avec le législateur, le juge a permis le développement de véritables garanties pour les agents publics ou les administrés, professionnels ou non, dans la mise en œuvre des sanctions administratives, notamment en découvrant ou en révélant des principes généraux du droit et en étendant progressivement son contrôle sur les motifs de droit et de fait de ces mesures.

B. Le Conseil d'Etat a également contribué à la définition des exigences applicables en matière de motivation des sanctions administratives, entendues au sens de sanctions prononcées par des autorités administratives. Avant la loi du 11 juillet 1979, ces sanctions n'avaient pas, sauf texte contraire, à être motivées et aucun principe général du droit ne l'imposait<sup>27</sup>. Certes, des textes imposaient cette motivation, comme l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, mais celle-ci prévoyait aussi de nombreuses exceptions et cette obligation ne concernait finalement que certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat<sup>28</sup>. L'intervention de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs<sup>29</sup> a donc profondément modifié la donne, en posant en son article 1<sup>er</sup> l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables, notamment de celles qui

---

en avance le contrevenant qui doit comparaître devant une commission et possibilité pour lui de se faire représenter par un avocat (article 6 de l'arrêté interministériel du 24 juin 1960 portant application de l'article L. 18 du code de la route).

<sup>18</sup> CE, 29 mars 1901, *Sauve*, *Rec.* p. 361.

<sup>19</sup> CE, 14 janvier 1916, *Camino*, *Rec.* 15. Voir par exemple CE, 4 juin 1947, *Frémicourt*, *Rec.* p. 209 à propos d'une admission d'office à la retraite du Premier président de la Cour de cassation.

<sup>20</sup> CE, 17 mai 1933, *Delle Giraud*, *Rec.* p. 531.

<sup>21</sup> CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*, *Rec.* p. 254.

<sup>22</sup> Que cette sanction soit manifestement trop faible (par exemple CE, 7 avril 2010, *Assistance Publique – Hôpitaux de Paris*, n° 301784, à paraître aux tables du *Recueil*) ou trop sévère (par exemple CE, 12 janvier 2011, *Matelly*, n° 338461, à paraître au *Recueil*).

<sup>23</sup> CE, 27 mai 2009, *Hontang*, n° 310493, *Rec.* p. 207.

<sup>24</sup> CE, 2 mars 2010, *Fédération française d'athlétisme*, n° 324439, à paraître aux tables du *Recueil*.

<sup>25</sup> CE, 9 novembre 2011, *Benzoni*, n° 341658, à paraître au *Recueil*.

<sup>26</sup> CE, sect., 22 juin 2007, *Arfi*, n° 272650, *Rec.* p. 263.

<sup>27</sup> CE, 10 février 1978, *Rischmann*, n° 96495, *Rec.* p. 685.

<sup>28</sup> Ainsi le champ d'application des dispositions de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relatives au statut des fonctionnaires, et notamment son article 31 posant l'exigence d'une motivation, était limité par les exceptions mentionnées aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de celle-ci. Le Conseil d'Etat a confirmé que ces dispositions ne s'appliquaient pas de plein droit aux membres du corps enseignant (CE, 13 juillet 1967, *Ministre de l'éducation nationale c/ Puy*, n° 61324, *Rec.* p. 331) ni aux agents départementaux (arrêt *Rischmann* précité).

<sup>29</sup> 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.

infligent des sanctions. D'autres fondements législatifs doivent également être mentionnés, comme les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales ou de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le Conseil d'Etat a donné à ces dispositions une réelle portée concrète. L'existence d'une motivation expresse et formelle s'impose, car le législateur a entendu imposer à l'autorité qui prononce une sanction « l'obligation de préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui la frappe »<sup>30</sup>. Quant au contenu de la motivation, le juge administratif adopte une position mesurée : il n'est ainsi pas nécessaire pour l'autorité administrative de répondre à l'intégralité des arguments invoqués devant elle<sup>31</sup>, ni d'assortir d'une motivation spécifique, distincte de la motivation principale, la sanction qui aurait le caractère d'une peine complémentaire, comme la décision de rendre publique la sanction principale<sup>32</sup>.

