

Numéro du document : GAJA/18/2011/0054

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18e édition 2011, p. 344, cahier n° XX du 00-00-0000

Type de document : 54

Décision commentée : Conseil d'Etat, 05-05-1944 n° 69751

Indexation

PROCEDURE CONTENTIEUSE

1. Règle générale de procédure
2. Droits de la défense
3. Principe du contradictoire

GENERALITES

1. Principes généraux du droit
2. Droits de la défense
3. Sanction
4. Principe du contradictoire

PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DROITS DE LA DÉFENSE

CE Sect. 5 mai 1944, Dame Veuve **TROMPIER-GRAVIER**

Rec. 133 (D. 1945.110, concl. Chenot, note de Soto ; RD publ. 1944.256, concl. Chenot, note Jèze)

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à*
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil*
d'État

Pierre **Delvolvé**, *Membre de l'Institut Professeur à*
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Bruno **Genevois**, *Président de section honoraire au Conseil*
d'État

Cons. qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve **Trompier-Gravier** l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis à Paris, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ;

Cons. qu'eu égard au caractère que présentait, dans les circonstances susmentionnées, le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, *une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle* ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir ; ... (Annulation).

Observations

- 1 I. - Par cet arrêt, le Conseil d'État a consacré expressément un principe que des décisions antérieures avaient déjà esquissé et qui allait connaître une grande fortune dans la jurisprudence ultérieure : « lorsqu'une décision administrative prend le

caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle, la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe » (concl. Chenot). Cette extension aux décisions administratives d'une règle de procédure fondamentale en matière juridictionnelle (v. CE 20 juin 1913, *Téry**), facilitée par les dispositions législatives relatives à la discipline des fonctionnaires, constitue l'une des applications les plus remarquables de la théorie des principes généraux du droit (v. nos obs. sous l'arrêt du 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire**).

Le respect des « droits de la défense » n'est normalement exigé, en l'absence de texte, que lorsque la mesure présente le caractère d'une sanction et que cette sanction est suffisamment grave. En l'espèce, la dame **Trompier-Gravier**, qui bénéficiait de l'autorisation de vendre des journaux dans un kiosque du boulevard Saint-Denis, s'était vue retirer celle-ci, pour avoir voulu extorquer des fonds à son gérant ; la mesure étant motivée, non par l'intérêt de la voirie, mais par une faute alléguée à l'encontre de l'intéressée, elle aurait dû être préalablement mise en mesure de discuter les griefs formulés contre elle.

II. - Le domaine d'intervention du principe des droits de la défense en matière administrative a été en s'élargissant sous l'action de la jurisprudence prolongée elle-même, dans le cas des mesures de police, par l'évolution des textes.

1. - Dans la perspective dégagée par le commissaire du gouvernement Chenot le principe doit recevoir application à des mesures présentant le caractère de sanction. Mais tout en restant fidèle à cette orientation initiale, la jurisprudence n'a pas limité la portée des droits de la défense à cette seule hypothèse.

2 a) Entrent tout naturellement dans le champ d'application du principe les mesures d'éviction ou de licenciement qui constituent des sanctions ou sont prises en considération de la personne qui en est l'objet. Le Conseil d'État l'a jugé dans les domaines les plus divers : épuration administrative (CE Ass. 26 oct. 1945, *Aramu*, Rec. 213 ; S. 1946.3.1., concl. R. Odent ; EDCE 1947.48, concl. D. 1946.158, note G. Morange) ; éviction d'un agent public d'un emploi à la discrétion du gouvernement en raison de la personne de l'intéressé (CE Sect. 20 janv. 1956, *Nègre*, Rec. 24 ; D. 1957.319, concl. Guionin) ; mesures de mise en congé spécial d'office (CE Ass. 23 oct. 1964, *d'Oriano*, Rec. 486 ; v. n° 31.8) ; licenciement d'un agent auxiliaire prononcé en fonction de la personne de l'intéressé (CE Sect. 9 déc. 1955, *Ministre des PTT c. Garysas*, Rec. 585) ; licenciement d'un agent public pour inaptitude physique (CE Sect. 26 oct. 1984, *Centre hospitalier général de Firminy c. M^{me} Chapuis*, Rec. 342 ; RD publ. 1985.209, concl. Labetoulle).

