



DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION

**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT
2013-2014**

Épreuve d'admissibilité

**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION :
DROIT ADMINISTRATIF**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit administratif et à apprécier concrètement les connaissances acquises

(durée 4 heures - coefficient 4)

ÉNONCÉ

Dans une note de synthèse ne dépassant pas 6 pages environ et s'appuyant sur des éléments du dossier fourni, vous informerez un sénateur qui vous interroge sur plusieurs situations dont il est saisi concernant les rapports entre des citoyens et des administrations.

Après avoir présenté le cadre général, juridique et institutionnel, dans lequel s'inscrivent désormais ces relations en retraçant les grandes lignes de leur évolution au cours des quinze dernières années, vous indiquerez au sénateur ses possibilités d'action au regard des cas particuliers suivants, en analysant les éventuels obstacles de procédure et les alternatives :

- domiciliée à Amiens, Mme A, de nationalité ukrainienne, lui demande de saisir le Défenseur des droits du litige qui l'oppose à son voisin, M. B, au sujet de la taille de la haie mitoyenne séparant leurs terrains et des fruits qu'il récolte indument selon elle ;
- M. C, détenu dans un établissement pour peine, travaille quelques heures par semaine et souhaite être payé au SMIC. Il a écrit au contrôleur général des lieux de privation de liberté et rencontré un délégué du Défenseur des droits. Il lui demande d'appuyer ses démarches. Le sénateur s'interroge sur leur probabilité d'aboutir et sur ses propres possibilités d'intervention ;
- M. X, auto-entrepreneur a, pour l'année 2012, déduit de son revenu imposable des frais professionnels. L'administration fiscale a refusé d'en tenir compte en l'absence de justificatifs suffisants. M. X a en conséquence adressé une demande écrite à son centre des impôts pour obtenir gain de cause. Sa requête n'a donné lieu à aucune décision au terme d'un délai de deux mois. M. X refuse désormais tout échange ou dialogue avec l'administration et refuse d'engager une procédure devant le juge administratif. Quelles voies le sénateur peut-il lui suggérer pour défendre sa position ?

Vous préciserez pour chaque cas au parlementaire s'il dispose d'une faculté de saisine d'une administration ou d'une Autorité administrative indépendante, à quelle fin, ou, à défaut, s'il peut envisager une question écrite ou orale, ou une proposition de loi ou d'amendement.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

Document 1	Constitution du 4 octobre 1958 (<i>extrait</i>)	Page 7
Document 2	Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (<i>extraits</i>)	Page 9
Document 3	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 (<i>extraits</i>)	Page 15
Document 4	Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (<i>extraits</i>)	Page 25
Document 5	Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens	Page 31
Document 6	Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur l'internet	Page 37
Document 7	Arrêté du 18 juin 2009 portant création par la direction générale de la modernisation de l'État d'un téléservice dénommé « mon.service-public.fr »	Page 39
Document 8	Arrêté du 23 décembre 2011 relatif aux échanges par voie électronique des données à caractère personnel contenues dans les actes d'état civil	Page 43
Document 9	Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 M. Yacine T. et autre [Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées]	Page 47
Document 10	« <i>Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?</i> », par Didier Truchet, La documentation française, 1998, Administration : droits et attentes des citoyens – Colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997 (<i>extrait</i>)	Page 51
Document 11	« <i>Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations</i> », par Bénédicte Delaunay, <i>AJDA</i> , 20 juin 2011	Page 57
Document 12	« <i>Le droit administratif vu de la science administrative</i> », par Jacques Chevallier, <i>AJDA</i> , 25 février 2013	Page 69
Document 13	« <i>À propos de la décision n° 320/321 QPC : les détenus ne sont pas des travailleurs comme les autres</i> », par Manon Ghevontian, <i>Chroniques – Droit pénal</i> , juillet-septembre 2013	Page 73

Document 14	« <i>Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'œil ?</i> », par Hélène Pauliat, <i>La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales</i> n° 38, 16 septembre 2013	Page 81
Document 15	« <i>La simplification des relations entre l'administration et les citoyens. À propos de la loi du 12 novembre 2013</i> », par Jean-Marie Pontier, <i>La Semaine Juridique Édition Générale</i> n° 48, 25 novembre 2013	Page 85
Document 16	« <i>À propos d'une autre "jurisprudence immobile" – Le contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux détenus</i> », par Marianne Moliner-Dubost, <i>AJDA</i> , 8 juillet 2013	Page 89
Document 17	Rapport d'activité 2012 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (<i>extraits</i>)	Page 97
Document 18	Rapport annuel 2012 du Défenseur des droits (<i>extraits</i>)	Page 101
Document 19	Avis n° 154 (2012-2013) présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2013, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XVII – Protection des droits et libertés, par Mme Virginie Klès, sénateur (<i>extrait</i>)	Page 111
Document 20	Rapport n° 742 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi, habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (procédure accélérée), par M. Hugues Portelli, sénateur (<i>extrait</i>)	Page 123
Document 21	Avis n° 162 (2013-2014) présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII – Justice : administration pénitentiaire, par M. Jean-René Lecerf, sénateur (<i>extrait</i>)	Page 129

N.B. : Reproductions effectuées par la direction des Ressources humaines et de la Formation du Sénat avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (20, rue des Grands Augustins - 75006 PARIS)

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Titre XI bis : Le Défenseur des droits

Article 71-1

Créé par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 – art. 41

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

DOCUMENT 2

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

NOR: JUSX0918101L

(...)

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPETENCES ET A LA SAISINE DU DEFENSEUR DES DROITS

Article 4

Le Défenseur des droits est chargé :

- 1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- 2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- 3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;
- 4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Article 5

Le Défenseur des droits peut être saisi :

- 1° Par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public ;
- 2° Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ;
- 3° Par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ou par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations, conjointement avec la personne s'estimant victime de discrimination ou avec son accord ;
- 4° Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.

Le Défenseur des droits peut être saisi des agissements de personnes publiques ou privées.

Il peut en outre se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause.

Il est saisi des réclamations qui sont adressées à ses adjoints.

Article 6

La saisine du Défenseur des droits est gratuite.

Elle est précédée de démarches préalables auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause, sauf lorsqu'elle est présentée au titre des compétences mentionnées aux 2° à 4° de l'article 4.

La saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux.

Article 7

Une réclamation peut être adressée à un député, à un sénateur ou à un représentant français au Parlement européen, qui la transmet au Défenseur des droits s'il estime qu'elle appelle son intervention.

Le Défenseur des droits informe le député, le sénateur ou le représentant français au Parlement européen des suites données à cette transmission.

Les membres du Parlement peuvent, de leur propre initiative, saisir le Défenseur des droits d'une question qui leur paraît appeler son intervention.

Sur la demande de l'une des commissions permanentes de son assemblée, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat peut transmettre au Défenseur des droits, dans les domaines de sa compétence, toute pétition dont l'assemblée a été saisie.

Le Défenseur des droits instruit également les réclamations qui lui sont transmises par le Médiateur européen ou un homologue étranger et qui lui paraissent relever de sa compétence et appeler son intervention.

Article 8

Lorsqu'il se saisit d'office ou lorsqu'il est saisi autrement qu'à l'initiative de la personne s'estimant lésée ou, s'agissant d'un enfant, de ses représentants légaux, le Défenseur des droits ne peut intervenir qu'à la condition que cette personne ou, le cas échéant, ses ayants droit ait été avertie et ne se soit pas opposée à son intervention. Toutefois, il peut toujours se saisir des cas lui paraissant mettre en cause l'intérêt supérieur d'un enfant et des cas relatifs à des personnes qui ne sont pas identifiées ou dont il ne peut recueillir l'accord.

Article 9

Lorsque le Défenseur des droits transmet une réclamation à une autre autorité indépendante investie d'une mission de protection des droits et libertés, il peut accompagner cette transmission de ses observations et demander à être informé des suites données à celles-ci.