En ce qui concerne la motivation des sanctions prononcées en justice, par exemple par les sections disciplinaires des ordres professionnels qui ont le caractère, ainsi qu'il a été dit, de juridiction administrative spécialisée, il appartient à la juridiction de relever les faits avec suffisamment de précision pour permettre au Conseil d'Etat d'exercer le contrôle qui lui appartient, en se référant pour ce faire aux cas précis qui ont été soumis à son examen<sup>33</sup>. Il faut également que le juge du fond rende compte des éléments de droit et de qualification juridique conduisant à la solution adoptée<sup>34</sup>. Là encore, la position du Conseil d'Etat reste mesurée, afin de ne pas faire peser sur la juridiction disciplinaire une obligation lourde, mais purement formelle. Ainsi, le juge disciplinaire d'appel n'est pas tenu de motiver spécifiquement une diminution ou une aggravation de la sanction qui a été infligée en première instance<sup>35</sup>.

Progressivement donc, dans un dialogue permanent avec le législateur, le juge administratif a contribué à définir le régime juridique applicable aux sanctions administratives et à leur motivation.

## **II. Le deuxième âge de la motivation des sanctions est un âge que je qualifierai de moderne : le travail du juge s'est transformé sous l'influence de contraintes juridiques exogènes et de choix propres.**

A. Le domaine des sanctions administratives constitue un terrain de réflexion et de délibération privilégié pour une multitude d'acteurs et d'interprètes des normes applicables, à commencer par les juges. Ce champ du droit se caractérise en effet par un accroissement des sources juridiques, par une intervention fréquente du juge pénal et du juge administratif, mais aussi, plus récemment, par l'influence du juge constitutionnel et des deux Cours européennes, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Par

---

<sup>30</sup> CE, 23 mars 2005, *Stilinovic*, n° 264005, *Rec.* p. 954. La motivation doit ainsi mentionner les éléments de fait et de droit qui fondent la décision, sans que la transmission antérieure d'un document, une mise en garde par exemple, ne puisse dispenser l'autorité administrative de ses obligations de motivation (CE, 26 mai 1993, *Caisse primaire d'assurance maladie des Deux-Sèvres*, n° 87788, *Rec.* p. 566).

<sup>31</sup> CE, 11 février 2011, *Société générale*, n° 316508, à paraître au *Recueil*

<sup>32</sup> CE, Sect., 6 juin 2008, *Société Tradition Securities and Futures*, n° 299203, *Rec.* p. 189.

<sup>33</sup> Voir par exemple CE, 15 décembre 1993, *Bénitah*, n° 129277, *Rec.* p. 367.

<sup>34</sup> Voir par exemple CE, 3 mai 1961, *Richard*, n° 52312, *Rec.* p. 281.

<sup>35</sup> CE, 23 juillet 2010, *Haag*, n° 329191, à paraître aux tables du *Recueil*.

conséquent, différents niveaux d'analyse des sanctions administratives coexistent, qui ne se recoupent pas nécessairement ou, en tout cas, pas entièrement.

Cette pluralité, qui donne parfois l'impression d'un enchevêtrement, situe le juge administratif dans un monde ouvert où des contraintes exogènes, résultant du système juridique national et européen dans lequel il opère, s'imposent à lui en complément ou contrepoint des principes qu'il met à jour. Si « de plus en plus, le droit administratif repose sur son socle constitutionnel »<sup>36</sup>, il repose aussi sur le socle de normes d'origine européenne<sup>37</sup> ainsi que, plus généralement, de sources internationales. Dans cet univers multidimensionnel, dans ce réseau impliquant une constante confrontation de normes et un constant dialogue des juges internes et européens, le travail du juge se transforme. Sous l'influence de ces contraintes juridiques exogènes, mais également par l'effet de ses choix propres, la façon dont il appréhende les sanctions administratives change. J'en donnerai deux exemples.

