

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'obligation de faire connaître les motifs des actes administratifs.

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marilhac, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 766, 991 et in-8° 152.

Sénat : 300 (1978-1979).

Administration (relations avec le public). — Actes administratifs - Libertés publiques.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| Exposé général | 5 |
| | |
| I. — Le droit actuel : « Pas de motivation sans texte » | 7 |
| 1. <i>Le principe de la non-motivation des actes administratifs et son atténuation par les textes et la jurisprudence</i> | 7 |
| a) Le principe | 7 |
| — La motivation des jugements .. | 7 |
| — La non-motivation des actes administratifs | 7 |
| b) Les exceptions | 8 |
| — Les textes | 8 |
| — La jurisprudence | 9 |
| 2. <i>Les insuffisances du droit actuel et l'intérêt de la réforme proposée</i> | 11 |
| a) Les insuffisances du droit actuel : le manque de cohérence des critères de la motivation | 11 |
| — Les textes | 11 |
| — La jurisprudence | 11 |
| b) L'intérêt de la réforme proposée : l'amélioration des rapports entre l'Administration et les administrés | 12 |
| — Les justifications de la réforme | 12 |
| — Les origines de la réforme | 12 |
| | |
| II. — Le projet de loi : Renforcer le droit de chacun à l'information | 15 |
| 1. <i>Le projet du Gouvernement et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale</i> | 15 |
| a) Le projet du Gouvernement : concilier le droit du public à l'information et les commodités de l'action administrative | 15 |
| — L'économie générale de la réforme | 15 |
| — Les modalités de la réforme | 16 |
| b) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale : limiter la portée des exceptions à l'obligation de motiver | 17 |
| — Les principaux points de discussion | 17 |
| — Les modifications adoptées | 18 |
| 2. <i>Les propositions de la Commission</i> | 18 |
| a) Préciser la portée de l'obligation de motiver | 18 |
| — Étendre l'obligation de motiver aux décisions défavorables émanant des organismes de sécurité sociale | 18 |
| — Limiter les possibilités d'échappatoire offertes à l'Administration .. | 19 |
| b) Faciliter la mise en œuvre de la liberté d'accès aux documents administratifs | 20 |
| — Consacrer le droit d'accès des intéressés aux documents nominatifs les concernant | 20 |
| — Sanctionner par une obligation de communication toute atteinte illégale au droit d'accès aux documents administratifs | 20 |

| | Pages |
|---|---------------|
| Examen des articles | 23 |
| • Article premier (portée de l'obligation de motiver) | 23 |
| • Article premier <i>bis</i> (nouveau) (dérogations) | 30 |
| • Article premier <i>ter</i> (nouveau) (définition de la motivation) | 30 |
| • Art. 2 (exceptions au principe de la motivation en cas d'urgence ou pour la protection de certains secrets) | 31 |
| • Art. 3 (décisions implicites) | 33 |
| • Art. 4 (nouveau) (décisions des organismes de sécurité sociale) | 34 |
| • Art. 5 (nouveau) (décrets interprétatifs) | 34 |
| • Art. 6 (nouveau) (liberté d'accès aux documents administratifs) | 35 |
| • Art. 7 (nouveau) (droit à communication de certains documents administratifs) | 35 |
| • Art. 8 (nouveau) (refus de communication d'un document administratif) | 36 |
| • Art. 9 (nouveau) (entrée en vigueur de la loi) | 36 |
| Tableau comparatif | 37 |
| Amendements de la Commission | 41 |

MESDAMES, MESSIEURS,

« Le droit naturel exige que tout homme qui emploie contre des membres de la société la force qu'elle lui a confiée lui rende compte des causes qui l'y ont déterminé. »

Condorcet : « Réflexions d'un citoyen non gradué sur un procès bien connu. »

(Œuvres complètes, 1804, tome XI.)

« L'essence de l'aspiration démocratique est l'adéquation maximum des gouvernants et des gouvernés... Une démarche en vue de sa réalisation concrète est celle de l'*explication*. A ce stade, l'autorité, certes, décide seule et sans partage ; mais, consciente de s'adresser à des personnes, c'est-à-dire à des êtres doués de raison et de liberté, elle juge nécessaire de rechercher l'obéissance, non dans le seul respect de son pouvoir, étayé par la crainte de la sanction, mais dans l'adhésion des intelligences ; c'est pourquoi elle ne dédaigne pas d'explicitier le processus qu'elle a suivi, les données du problème, les motifs qui ont fait préférer la solution retenue à celles qu'elle a écartées. Une telle attitude marque déjà, dans la voie de la démocratie, un pas essentiel : elle implique qu'aux yeux de l'administrateur, l'administré cesse d'être une chose à laquelle on impose sa volonté pour devenir une personne. »

J. Rivero : « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration. »

In Mélanges Savatier, Paris, Dalloz, 1965.

Dans le souci d'améliorer l'information des administrés, le projet qui nous est transmis par l'Assemblée nationale tend à obliger l'administration à motiver les décisions individuelles qu'elle prend lorsque celles-ci restreignent des droits ou au contraire accordent des dérogations.

Concrètement l'obligation de motiver impose à l'administration d'*exprimer ses motifs* dans l'acte même qu'elle édicte. Il s'agit d'une exigence purement formelle, ainsi qu'en témoigne la jurisprudence qui, dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, annule pour *vice de forme* les décisions non motivées ou insuffisamment motivées prises dans des cas où la motivation est obligatoire.

Toutefois, la motivation n'est pas un simple cadre formel. Comme toutes les garanties de procédure, elle constitue également une garantie de fond. Notamment elle permet aux intéressés, sans passer par la voie contentieuse, de contrôler la pertinence, voire l'exactitude, des motifs qui ont inspiré les décisions qui les concernent.

I. — LE DROIT ACTUEL :
« PAS DE MOTIVATION SANS TEXTE »

1. LE PRINCIPE DE LA NON-MOTIVATION DES ACTES
ADMINISTRATIFS ET SON ATTÉNUATION PAR LES
TEXTES ET LA JURISPRUDENCE

a) Le principe.

— LA MOTIVATION DES JUGEMENTS

Depuis la Révolution française, il est de règle que *les actes juridictionnels doivent toujours être motivés*. L'insuffisance des motifs des décisions des juridictions judiciaires est d'ailleurs un moyen important de cassation. Quant aux jugements des tribunaux administratifs, l'article R. 172 du Code des tribunaux administratifs précise qu'ils « sont motivés ».

— LA NON-MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS

Le principe, en ce qui concerne les *actes administratifs*, est inverse. Ils *n'ont pas à être motivés*, sauf si un texte législatif ou réglementaire l'impose expressément. Ce principe qui peut se résumer par l'expression « pas de motivation sans texte » a été proclamé par la jurisprudence dès 1880. A l'origine il se justifiait par la distinction entre actes juridictionnels et administratifs. Dans l'arrêt Harouel et Morin c/ministre de la Guerre du 30 avril 1880 (1), le Conseil d'Etat estima en effet que « la décision par laquelle le ministre de la Guerre a refusé d'allouer une indemnité aux requérants n'est pas de celles auxquelles s'applique l'article 7 de la loi du 20 avril 1810 » (2), cet article ne s'appliquant qu'aux jugements. Cet arrêt du Conseil d'Etat doit être replacé dans le

(1) Recueil Lebon, p. 419.

(2) Selon cette disposition : « La justice est rendue souverainement par les cours impériales ; leurs arrêts, quand ils sont revêtus des formes prescrites à peine de nullité, ne peuvent être cassés que pour une contravention expresse à la loi. »

contexte juridique de l'époque, les ministres ayant alors, en vertu de la théorie du ministre-juge, le pouvoir de prendre des décisions à valeur de jugements.

Avec l'abandon de cette théorie à la fin du XIX^e siècle, la justification originare de la non-motivation des actes administratifs a disparu. Mais le principe lui-même est demeuré et a été constamment réaffirmé par la jurisprudence tant administrative (1) que judiciaire (2).

b) Les exceptions.

Critiqué par la doctrine (3), le principe de la non-motivation se trouve toutefois limité aujourd'hui par des textes de plus en plus nombreux et même, dans la période récente, par une jurisprudence novatrice concernant les décisions prises par certains organismes collégiaux.

— LES TEXTES

Il est un fait que, de plus en plus souvent, la loi (ou le règlement) exige la motivation de décisions administratives. Il est exclu de recenser l'ensemble des textes qui, dans les domaines les plus divers, prévoient une telle motivation. Toutefois il résulte de l'examen de ces textes que l'obligation de motiver est conçue comme une garantie. A titre indicatif, et de manière non exhaustive (4), cette garantie peut s'analyser :

— *du point de vue de l'autonomie des collectivités décentralisées* (c'est par exemple par un arrêté motivé que le préfet peut annuler certaines délibérations du conseil municipal (5) ; de même

(1) Conseil d'Etat, 5 juillet 1919 : Fighiera, et 4 février 1970 : Société Daily Girl Press.