Le Défenseur des droits est associé, à sa demande, aux travaux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Article 10

Le Défenseur des droits ne peut être saisi ni ne peut se saisir des différends susceptibles de s'élever entre les personnes publiques et organismes mentionnés au 1° de l'article 4.

Il ne peut être saisi ni ne peut se saisir, sauf au titre de ses compétences mentionnées au 3° du même article 4, des différends susceptibles de s'élever entre, d'une part, ces personnes publiques et organismes et, d'autre part, leurs agents, à raison de l'exercice de leurs fonctions.

(...)

TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES A L'INTERVENTION DU DEFENSEUR DES DROITS

CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX POUVOIRS DU DEFENSEUR DES DROITS

Article 24

Le Défenseur des droits apprécie si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés appellent une intervention de sa part.

Il indique les motifs pour lesquels il décide de ne pas donner suite à une saisine.

Article 25

Le Défenseur des droits peut faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

Il peut recommander de régler en équité la situation de la personne dont il est saisi.

Les autorités ou personnes intéressées informent le Défenseur des droits, dans le délai qu'il fixe, des suites données à ses recommandations.

A défaut d'information dans ce délai ou s'il estime, au vu des informations reçues, qu'une recommandation n'a pas été suivie d'effet, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires.

Lorsqu'il n'a pas été donné suite à son injonction, le Défenseur des droits établit un rapport spécial, qui est communiqué à la personne mise en cause. Le Défenseur des droits rend publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de la personne mise en cause, selon des modalités qu'il détermine.

Article 26

Le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation.

Les constatations effectuées et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être ni produites, ni invoquées ultérieurement dans les instances civiles ou administratives sans le consentement des personnes intéressées, sauf si la divulgation de l'accord est nécessaire à sa mise en œuvre ou si des raisons d'ordre public l'imposent.

Article 27

Lorsque le Défenseur des droits estime, dans les conditions définies à l'article 24, que la réclamation d'une personne s'estimant victime d'une discrimination ou invoquant la protection des droits de l'enfant appelle une intervention de sa part, il l'assiste dans la constitution de son dossier et l'aide à identifier les procédures adaptées à son cas, y compris lorsque celles-ci incluent une dimension internationale.

Article 28

I. — Le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes.

II. — Lorsqu'il constate des faits constitutifs d'une discrimination sanctionnée par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal et L. 1146-1 et L. 2146-2 du code du travail, le Défenseur des droits peut, si ces faits n'ont pas déjà donné lieu à la mise en mouvement de l'action publique, proposer à l'auteur des faits une transaction consistant dans le versement d'une amende transactionnelle dont le montant ne peut excéder 3 000 € s'il s'agit d'une personne physique et 15 000 € s'il s'agit d'une personne morale et, s'il y a lieu, dans l'indemnisation de la victime. Le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de l'auteur des faits.

La transaction proposée par le Défenseur des droits et acceptée par l'auteur des faits ainsi que, s'il y a lieu, par la victime doit être homologuée par le procureur de la République.

La personne à qui est proposée une transaction est informée qu'elle peut se faire assister par un avocat avant de donner son accord à la proposition du Défenseur des droits.

III. — Dans les cas prévus au II, le Défenseur des droits peut également proposer que la transaction consiste dans :

1° L'affichage d'un communiqué, dans des lieux qu'elle précise et pour une durée qui ne peut excéder deux mois ;

2° La transmission, pour information, d'un communiqué au comité d'entreprise ou aux délégués du personnel ;

3° La diffusion d'un communiqué, par son insertion au Journal officiel ou dans une ou plusieurs autres publications de presse, ou par la voie de services de communication électronique, sans que ces publications ou services de communication électronique puissent s'y opposer ;

4° L'obligation de publier la décision au sein de l'entreprise.

Les frais d'affichage ou de diffusion sont à la charge de l'auteur des faits, sans pouvoir toutefois excéder le montant maximal de l'amende transactionnelle prévue au II.

IV. — Les actes tendant à la mise en œuvre ou à l'exécution de la transaction mentionnée au même II sont interruptifs de la prescription de l'action publique.

L'exécution de la transaction constitue une cause d'extinction de l'action publique. Elle ne fait cependant pas échec au droit de la partie civile de délivrer citation directe devant le tribunal correctionnel. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils.

En cas de refus de la proposition de transaction ou d'inexécution d'une transaction acceptée et homologuée par le procureur de la République, le Défenseur des droits, conformément à l'article 1er du code de procédure pénale, peut mettre en mouvement l'action publique par voie de citation directe.

V. — Un décret précise les modalités d'application des II à IV.

Article 29

Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.

Cette autorité informe le Défenseur des droits des suites réservées à sa saisine et, si elle n'a pas engagé de procédure disciplinaire, des motifs de sa décision.

A défaut d'information dans le délai qu'il a fixé ou s'il estime, au vu des informations reçues, que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, le Défenseur des droits peut établir un rapport spécial qui est communiqué à l'autorité mentionnée au premier alinéa. Il peut rendre publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de cette autorité selon des modalités qu'il détermine.

L'alinéa précédent ne s'applique pas à la personne susceptible de faire l'objet de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution.

Article 30

Le Défenseur des droits, lorsqu'il a constaté une discrimination directe ou indirecte mentionnée au 3° de l'article 4 dans l'activité professionnelle d'une personne physique ou morale soumise à agrément ou autorisation par une autorité publique, ou à l'encontre de laquelle une telle autorité dispose du pouvoir de prendre des mesures conservatoires ou des sanctions pour non-respect de la législation relative aux discriminations ou au titre de l'ordre et des libertés publics peut recommander à cette autorité publique de faire usage des pouvoirs de suspension ou de sanction dont elle dispose.

Le Défenseur des droits est tenu informé des suites données à sa recommandation.

Article 31

Lorsque le Défenseur des droits est saisi d'une réclamation, non soumise à une autorité juridictionnelle, qui soulève une question touchant à l'interprétation ou à la portée d'une disposition législative ou réglementaire, il peut consulter le Conseil d'État. Le Défenseur des droits peut rendre public cet avis. Ce dernier est rendu dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Article 32

Le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles.

Il peut être consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence.

Il peut également être consulté par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat sur toute question relevant de son champ de compétence.

Il contribue, à la demande du Premier ministre, à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans les domaines relevant de son champ de compétence.

Dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas, le Défenseur des droits rend son avis dans un délai d'un mois.

Article 33

Le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle.

Les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter à présenter des observations écrites ou orales. Le Défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces juridictions ; dans ce cas, son audition est de droit.

Sans préjudice de l'application du II de l'article 28, lorsqu'il apparaît au Défenseur des droits que les faits portés à sa connaissance sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, il en informe le procureur de la République. Il lui fait savoir, le cas échéant, qu'une mission de médiation a été initiée en application de l'article 26.

Le procureur de la République informe le Défenseur des droits des suites données à ses transmissions.

Le Défenseur des droits porte à la connaissance de l'autorité judiciaire les affaires concernant un mineur susceptibles de donner lieu à des mesures d'assistance éducative prévues à l'article 375 du code civil ou toutes informations qu'il aurait recueillies à l'occasion de sa saisine par un mineur impliqué dans une procédure en cours.

Article 34

Le Défenseur des droits mène toute action de communication et d'information jugée opportune dans ses différents domaines de compétence.

Il favorise à cette fin la mise en œuvre de programmes de formation. Il conduit et coordonne des travaux d'étude et de recherche. Il suscite et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion des droits et de l'égalité. Il identifie et promeut toute bonne pratique en la matière.

Article 35

Le Défenseur des droits saisit les autorités locales compétentes de tout élément susceptible de justifier une intervention du service en charge de l'aide sociale à l'enfance.

Article 36

I. — Le Défenseur des droits peut, après en avoir informé la personne mise en cause, décider de rendre publics ses avis, recommandations ou décisions avec, le cas échéant, la réponse faite par la personne mise en cause, selon des modalités qu'il détermine.