B. Le premier exemple relève de la nécessaire clarification de la notion même de sanction administrative. Une interrogation classique en droit administratif porte sur la distinction entre sanction administrative et mesure de police. A cette première interrogation se rattachent dorénavant d'autres questions. Car la Cour européenne des droits de l'homme a énoncé que la notion d'accusation en matière pénale doit être entendue de manière autonome et peut donc viser les sanctions prononcées par une autorité administrative<sup>38</sup> et, de son côté, le Conseil constitutionnel a affirmé que les exigences constitutionnelles applicables aux peines prononcées par les juridictions répressives s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire<sup>39</sup>. Dès lors, le juge administratif doit se poser, chaque fois qu'une sanction lui est soumise, la question de savoir si cette sanction procède d'une accusation en matière pénale, au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ou a le caractère d'une punition, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La réponse à ces questions suppose, au cas par cas, de confronter la décision administrative contestée à des révélateurs différents de manière à obtenir la photographie finale, c'est-à-dire la détermination de la catégorie juridique de l'acte et du régime qui lui est applicable.

L'effort de clarification qu'il convient de faire va, par conséquent, croissant. Il est de plus en plus subtil et complexe, mais prend tout son sens au regard des garanties qui s'attachent aux accusations en matière pénale ou aux punitions. La matière fiscale a donné lieu à de tels développements : le Conseil d'Etat a ainsi considéré que les pénalités pour mauvaise foi ou pour manœuvres frauduleuses constituent des accusations en matière pénale au sens de l'article 6 de la convention, dans le prolongement d'une décision *Bendenoun* de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>40</sup>. Il en va de même en matière de sanctions électorales dans la jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat : la question de savoir si l'inéligibilité prévue à l'article L.118-3 du code électoral constitue une sanction a ainsi été tranchée dans le sens de l'affirmative par la récente décision

---

<sup>36</sup> B. Stirn, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, LGDJ, Systèmes, 7<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 205. Voir également F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, *op. cit.*

<sup>37</sup> F. Moderne, « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et du droit européen », *RFDA*, 1997, p. 1.

<sup>38</sup> CEDH, 8 juin 1976, *Engel c/ Pays-Bas*.

<sup>39</sup> Conseil constitutionnel, 17 janvier 1989, décision n° 88-248 DC.

<sup>40</sup> CE, avis, sect., 31 mars 1995, *Ministre du budget c/ SARL Auto-Indutrie Méric et autre*, n° 164008, *Rec.* p. 154 ; CEDH, 24 février 1994, *Bendenoun c/ France*.

*Elections régionales d'Ile-de-France* du Conseil d'Etat, qui avait bénéficié d'importants éclairages sur cette question de la part du Conseil constitutionnel<sup>41</sup>.

C. Le deuxième exemple de la transformation du travail du juge administratif que je souhaite aborder est relatif à la nature du contrôle effectué. Le cadre renouvelé dans lequel ce juge opère le conduit à prendre en compte, sur ce point également, l'apport des jurisprudences constitutionnelle et européennes<sup>42</sup>.

Le juge constitutionnel a ainsi précisé que toute sanction ayant le caractère de punition doit respecter les principes de légalité des délits et des peines, de nécessité des peines, de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère ainsi que de respect des droits de la défense<sup>43</sup>. Il a aussi relevé, dans sa décision du 17 janvier 1989 comme dans celle du 25 février 1992<sup>44</sup>, que l'existence d'un recours de pleine juridiction constitue, selon les termes du président Genevois, une « garantie essentielle » en matière de sanctions administratives<sup>45</sup>, notamment en vue de la mise en œuvre du principe de proportionnalité.