(2) Cass. Crim. 30 juin 1933 (à propos d'arrêtés municipaux).

(3) Cf. notamment l'article de M. Vedel « Psychopathologie de la vie administrative » in *le Monde* des 16-17 janvier 1972 ; R. Hostiou « Procédure et formes de l'acte administratif », L.G.D.J., 1969, p. 174 et s. ; G. Isaac « La procédure administrative non contentieuse », L.G.D.J., 1968, p. 560 et s. ; G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener « Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens », Ed. Cujas, 1973, p. 255 et s. ; et C. Wiener « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, 1969, p. 779 et s.

(4) Pour un exposé plus complet, cf. l'article de M. Sur « Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs » in *Actualité juridique du droit administratif*, 1974, p. 338, et celui de M. G. Dupuis : « Les motifs des actes administratifs » in *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1974-1975, p. 15.

(5) Articles 121-33 et L. 121-36 du Code des communes.

la dissolution d'un conseil municipal ou d'un conseil général ne peut-elle être prononcée que par décret motivé (1) ;

— *du point de vue des droits reconnus aux fonctionnaires* (toutes les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires de l'Etat doivent, en vertu de l'article 31 de leur statut général, être motivées) *ou aux membres des ordres professionnels* (les refus d'inscription au tableau d'un ordre sont également motivés en application de textes particuliers) ;

— *du point de vue de la protection de la propriété privée* (le refus d'un permis de construire est motivé en vertu de l'article R. 421-34 du Code de l'urbanisme, l'autorisation ou le refus des cumuls d'exploitation agricole également en vertu de l'article 188-5 du Code rural) *ou de la liberté d'entreprise* (le rejet d'une demande de licence pour l'ouverture ou le transfert d'une pharmacie d'officine doit être motivé en application de l'article L. 570 du Code de la santé ; les décisions de la commission départementale d'urbanisme commercial sont obligatoirement motivées en vertu de l'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'industrie...);

— *du point de vue de la sauvegarde des libertés publiques* (le Code du cinéma impose au ministre compétent de motiver l'ensemble des décisions qu'il prend relativement à l'exploitation des films ; de même, depuis une loi de 1966 reprise à l'article L. 131-4 du Code des communes, le maire doit motiver ses arrêtés réglementant la circulation routière ; les décisions d'internement psychiatrique d'office prises par le préfet doivent également être motivées conformément à l'article L. 343 du Code de la santé).

— LA JURISPRUDENCE

Malgré le silence des textes, la jurisprudence, dans des cas exceptionnels — mais qui méritent d'être signalés —, a exigé de l'administration qu'elle motive expressément certaines de ses décisions.

— Dès 1950, (Arrêt Billard du 24 janvier 1950), le Conseil d'Etat, s'appuyant sur l'intention implicite du législateur, a décidé que les décisions des commissions de remembrement rural devaient être motivées. Vingt ans plus tard, en 1970 (Arrêt Agence maritime Marseille-Fret du 27 novembre 1970), il a admis, en dehors de toute référence, même implicite, à la volonté du législateur, que la commission chargée de répartir le trafic maritime méditerranéen entre les

(1) Article L. 121-4 du Code des communes et article 36 de la loi du 10 août 1871 sur les départements.

armements français devait également obligatoirement motiver ses décisions « *eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme professionnel* ».

Limitée en tout état de cause aux organismes collégiaux professionnels de nature en fait « quasi juridictionnelle », cette jurisprudence est davantage inspirée par les nécessités du contrôle contentieux que par le souci de renforcer les garanties des administrés. Dans le cas d'un organisme collégial dont les décisions sont l'expression d'un vote, en effet, elle se justifie principalement par le fait que « le seul moyen de fixer l'instant fugitif où une majorité se dégage, c'est d'exiger que les motifs de la décision soient cristallisés à ce moment même » (1).

Encore sa portée apparaît-elle singulièrement restreinte depuis que le Conseil d'Etat (Arrêt *Sieur Lang* du 26 janvier 1973) a établi que l'obligation de motiver imposée à certaines catégories d'organismes ne pouvait être considérée comme « un principe général du droit dont la méconnaissance par l'autorité réglementaire constituerait une illégalité ».

— Plus protectrice est la jurisprudence fondée sur les *garanties des droits de la défense*. C'est en effet sur la base de ce principe que les tribunaux administratifs ont élaboré une théorie selon laquelle, lorsque l'administration prend une décision qui porte une atteinte assez grave à une situation individuelle (même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une sanction), l'intéressé doit être mis à même de discuter les motifs de la mesure qui le frappe (exemple des retraits ou refus d'agrément ayant pour effet de mettre fin à une activité déjà exercée : Conseil d'Etat, 4 mai 1962, *Dame Ruard*).

C'est dans cet esprit que la règle de la communication de leurs dossiers aux agents publics, avant l'intervention d'une mesure disciplinaire, a été étendue à toute « mesure prise en considération de la personne » (Conseil d'Etat, 24 juin 1949, *Nègre*, concernant la révocation du Directeur de l'Agence France-Presse).

Mais cette jurisprudence a surtout pour objet d'instaurer une procédure contradictoire permettant aux intéressés d'exercer leurs droits de la défense. Les juges restent réticents à imposer en dehors de ce cadre une obligation de motivation à l'administration. L'intérêt du texte qui nous est proposé est qu'il établit précisément un principe général de motivation des décisions administratives les plus préjudiciables aux administrés.

(1) Conclusions de M. Gentot, commissaire du Gouvernement, sur l'arrêt *Agence maritime Marseille-Fret* susvisé.

2. LES INSUFFISANCES DU DROIT ACTUEL ET L'INTÉRÊT DE LA RÉFORME

a) Les insuffisances du droit actuel :
le manque de cohérence des critères de la motivation.

— LES TEXTES

Aucune ligne directrice ne se dégage des textes, pris au coup par coup, prévoyant la motivation de certains actes administratifs.

Il en résulte ainsi, de façon peu cohérente, que le statut général de la Fonction publique impose de motiver les sanctions disciplinaires infligées aux fonctionnaires de l'Etat, alors qu'aucun texte, pas plus d'ailleurs que la jurisprudence (Conseil d'Etat, 10 février 1978,, Rischmann), n'exige du maire qu'il motive les sanctions qu'il prend à l'encontre des employés municipaux.

Il est tout aussi illogique que les décisions ministérielles concernant les autorisations d'exploitation des films soient motivées si celles qui interdisent l'exposition ou la vente d'un ouvrage ne le sont pas.

De même, il semble peu conforme à l'équité que l'obligation de motivation soit limitée aux autorisations administratives d'exercer certaines activités agricoles, industrielles ou médicales (refus d'autorisation d'exploiter une carrière, autorisation ou refus des cumuls d'exploitation, refus d'ouverture d'une officine pharmaceutique, etc.) alors que la majeure partie des administrés qui souhaitent exercer des activités nouvelles demeurent dans l'incapacité de connaître les raisons exactes des refus éventuels que leur oppose l'administration.

— LA JURISPRUDENCE

Quant à la jurisprudence, on ne peut en attendre un renversement du principe de la non-motivation des actes administratifs qui reste profondément ancré dans nos mœurs administratives (1).

En outre, l'incertitude des critères jurisprudentiels retenus pour dégager une obligation de motiver ne permet pas à l'administration de connaître au préalable (en l'absence de texte) dans quels cas cette obligation s'impose à elle.

(1) Dans ses conclusions sur l'affaire Sieur Delahaye, le commissaire du gouvernement G. Braibant avait proposé au juge d'imposer l'obligation de motiver pour « tous les actes soumis au principe du respect des droits de la défense », appelant toutefois de ses vœux une extension de l'obligation de motiver par la voie législative ou réglementaire. (Conseil d'Etat, 24 avril 1964).

**b) L'intérêt de la réforme proposée :
l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés.**

— LES JUSTIFICATIONS DE LA RÉFORME

De longue date, le principe de la non-motivation des actes administratifs fait l'objet de critiques car il apparaît dans beaucoup de cas indispensable que les administrés soient suffisamment éclairés sur les décisions les concernant :

— *pour les intéressés*, c'est une protection contre l'arbitraire de l'Administration ;

— *pour les autorités administratives*, l'obligation de motivation est de nature à les inciter à une délibération plus poussée des motifs qu'elles sont astreintes à expliciter ;

— *d'un point de vue général*, la motivation évite les contentieux inutiles ; en l'état actuel du droit, en effet, si l'Administration refuse de faire connaître spontanément les raisons d'une décision, les intéressés sont contraints de recourir au juge administratif qui, en usant de ses larges pouvoirs d'instruction, peut lui imposer de lui fournir les motifs de l'acte incriminé [Conseil d'Etat, 26 janvier 1968, Société Maison Géneal (1)].