II. — Il présente chaque année au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat :

1° Un rapport qui rend compte de son activité générale et comprend une annexe thématique relative à chacun de ses domaines de compétences énumérés à l'article 4 ;

2° Un rapport consacré aux droits de l'enfant à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant.

Les rapports visés aux 1° et 2° sont publiés et peuvent faire l'objet d'une communication du Défenseur des droits devant chacune des deux assemblées.

III. — Le Défenseur des droits peut également présenter tout autre rapport au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Ce rapport est publié.

DOCUMENT 3

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

Version consolidée au 13 octobre 2013

TITRE I^{ER} : DE LA LIBERTÉ D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET DE LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

CHAPITRE I^{ER} : DE LA LIBERTÉ D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Article 1

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 2

Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres I^{er}, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I^{er}, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Article 2

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 3

Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1^{er} est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1^{er}, ou la commission d'accès aux documents administratifs, est saisie d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles 20 et 21 de la présente loi, il lui appartient de l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes, à l'exception du régime organisé par l'article L. 213-3 du code du patrimoine.

L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Article 3

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 2 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 3 JORF 7 juin 2005

Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Article 4

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 2 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 3 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 6 JORF 7 juin 2005

L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

- a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;
- c) Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Article 6

Modifié par LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 - art. 21

I.- Ne sont pas communicables :

1° Les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-10 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L. 1414-3-3 du code de la santé publique, les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées ;

2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- b) Au secret de la défense nationale ;
- c) A la conduite de la politique extérieure de la France ;
- d) A la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- e) A la monnaie et au crédit public ;

f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

g) A la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

h) Ou, sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi ;

II.- Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;

- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

III.- Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

Les documents administratifs non communicables au sens du présent chapitre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixés par les articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du patrimoine. Avant l'expiration de ces délais et par dérogation aux dispositions du présent article, la consultation de ces documents peut être autorisée dans les conditions prévues par l'article L. 213-3 du même code.

NOTA: Conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, l'article 6 de la présente loi entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (Entrée en vigueur : date indéterminée).

Article 7

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 5

Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

Les administrations mentionnées à l'article 1^{er} peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

Toutefois, sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou, sans préjudice de l'article 13, des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III précise les modalités d'application du premier alinéa du présent article.

Article 8

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 2 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 3 JORF 7 juin 2005

Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Article 9

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 2 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 3 JORF 7 juin 2005

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 9 JORF 7 juin 2005

Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

CHAPITRE II : DE LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Article 10

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 6

Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er}, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre I^{er}.

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :

- a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre I^{er} ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;
- b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er} dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;
- c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1^{er}, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre.

Article 11

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 6

Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents produits ou reçus par :

- a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ;
- b) Des établissements, organismes ou services culturels.

Article 12

Modifié par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations publiques est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées.

Article 13

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 7

Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Article 14

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

La réutilisation d'informations publiques ne peut faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers, sauf si un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public.

Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans.

Article 15

Modifié par Ordonnance n°2009-483 du 29 avril 2009 - art. 8

La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances.

Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes.

L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa.

Lorsque l'administration qui a produit ou reçu des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même.

Article 16

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence.

Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.

Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations.

Les conditions dans lesquelles une offre de licence est proposée au demandeur sont fixées par voie réglementaire.

Article 17

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent.

Les conditions de réutilisation des informations publiques, ainsi que les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances, sont communiquées, par les administrations qui ont produit ou détiennent ces informations, à toute personne qui en fait la demande.

Article 18

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Toute personne réutilisant des informations publiques en violation des prescriptions mentionnées aux deuxième et troisième alinéas du présent article est passible d'une amende prononcée par la commission mentionnée au chapitre III.

Le montant maximum de l'amende est égal à celui prévu par l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins non commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence.

Lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence, le montant de l'amende est proportionné à la gravité du manquement commis et aux avantages tirés de ce manquement.

Pour l'application du troisième alinéa, le montant de l'amende prononcée pour sanctionner un premier manquement ne peut excéder 150 000 Euros. En cas de manquement réitéré dans les cinq années à compter de la date à laquelle la sanction précédemment prononcée est devenue définitive, il ne peut excéder 300 000 Euros ou, s'agissant d'une entreprise, 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos dans la limite de 300 000 Euros.

La commission mentionnée au chapitre III peut, à la place ou en sus de l'amende, interdire à l'auteur d'une infraction la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de deux ans.

Cette durée peut être portée à cinq ans en cas de récidive dans les cinq ans suivant le premier manquement.

La commission peut également ordonner la publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Les amendes sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Article 19

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État.

CHAPITRE III : LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Article 20

Modifié par Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 - art. 9

La commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du chapitre II relatif à la réutilisation des informations publiques dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine.

Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif en application du chapitre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Article 21

Modifié par Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 - art. 1

La commission est également compétente pour connaître des questions relatives :

A.- A l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes :

1° L'article 2449 du code civil ;

2° L'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle ;

3° Les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du code général des collectivités territoriales ;

4° Les articles L. 28, L. 68 et LO 179 du code électoral ainsi que les dispositions de ce code relatives au registre des procurations ;

5° Les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux listes électorales des chambres départementales d'agriculture ;

6° Les dispositions du code forestier relatives aux listes électorales des centres régionaux de la propriété forestière ;

7° Les articles L. 121-5, L. 123-1 à L. 123-19, L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme ;

8° Les chapitres III et IV du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ;

9° Les articles L. 225-3, L. 225-5 et L. 330-2 à L. 330-5 du code de la route ;

10° Les dispositions du code de la voirie routière relatives aux enquêtes publiques en matière de classement, d'ouverture, de redressement, de fixation de la largeur et de déclassement des voies communales ;

11° Le a et le b de l'article L. 104 et les articles L. 106, L. 111 et L. 135 B du livre des procédures fiscales ;

12° L'article L. 107 A du livre des procédures fiscales ;

13° L'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles ;

14° Les articles L. 1111-7 et L. 1131-1 du code de la santé publique ;

15° L'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale ;

16° L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

17° L'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;

18° Les dispositions relatives à la conservation du cadastre ;

19° L'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;

20° L'article 12 de la loi du 1^{er} mai 1889, révisée par la loi du 20 mai 1898, sur les associations coopératives de production et de consommation ;

21° Les dispositions relatives aux procès-verbaux des séances de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse.

B.- A l'accès aux informations détenues par les exploitants d'une installation nucléaire de base et les personnes responsables de transport de substances radioactives dans les conditions définies à l'article 19 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

C.- A la réutilisation des informations publiques relevant du chapitre III du titre II de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Article 22

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

La commission, lorsqu'elle est saisie par une administration mentionnée à l'article 1^{er}, peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur d'une infraction aux prescriptions du chapitre II les sanctions prévues par l'article 18.

Article 23

Modifié par LOI n° 2011-334 du 29 mars 2011 - art. 1

La commission comprend onze membres :

- a) Un membre du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, président, un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes en activité ou honoraire, désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ;
- b) Un député et un sénateur, désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- c) Un élu d'une collectivité territoriale, désigné par le président du Sénat ;
- d) Un professeur de l'enseignement supérieur, en activité ou honoraire, proposé par le président de la commission ;
- e) Une personnalité qualifiée en matière d'archives, proposée par le directeur général des patrimoines ;
- f) Une personnalité qualifiée en matière de protection des données à caractère personnel, proposée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- g) Une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix, proposée par le président de l'Autorité de la concurrence ;
- h) Une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations.

Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions pour chacun des membres.

Les membres de la commission sont nommés par décret du Premier ministre. Leur mandat est, à l'exception de ceux mentionnés aux b et c, qui siègent pour la durée du mandat au titre duquel ils ont été désignés, d'une durée de trois ans. Ce mandat est renouvelable.

La commission comprend en outre, avec voix consultative, le Défenseur des droits ou son représentant.

Un commissaire du Gouvernement, désigné par le Premier ministre, siège auprès de la commission et assiste, sauf lorsqu'elle se prononce en application des dispositions des articles 18 et 22, à ses délibérations.