La Cour européenne des droits de l'homme demande également que les sanctions administratives susceptibles d'entrer dans la catégorie des accusations en matière pénale puissent être contrôlées par un « organe judiciaire de pleine juridiction » qui doit avoir « le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise »<sup>46</sup>. *A contrario*, le Conseil d'Etat souligne que dès lors que la décision d'une autorité administrative indépendante peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction, « la circonstance que la procédure suivie devant [cette autorité] ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de [l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme] n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable »<sup>47</sup>.

Il ne se déduit toutefois pas de ces jurisprudences qu'un recours de plein contentieux soit toujours nécessaire et, compte tenu des pouvoirs actuels du juge de l'excès de pouvoir ainsi que du contrôle approfondi qu'il peut exercer sur le bien-fondé de la décision attaquée, un recours de ce type répond aux exigences ci-dessus rappelées. Toutefois, un recours de plein contentieux a l'avantage de « garantir plus sûrement la compatibilité avec la convention européenne des droits de l'homme et la constitutionnalité de dispositifs de sanctions disparates, anciens, souvent frustes », selon l'expression de ma collègue Claire Legras qui était rapporteur public dans l'affaire *Société ATOM*<sup>48</sup>. En suivant les conclusions de son rapporteur public, le Conseil d'Etat s'est engagé dans la voie du contrôle de plein contentieux

---

<sup>41</sup> CE, ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France*, n° 338033, à paraître au *Recueil* ; Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, décision n° 2011-117 QPC. En revanche, le non remboursement des dépenses de campagne n'est pas regardé comme une sanction.

<sup>42</sup> Pour une analyse détaillée de celles-ci, voir C. Legras, « Sanctions administratives : rétroactivité *in mitius* et plein contentieux », *RFDA*, 2009, p. 259.

<sup>43</sup> Décision n° 88-248 DC précitée.

<sup>44</sup> Conseil constitutionnel, 25 février 1992, décision n° 92-307 DC.

<sup>45</sup> B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel », *RFDA*, 1989, p. 227.

<sup>46</sup> Voir par exemple CEDH, 4 juin 2004, *Silvester's Horeca Service c/ Belgique*, n°47650/99.

<sup>47</sup> CE, 6 janvier 2006, *Société Lebanese Communication Group*, n°279596, *Rec.* p. 1 ; CE, 22 décembre 2011, *Union mutualiste générale de prévoyance*, n°323612, à paraître aux tables du *Recueil*.

<sup>48</sup> CE, 16 février 2009, *Société Atom*, n° 274000, *Rec.* p. 26. Le passage au plein contentieux a été confirmé en matière de retrait d'une carte de résident au titre de l'article L.314-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CE, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n°318898, *Rec.* p. 747) et de retraits de points du permis de conduire (CE, 9 juillet 2010, *Berthaud*, n° 336556, *Rec.* p. 287).

en cas de sanction infligée à un administré et donc de l'éventuelle substitution de sa propre décision à celle de l'autorité administrative, lorsque cette dernière décision lui paraît disproportionnée. Il a aussi permis de mettre aisément en œuvre le principe de rétroactivité des lois pénales plus douces, la rétroactivité *in mitius*.

Néanmoins, cette évolution profonde reste un choix propre du juge<sup>49</sup>, qui a trouvé sa justification première dans l'efficacité du contrôle ainsi effectué. Le choix entre plein contentieux et excès de pouvoir est en fait intimement lié à la volonté du juge de se donner les moyens de remplir sa mission de manière adaptée. Les conclusions de Claire Legras montrent que la décision *Société ATOM* n'échappe pas à ce pragmatisme. Mais dès lors que le juge de la sanction devient un juge de plein contentieux, susceptible, le cas échéant, de substituer sa décision à celle de l'administration, la motivation de cette décision acquiert bien entendu une importance particulière et elle tend à se développer, pour les juges du fond comme pour le juge de cassation.