En substituant la persuasion à la contrainte, le dialogue au secret, la motivation répond aux exigences d'un fonctionnement plus démocratique de l'Administration, tout en renforçant l'efficacité de son action.

— LES ORIGINES DE LA RÉFORME

Ces considérations sont à l'origine d'une extension récente de l'obligation de motivation des actes administratifs dans plusieurs pays étrangers (*cf.* la loi du 25 mai 1976 pour l'Allemagne fédérale).

En ce qui concerne la France, il revient au médiateur dans son rapport de 1976 d'avoir clairement posé le problème de la motivation.

Divers amendements déposés à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la discussion du titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs (2) tendaient à établir une obligation générale de motivation des

(1) Cf. également « Les pouvoirs d'instruction du juge administratif », Renaud Denoix de Saint-Marc et Daniel Labetoulle in *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, Paris, 1970.

(2) Cf. notamment *J.O. Débats A.N.* du 27 avril 1978, pages 1578 et suivantes.

décisions administratives négatives. En repoussant ces amendements, le Gouvernement s'était engagé, conformément d'ailleurs au programme de Blois, à présenter un texte en ce sens. C'est ainsi qu'à la suite de l'étude menée par le Conseil d'Etat sur ce problème, le présent projet de loi a été adopté par le *Conseil des ministres du 25 novembre 1978*. Il n'est pas inutile de rappeler ici les termes du communiqué publié à l'issue de ce Conseil qui traçait parfaitement l'esprit général de la réforme.

« La règle actuelle selon laquelle les motifs des décisions administratives n'ont pas à être communiqués, sauf lorsque les textes ou la jurisprudence en décident autrement, contribue au sentiment d'incompréhension qu'éprouvent souvent les Français à l'égard de décisions restreignant leurs droits, ou leur opposant un refus.

« C'est pourquoi le Gouvernement, ainsi que l'engagement en avait été pris dans le programme de Blois, va soumettre au Parlement un projet de loi qui impose l'obligation de faire connaître aux personnes physiques ou morales les motifs des décisions administratives individuelles qui ont pour effet de restreindre l'exercice des libertés, d'infliger une sanction, d'imposer une sujétion, de retirer un droit, ou de refuser un avantage.

« Ainsi seront améliorées les relations entre les Français et leur administration, et sera renforcée la protection des droits de chacun face à l'Etat et aux collectivités publiques. »

II. — LE PROJET DE LOI : RENFORCER LE DROIT DE CHACUN A L'INFORMATION

1. LE PROJET DU GOUVERNEMENT ET LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

a) Le projet du Gouvernement : concilier le droit du public à l'information et les commodités de l'action administrative.

— L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA RÉFORME

Pour renverser le principe de la non-motivation des actes administratifs, trois systèmes peuvent être envisagés :

1° On peut tout d'abord songer à édicter un *principe général de motivation* des actes administratifs, applicable *sauf texte contraire*. Un tel système est exactement inverse de celui actuellement en vigueur en France. Il est retenu dans un certain nombre de pays, comme la Suisse et la Suède, dotés de codes de procédure administrative.

2° On peut également, sans fixer un principe d'application générale, imaginer de *définir, de façon plus ou moins large, des catégories de décisions qui doivent être motivées*. Le droit allemand va assez loin en ce sens : la Cour constitutionnelle fédérale dès 1967, a établi, à propos d'une demande de passeport, que toute décision intéressant les droits des citoyens devait être motivée. Ce principe a été repris, et même à certains égards élargi, dans la loi précitée du 25 mai 1976.

3° On peut enfin se borner à *étendre*, en un premier temps, le *champ de la motivation des actes administratifs pris en certains domaines*, comme l'urbanisme, où des techniques d'information et de participation des administrés sont d'ores et déjà très largement appliquées.

Le Médiateur, dans son dernier rapport (1), suggère de « poser en principe l'obligation de motiver toute décision administrative, sauf exceptions nettement délimitées ».

(1) Rapport pour 1978, la *Documentation française*, Paris, 1979, p. 69.

Le projet gouvernemental ne va pas aussi loin. Il retient la solution médiane qui consiste, dans une optique de protection des libertés, à retenir la motivation de catégories entières de décisions.

— LES MODALITÉS DE LA RÉFORME

• *Administrations concernées et destinataires de la réforme.*

La réforme doit bénéficier à toute personne, ce qui englobe les personnes physiques ou morales, les ressortissants français comme les étrangers, les agents de l'Administration aussi bien que d'autres administrés, etc.

De même, les actes administratifs, dont la motivation est rendue obligatoire, *pourront émaner aussi bien de l'administration stricto sensu* (Etat, collectivités locales, établissements publics) *que de personnes privées* (organismes chargés d'une mission de service public) qui, tels les ordres professionnels et certaines associations agréées, sont dotés de prérogatives de puissance publique.

• *Catégories de décisions dont la motivation sera exigée.*

Le texte limite l'obligation de motivation aux décisions administratives individuelles.

Sont donc exclus du champ d'application de la réforme :

- les actes réglementaires ;
- les actes dits « intermédiaires ».

La non-motivation des *actes intermédiaires* ne présente pas de trop grands inconvénients car la plupart de ceux-ci sont actuellement précédés d'enquêtes qui offrent aux particuliers les moyens d'être informés sur les objectifs poursuivis par l'Administration. (Il en est ainsi, par exemple, des décisions prises en matière d'urbanisme, portant création de zones ou tendant à la protection de certains sites.)

En revanche, on peut regretter que les autorités qui, depuis 1958, disposent d'un pouvoir réglementaire autonome soient dispensées de motiver les décrets. Ce qui s'impose aux autorités communautaires, dont les directives et règlements sont obligatoirement motivés, pourrait fort bien s'appliquer en France. Il semble que le Gouvernement devrait s'engager plus systématiquement à faire précéder les *décrets réglementaires* d'un exposé des motifs qui en faciliterait grandement la compréhension et, par conséquent, l'application.

Les décisions individuelles qui devront être motivées sont principalement des mesures restrictives limitant les libertés ou portant

atteinte à des droits (sanctions, refus, contraintes imposées,...). A ces décisions défavorables sont adjoindes des décisions au contraire favorables, mais qui mettent en jeu le principe d'égalité (il s'agit des dérogations).

Le texte enfin prévoit trois exceptions importantes à l'obligation de motivation qu'il édicte :

1° L'administration pourra se dispenser de motiver un acte, *en cas d'urgence* (art. 2, alinéa 1).

2° Elle pourra également se retrancher derrière certains *intérêts supérieurs*, notamment ceux de la défense nationale, de la sûreté de l'Etat ou de la sécurité publique (art. 2, alinéa 2).

3° Enfin, contrairement à la jurisprudence actuelle, une *décision implicite* intervenue dans des cas où la décision explicite aurait dû être motivée, ne pourra plus être annulée de ce seul fait pour vice de forme (art. 3).

b) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale : limiter la portée des exceptions à l'obligation de motiver.

— LES PRINCIPAUX POINTS DE DISCUSSION

Lors des débats du 25 avril dernier, les principaux points de discussion entre la commission des Lois de l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont porté sur :

1° L'étendue de l'obligation de motiver ;

2° Le rôle du pouvoir réglementaire dans l'application de la réforme ;

3° La définition des cas dans lesquels l'Administration pourra légalement se soustraire à ses obligations de motivations.

1° La commission des Lois de l'Assemblée nationale a considéré comme trop restrictive la disposition imposant la motivation des *décisions* « qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales ». Elle a estimé nécessaire d'étendre cette obligation en vue de permettre également aux personnes qui ont vocation à un avantage de connaître les motifs du refus qui leur est opposé (agréments fiscaux, primes diverses...).

Limiter l'obligation de motiver aux décisions de rejet prises en vertu de pouvoirs liés peut, en effet, sembler inopérant si l'on tient compte de la jurisprudence administrative qui admet qu'une décision n'est jamais illégale en la forme lorsque l'autorité avait une compétence liée pour la prendre.

2° La Commission avait suggéré de supprimer l'alinéa 2 de l'article premier renvoyant à des décrets le soin d'énumérer la liste des actes administratifs devant être motivés en vertu de la loi nouvelle ; elle a craint, en effet, que ces décrets ne retardent l'entrée en vigueur de la loi ou en restreignent la portée.

3° Enfin, elle a estimé que la formulation relativement vague des exceptions liées aux impératifs de la défense nationale, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique, risquait de permettre trop aisément à l'administration de se dispenser de motivation.