En cas de partage égal des voix, celle du président de la commission est prépondérante.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de fonctionnement de la commission. Il fixe notamment les cas et les conditions dans lesquels la commission peut délibérer en formation restreinte.

CHAPITRE IV : DISPOSITIONS COMMUNES

Article 24

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs, fixe les cas et les conditions dans lesquels les administrations mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques.

Article 25

Créé par Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 - art. 10 JORF 7 juin 2005

Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours.

Lorsqu'un tiers est titulaire de droits de propriété intellectuelle portant sur un document sur lequel figure une information publique, l'administration qui a concouru à l'élaboration de l'information ou qui la détient indique à la personne qui demande à la réutiliser l'identité de la personne physique ou morale titulaire de ces droits ou, si celle-ci n'est pas connue, l'identité de la personne auprès de laquelle l'information en cause a été obtenue.

DOCUMENT 4

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

NOR: FPPX9800029L

Version consolidée au 14 novembre 2013

Article 1

Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

TITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET À LA TRANSPARENCE

CHAPITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT

Article 2

Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.

Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.

Article 3

La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.

Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.

(...)

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LES ADMINISTRATIONS

CHAPITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Article 16 A

Modifié par LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 - art. 62 (V)

I. — Les autorités administratives échangent entre elles toutes informations ou données strictement nécessaires pour traiter les demandes présentées par un usager ou les déclarations transmises par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire.

Une autorité administrative chargée d'instruire une demande présentée par un usager ou de traiter une déclaration transmise par celui-ci fait connaître à l'usager les informations ou données qui sont

nécessaires à l'instruction de sa demande ou au traitement de sa déclaration et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres autorités administratives françaises, dont elles émanent ou qui les détiennent en vertu de leur mission.

L'utilisateur est informé du droit d'accès et de rectification dont il dispose sur ces informations ou données.

Les échanges d'informations ou de données entre autorités administratives s'effectuent selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui fixe les domaines et les procédures concernés par les échanges d'informations ou de données, la liste des autorités administratives auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données et les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des échanges. Ce décret précise également les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe.

II. — Un usager présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure entrant dans le champ du dernier alinéa du I ne peut être tenu de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échanges de données. Il informe par tout moyen l'autorité administrative du lieu et de la période de la première production du document. Le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échange est fixé par décret en Conseil d'État.

III. — Lorsque les informations ou données nécessaires pour traiter la demande ou la déclaration ne peuvent être obtenues directement auprès d'une autre autorité administrative dans les conditions prévues aux I ou II, l'utilisateur les communique à l'autorité administrative.

Article 16

Modifié par LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 - art. 65

Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une autorité administrative peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux autorisés au titre de l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques faisant foi, ou d'un envoi par voie électronique, auquel cas fait foi la date figurant sur l'accusé de réception ou, le cas échéant, sur l'accusé d'enregistrement adressé à l'utilisateur par la même voie conformément aux dispositions du I de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Ces dispositions ne sont applicables ni aux procédures régies par le code des marchés publics, ni à celles relevant des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ni à celles pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 16-1

Modifié par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 5

L'autorité compétente est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

Article 17

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 - art. 1 (V)

Crée Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 - art. 1-1 (V)

CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME DES DÉCISIONS PRISES PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Article 18

Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives.

A l'exception de celles de l'article 21, les dispositions des articles 19 à 24 ne s'appliquent pas aux relations entre les autorités administratives et leurs agents.

Article 19

Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception délivré dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine les cas dans lesquels il n'est pas accusé réception des demandes en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité pour répondre, ou lorsque la demande n'appelle pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévus par les lois et les règlements.

L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications prévues par le décret mentionné au premier alinéa.

Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux demandes dont l'accusé de réception est régi par des dispositions spéciales.

Article 19-1

Créé par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 6

Lorsqu'une demande adressée à une autorité administrative est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais légaux, l'autorité invite l'auteur de la demande à la régulariser en lui indiquant le délai imparti pour cette régularisation, les formalités ou les procédures à respecter ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient. Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur de la demande lorsque la réponse de l'administration ne comporte pas les indications mentionnées à la phrase précédente.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article 19-2

Créé par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 14

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, cette décision est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut être exercé. Il est également précisé que l'autorité administrative statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 20

Modifié par LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 - art. 1 (V)

Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé.

Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie.

Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente. Si cette autorité informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces.

Dans tous les cas, l'accusé de réception est délivré par l'autorité compétente.

NOTA : Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 JORF du 13 novembre 2013, art. 1 III : Ces dispositions entrent en vigueur :

1° Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Article 20-1

Créé par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 14

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, la présentation d'un recours gracieux ou hiérarchique ne conserve pas le délai imparti pour exercer le recours administratif préalable obligatoire non plus que le délai de recours contentieux.

L'autorité administrative qui a pris la décision initiale peut la retirer d'office si elle est illégale tant que l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ne s'est pas prononcée.

Article 21

Modifié par LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 – art. 1 (V)

II. – Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation.

La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise.

Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

5° Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

II. – Des décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du I eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Des décrets en Conseil d'État peuvent fixer un délai différent de celui que prévoient les premier et troisième alinéas du I, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie.

NOTA : Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 JORF du 13 novembre 2013, art. 1 III : Ces dispositions entrent en vigueur :

1° Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Article 22

Modifié par LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 - art. 1 (V)

Dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue.

La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative.

Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

NOTA : Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 JORF du 13 novembre 2013, art. 1 III : Ces dispositions entrent en vigueur :

1° Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Article 22-1

Modifié par LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 - art. 1 (V)

Par dérogation aux articles 21 et 22 et sous réserve d'exceptions prévues par décret en Conseil d'État, lorsque, en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet.

Dans le délai prévu à l'article 21, l'autorité administrative informe par tous moyens l'intéressé de l'engagement de ces vérifications.

En cas de litige, le juge forme sa conviction au vu des éléments fournis tant par l'autorité administrative que par l'intéressé.

NOTA : Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 JORF du 13 novembre 2013, art. 1 III : Ces dispositions entrent en vigueur :

1° Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Article 23

Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :

1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;

2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;

3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.

Article 24

Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'État.

Article 25

Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales. Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

Article 25-1

Créé par LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 - art. 123

Les associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui sollicitent un agrément doivent satisfaire aux trois critères suivants :

1° Répondre à un objet d'intérêt général ;

2° Présenter un mode de fonctionnement démocratique ;

3° Respecter des règles de nature à garantir la transparence financière.

Ces derniers s'ajoutent aux conditions spécifiques requises pour la délivrance de chaque agrément et fixées par la loi ou les règlements.

Toute association qui s'est vu délivrer un agrément est réputée remplir ces trois critères pendant une durée de cinq ans dans le cadre de toute procédure d'agrément prévue par la législation. Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

NOR: RDFX1309049L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

I. — La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est ainsi modifiée :

1° Le troisième alinéa de l'article 20 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Si cette autorité informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces. » ;

2° L'article 21 est ainsi rédigé :

« Art. 21.-I. — Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation.

« La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise.

« Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

« 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

« 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

« 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

« 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

« 5° Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

« II. — Des décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du I eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Des décrets en Conseil d'État peuvent fixer un délai différent de celui que prévoient les premier et troisième alinéas du I, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie. » ;

3° L'article 22 est ainsi rédigé :

« Art. 22.-Dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue.

« La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative.

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État. » ;

4° Au deuxième alinéa de l'article 22-1, les références : « aux articles 21 et 22 » sont remplacées par la référence : « à l'article 21 ».

II. — Le I est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna aux administrations de l'État et à ses établissements publics.