3 b) Le respect du principe s'impose également à l'administration lorsqu'elle entend opérer le retrait d'une qualité ou d'un avantage en considération de la personne du bénéficiaire. Tel est le cas pour les décisions administratives individuelles entravant l'exercice d'une activité professionnelle (Sect. 8 janv. 1960, *Ministre de l'intérieur c. Rohmer et Faist*, Rec. 12 ; RD publ. 1960.333, concl. Braibant ; - Sect. 8 nov. 1963, *Ministre de l'agriculture c. société coopérative d'insémination artificielle de la Vienne*, Rec. 532 ; D. 1964.492, note Maestre ; AJ 1964.28 chr. Fourré et Puybasset ; - Ass. 13 juillet 1967, *Allegretto*, Rec. 315 ; D. 1968.47, concl. Galabert) ; pour le retrait de la reconnaissance d'utilité publique d'un groupement (CE Ass. 31 oct. 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées*, Rec. 480) ; pour le retrait de l'autorisation accordée à une fondation de placer des enfants (CE Sect. 19 mai 1950, *Fondation d'Heucqueville*, Rec. 293), ou encore pour le retrait d'un agrément fiscal accordé à une entreprise (CE Sect. 25 oct. 1985, *Société des plastiques d'Alsace*, Rec. 300 ; RJF 1985.797 concl. Chahid-Nourai ; D. 1986.IR. 146, obs. Llorens).

4 c) Si, pendant longtemps le Conseil d'État a estimé que les décisions par lesquelles l'administration refuse une autorisation ou un avantage ne sont pas, sauf texte contraire, soumises au principe (CE Sect. 16 mars 1979, *Ministre du travail c. Stephan*, Rec. 120 ; AJ 1979, n° 12, p. 46, concl. contr. Galabert), la jurisprudence impose cependant son respect lorsqu'une décision refusant l'agrément d'un agent public (CE 6 avril 1992, *Procureur de la République c. Pirozelli*, Rec. 150) ou rejetant une demande d'exercice d'une profession réglementée est prise en considération de la personne de l'intéressé et repose sur des faits qui ne sont pas mentionnés dans sa demande (CE 25 nov. 1994, *Palem*, Rec. 753).

Elle n'en continue pas moins d'écarter l'application du principe en cas de refus de titularisation d'un agent public stagiaire à l'issue de son stage, en raison du caractère probatoire et provisoire de ce dernier (CE Sect. 3 déc. 2003, *M^{me} Mansuy*, Rec. 469 ; AJ 2004.30, concl. Guyomar ; RFDA 2004.1014, note Mahinga).

5 d) Ainsi dès lors que la décision revêt un caractère de gravité suffisante et qu'elle est prise en fonction du comportement de la personne concernée ou de ses activités, l'administration doit respecter le principe.

En dehors du droit de la fonction publique, le Conseil d'État a exigé le respect des droits de la défense préalablement à la résiliation d'un contrat (CE Sect. 19 mars 1976, *Ministre de l'économie et des finances c. Bonnebaigt*, Rec. 167), à la dissolution d'un organisme d'HLM (CE 24 avr. 1964, *SA coopérative d'habitation à bon marché de Vichy*, Rec. 244), au déclassement d'un vin d'appellation (CE Sect. 9 mai 1980, *Société des Établissements Cruse*, Rec. 217 ; AJ 1980.482, concl. Genevois ; Gaz. Pal. 1980.2.749, note Rozier et Thévenin ; D. 1980.IR. 557, obs. P. Delvolvé) ou encore à l'édiction d'une mesure privant un distributeur de bière de la possibilité de se porter acquéreur d'entrepôts (CE Sect. 9 avril 1999, *Société Interbrew France*, Rec. 117 ; CJEG 1999.214, concl. Stahl).