— LES MODIFICATIONS ADOPTÉES

Finalement, peu de modifications ont été apportées au texte gouvernemental :

1° A l'alinéa 2 de l'article premier, *il a été prévu que des décrets établiront la liste des décisions n'ayant pas à être motivées*, par exception au principe fixé à l'alinéa premier. C'est donc le système inverse de celui prévu par le Gouvernement qui a été retenu, puisque selon le projet initial les décrets devaient précisément fixer la liste des actes rentrant dans les catégories de décisions devant faire l'objet d'une motivation.

2° *En cas d'urgence, l'intéressé aura le droit d'obtenir a posteriori communication des motifs de la décision le concernant*, conformément à l'amendement adopté à l'alinéa premier de l'article 2.

2. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

a) Préciser la portée de l'obligation de motiver.

— ETENDRE L'OBLIGATION DE MOTIVER AUX DÉCISIONS DÉFAVORABLES ÉMANANT DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les assurés sociaux sont, vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, dans la même situation que tout assujéti face à l'administration. Bien souvent, ils ne comprennent pas le sens des décisions qui leur sont notifiées, ce qui diminue sensiblement leurs possibilités de faire valoir leurs droits. Les personnes âgées, notamment, se sentent particulièrement démunies lorsqu'une caisse de sécurité sociale leur refuse une prestation.

C'est pourquoi votre Commission a jugé opportun d'étendre le champ d'application du projet aux décisions individuelles défavorables aux assurés sociaux prises par les caisses de sécurité sociale et les organismes de la mutualité sociale agricole (ou en leur nom). Ces décisions en effet ne sont pas en principe des actes administratifs du fait du statut de droit privé des caisses (Conseil d'Etat, 13 mai 1938, Caisse primaire « Aide et protection »).

— LIMITER LES POSSIBILITÉS D'ÉCHAPPATOIRE OFFERTES A L'ADMINISTRATION

Votre Commission a considéré que les exceptions au principe de la motivation risquaient de réduire considérablement la portée de la réforme, voire de marquer un recul par rapport au droit en vigueur. Dans le souci majeur de ne pas décevoir le principal destinataire de la réforme — l'administré —, elle a jugé indispensable de limiter les cas de dispenses de motivation :

1° Elle souhaite que le recours à l'urgence ait un caractère tout à fait exceptionnel. Estimant, en outre, que l'urgence ne justifie pas qu'une décision soit prise sans discernement, c'est-à-dire sans motifs légaux, elle souscrit pleinement au système adopté par l'Assemblée nationale qui permet à l'Administration de régulariser les décisions que, faute de temps, elle n'aurait pas pu motiver. Pour éviter que cette procédure demeure lettre morte, elle vous propose de l'assortir de la sanction de l'illégalité de la décision non régularisée.

2° Elle considère que les dispositions instituant une dispense de motivation lorsque sont en jeu certains intérêts supérieurs de l'Etat (défense nationale, sûreté de l'Etat, sécurité publique) sont trop imprécises. Il ne faudrait pas que l'établissement d'un principe de motivation ait pour contrepartie la réapparition de la notion d'un secret d'Etat aux contours flous. C'est pourquoi la commission des Lois propose de supprimer l'adverbe « notamment » utilisé dans le projet gouvernemental et de limiter au cadre étroit de la législation existante la portée des exceptions liées aux exigences du secret.

3° Quant aux dispositions qui ont pour effet de rendre légales en la forme les décisions implicites intervenues dans des cas de motivation obligatoire, votre Commission a craint qu'elles ne constituent, en fait, une échappatoire. De telles dispositions, en permettant à l'Administration de s'abriter derrière le silence pour se soustraire à la loi, rendront bien souvent théoriques les garanties formelles que celle-ci accorde aux administrés. Il convient donc, à tout le moins, de prévoir un mécanisme qui dissuade l'administration de se réfugier dans le silence pour se dérober, impunément, à ses obligations légales de motivation.

**b) Faciliter la mise en œuvre de la liberté d'accès
aux documents administratifs.**

— CONSACRER LE DROIT D'ACCÈS DES INTÉRESSÉS AUX DOCUMENTS NOMINATIFS LES CONCERNANT

Votre Commission a estimé souhaitable de préciser, sur certains points, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 en ce qu'elle instaure une nouvelle liberté publique : la liberté d'accès aux documents administratifs.

Le droit d'accès reconnu par cette loi est, aux termes de son article premier, limité aux documents de caractère non nominatif. Toutefois, on ne doit pas en déduire *a contrario* que les documents nominatifs doivent tous rester secrets. L'exclusion de ces documents du champ d'application du texte ne concerne en effet que les tiers, mais non les intéressés. Pour éviter toute interprétation restrictive, votre Commission vous propose de le rappeler expressément.

— SANCTIONNER PAR UNE OBLIGATION DE COMMUNICATION TOUTE ATTEINTE ILLÉGALE AU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Pour donner pleine efficacité à la loi du 17 juillet 1978, le juge doit être autorisé à ordonner la communication des documents lorsqu'ils font l'objet d'une rétention illégale. Il ne s'agit pas là d'une innovation juridique considérable puisque, dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction, la juridiction administrative peut se faire communiquer (sauf exception liée aux nécessités de la défense nationale) toutes pièces de nature à éclairer sa décision.

Permettre au juge d'enjoindre à l'Administration de communiquer directement les documents au requérant a surtout un intérêt pédagogique. Mais il est loin d'être négligeable au regard de l'objectif poursuivi qui est de parvenir à une modification des comportements administratifs.



La portée du projet gouvernemental dépasse le simple cadre de la procédure administrative : tendant à mettre fin à une pratique séculaire de secret administratif, cette réforme s'inscrit dans le prolongement des mesures récentes destinées à établir un meilleur équilibre dans les rapports entre les administrés et l'Administration. Les droits aujourd'hui reconnus à l'administré dans nombre de pays

font partie de ce qu'un conseiller d'Etat, lors d'un récent colloque (1), a très pertinemment appelé « *la troisième génération des droits de l'homme* » (la première étant celle des droits individuels, la seconde celle des droits économiques et sociaux).

En France, le bilan de l'œuvre législative apparaît très largement positif, notamment depuis un an : après la loi du 6 janvier 1978 qui a aménagé le droit d'accès des citoyens aux fichiers informatisés et manuels, la loi du 17 juillet 1978 est venue consacrer dans son titre premier « la liberté d'accès aux documents administratifs ». Le présent projet marque une nouvelle étape vers la reconnaissance d'un droit général de l'administré à l'information que le médiateur appelle de ses vœux (2).

Souhaitant que ce texte ait des prolongements dans un proche avenir, et notamment que l'étendue de l'obligation de motiver soit bientôt précisée et élargie, votre Commission vous propose d'intituler le projet : « **Projet de loi complémentaire relatif à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public** ».

(1) Intervention de M. Guy Braibant lors du colloque qui a eu lieu à l'abbaye de Fontevraud en mars 1978, dans le cadre de l'Institut français des sciences administratives.

(2) Rapport pour 1978, p. 69.

Cf. également : « Une nouvelle liberté publique : la liberté d'accès aux documents administratifs » par H. Maisl, à paraître in Les « mélanges Charlier ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

(Portée de l'obligation de motiver.)

L'article premier délimite le **champ d'application de la réforme** : selon le droit positif actuel, aucune décision administrative n'a à être motivée sauf disposition législative ou réglementaire contraire. C'est l'application du principe : « Pas de motivation sans texte ».

Le projet propose de renverser ce principe, au moins en ce qui concerne certaines catégories de décisions individuelles. Désormais, l'autorité qui prendra une décision, en particulier restrictive, devra communiquer à l'intéressé, dans l'acte lui-même, les motifs de fait ou de droit qui en constituent le fondement.

Au fur et à mesure que ses interventions sont plus nombreuses et touchent aux domaines les plus variés, l'Administration éprouve le besoin de mieux faire comprendre les raisons de son action. Tel est *l'objet essentiel de la motivation* qui tend à mettre fin au secret inutile et inopportun qui entoure nombre de décisions administratives.

La plupart des pays étrangers admettent aujourd'hui la nécessité d'une telle motivation, mais selon des modalités diverses :

— dans certains pays, comme la *Grande-Bretagne*, l'Administration n'est contrainte de motiver ses décisions que si des textes particuliers lui en font l'obligation (c'est le système applicable en France actuellement) ;

— dans d'autres pays, au contraire, comme la *Suisse* et la *Suède*, la motivation est la règle à laquelle il ne peut être dérogé qu'en vertu de dispositions contraires.

Entre ces deux systèmes des solutions intermédiaires ont été dégagées dans de nombreux Etats par la loi ou la jurisprudence. Elles consistent à introduire une obligation de motiver non plus « au coup par coup », mais pour des catégories entières de décisions qui, en général, sont celles qui affectent défavorablement les administrés.