Le droit des sanctions administratives, du fait de la multiplication des sources du droit et des interprètes de celles-ci, a ainsi conduit le juge administratif à affiner les concepts qu'il utilise et à se situer au sein de l'ensemble normatif imbriqué que constitue le droit actuel. En conséquence, la motivation des décisions qu'il rend en matière de sanctions administratives se développe et se transforme. Mais, plus généralement, la motivation des décisions de justice évolue sous l'impulsion d'autres facteurs.

### **III. Nous entrons dans le troisième âge de la motivation des sanctions, celui de l'ère post-moderne actuelle, qui est marqué par l'évolution générale du rôle et de la fonction de la motivation des décisions de la justice administrative.**

Traiter de ce dernier point, dont le lien avec les parties précédentes n'est pas apparent, ni évident, revient à adopter un point de vue beaucoup plus large de la notion de sanctions pour les définir, ainsi que le proposent les organisateurs de ce colloque, comme « toute réaction du droit à une violation de la légalité ». La refondation de l'office du juge retentit sur sa manière de motiver ses décisions. En outre, la position du juge dans notre société évolue : celui-ci ne manque pas de s'interroger, sous l'effet de chocs exogènes multiples et, en particulier, des interpellations de la société, sur la façon dont peuvent-être perçues ses décisions, sur leur intelligibilité et, au-delà, sur le rôle et même la légitimité qui sont les siens. Dans ce contexte, la motivation de ses décisions change. Ce changement n'est pas limité, en droit administratif, au champ des sanctions administratives ni corrélé avec lui, mais il influe évidemment sur lui.

A. L'évolution de la motivation des décisions de justice tient d'abord à l'indexation de celle-ci sur les transformations de l'office du juge. Les « habits neufs du juge administratif »<sup>50</sup> exercent en effet une influence certaine sur la façon dont celui-ci s'exprime au travers de la décision de justice. Le régime des injonctions institué par la loi du 8 février 1995<sup>51</sup> a ainsi

---

<sup>49</sup> Pour B. du Marais et A. Sée, si l'ombre de la convention européenne des droits de l'homme était particulièrement présente dans le litige, le développement du recours de pleine juridiction est en l'espèce « sans lien avec les exigences européennes » (« Avancée significative du plein contentieux dans le domaine des sanctions administratives. A propos de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 16 février 2009, *Société Atom* », *Gaz. Pal.*, 5 décembre 2009, p. 11).

<sup>50</sup> J. Arrighi de Casanova, « Les habits neufs du juge administratif », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 11.

<sup>51</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

conduit le juge à se préoccuper particulièrement des effets de ses décisions d'annulation en indiquant à l'administration la marche à suivre pour mettre en œuvre celles-ci, dans le cadre d'injonctions, le cas échéant assorties d'astreintes.

Le Conseil d'Etat éclaire également le juge du fond. Il a par exemple récemment précisé à quelles conditions ce juge peut, en exécution de sa décision, ordonner la destruction d'un immeuble dont la construction avait commencé en vertu d'une autorisation d'urbanisme illégale<sup>52</sup>. Il est même arrivé, bien que cela reste rare, que le Conseil d'Etat précise la portée de l'annulation prononcée, alors même qu'il n'était pas saisi de conclusions à fin d'injonction<sup>53</sup>. Le souci de l'efficacité de ses décisions est donc au cœur du travail quotidien du juge administratif et se révèle très directement dans ses motivations.

Cette préoccupation a d'ailleurs parfois conduit le juge à transcender et dépasser les règles qu'il applique généralement en matière de réponse aux prétentions du requérant et, par conséquent, de motivation, comme la règle de l'économie des moyens<sup>54</sup>, dont il sait s'affranchir, pas seulement lorsque la loi le lui impose.