III. — Le I entre en vigueur :

1° Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

IV. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à modifier par ordonnances les dispositions législatives prévoyant que, en l'absence de réponse de l'administration dans un délai que ces dispositions déterminent, la demande est implicitement rejetée, pour disposer que l'absence de réponse vaut décision d'acceptation ou instituer un délai différent. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 2

I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances des dispositions de nature législative destinées à :

1° Définir les conditions d'exercice du droit de saisir par voie électronique les autorités administratives et de leur répondre par la même voie ;

2° Définir les conditions, en particulier les garanties de sécurité et de preuve, dans lesquelles les usagers peuvent, dans le cadre de leurs échanges avec les autorités administratives, leur adresser des lettres recommandées par courriers électroniques ayant valeur de lettre recommandée lorsque cette formalité est exigée par un texte législatif ou réglementaire, et les conditions dans lesquelles les autorités administratives peuvent user du même procédé avec les usagers qui l'ont préalablement accepté ;

3° Définir les conditions dans lesquelles peuvent être communiqués aux demandeurs les avis préalables, ainsi que leur motivation lorsqu'ils sont défavorables, recueillis sur leur demande conformément aux dispositions législatives et réglementaires, avant que les autorités administratives n'aient rendu leur décision, en particulier lorsque la communication de ces avis est de nature à permettre au demandeur de modifier ou de compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet ;

4° Élargir les possibilités de recours aux technologies permettant aux organes collégiaux des autorités administratives, à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de délibérer ou de rendre leur avis à distance, dans le respect du principe de collégialité.

Sont considérés comme autorités administratives, au sens des 1° à 4°, les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

II. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans le délai mentionné au I du présent article, à adapter par ordonnances les dispositions prises en application du

même I aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à les étendre, avec les adaptations nécessaires, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

III. — Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 3

I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations.

II. — Ce code regroupe et organise les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public. Il détermine celles de ces règles qui sont applicables aux relations entre ces administrations et entre ces administrations et leurs agents. Il rassemble les règles générales relatives au régime des actes administratifs. Les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

III. — Le Gouvernement est autorisé à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse les modifications nécessaires pour :

1° Simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques ;

2° Simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ;

3° Renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ;

4° Renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours ;

5° Assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet ;

6° Étendre les dispositions de nature législative ainsi codifiées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans le respect des compétences dévolues à ces collectivités, ainsi qu'aux îles Wallis et Futuna, et adapter, le cas échéant, les dispositions ainsi codifiées en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;

7° Rendre applicables à Mayotte les dispositions de nature législative ainsi codifiées issues des lois qui ne lui ont pas été rendues applicables.

IV. — Ces ordonnances sont publiées dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi.

V. — Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 4

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures nécessaires pour :

1° Harmoniser les définitions, données et références utilisées lors des relations entre les administrations et le public, en vue de permettre les échanges d'informations ou de données entre les administrations prévus à l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et d'éviter que soient demandées au public une information ou une donnée déjà fournies à une administration ;

2° Procéder, dans les dispositions relatives aux secrets protégés par la loi et, le cas échéant, après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, aux ajustements nécessaires pour donner accès aux informations ou aux données du public à tout organisme autorisé à en connaître. Ces ajustements ne peuvent pas porter sur les informations ou les données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet d'une communication directe ;

3° Définir les conditions dans lesquelles des déclarations sur l'honneur peuvent être substituées à la production de pièces justificatives et préciser corrélativement les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude de ces déclarations.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 5

I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnances à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

Il peut également apporter les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

En outre, le Gouvernement peut étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, l'application des dispositions ainsi codifiées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

II. — Les dispositions codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication des ordonnances ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

III. — Les ordonnances sont publiées dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 6

I. — La section 1 du chapitre IV du titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complétée par un article L. 314-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 314-7-1.-La carte de résident portant la mention : " résident de longue durée-UE " délivrée à l'étranger en application de l'article L. 314-8-2 peut lui être retirée lorsqu'il perd la qualité de réfugié en application du F de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ou le bénéfice de la protection subsidiaire en application du second alinéa de l'article L. 712-3. Elle peut également être retirée en cas d'obtention frauduleuse de cette qualité ou de cette protection. »

II. — Après l'article L. 314-8-1 du même code, il est inséré un article L. 314-8-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 314-8-2.-L'étranger titulaire de la carte de résident prévue au 8° de l'article L. 314-11, du fait de la reconnaissance de la qualité de réfugié, ou de la carte de séjour temporaire prévue à l'article L. 313-13, du fait de l'octroi du bénéfice de la protection subsidiaire, peut se voir délivrer une carte de résident portant la mention : " résident de longue durée-UE ", dans les conditions prévues à l'article L. 314-8.

« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 314-8, est prise en compte, dans le calcul des cinq années de résidence régulière ininterrompue, la période comprise entre la date de dépôt de la demande d'asile, sur la base de laquelle a été reconnue la qualité de réfugié ou accordé le bénéfice de la protection subsidiaire, et la date de délivrance de la carte de résident prévue au 8° de l'article L. 314-11 ou de la carte de séjour temporaire prévue à l'article L. 313-13.

« Son conjoint et ses enfants dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, admis en France conformément au 8° de l'article L. 314-11 ou à l'article L. 313-13, peuvent se voir délivrer une carte de résident portant la mention : " résident de longue durée-UE ", dans les conditions prévues à l'article L. 314-8. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 12 novembre 2013.

François Hollande

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Jean-Marc Ayrault

La ministre de la réforme de l'État,

de la décentralisation

et de la fonction publique,

Marylise Lebranchu

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2013-1005. Sénat : Projet de loi n° 664 (2012-2013) ; Rapport de M. Hugues Portelli, au nom de la commission des lois, n° 742 (2012-2013) ; Texte de la commission n° 743 (2012-2013) ; Discussion et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 16 juillet 2013 (TA n° 195, 2012-2013). Assemblée nationale : Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1276 ; Rapport de M. Hugues Fourage, au nom de la commission des lois, n° 1342 ; Discussion et adoption le 16 septembre 2013 (TA n° 206). Sénat : Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 843 (2012-2013) ; Rapport de M. Hugues Portelli, au nom de la commission mixte paritaire, n° 63 (2013-2014) ; Texte de la commission n° 64 (2013-2014) ; Discussion et adoption le 17 octobre 2013 (TA n° 21, 2013-2014). Assemblée nationale : Rapport de M. Hugues Fourage, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1417 ; Discussion et adoption le 30 octobre 2013 (TA n° 225).

DOCUMENT 6

Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur l'internet

NOR: PRMX1126861D

Version consolidée au 01 janvier 2012

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre,
Vu la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, notamment son article 16 ;
Vu l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes en date du 3 novembre 2011 ;
Le Conseil d'État (section de l'administration) entendu ;
Le conseil des ministres entendu,
Décrète :

Article 1

La décision d'organiser une consultation ouverte en application de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 susvisée est publiée sur un site internet du Premier ministre lorsqu'elle est prise par une autorité de l'État ou d'un de ses établissements publics. Lorsqu'elle est prise par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières, elle est publiée par tout moyen, dont au moins une publication sur le site internet choisi par l'autorité intéressée pour le déroulement de la consultation.

Article 2

La décision mentionnée à l'article 1er indique la date d'ouverture et de clôture de la consultation. Elle précise si les observations formulées apparaîtront sur le site de cette consultation.

Sa publication est assortie du projet d'acte concerné et d'une notice explicative précisant l'objet et le contenu de celui-ci ainsi que, le cas échéant, la ou les dates prévues pour l'entrée en vigueur des mesures envisagées.

Article 3

La synthèse des observations recueillies dans le cadre de la consultation ouverte est rendue publique par l'autorité organisatrice au plus tard à la date de la signature de l'acte ayant fait l'objet de la consultation.

Lorsque l'autorité organisatrice est une autorité de l'État ou de l'un de ses établissements publics, cette publicité est assurée sur le site du Premier ministre mentionné à l'article 1er. Lorsque l'autorité organisatrice est une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières, elle est assurée sur le site ayant permis le recueil des observations.

Article 4

Les consultations organisées sur un site internet par les administrations de l'État, en application de dispositions législatives ou réglementaires qui imposent la consultation du public préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire ayant un champ d'application national, font l'objet d'une publication sur le site internet mentionné à l'article 1er. Les consultations organisées sur des projets de loi font également l'objet d'une publication sur ce site.