C'est ainsi qu'en *Allemagne fédérale*, la Cour constitutionnelle (décision du 16 janvier 1957) a reconnu à tout citoyen dont les droits ont été lésés le droit d'en connaître les raisons. Cette jurisprudence a été consacré par la loi fédérale du 25 mai 1976 sur la procédure administrative qui fixe une obligation de motivation des actes admi-

nistratifs, excepté « lorsque l'autorité administrative fait droit à une requête sur tous points et que l'acte administratif ne porte pas atteinte aux droits d'autrui ».

De même en *Italie*, la motivation est considérée comme nécessaire par la jurisprudence pour toutes les décisions sacrifiant des positions de droit subjectif.

Le présent projet répond au même souci de faire connaître aux intéressés les motifs des décisions susceptibles de porter atteinte à leurs droits, soit parce qu'elles leur sont désavantageuses, soit parce qu'étant dérogatoires elles mettent en cause le principe d'égalité de tous devant la loi.

a) **Le champ d'application de la réforme (alinéa premier).**

— *Les bénéficiaires de la réforme.*

Le projet limite aux décisions administratives individuelles l'obligation de motivation. Sont donc exclues les décisions réglementaires, tels les décrets réglementaires. (Ces décrets gagneraient pourtant en clarté et donc en efficacité, s'ils étaient systématiquement précédés d'un bref exposé des motifs.) Ne rentrent pas non plus dans le champ d'application de la réforme, les actes dits « intermédiaires ». Il s'agit principalement des déclarations d'utilité publique dont la motivation, il est vrai, présente un moindre intérêt, puisque ces déclarations sont précédées d'une enquête d'utilité publique au cours de laquelle peut s'instaurer un dialogue entre l'Administration et les administrés.

Sous réserve de ces deux importantes exceptions, le projet institue au profit des intéressés un *droit* d'être informés sans délai des motifs de décisions les concernant. Ce droit est reconnu aux personnes physiques ou morales, sans que le texte prévoit des restrictions selon qu'elles sont françaises ou étrangères, selon qu'il s'agit d'administrés, d'agents de l'Administration, de membres des ordres professionnels, etc.

— *Les autorités et organismes soumis à l'obligation de motiver.*

En imposant la motivation des décisions administratives, quels qu'en soient les auteurs, le projet vise les *administrations publiques* (Etat, collectivités locales, établissements publics) aussi bien que les *organismes privés chargés d'une mission de service public* et dotés de prérogatives de puissance publique.

Le projet prend en considération le critère matériel de l'acte indépendamment du critère organique lié au statut de l'organisme qui prend la décision. Le texte s'appliquera ainsi notamment aux décisions individuelles prises par les ordres professionnels à l'encontre de leurs membres (Conseil d'Etat, Bouguen, 2 avril 1943), par la plupart des organismes de direction de l'économie (Conseil d'Etat, Monpeurt, 3 juillet 1942), par certaines associations, etc. (Pour ne citer que cet exemple, selon une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, 22 novembre 1976, Fédération française du cyclisme — la sanction infligée par cet organisme à un professionnel constitue une décision administrative.)

— *Les catégories de décisions devant faire l'objet d'une motivation.*

Sans aller jusqu'à établir une obligation générale de motivation des actes administratifs, le projet gouvernemental définit sept catégories de décisions qui, pour être légales en la forme, devront désormais être motivées.

Six de ces catégories concernent des décisions défavorables aux intéressés que l'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour les prendre (c'est le cas des sanctions et de toutes les mesures restrictives d'une liberté publique) ou qu'elle ait au contraire compétence liée (comme lorsqu'elle oppose à un demandeur une prescription, une forclusion ou une échéance).

La septième catégorie est constituée par les décisions comportant l'octroi de dérogations. La justification de l'obligation de motiver dans ce cas tient au fait que de telles décisions mettent en cause le principe d'égalité.

La motivation, pour les six premières catégories de décisions, répond au souci majeur de **protection des droits individuels**. C'est pourquoi il paraît préférable de *les mentionner en un article à part en posant un principe général de motivation des décisions administratives individuelles défavorables* (selon la formule retenue par la jurisprudence du Conseil d'Etat italien).

La portée de la réforme apparaît ainsi de façon plus claire : de même que la loi n° 78.753 du 17 juillet 1978 a institué une nouvelle liberté publique, la liberté d'accès aux documents administratifs, de même le présent texte crée-t-il au profit de toute personne un nouveau droit à la communication des motifs des décisions qui lui sont désavantageuses.

Retenant les catégories de décisions définies par le Gouvernement, votre Commission vous propose cependant d'en préciser la définition afin d'éviter toute difficulté d'interprétation lors de la mise en œuvre de la réforme :

1° Particulièrement importante, du point de vue de leurs conséquences, sont les décisions qui restreignent l'exercice des libertés. Votre Commission s'est interrogée sur le point de savoir s'il convenait d'énumérer les libertés en cause ; mais une telle énumération eût risqué d'être limitative, alors qu'au contraire, dans l'esprit de la réforme, il s'agit d'appliquer les garanties formelles de la motivation à toute mesure restrictive de liberté quelle qu'elle soit. Faute d'énumération, il conviendra de se référer pour l'application de la loi à la définition la plus extensive du terme « libertés publiques » donnée par le Conseil d'Etat dans un avis du 13 août 1947 (1). D'après cette définition : « le terme de « libertés publiques » comprend indépendamment de la liberté individuelle (on songe en particulier à la liberté d'aller et venir ou « *habeas corpus* ») les grandes libertés qui n'étant pas limitées à l'individu seul, se manifestent au dehors et comportent l'action de coparticipants ou l'appel au public. Rentrent notamment dans cette catégorie des libertés publiques, la liberté de réunion, la liberté d'association et avec elle la liberté syndicale, la liberté de la presse et d'une manière générale de diffusion de la pensée, la liberté de conscience et des cultes, la liberté de l'enseignement. »

D'un point de vue juridique, les décisions restrictives d'une liberté sont, selon leur objet, tantôt considérées comme des sanctions, tantôt comme des mesures de police. Il en est ainsi par exemple de l'assignation à résidence, du retrait du permis de conduire ou de l'interdiction de vendre une publication (2), selon qu'elles sont prises dans un but répressif ou dans une optique de maintien de l'ordre.

Or si les sanctions sont mentionnées dans le projet gouvernemental, il n'en est pas de même des *mesures de police*. Pour lever toute ambiguïté (3), il convient de préciser que devront être motivées toutes les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques, que celles-ci constituent une mesure de police ou qu'elles rentrent dans la catégorie des sanctions administratives.

A titre indicatif, rentrent dans la catégorie des décisions restrictives de liberté, ou constituant, de manière générale, une mesure de police : les décisions opposant un refus à une demande d'acquisition de la nationalité française, les limitations apportées à la liberté d'expression en fait de presse, de réunion, de spectacle ou de manifestation, les décisions restrictives concernant la liberté ou le droit du travail (autorisations de licenciement prises par les inspecteurs du travail...), toutes les décisions relatives à la police des étrangers, les refus de passeports, les décisions négatives en fait d'exercice de certaines professions, l'ensemble des actes de tutelle ayant une portée

(1) Publié dans *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1956, p. 64.

(2) Conseil d'Etat, 2 novembre 1956, Société coopérative laitière de Hermes-Rouselle.

(3) D'autant que la frontière entre la mesure de police et la sanction administrative est

négative (que les personnes contrôlées soient publiques ou privées), les mesures restreignant la liberté de l'enseignement, etc.

2° Toutes les sanctions, tant administratives que disciplinaires ou fiscales, devront désormais être motivées. Le projet met fin à une anomalie des textes qui prévoyaient par exemple la motivation des sanctions prononcées par certains ordres professionnels, mais non de celles infligées par d'autres.

C'est ainsi par exemple que la Commission nationale de l'ordre des experts-comptables doit motiver ses décisions relatives à l'inscription au tableau de l'ordre (Conseil d'Etat, 13 novembre 1974, Guizelin), alors que le Conseil national de l'ordre des médecins n'a pas à motiver une décision prononçant une suspension temporaire d'exercer la profession de médecin (Conseil d'Etat, 24 mai 1974, Diot).

3° Le projet prévoit la motivation des décisions imposant certaines sujétions. Cette formulation est imprécise. C'est pourquoi il a semblé utile de faire référence également aux *décisions « qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives »*. C'est le cas, par exemple, des autorisations de lotissement qui sont délivrées sous réserve d'une cession gratuite de terrains par le bénéficiaire ou des autorisations d'ouverture d'un établissement accordées sous certaines conditions.

Il convient toutefois de ne pas écarter la notion de « décisions imposant des sujétions » qui est plus large. (Il peut s'agir par exemple d'obligations imposées par l'administration à ses cocontractants, d'obligations ou d'interdictions relatives à la poursuite de certaines activités professionnelles, etc.).