Atténuant quelque peu l'exigence tirée du comportement de la personne concernée ou de ses activités, le Conseil d'État impose le respect des droits de la défense lorsqu'une réglementation prévoit qu'un prélèvement est assis sur la base d'éléments qui doivent être déclarés par le redevable et que l'administration fixe le montant de ce prélèvement en retenant des éléments autres que ceux ressortant de la déclaration de l'intéressé (CE Sect. 7 déc. 2001, *SA Ferme de Rumont*, Rec. 138 ; RFDA 2002.46, concl. Séners).

Dans le droit de la fonction publique, le Conseil d'État considère, en s'inspirant des termes de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, que les droits de la défense doivent être respectés pour la plupart des mesures prises en considération de la personne des intéressés : mutation d'un officier décidée en considération de faits personnels (CE Ass. 21 juin 1974, *Gribelbauer*, Rec. 356, concl. Braibant ; AJ 1974.429, chr. Franc et Boyon) ; placement d'office et par anticipation d'un officier général dans la 2^e section (CE 26 avr. 1967, *Ploix*, Rec. 176) ; mise en disponibilité non disciplinaire d'un officier général (CE Sect. 23 juin 1967, *Mirambeau*, Rec. 213) ; radiation d'un magistrat de la liste d'aptitude (CE Sect. 5 nov. 1976, *Zervudacki*, Rec. 477).

2. - La jurisprudence a cependant posé deux limites à l'application du principe, qui ont été partiellement remises en cause par le décret du 28 nov. 1983 puis par la loi du 12 avril 2000.

6 a) Le principe ne s'applique pas, sauf texte contraire, lorsqu'est prise une mesure de police au motif que celle-ci revêt un caractère préventif sans constituer pour autant une sanction. Dans le silence des textes, n'étaient donc pas soumises au principe des droits de la défense les mesures prises dans l'intérêt de l'ordre, de la santé ou de la sécurité publique. Il en allait ainsi par exemple du retrait du visa des spécialités

pharmaceutiques décidé dans l'intérêt de la sauvegarde de la santé publique (CE Sect. 25 avr. 1958, *Société « Laboratoires Geigy »*, Rec. 236, concl. Heumann ; AJ 1958.II.227, chr. Fournier et Combarous) ainsi que des mesures de police prises dans l'intérêt de l'ordre public : fermeture d'un débit de boissons (CE 11 déc. 1946, *Dames Hubert et Crépelle*, Rec. 300) ; mesures de police prises en vertu de l'état d'urgence institué par la loi du 3 avril 1955 (CE Ass. 16 déc. 1955 *Dame Bourokba*, Rec. 590 ; v. n° 31.9) ; dissolution d'une association sur le fondement de la loi du 10 janvier 1936 (Ass. 21 juill. 1970, *Krivine*, Rec. 499 ; AJ 1970.607, chr. Labetoulle et Cabanes ; D. 1970.633, note Broutin ; JCP 1971.II.16672, note Loschak).

7 Toutefois, d'abord en vertu de l'article 8 du décret du 28 nov. 1983, aujourd'hui abrogé, puis de l'art. 24 de la loi du 12 avril 2000, de portée générale, ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations, les décisions administratives qui doivent être motivées sur le fondement de la loi du 11 juill. 1979, ce qui englobe notamment les mesures de police. L'article 8 du décret puis l'art. 24 de la loi réservent les cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles ainsi que les nécessités de l'ordre public et de la conduite des relations internationales. C'est dans le cadre de ces nouvelles dispositions que le Conseil d'État a été conduit à faire application à certaines mesures de police du principe des droits de la défense : dissolution d'une association (CE 26 juin 1987, *Fédération d'action nationale et européenne*, Rec. 235 ; LPA 31 juillet 1987, note Pacteau ; AJ 1987.679 obs. Prétot ; D. 1989.168 note C.S.) ; interdiction de vente aux mineurs et d'exposition de publications (CE 19 janv. 1990, *Société française des revues SFR*, Rec. 553 ; AJ 1990.93, chr. Honorat et Baptiste).