Les administrations de l'État et ses établissements publics peuvent décider de rendre publiques sur le même site les procédures de consultation du public qu'elles organisent préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire en dehors des cas prévus à l'alinéa précédent.

La publication sur le site internet mentionné à l'article 1er précise si la procédure de consultation est organisée en application de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 susvisée, en indiquant qu'elle se substitue dans ce cas à la consultation des commissions consultatives dans les conditions prévues par ce même article.

Article 5

Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2012. Il ne s'applique pas aux procédures de consultation en ligne qui ont été ouvertes avant cette date ou dont la date d'ouverture a été rendue publique avant cette date.

Article 6

Le Premier ministre est responsable de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 8 décembre 2011.

Nicolas Sarkozy

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

DOCUMENT 7

Arrêté du 18 juin 2009 portant création par la direction générale de la modernisation de l'État d'un téléservice dénommé « mon.service-public.fr »

NOR: BCFJ0902966A
Version consolidée au 09 mai 2012

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,

Vu la convention n° 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;

Vu l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;

Vu le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 8 décembre 2005 et portant le numéro 2005-304 ;

Vu la délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 18 décembre 2008 et portant le numéro 2008-578,

Arrête :

Article 1

Il est créé par la direction générale de la modernisation de l'État un téléservice dénommé « mon.service-public.fr », dont les modalités d'utilisation sont annexées au présent arrêté (1).

NOTA: (1) Les conditions générales d'utilisation de mon.service-public.fr peuvent être consultées à l'adresse suivante :

<http://www.mon.service-public.fr>.

Article 2

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 1

Ce téléservice est la version personnalisée du site internet service-public.fr. Il met à disposition de l'utilisateur un ensemble de services accessibles par internet permettant de :

1° Personnaliser ses contenus favoris ;

2° Accéder à partir d'un point central aux téléservices des partenaires mentionnés à l'article 3 ;

3° Gérer et utiliser ses données à caractère personnel grâce à un espace de stockage permettant de conserver les informations le concernant et les documents et pièces justificatives qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de démarches administratives ;

4° Gérer ses échanges avec les autorités administratives ;

5° Mettre à disposition des usagers un ensemble de téléservices leur permettant d'accomplir leurs démarches administratives en ligne auprès des autorités compétentes mentionnées à l'article 4.

Ces services sont accessibles au choix de l'utilisateur, au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe qu'il aura librement déterminé ou d'un code d'accès qui lui aura été adressé sur son téléphone portable sauf dans les cas où une fonctionnalité ou un service requiert un mode particulier d'identification tel un certificat électronique.

Les fonctions du service sont mises en œuvre dans un environnement sécurisé assurant le chiffrement de l'ensemble des données à caractère personnel et des communications avec les partenaires du service ainsi que la traçabilité des accès et des transmissions de données.

Le dispositif d'identification des usagers s'appuie sur une fédération d'identités ne conduisant pas à la création d'un identifiant administratif unique des usagers.

L'accès aux téléservices des partenaires par le biais de ce téléservice est facultatif et non exclusif d'autres canaux d'accès.

L'utilisation de l'espace de stockage est placée sous le contrôle et la responsabilité de son titulaire, qui peut le désactiver ou le clore à tout moment. Hors les cas prévus par la loi, seul l'utilisateur peut accéder aux données contenues dans son espace personnel de stockage.

Les partenaires ne peuvent se voir communiquer par le biais de cet espace que les informations et documents dont ils ont à connaître en vertu d'un texte législatif ou réglementaire.

Article 3

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 2

Les catégories de données à caractère personnel enregistrées sont les suivantes :

Pour la gestion de l'accès au téléservice :

- l'identifiant de connexion choisi par l'utilisateur ;
- le mot de passe choisi par l'utilisateur ;
- le numéro de téléphone portable de l'utilisateur, s'il choisit ce mode d'accès ;
- le certificat électronique de l'utilisateur, s'il choisit ce mode d'accès permettant d'accéder aux services qui requièrent un niveau d'identification plus élevé.

Pour l'utilisation de l'espace de stockage, selon les choix de l'utilisateur :

1° Pour la partie relative aux informations personnelles de l'utilisateur, permettant le préremplissage de formulaires dans le cadre des services offerts par mon.service-public.fr :

- la civilité ;
- le sexe ;
- le titre ;
- le nom de famille, le nom d'usage ou le surnom ;
- le(s) prénom(s) ;
- la situation familiale ;
- le numéro de téléphone fixe ;
- le numéro de téléphone portable ;
- le numéro de fax ;
- la date et le lieu de naissance ;
- l'adresse de courrier électronique ;
- l'adresse postale.

2° Pour la partie relative à la conservation des documents et pièces justificatives :

— les données à caractère personnel contenues dans ces documents et pièces nécessaires à l'accomplissement de démarches administratives.

3° Pour l'accomplissement des démarches administratives :

— les informations ou catégories d'informations à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des démarches administratives mentionnées à l'article 2 et prévues par un texte législatif ou réglementaire. Lorsque le traitement de données sensibles au sens de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée est nécessaire à l'accomplissement d'une démarche administrative en ligne, la confidentialité de ces données est particulièrement renforcée par des mesures techniques de sécurité supplémentaires.

La liste de ces informations est disponible sur le site internet du traitement créé à l'article 1^{er}.

Pour la gestion des comptes des téléservices partenaires à celui de mon.service-public.fr :

— les clés de fédération ou "alias" générés par le système à la demande de l'utilisateur pour permettre d'établir les liens avec les différents comptes.

Article 4

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 3

Les destinataires ou catégories de destinataires des informations enregistrées par le traitement sont les seules autorités habilitées à traiter les démarches administratives des usagers du téléservice en vertu d'un texte législatif ou réglementaire.

Article 5

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 4

L'adhésion par les autorités administratives au téléservice "mon.service-public.fr" est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application du III de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, d'une déclaration faisant référence au présent arrêté. Cette déclaration dite de conformité à un acte réglementaire unique s'effectue par téléprocédure sur le site internet de la CNIL.

Toutefois, cette déclaration ne couvre pas la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel liés aux téléservices propres de chaque autorité, qui restent soumis à l'accomplissement des formalités préalables prévues au chapitre IV de la loi du 6 janvier 1978 susvisée.

L'adhésion au téléservice des autorités autres que celles mentionnées au premier alinéa est soumise à l'accomplissement des formalités préalables prévues au chapitre IV de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Article 6

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 5

Les informations contenues dans l'espace de stockage sont gérées directement par l'utilisateur. Il peut choisir de les modifier ou de les supprimer librement. En l'absence de connexion de l'utilisateur à son compte "mon.service-public.fr" pendant une durée de trente-six mois, celui-ci est fermé et l'ensemble de son contenu détruit. Deux messages d'information sont au préalable envoyés à l'utilisateur, respectivement un an et deux mois avant la suppression du compte.

Les données personnelles saisies par l'utilisateur lors de l'accomplissement des démarches administratives mentionnées à l'article 3 et transmises aux entités mentionnées à l'article 4 sont conservées pendant une durée maximale de trente jours. Au-delà de cette durée, elles sont détruites sans délai.

Article 7

Le droit d'accès, de rectification et de suppression prévu par les articles 39 et suivants de la loi du 6 janvier 1978 susvisée s'exerce auprès de la direction générale de la modernisation de l'État, 64, allée de Bercy, 75012 Paris.

Article 8

Modifié par Arrêté du 5 avril 2012 - art. 6

A abrogé les dispositions suivantes :

Arrêté du 16 mai 2005, Arrêté du 22 janvier 2007

L'arrêté du 9 novembre 2007 susvisés est abrogé.

Fait à Paris, le 18 juin 2009.

Éric Woerth

NOTA : Conformément au décret n° 2012-1221 du 2 novembre 2012, article 2, les mots : "direction générale de la modernisation de l'État" sont remplacés par les mots : "direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique".