4° Devront en outre être motivées les décisions qui, aux termes du projet, ont pour effet de « retirer un droit ». Cette rédaction n'est pas non plus satisfaisante. Interprété à la lettre, le « retrait d'un droit » est illégal. Le projet vise sans doute les décisions qui retirent ou abrogent un acte créateur de droit (retraits de permissions de voirie, retraits de licences d'exploitation de certains établissements, etc.). Il est donc préférable d'utiliser l'expression de « *décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droit* ».

5° La disposition qui prévoit la motivation des décisions imposant une prescription, une forclusion ou une déchéance ne soulève pas de difficultés particulières, d'autant qu'en la matière l'administration a compétence liée.

On notera que si, dans le langage courant, les termes de prescription et de forclusion sont parfois employés l'un pour l'autre, les notions sont juridiquement distinctes ; alors que la *prescription* touche au fond du droit en provoquant son extinction lorsque celui-ci

n'a pas été exercé pendant un certain temps, la forclusion concerne seulement l'acte par lequel ce droit est revendiqué, à l'occasion notamment d'un recours.

La référence à ces deux notions dans la loi n'est donc pas sans intérêt.

Le problème des forclusions et des prescriptions en matière administrative se pose sur un plan plus large que celui de la motivation. Le présent texte est l'occasion de rappeler à ce sujet les souhaits exprimés récemment par le médiateur, qui estime nécessaire :

« — d'améliorer l'information des administrés et des justiciables sur les délais de forclusion ou de prescription qu'ils encourent, sur les conséquences de l'expiration de ces délais, et sur les moyens de recours qui leur sont offerts avant cette expiration ;

« — et, au-delà, de parvenir à un état de droit où la charge de l'information en ce domaine serait entièrement supportée par le service public, nul ne devant plus désormais être déclaré forclos ou proscrit de ses droits que par suite de sa négligence consciente (1). »

Votre Commission forme le vœu que le Code des procédures administratives, dont l'établissement est prévu, prenne en compte ces recommandations.

6° La disposition qui prévoit la motivation des décisions qui « refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales » a suscité certaines réserves de la part de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. M. Aurillac, dans son excellent et très complet rapport, regrette le caractère restrictif de cette disposition qui ne s'applique qu'aux décisions que l'administration est, en tout état de cause, obligée de prendre dans le cadre de sa compétence liée. Echappent, ainsi à la motivation obligatoire, les refus d'avantages financiers ou fiscaux (notamment les subventions et les agréments fiscaux) qui ne sont pas considérés comme des droits.

Votre Commission a été sensible à l'argumentation de M. Aurillac tendant à mieux informer les administrés sur les justifications des interventions économiques de l'administration. Toutefois, en raison du nombre très important des mesures concernées, elle a jugé raisonnable dans un premier temps de limiter l'obligation de motiver aux refus d'avantages pris uniquement en vertu de compétences liées.

Les décisions qui devront désormais être motivées sont de nature assez variée si l'on se réfère aux catégories énumérées à l'article pre-

(1) Rapport pour 1978, p. 69.

mier. *On observera qu'il suffit qu'une décision relève d'une seule de ces catégories pour rentrer dans le champ de la motivation.*

Ainsi, par exemple, le retrait d'un agrément devra être motivé, bien que l'agrément lui-même ne constitue pas un droit pour son bénéficiaire.

b) Le renvoi à des décrets en Conseil d'Etat (alinéa 2).

Le texte initial prévoyait de renvoyer à des décrets en Conseil d'Etat le soin d'énumérer les décisions rentrant dans les catégories évoquées ci-dessus. Cette disposition avait l'inconvénient d'abandonner au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la réforme. C'est pourquoi, sur un amendement présenté par M. Aurillac à l'Assemblée nationale, cette dernière a prévu que des décrets établiraient, en tant que de besoin, la liste des décisions n'ayant pas à être motivées par exception au principe de motivation fixé à l'alinéa premier de l'article premier. C'est donc le système inverse de celui prévu par le projet gouvernemental qui a été retenu par l'Assemblée nationale.

Un tel système, pour séduisant qu'il soit, paraît cependant d'application difficile comme en témoignent les difficultés de mise en œuvre de la réglementation des études d'impact (1).

Il reste que le renvoi à des décrets en Conseil d'Etat présente de l'intérêt car ceux-ci permettront aux administrations concernées de mieux appréhender la portée de la réforme.

Votre Commission vous propose donc une autre solution que celle adoptée par l'Assemblée nationale, mais répondant aux mêmes préoccupations. Il s'agit de permettre au Gouvernement de prendre des décrets à caractère simplement interprétatif. Ces décrets en Conseil d'Etat éclaireront les administrations sur l'étendue de leurs obligations nouvelles. Toutefois, en aucun cas, ils ne pourront être considérés comme une condition d'application de la loi (ces décrets interprétatifs font l'objet de l'article 5 [nouveau]).

(1) Cf. le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977.

Article premier *bis* (nouveau).

(*Dérogations.*)

Pour les raisons exposées plus haut, votre Commission estime préférable de distinguer nettement les décisions défavorables de celles qui font simplement application de dispositions prévoyant des **dérogations**.

En effet, l'obligation de motivation de ces deux types de décisions répond à des nécessités différentes. C'est pourquoi il convient de mentionner les décisions prévoyant des dérogations dans un article premier *bis* (nouveau) distinct de l'article premier.

Article premier *ter* (nouveau).

(*Définition de la motivation.*)

Le texte met à la charge des administrations une obligation générale de motiver certaines de leurs décisions sans jamais définir en quoi consiste cette motivation.

L'objet du présent article est de préciser le contenu de cette obligation telle qu'elle est définie tant par la doctrine que par la jurisprudence traditionnelle.

Il résulte de cette définition que :

1° *La motivation doit être contemporaine de l'acte.* En d'autres termes, l'expression des motifs doit « faire corps » avec la décision elle-même. La motivation est « une formalité substantielle qui doit se manifester dans le corps même de la décision » (Conclusions de M. R. Odent, commissaire du Gouvernement, sur l'arrêt « Coulon » du Conseil d'Etat du 5 avril 1946).

2°) *La motivation doit être précise et complète.* Certes, elle n'exige pas forcément un exposé détaillé des faits propres à l'espèce, mais elle doit être précise et exhaustive. Les décisions se contentant d'exprimer des motifs en termes trop généraux ne pourront être considérées comme motivées au sens de la présente loi. L'administration devra donc se garder des formules « passe-partout », ou des motivations par simple référence à des dispositions légales ou réglementaires.

La jurisprudence est suffisamment abondante en la matière pour guider l'administration dans l'expression des motifs de ses décisions (cf. notamment les arrêts de Conseil d'Etat suivants : Sieur Jozet, 28 juillet 1952 ; Delle Riffault, 28 mai 1965 ; Consorts Maurier, 10 novembre 1965 ; ministre de l'Agriculture contre Dame veuve Lucas, 14 octobre 1966).

Art. 2.

(Exceptions au principe de la motivation.)

a) En cas d'urgence (alinéa premier).

L'alinéa premier de l'article 2 prévoit qu'en cas d'urgence, le défaut de motivation n'entache pas d'irrégularité la décision.

S'il est souhaitable que l'obligation de motiver n'entrave pas l'action de l'administration lorsque celle-ci doit agir très rapidement, il est tout aussi indispensable d'éviter un usage abusif de l'urgence qui priverait la réforme de toute portée véritable. D'ailleurs, la législation actuelle impose à l'administration de motiver nombre de décisions qui pourtant peuvent présenter un caractère d'urgence, tels les décisions préfectorales d'internement psychiatrique d'office ou les arrêtés municipaux prescrivant l'interruption de travaux réalisés en infraction à la réglementation de l'urbanisme.

C'est pourquoi il convient de limiter strictement la possibilité offerte à l'administration de se dérober à ses obligations de motivation en cas d'urgence.

1° Il est préférable de faire référence à la notion d'« *urgence absolue* » qui traduit le caractère exceptionnel que doit revêtir le recours à l'urgence dans le cadre de la présente loi. En outre, l'« *urgence absolue* » renvoie à une notion juridique déjà appliquée par le juge administratif, en matière d'expulsion des étrangers, en application de l'article 25 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945. (Cf. notamment Conseil d'Etat, 11 juin 1976, Sieur Moussa Konaté avec les conclusions de M. B. Genevois.)

2° Pour atténuer la portée des cas d'urgence, l'Assemblée nationale a ajouté à l'alinéa premier de l'article 2 une disposition qui oblige l'administration à *communiquer a posteriori aux intéressés les motifs des décisions prises en urgence*. Une telle disposition qui répond à un souci de logique ne peut qu'être approuvée. En effet, « *décision urgente* » n'est pas synonyme de « *décision prise dans la précipitation* ». Si l'urgence peut justifier que l'administration se dispense d'exprimer formellement ses motifs au moment où elle prend l'acte, il est bien évident, quant au fond, que les motifs doivent exister et être légaux.