D'autres évolutions de l'office du juge sont à l'origine d'un approfondissement de la motivation de ses décisions. C'est le cas notamment lorsque le juge module dans le temps les effets d'une annulation de la décision administrative<sup>55</sup>, voire les effets de ses propres revirements de jurisprudence<sup>56</sup>. Le juge se prononce alors au regard de motifs d'intérêt général et d'impératifs de sécurité juridique qui peuvent commander une telle modulation et conduire à l'annulation différée d'un acte ou à un revirement de jurisprudence pour l'avenir. Dans tous les cas, il lui faut rendre compte de sa position.

Ces évolutions incitent le juge à être plus pédagogue, notamment mais pas seulement par souci d'efficacité. A l'affirmation, à l'*imperatoria brevitatis* de jadis ou encore aux solutions implicites de naguère – voir en ce sens la motivation laconique de l'arrêt *Nicolo*<sup>57</sup> de 1989 qui serait difficilement concevable aujourd'hui –, le juge préfère désormais l'explication. Il joue même parfois un rôle quasi-doctrinal dans certaines décisions, ce que souligne le professeur René Chapus en se demandant si de telles motivations « ne sont pas empruntées à un ouvrage de doctrine [...] plutôt qu'extraites d'une décision de justice »<sup>58</sup>. Les arrêts *Association AC !*<sup>59</sup>, *Commune d'Aix-en-Provence*<sup>60</sup>, *Société Tropic Travaux Signalisation*<sup>61</sup> ou *Commune de Béziers*<sup>62</sup> sont à cet égard représentatifs d'une tendance nouvelle et profonde dans laquelle des membres sourcilleux d'un nouveau Comité de salut

---

<sup>52</sup> CE, sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier, Syndicat mixte des Islettes*, n° 320371, à paraître au *Recueil* ; voir également J.-H. Stahl, X. Domino, « Injonctions : le juge administratif face aux réalités », *AJDA*, 2011, p. 2226.

<sup>53</sup> Voir par exemple CE, ass., 29 juin 2011, *Vassilikiotis*, n° 213229, *Rec.* p. 303.

<sup>54</sup> En ce qui concerne les sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers par exemple, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas appliquer la règle de l'économie des moyens, lui permettant d'annuler en statuant sur un seul moyen emportant l'annulation, mais a choisi de répondre à tous les moyens (CE, sect., 27 octobre 2006, *Parent et autres*, n° 276069, *Rec.* p. 454). Cette précaution a pour but de permettre à l'administration d'identifier le moment de la procédure litigieuse et, le cas échéant, de ne pas avoir à reprendre l'ensemble de la procédure mais uniquement une phase de celle-ci.

<sup>55</sup> CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886, *Rec.* p. 197.

<sup>56</sup> CE, ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux Signalisation*, n° 291545, *Rec.* p. 361.

<sup>57</sup> CE, ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, *Rec.* p. 190.

<sup>58</sup> R. Chapus, « La bonne administration de la justice », *RDP*, 2003, p. 7.

<sup>59</sup> Arrêt *Association AC ! et autres* précité.

<sup>60</sup> CE, sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 284736, *Rec.* p. 155.

<sup>61</sup> Arrêt *Société Tropic Travaux Signalisation* précité.

<sup>62</sup> CE, ass. 28 décembre 2009, n° 304802, *Rec.* p. 509 et CE, sect., 21 mars 2011, n°304806, à publier au *Recueil*.

public, dignes héritiers de l'esprit de la Révolution française, ne manqueraient pas de discerner, nonobstant les termes de l'article 5 du code civil, de véritables arrêts de règlement.