8 b) Le respect du principe n'est pas non plus exigé dans les hypothèses où l'administration ne porte aucune appréciation sur le comportement d'un administré ou d'un agent public et se borne à tirer les conséquences juridiques d'une situation à caractère objectif. Il en va ainsi de l'éviction d'un agent nécessairement impliquée par son échec à un examen (CE 26 mars 1982, *Delle Sarrabay*, Rec. 521 ; RA 1982.389, note Pacteau), de la rétrogradation d'un club de football consécutive à la mise en règlement judiciaire de la personne morale qui en est le support (CE Sect. 12 juill. 1991, *Ministre de la jeunesse et des sports et association nouvelle des Girondins de Bordeaux*, Rec. 285, concl. Pochard ; RFDA 1992.203, note Simon) ou de la constatation de la caducité d'une autorisation administrative (CE Sect. 22 mars 1996, *Société NRJ, SA*, Rec. 91 ; RD publ. 1996.1762, concl. Fratacci).

Un raisonnement identique avait été adopté à propos du retrait d'un acte administratif opéré pour des motifs de légalité (CE Sect. 20 févr. 1953, *Dame Cozic-Savoure*, Rec. 86). Mais cette solution a été infléchie depuis qu'en vertu des dispositions conjuguées de l'art. 8 du décret du 28 nov. 1983 et de la loi du 11 juill. 1979, le retrait d'un acte créateur de droits, qui doit être motivé en la forme, ne peut intervenir sans que la personne concernée ait été mise à même de présenter ses observations (CE 28 janv. 1991, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c. M^{elle} Lopez*, Rec. 672).

9 III. - Les droits de la défense comportent essentiellement trois aspects. En premier lieu, l'intéressé doit être informé qu'une procédure est engagée contre lui et doit recevoir communication des griefs invoqués à son encontre ; cette information, qui doit le mettre en mesure de présenter utilement sa défense, doit intervenir dans un délai raisonnable avant l'édition de la sanction ou de la mesure le concernant, c'est-à-dire ni trop tôt (CE Sect. 8 nov. 1963, *Ministre de l'agriculture c. coopérative d'insémination artificielle de la Vienne*, précité n° 54.3), ni trop tard (CE Sect. 20 janv. 1956, *Nègre*, précité n° 54.2). En deuxième lieu, en vertu des textes relatifs à la

profession d'avocat, l'intéressé a, en matière disciplinaire, droit à l'assistance d'un avocat sauf lorsque celle-ci est incompatible avec le fonctionnement de l'organisme en cause ou est exclue par les dispositions statutaires régissant les personnes intéressées (CE Sect. 4 mai 1962, *Lacombe*, Rec. 300 ; AJ 1962.289, chr. Galabert et Gentot ; - Sect. 8 nov. 1963, *Ministre de l'agriculture c. Latour*, Rec. 532 ; AJ 1964.28, chr. Fourré et M^{me} Puybasset). Enfin, lorsque le texte applicable prévoit que l'intéressé a droit à la communication de son dossier personnel, cette communication doit être intégrale.

10 IV. - La fermeté et la constance dans l'application par le juge administratif du principe des droits de la défense ne sont pas étrangères à la reconnaissance de ce principe par le Conseil constitutionnel aussi bien en matière pénale (*n° 76-70 DC du 2 déc. 1976*, Rec. 39 ; RD publ. 1978.817, comm. Favoreu) qu'en matière administrative (*n° 77-83 DC du 20 juillet 1977*, Rec. 39 ; RD publ. 1978.827, comm. Favoreu ; D. 1979.297, note L. Hamon ; AJ 1977.599, comm. Denoix de Saint Marc ; RA 1977.509, note Plouvin).

Après avoir initialement rangé ce principe au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », le Conseil constitutionnel l'a déduit des dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme relatives à la « garantie des droits » depuis sa décision *n° 2006-535 DC du 30 mars 2006* (Rec. 50 ; LPA 5 avr. 2006, note Schoettl ; AJ 2006.1961, note Geslot ; LPA 13 avr. 2006, note Mathieu ; RD publ. 2006.769, note Camby).

[Fin du document](#)