Toutefois, la disposition votée par l'Assemblée nationale risque d'être singulièrement limitée dans sa portée dans la mesure où le texte n'indique pas si la communication des motifs à la demande de l'intéressé est prescrite à peine de nullité de la décision. C'est pourquoi il est nécessaire de préciser que faute de communiquer, dans

le mois de cette demande, les motifs de la décision prise en urgence, l'administration pourrait s'exposer à son annulation par la voie contentieuse.

**b) En vue d'éviter la divulgation
ou la publication de faits couverts par le secret (alinéa 2).**

L'alinéa 2 de l'article 2 autorise également l'administration à se dispenser de motivation pour les cas où celle-ci entraînerait « la divulgation ou la publication de *certain*s faits *notamment* en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de sécurité publique ».

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait exprimé ses craintes d'une interprétation par trop extensive de cette disposition et avait considéré que l'emploi de l'adverbe « notamment » était particulièrement inopportun. Elle avait donc proposé de reprendre la liste des exceptions figurant dans le titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs. Mais cette liste ne peut être transposée dans le cadre du présent projet : en effet, celui-ci vise la communication *aux intéressés eux-mêmes* des motifs des décisions qui les concernent, alors que la loi du 17 juillet 1978 s'applique principalement à la communication aux tiers de documents administratifs de caractère non nominatif.

Votre Commission a recherché en vertu de quels textes l'administration pourrait s'interdire de communiquer ses motifs pour éviter de divulguer des faits devant rester secrets.

Les seuls textes que votre Commission ait à l'esprit sont ceux relatifs au *secret de la Défense nationale* (art. 72 et suivants du Code pénal) qui, d'ailleurs, se rattache à la protection de la sûreté de l'Etat. C'est en effet exclusivement en application de ces dispositions que le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir, admet que l'Administration puisse se dispenser de lui communiquer les documents qui ont servi de base à la décision incriminée (Conseil d'Etat, 11 mars 1955, secrétaire d'Etat à la Guerre contre Sieur Coulon).

Dans ces conditions, votre Commission estime préférable, — bien qu'on puisse s'interroger sur la nécessité d'une telle disposition — de prévoir expressément l'articulation du présent texte avec les textes sur le secret, lorsque ce dernier peut être opposé aux intéressés eux-mêmes.

Art. 3.

(*Décisions implicites.*)

En l'état actuel de la jurisprudence, une décision implicite intervenue dans des cas où la motivation est obligatoire, est, de ce seul fait, illégale en la forme. La motivation obligatoire, en effet, est une formalité substantielle de l'acte. (En ce sens, Conseil d'Etat Charbonneau, 30 octobre 1963 ; Duquerroix, 15 juillet 1964 ; Demoiselle Langlaîne, 7 novembre 1975 ; Société pour le développement de l'hospitalisation, 17 novembre 1976).

L'article 3, pour éviter la multiplication des annulations de décisions implicites pour vice de forme, va à l'encontre de cette jurisprudence. Votre Commission a regretté qu'en même temps que le projet met à la charge de l'Administration des obligations nouvelles, il lui ouvre la voie pour s'y soustraire. On rappellera les critiques formulées à cet égard dans un ouvrage de doctrine sur la procédure administrative non contentieuse (1) : « *on ne saurait admettre que la décision implicite ne soit pas soumise aux règles de forme et de procédure régissant la décision explicite correspondante. Ce serait, en effet, encourager l'administration à ne prendre que des décisions implicites, pour se soustraire ainsi impunément aux règles de procédure qui peuvent la gêner, et cela d'autant plus que les décisions implicites sont normalement des décisions de rejet, donc préjudicant aux administrés, qui se verraient privés des garanties auxquelles ils ont droit dans les cas précisément où elles le leur seraient plus nécessaires. Ce serait, enfin, introduire entre les administrés une inégalité procédurale inadmissible ; car selon que l'administration déciderait de faire à deux demandes identiques une réponse explicite ou implicite, les garanties de procédure seraient respectées pour un administré et non pour l'autre.* »

L'article 3 paraît néanmoins répondre à un souci de réalisme. Il peut en outre éviter que l'extension du champ d'application n'entraîne un assouplissement du contrôle de régularité externe exercé par le juge administratif, dans des cas où les décisions qui lui sont déferées doivent être motivées.

La commission des Lois n'en a pas moins considéré comme inacceptable, dans le seul but de faciliter l'action administrative, de priver les intéressés des garanties formelles que leur offre le projet. C'est pourquoi, elle vous propose un *mécanisme inspiré du décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative.*

(1) Guy Isaac, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, Paris, p. 318.

Selon ce mécanisme :

1° le système de la décision implicite de rejet, qui permet de lier le contentieux, serait maintenu ;

2° toutefois, si cette décision implicite a été prise dans des cas où la décision doit être expressément motivée, l'intéressé ne sera jamais forcé pour attaquer ladite décision jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du jour où l'Administration lui en aura communiqué les motifs (1).

Art. 4 (nouveau).

(Décisions des organismes de sécurité sociale.)

En dehors des caisses nationales, les organismes de sécurité sociale (notamment les caisses primaires) ont un statut de droit privé. Les décisions qu'ils prennent lorsqu'ils s'opposent à une demande de prestation formulée par un assuré social sont des actes privés.

Il n'en reste pas moins qu'en fait les assurés sociaux sont dans une situation analogue à celle des administrés vis-à-vis des administrations publiques (en particulier l'administration fiscale). Il convient donc, même si cette obligation n'est pas assortie de sanction, d'étendre la motivation aux décisions individuelles défavorables aux assurés sociaux prises par les organismes de sécurité sociale ou en leur nom. Tel est l'objet du présent article.

Art. 5 (nouveau).

(Décrets interprétatifs.)

Le texte initial prévoyait de renvoyer à des décrets en Conseil d'Etat le soin de définir les décisions rentrant dans les catégories des actes administratifs devant être motivés en vertu du présent texte. L'Assemblée nationale a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'abandonner au pouvoir réglementaire la détermination de la portée de la réforme. C'est pourquoi elle a adopté un amendement prévoyant que des décrets, en quelque sorte négatifs, détermineraient les catégories de décisions individuelles exclues du champ de la motivation.

Votre Commission a souscrit à l'idée qui a présidé à l'adoption de cet amendement. Toutefois, elle a considéré que la méthode choisie risquait de soulever des difficultés. Les problèmes posés par la

(1) En vertu du décret du 11 janvier 1965, un mécanisme analogue est prévu « si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux ». Dans ce cas, l'intéressé n'est forcé pour attaquer l'acte qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet.

mise en œuvre des textes réglementaires tendant « à établir la liste des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact » en témoignent. (Art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977.)

C'est pourquoi votre Commission vous suggère de prévoir que les décrets en Conseil d'Etat préciseront, mais de manière purement indicative et non exhaustive, les catégories de décisions devant faire l'objet d'une motivation. Il est entendu que ces décrets n'auront qu'un caractère interprétatif et que l'application de la loi n'est en aucune manière liée à leur publication (cf. les conclusions de M. Braibant, commissaire du Gouvernement, sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 mars 1965, Fédération des chambres syndicales de négociants, importateurs, de la métallurgie et de la mécanique) (1).

Art. 6 (nouveau).

(Liberté d'accès aux documents administratifs.)

Cet article tend à prévoir que le droit d'accès aux documents administratifs, institué par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, inspiré par la même intention que le présent projet de loi, est ouvert à toute personne. La substitution du terme de « personne » à celui « d'administré » a pour objet de lever toute ambiguïté en ce qui concerne l'application du texte aux fonctionnaires, comme à tout autre administré. Elle permet une coordination entre les deux textes, car il est parfaitement concevable qu'après avoir reçu notification d'une décision, celui qui en est l'objet soit préoccupé de connaître les documents administratifs sur lesquels elle s'appuie.

Art. 7 (nouveau).

(Droit à communication de certains documents nominatifs.)

Cet article tend également à compléter la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

Cette loi établit une communicabilité de plein droit. Pour des raisons évidentes de discrétion et de protection de la vie privée, seuls les documents non nominatifs sont concernés par son article premier. Une interprétation stricte des termes « non nominatifs » peut empêcher la communication d'un document nominatif concernant l'intéressé lui-même. Ce dernier pourrait ainsi tout savoir de l'administration, sauf en ce qui concerne sa propre situation. Cela serait

(1) *La Semaine juridique* II, 1966 n° 14.771.

contraire aussi bien à la logique qu'à l'équité. Il existerait ainsi une différence selon que les informations sur l'intéressé figureraient ou non sur un support automatisé, ou sur un fichier. Seule la connaissance des informations nominatives peut permettre leur rectification si elles sont erronées.