B. Mais l'évolution de la motivation des décisions de justice résulte aussi de l'évolution de la place du juge dans la société, et non plus en surplomb de celle-ci, ainsi que de la façon dont il se perçoit lui-même. La justice toute-puissante, celle que redoutait Montesquieu, car elle pouvait s'avérer « si terrible parmi les hommes »<sup>63</sup>, devient progressivement plus immanente, plus humaine, au sens où le juge non seulement est immergé dans la société, mais doit y trouver sa place et y construire sa légitimité. La motivation apparaît alors comme le reflet de ce positionnement et des interrogations qu'il suscite. Le débat n'est d'ailleurs pas limité à notre pays. Il a, par exemple, été relancé dans des cultures juridiques où la motivation est conçue différemment, comme dans les pays anglo-saxons où, on le sait, au syllogisme juridique, avec sa prémisse majeure et sa mineure, est résolument préféré le style narratif<sup>64</sup>.

La motivation, envisagée comme la justification ou l'explication de la décision de justice, apparaît de prime abord comme un exercice banal et assez évident. Il est toutefois réducteur de l'appréhender de cette sorte. Dans la mesure où le juge est « embarqué dans le processus décisionnel »<sup>65</sup>, la motivation est censée indiquer le cheminement, le raisonnement effectivement suivi par le juge, c'est-à-dire les nombreux choix qu'il opère et qui conduisent au dispositif, sans qu'une personne extérieure ne puisse d'ailleurs jamais vraiment savoir si tel a bien été le cas. Les choix du juge portent en particulier sur l'argumentation des parties, les règles d'interprétation de la norme, l'interprétation retenue, la qualification juridique des faits... Le syllogisme, qui est généralement présenté comme la principale arme logique du juge, peut alors être critiqué en ce que sa validité dépendrait des propositions qui le composent et qui, elles-mêmes, procèdent d'un choix du juge<sup>66</sup>. Certains auteurs invitent donc à reconnaître les failles de la logique formelle que représenterait le syllogisme pur et abstrait et à comprendre l'importance qui s'attache à ce qu'il soit intégralement rendu compte du raisonnement suivi par le juge.

Je ne méconnaissais pas la force de ces interpellations et de ces contradictions. Elles passent néanmoins, à mes yeux, non sans m'exposer au grief de conservatisme, voire au soupçon de positivisme juridique, après les exigences de clarté, de cohérence, d'unité et de prévisibilité de la jurisprudence qui sont, toujours selon moi, plus aisées à assurer par le recours aux instruments de la logique formelle. Tous les modes de rédaction ne sont pas neutres au regard de l'exigence de sécurité juridique, surtout lorsqu'une juridiction rend non quelques dizaines de décisions par an, mais plusieurs milliers, voire dizaines de milliers.

Il faut également reconnaître que la motivation joue un rôle propre et, à ce titre, remplit diverses fonctions. J'ai déjà fait référence, par exemple, à la fonction pédagogique qui est la sienne. Cette fonction conduit à un changement de nature de la motivation, qui se fait plus explicative, voire parfois doctrinale, comme je l'ai dit. Mais il y a plus, car dans notre

---

<sup>63</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Deuxième partie, Livre XI, chapitre VI : De la constitution d'Angleterre, Genève, 1758.

<sup>64</sup> Voir à ce sujet la remarquable contribution de E. Jouannet, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in H. Ruiz-Fabri, J.-M. Sorel, *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Paris, Pédone, 2008, p. 251.

<sup>65</sup> C. Perelman « La motivation des décisions de justice », in *Ethique et droit*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1990, p. 679.

<sup>66</sup> Voir par exemple M. Troper, « La motivation des décisions constitutionnelles » in Ch. Perelman, P. Foriers (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p. 296 et s. ; E. Jouannet, *op. cit.*, p. 266 et s.

société de transparence et de communication, la motivation est la clé de voûte du dialogue que le juge entretient avec les parties et vient clore. Par le biais de celle-ci, le juge informe les justiciables de la décision prise, il fait connaître le raisonnement suivi et il entend persuader ses lecteurs de son bien-fondé. Il rend aussi prévisibles ses décisions futures. Il s'adresse enfin à un auditoire plus large, la communauté juridique, avec laquelle il dialogue, comme il dialogue avec les juges qui l'ont précédé et, peut-être aussi par anticipation, avec ceux qui le suivront<sup>67</sup>.