DOCUMENT 8

Arrêté du 23 décembre 2011 relatif aux échanges par voie électronique des données à caractère personnel contenues dans les actes d'état civil

NOR: JUST1135028A

Version consolidée au 30 décembre 2011

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;

Vu le décret n° 62-921 du 3 août 1962, modifié par le décret n° 2011-167 du 10 février 2011, instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil, et notamment ses articles 13-2 à 13-5 ;

Vu le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés ;

Vu le décret n° 2007-284 du 2 mars 2007 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication du référentiel général d'interopérabilité ;

Vu le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ;

Vu l'arrêté du 9 novembre 2009 portant approbation du référentiel général d'interopérabilité ;

Vu l'arrêté du 6 mai 2010 portant approbation du référentiel général de sécurité et précisant les modalités de mise en œuvre de la procédure de validation des certificats électroniques,

Arrête :

Article 1

Lorsqu'elles sont effectuées par voie électronique, les procédures sécurisées relatives à la vérification des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil doivent répondre aux garanties fixées par le présent arrêté.

CHAPITRE I^{ER} : DE LA PLATE-FORME PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES DE L'ÉTAT CIVIL (COMEDDEC)

Article 2

Les demandes de vérification et les réponses à ces demandes sont transmises via COMEDDEC, plate-forme de routage dédiée à ces échanges.

Article 3

COMEDDEC est exploitée par l'Agence nationale des titres sécurisés, sous la responsabilité du ministère de la justice et des libertés.

Les modalités d'intervention de l'Agence nationale des titres sécurisés sont précisées dans une convention de service adoptée en conseil d'administration en date du 13 juillet 2010 et signée en application du treizième alinéa de l'article 2 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Article 4

Ne sont pas conservées par COMEDDEC :

— les données à caractère personnel contenues dans les actes d'état civil qui font l'objet d'une signature électronique de la part des officiers d'état civil ;

— les opérations de vérification de la signature électronique.

Article 5

Les normes, standards et protocoles techniques utilisés par la plate-forme COMEDEC sont conformes au référentiel général d'interopérabilité mentionné à l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 afin de garantir l'interopérabilité entre les systèmes d'information impliqués dans la procédure de vérification par voie électronique des données d'état civil.

Ces systèmes d'information doivent respecter ces normes pour la mise en œuvre des échanges.

Article 6

Les organismes et personnes visés à l'article 13-2 du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifié, et souhaitant procéder à la vérification par voie électronique des données d'état civil dans les conditions prévues à l'article 13-5, alinéa 2, dudit décret, ainsi que les collectivités locales souhaitant répondre par voie électronique aux demandes de vérification des données de l'état civil doivent signer une convention de service avec le ministère de la justice et des libertés et l'ANTS pour l'utilisation de COMEDEC.

Chaque convention définit les mentions marginales auxquelles les administrations, les organismes et les personnes visés à l'article 13-2 du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifié ont droit.

CHAPITRE II : DE LA SÉCURITÉ DE LA COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL CONTENUES DANS LES ACTES D'ÉTAT CIVIL

Article 7

COMEDEC fait l'objet avant sa mise en service d'une homologation de sécurité au sens de l'article 5 du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 susvisé.

Article 8

COMEDEC utilise des procédés techniques garantissant l'authentification, la signature électronique, l'horodatage, l'intégrité, la confidentialité et la traçabilité des échanges électroniques.

L'authentification des systèmes d'information des organismes demandeurs est assurée par l'utilisation de certificats électroniques.

Article 9

Le dispositif sécurisé de création de la signature électronique est fourni sous forme de cartes à puce par l'ANTS aux collectivités locales.

Ces cartes doivent être référencées au sens de l'article 12 de l'ordonnance susvisée.

Article 10

Les cartes à puce sont délivrées aux officiers d'état civil et à leurs agents pour leur permettre de s'identifier auprès de la plate-forme COMEDEC et pour permettre aux officiers d'état civil d'apposer leur signature électronique sur les données d'état civil vérifiées.

Les certificats électroniques remis aux officiers d'état civil et à leurs agents sont conformes aux exigences du niveau trois étoiles (***) au sens du référentiel général de sécurité.

Article 11

La vérification des données de l'état-civil est signée électroniquement par l'officier d'état-civil au moyen d'une signature électronique trois étoiles (***) au sens du référentiel général de sécurité.

Article 12

Une attestation électronique de vérification de la signature électronique est transmise par COMEDEC au système d'information de l'organisme demandeur. La conservation de cette attestation électronique relève de la responsabilité exclusive de l'organisme demandeur.

Article 13

Les certificats électroniques évoqués au chapitre II sont délivrés par un prestataire de service de certification électronique sous la responsabilité du ministère de la justice et des libertés et mise en œuvre par l'ANTS en tant qu'opérateur.

Ce prestataire fait l'objet d'une qualification selon la procédure prévue au chapitre IV du décret du 2 février 2010 susvisé.

Article 14

Le secrétaire général au ministère de la justice et des libertés est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 23 décembre 2011.

Michel Mercier

Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013

M. Yacine T. et autre [Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 mars 2013 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêts n^{os} 698 et 699 du 20 mars 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité posées respectivement par M. Yacine T. et par M. Brahim S. relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites pour l'association « Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) » par Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 10 et 25 avril 2013 ;

Vu les observations produites pour les requérants par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 11 et 25 avril 2013 ;

Vu les observations produites en défense pour la société Sodexo Justice Services (SIGES) par la SCP Hélène Didier et François Pinet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 11 avril 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 11 avril 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Thomas Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Me Xavier Iochum et Me Thomas Hellenbrand, avocats au barreau de Metz, dans l'intérêt des requérants, Me Pinet dans l'intérêt de la partie en défense, Me Spinosi dans l'intérêt de l'association intervenante et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 4 juin 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces deux questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale : « Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail » ;

3. Considérant que, selon les requérants, en excluant que les relations de travail des personnes incarcérées fassent l'objet d'un contrat de travail, sans organiser le cadre légal de ce travail, le législateur prive ces personnes de toutes les garanties légales d'exercice des droits et libertés reconnus par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en outre, ces dispositions porteraient une atteinte manifeste au principe d'égalité et au respect dû à la dignité des personnes ;

4. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa du Préambule de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances » ; qu'aux termes du sixième alinéa : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; que le septième alinéa prévoit que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; que le huitième alinéa dispose que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;

5. Considérant que, d'une part, le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne ;

6. Considérant, d'une part, que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des personnes détenues figurent dans l'article 717-3 du code de procédure pénale ; que le premier alinéa de cet article prévoit que les activités de travail ainsi que les activités de formation sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés ; qu'en vertu de son deuxième alinéa, au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ; que le troisième alinéa, outre qu'il prévoit que les relations de travail ne font pas l'objet d'un contrat de travail, précise qu'il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que le quatrième alinéa prévoit que les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret et que le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire ; qu'en vertu du dernier alinéa, la rémunération des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance prévu par le code du travail, ce taux pouvant varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue » ;

8. Considérant que l'article 33 de la même loi prévoit, en outre, que la participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement par l'administration pénitentiaire d'un acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue ; que cet acte énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération et précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, « nonobstant l'absence de contrat de travail », bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail ;

9. Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}. - La première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale est conforme à la Constitution.

Article 2. - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 juin 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 14 juin 2013.