Dans ces conditions votre commission vous propose d'insérer dans la loi du 17 juillet 1978 un article additionnel afin d'établir clairement le droit des intéressés de consulter, ou de se faire communiquer, les documents administratifs de caractère nominatif les concernant.

Art. 8 (nouveau).

(Refus de communication d'un document administratif.)

Cet article comporte *trois paragraphes*. Les deux premiers constituent des amendements de pure coordination avec l'article 6 (nouveau). Ils tendent à substituer au mot « administré » les termes génériques de « demandeur » ou « d'intéressé ».

Le *paragraphe III*, en revanche, apporte un complément à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 afin de permettre au juge, lorsqu'il déclare illégal un refus de communication d'un document administratif, d'ordonner la communication immédiate dudit document au demandeur. Une telle disposition est la conséquence logique de l'annulation du refus illégal. Mais il semble utile de la prévoir expressément dans la mesure où, en l'état actuel du droit, le juge ne peut de lui-même imposer dans sa décision à l'Administration de communiquer les documents considérés à l'intéressé.

Art. 9 (nouveau).

(Entrée en vigueur de la loi.)

Cet article répond à un souci de réalisme. Il tend à reporter l'entrée en vigueur de la loi à l'expiration d'un délai de six mois, ou même d'un an, à compter de la promulgation de ladite loi pour ce qui concerne respectivement les décisions administratives et les autres actes pris par les organismes de sécurité sociale.

En effet, si cette réforme doit entraîner une modification importante des comportements administratifs, il convient de laisser aux administrations concernées le temps nécessaire pour s'adapter à leurs nouvelles obligations.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|---|--|
| <p>Article premier.</p> | <p>Article premier.</p> | <p>Article premier.</p> |
| <p>Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles qui restreignent à leur égard l'exercice des libertés publiques, leur infligent une sanction, leur imposent certaines sujétions, leur retirent un droit, leur opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance, leur refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales ou font application de dispositions prévoyant des dérogations aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. A cette fin, ces décisions doivent être motivées.</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> | <p>Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles <i>défavorables</i> qui les concernent.</p> |
| <p>Des décrets en Conseil d'Etat précisent les actes administratifs, quels qu'en soient les auteurs, qui entrent dans les catégories définies à l'alinéa premier ci-dessus.</p> | <p>Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les actes administratifs, quels qu'en soient les auteurs, qui n'entrent pas dans les catégories définies à l'alinéa premier ci-dessus.</p> | <p>A cet effet, doivent être motivées :</p> <ul style="list-style-type: none">— les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, qui constituent une mesure de police ;— celles qui infligent une sanction ;— celles qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;— celles qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;— celles qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;— ainsi que les décisions refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. |
| | | <p>Alinéa supprimé. Cf. art. 5 (nouveau).</p> |
| | | <p>Article premier bis (nouveau).</p> |
| | | <p><i>Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui font application de dispositions prévoyant des dérogations aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.</i></p> |
| | | <p>Article premier ter (nouveau).</p> |
| | | <p><i>La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.</i></p> |

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|---|--|
| <p>Art. 2.</p> | <p>Art. 2.</p> | <p>Art. 2.</p> |
| <p>Quand l'urgence a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'irrégularité cette décision.</p> | <p>Quand l'urgence a empêché... ... pas d'irrégularité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs.</p> | <p><i>Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, ce défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait...</i></p> |
| <p>Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs ou réglementaires interdisant la divulgation ou la publication de certains faits notamment en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de sécurité publique.</p> | <p>Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs ou réglementaires interdisant la divulgation ou la publication de certains faits, notamment en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de sécurité publique.</p> | <p><i>... les motifs, à peine d'illégalité de ladite décision.</i></p> <p>Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.</p> |
| <p>Art. 3.</p> | <p>Art. 3.</p> | <p>Art. 3.</p> |
| <p>Une décision implicite intervenue dans des cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas irrégulière du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation.</p> | <p>Sans modification.</p> | <p>Une décision implicite intervenue dans des cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation.</p> |
| | | <p><i>Toutefois, dans ce cas, l'intéressé n'est forclo, pour se pourvoir contre cette décision, qu'après un délai de deux mois à compter du jour où les motifs de la décision lui ont été communiqués.</i></p> |
| | | <p>Art. 4 (nouveau).</p> |
| | | <p><i>Doivent être motivées les décisions individuelles défavorables aux assurés sociaux, prises par les organismes de sécurité sociale, ou en leur nom, en application du Code de la sécurité sociale et du Code rural.</i></p> |
| | | <p>Art. 5 (nouveau).</p> |
| | | <p><i>Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les catégories de décisions qui doivent être motivées en application de la présente loi, ainsi que celles prises en application de dispositions prévoyant des dérogations.</i></p> |

Texte en vigueur

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Article premier.

Le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.

Art. 6.

Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;
- à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;
- au secret en matière commerciale et industrielle ;

Propositions de la Commission

Art. 6 (nouveau).

L'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est rédigé ainsi qu'il suit :

« Le droit de toute personne à l'information...

... de caractère non nominatif. »

Art. 7 (nouveau).

Il est inséré après l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les administrations mentionnées à l'article 2 ne peuvent refuser aux intéressés eux-mêmes le droit de consulter ou de se faire communiquer les documents administratifs de caractère nominatif les concernant. »

Texte en vigueur

- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Art. 7.

Le refus de communication est notifié à l'administré sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la Commission prévue à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la Commission. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'administré de la réponse de l'autorité compétente.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Propositions de la Commission

Art. 8 (nouveau).

I. — La première phrase de l'alinéa premier de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est rédigée ainsi qu'il suit :

« Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. »

II. — A l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, les mots : « l'administré » sont remplacés par les mots : « l'intéressé ».

III. — Le troisième alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est complété par la phrase suivante :

« Lorsqu'il estime que le document réclamé est de plein droit communicable, le juge administratif peut en ordonner la communication immédiate au demandeur. »

Art. 9 (nouveau).

Les dispositions des articles premier à 3 qui précèdent entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Celles de l'article 4 (nouveau) entreront en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées :

- les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, qui constituent une mesure de police ;
 - celles qui infligent une sanction ;
 - celles qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
 - celles qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
 - celles qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
 - ainsi que les décisions refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.
-

Article additionnel après l'article premier.

Amendement : Insérer après l'article premier un article additionnel premier *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui font application de dispositions prévoyant des dérogations aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Article additionnel après l'article premier.

Amendement : Insérer après l'article premier un article additionnel premier *ter* (nouveau) ainsi rédigé :

La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, ce défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs, à peine d'illégalité de ladite décision.

Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.

Art. 3.

Amendement : Dans le texte proposé pour cet article, remplacer les mots :

« n'est pas irrégulière »,

par les mots :

« n'est pas illégale ».

Amendement : Compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Toutefois, dans ce cas, l'intéressé n'est forcé, pour se pourvoir contre cette décision, qu'après un délai de deux mois à compter du jour où les motifs de la décision lui ont été communiqués.

Article additionnel in fine.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 4 (nouveau) ainsi rédigé :

Doivent être motivées les décisions individuelles défavorables aux assurés sociaux, prises par les organismes de sécurité sociale, ou en leur nom, en application du Code de la sécurité sociale et du Code rural.

Article additionnel in fine.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 5 (nouveau) ainsi rédigé :

Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les catégories de décisions qui doivent être motivées en application de la présente loi, ainsi que celles prises en application de dispositions prévoyant des dérogations.

Article additionnel *in fine*.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 6 (nouveau) ainsi rédigé :

L'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est rédigé ainsi qu'il suit :

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. »

Article additionnel *in fine*.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 7 (nouveau) ainsi rédigé :

Il est inséré après l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les administrations mentionnées à l'article 2 ne peuvent refuser aux intéressés eux-mêmes le droit de consulter ou de se faire communiquer les documents administratifs de caractère nominatif les concernant. »

Article additionnel *in fine*.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 8 (nouveau) ainsi rédigé :

I. — La première phrase de l'alinéa premier de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est rédigée ainsi qu'il suit :

« Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. »

II. — A l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, les mots : « l'administré », sont remplacés par les mots : « l'intéressé ».

III. — Le troisième alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est complété par la phrase suivante :

« Lorsqu'il estime que le document réclamé est de plein droit communicable, le juge administratif peut en ordonner la communication immédiate au demandeur. »

Article additionnel *in fine*.

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 9 (nouveau) ainsi rédigé :

Les dispositions des articles premier à 3 qui précèdent entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Celles de l'article 4 (nouveau) entreront en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

Intitulé du projet de loi.

Amendement : Rédiger comme suit l'intitulé du projet :

Projet de loi complémentaire relatif à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public.