Ces évolutions reflètent la place du juge dans la société contemporaine. Au service du justiciable, le juge est acteur de sa propre légitimité, qui n'est pas acquise et qui, au contraire, tend à être régulièrement remise en cause. De cela, nous sommes tous les jours les infortunés témoins. Une meilleure motivation est sans aucun doute un moyen de parvenir à une plus grande légitimité des décisions de justice et, au-delà, des juges.

C. Ces remarques sont inséparables du fait que la juridiction administrative s'est engagée dans une démarche de réflexion sur la motivation de ses propres décisions. Le rapport final du groupe de travail dont j'ai confié la présidence à Philippe Martin, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat, n'a pas encore été remis, mais un rapport d'étape a déjà été soumis à débat au sein de la juridiction, comme avec la doctrine et le barreau. En l'état, le groupe de travail propose d'enrichir la motivation, ce qui constitue, selon ses termes, une exigence démocratique, d'améliorer la lisibilité des décisions, de mieux tenir compte des rôles respectifs des différents acteurs dans l'élaboration de la décision, tout en ne sacrifiant pas la rigueur du raisonnement juridique.

Les propositions faites à ce stade par le groupe de travail dont je rappelle qu'elles ne sont pas définitives visent à améliorer la présentation de la requête et de la procédure suivie, à approfondir la motivation sur l'interprétation de la norme, les faits déterminants et la qualification juridique des faits, mais aussi à faire évoluer le style rédactionnel. Des questions importantes se posent à cet égard, comme l'abandon éventuel du style indirect et de la phrase unique au profit d'un style direct fait de phrases multiples et courtes ou encore l'inclusion éventuelle, dans la décision de justice, de références à des décisions de principe de la juridiction administrative ou d'autres juridictions, constitutionnelle, européennes ou étrangères, dont la décision en cause ferait application ou dont elle s'inspirerait, sans que ces décisions ne soient revêtues de l'autorité de la chose jugée ou interprétée. Tel est l'état actuel de nos réflexions.

\*  
\*       \*

Que l'on retienne une définition restrictive (la sanction administrative comme décision d'une autorité publique), ou une définition résolument large, qui envisage la sanction comme l'objet même d'un nombre substantiel de décisions juridictionnelles, l'exigence de motivation est, d'une part, certaine et, d'autre part, en profonde mutation au cours de ces dernières années. La motivation n'est pas un acte banal : elle pose de multiples questions et elle constitue une part fondamentale du travail du juge qui doit rendre compte des déterminants,

---

<sup>67</sup> Chaïm Perelman a de la motivation une vision très large, qui consiste à la regarder comme une somme d'arguments destinés à persuader un auditoire, plus large que les simples parties, de la justice de la décision et de ses effets (« La motivation des décisions de justice », *op. cit.*).

des raisons de ses décisions. Il est donc tout à fait légitime que le juge ne perde jamais de vue l'importance qu'elle revêt et réfléchisse à cette problématique qui est inscrite au cœur de sa mission. Je me réjouis qu'il en aille ainsi actuellement au sein de la juridiction administrative française. Il est également heureux et pertinent que la doctrine accompagne le juge et chemine à ses côtés pour l'éclairer, le critiquer et le nourrir de ses propres réflexions en la matière. Chacun d'entre eux – le juge et la doctrine – a ses devoirs et ses responsabilités propres, mais aucun des deux ne peut les assumer sans écoute attentive de ce que l'autre pense, dit et fait. C'est sur ce message de confiance et d'espoir dans la coopération entre justice et doctrine que j'entends clore mon propos dans cette enceinte académique. Permettez-moi enfin de vous exprimer l'honneur et le plaisir qui sont les miens de partager ces réflexions avec vous en ce bel après-midi d'hiver à l'Université Jules Verne dans le chef-lieu de la Picardie.