JORF du 16 juin 2013 page 10025 (@ 32)

ECLI:FR:CC:2013:2013.320.QPC

DOCUMENT 10

« Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? »

Par Didier Truchet,
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

La documentation française, 1998
Administration : droits et attentes des citoyens
Colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997

DOCUMENT 11

« Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations⁽¹⁾ »

Par Bénédicte Delaunay,
Professeur de droit public à l'Université de Tours
AJDA, 20 juin 2011, p. 1180

DOCUMENT 12

« Le droit administratif vu de la science administrative »

Par Jacques Chevallier,
Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas - Paris II, CERSA-CNRS
AJDA, 25 février 2013, p. 401

DOCUMENT 13

*« À propos de la décision n° 320/321 QPC :
les détenus ne sont pas des travailleurs comme les autres »*

Par Manon Ghevontian,
Doctorante contractuelle à l'Université d'Aix-Marseille
Chroniques – Droit pénal, juillet-septembre 2013, p. 408

DOCUMENT 14

***« Le silence gardé par l'administration vaut acceptation :
un principe en trompe-l'œil ? »***

Libres propos par Hélène Pauliat,

Professeur de droit public (OMIJ – Limoges)

*La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 38, 16 Septembre 2013,
act. 737*

DOCUMENT 15

*« La simplification des relations entre l'administration et les citoyens.
À propos de la loi du 12 novembre 2013 »*

Aperçu rapide par Jean-Marie Pontier,
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

La Semaine Juridique Edition Générale n° 48, 25 Novembre 2013, 1231

*À propos d'une autre « jurisprudence immobile »
« Le contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux détenus »*

Par Marianne Moliner-Dubost,
Maître de conférences HDR à l'Université Jean-Moulin – Lyon 3
AJDA, 8 juillet 2013, p. 1380

Rapport d'activité 2012 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

(...)

2. La discipline pénitentiaire : un droit perfectible et des pratiques contestables

Tout au long du XIX^e et du XX^e siècle, l'autorité politique s'est surtout évertuée à amorcer une codification puis, après la Libération, à adoucir et à humaniser le sort peu enviable des personnes détenues soumises à des punitions cruelles diverses et variées.

Il faut attendre la Libération pour que des mesures d'humanisation de la discipline soient enfin mises en œuvre : en 1947 la « salle de discipline » (marche en sabots au pas cadencé) est supprimée, en 1974, la durée maximum de placement au quartier disciplinaire passe de 90 à 45 jours, le décret du 26 janvier 1983 supprime l'obligation pour les personnes détenues punies de cellule de porter le costume pénal (mesure qui est d'ailleurs généralisée à l'ensemble de la population pénale) ; les personnes détenues punies sont dorénavant autorisées à fumer en cellule disciplinaire.

Le principe de « la légalité des délits et des peines » appliqué en matière disciplinaire en milieu carcéral est une création très récente.

C'est avec l'arrêt *Hardouin et Marie* du Conseil d'État en 1995¹ et le décret du 2 avril 1996² qu'une importante réforme du régime disciplinaire en milieu carcéral est mise en place pour la première fois depuis 200 ans.

Dorénavant, les infractions à la discipline et les sanctions en prison sont clairement définies selon une classification en fonction de leur gravité et répertoriées dans le code de procédure pénale. En outre, il est mis fin à la pratique du retrait systématique des effets de couchage des personnes détenues punies de cellule pendant la journée et aux restrictions en matière de correspondance. Un recours juridictionnel est dorénavant ouvert mais soumis cependant à un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le directeur régional contre les décisions du chef d'établissement. La « commission de discipline » est créée : elle remplace le « prétoire ». Présidée par le chef d'établissement, elle est composée de deux assesseurs : un membre de l'encadrement et un surveillant. Enfin et surtout, préalablement au passage en commission de discipline, une enquête doit être menée par un gradé ou un officier afin d'éclairer le chef d'établissement sur l'opportunité de poursuivre ou non la personne détenue devant l'instance disciplinaire et lui permettre de disposer de tous les éléments factuels et de personnalité lors du prononcé de la sanction.

C'est ensuite en application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, que l'avocat est dorénavant admis à assurer la défense des personnes détenues traduites en commission de discipline³. Quelles que soient leurs ressources financières, celles qui en font la demande peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Enfin, la loi du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire⁴ et ses décrets d'application⁵ introduisent des modifications importantes en matière disciplinaire : le second assesseur des commissions de discipline, depuis le 1er juin 2011, est choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire, habilitées par le président du tribunal de grande instance. Pour la première fois une prescription en

¹ Arrêt *Hardouin et Marie*, Conseil d'État, Assemblée, 17 février 1995, *Rec. Lebon* p. 82 et 85.

² Décret n° 296-87 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus.

³ Cf. chapitre 3 accès aux droits de la défense dans le présent rapport.

⁴ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

⁵ Décrets n° 2010-1634 et n° 2010-1635 du 23 décembre 2010.

matière disciplinaire est instaurée : les poursuites ne peuvent être exercées plus de six mois après la découverte des faits reprochés à la personne détenue. Elle ne peut non plus être mise à exécution plus de six mois après son prononcé. La loi consacre en outre la possibilité pour les personnes punies d'effectuer des appels téléphoniques au cours de l'exécution de leur sanction, à raison d'un appel par période de sept jours et de rencontrer leurs proches lors d'un parloir une fois par semaine. Enfin, le *quantum* des sanctions applicables est réduit : la durée de séjour pour les personnes majeures en cellule de punition ne peut excéder vingt jours pour une faute disciplinaire du premier degré, quatorze jours pour une faute du deuxième degré et sept jours pour une faute du troisième degré ; cette durée peut toutefois être portée à trente jours pour des faits d'agression physique.

Par ailleurs, dans le cadre d'un plan d'actions relatif à la prévention des suicides, les personnes détenues placées au quartier disciplinaire peuvent utiliser un poste de radio en cellule de punition depuis la fin de l'année 2009.

(...)

Depuis quelques années, il est en principe possible de recevoir un poste radio en cellule disciplinaire. Certains établissements les mettent spontanément à la disposition de la personne placée au quartier ; dans d'autres, il faut le demander. Dans la plupart, le nombre de postes est insuffisant parce qu'ils auraient été détruits (et non remplacés) ou faute de stock de piles quand le choix a été fait d'acheter ce type de matériel.

2.1.9 Les voies de recours¹

Le recours contre une sanction disciplinaire est largement virtuel. Dans la plupart des cas, la décision est rendue immédiatement par le président de la commission de discipline et notifiée par écrit. Les contrôleurs ont été à même de constater que l'existence du recours administratif préalable obligatoire (RAPO²) devant le directeur interrégional était quasi systématiquement mentionnée.

Celui-ci prévoit que la personne détenue qui entend contester une décision disciplinaire dont elle fait l'objet doit la déférer dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la décision au directeur interrégional des services pénitentiaires avant tout recours contentieux éventuel.

Dans la plupart des établissements contrôlés en 2012, il est apparu que ceux-ci n'étaient pas en mesure de fournir le nombre de recours administratifs préalables obligatoires formés contre les décisions de leur commission de discipline. Ceci résulte certes du fait que les personnes saisissent le directeur interrégional par courrier sous pli fermé. Néanmoins, les établissements auraient les moyens de disposer de cette information dans la mesure où la direction interrégionale leur adresse ensuite une demande de transmission des pièces du dossier disciplinaire contesté.

De même, il n'existe aucune mention particulière des instances éventuellement pendantes devant le tribunal administratif, ni d'inventaire des décisions juridictionnelles rendues en matière de contentieux disciplinaire.

À l'inverse du recours administratif préalable obligatoire, les présidents de la commission de discipline ne mentionnent jamais la possibilité pour la personne détenue de demander la suspension immédiate de la sanction par la voie juridictionnelle.

¹ Pour une étude globale des droits de la défense de la personne détenue, cf. chapitre 3 du présent rapport.

² L'article R. 57-7-32 du code de procédure pénale.

De fait, les autres voies de recours juridictionnels, visant une condition d'urgence, sont très largement méconnues. Il s'agit, d'une part, du référé-suspension¹ qui peut s'exercer sans attendre la décision du directeur interrégional en prouvant seulement l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire et, d'autre part, du référé-liberté – dont la recevabilité n'est pas conditionnée par un recours principal au fond – en cas d'atteinte à une liberté fondamentale².

Il est vrai que la circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire du 9 juin 2011³ n'indique comme seule obligation que « la personne détenue doit être avertie clairement, dans une langue qu'elle comprend, du caractère obligatoire de ce recours hiérarchique, préalablement à un recours contentieux éventuel ». Néanmoins, l'article 91 de la loi pénitentiaire paraît être ignoré dans la réalité quand il prévoit expressément que « lorsqu'une personne détenue est placée en quartier disciplinaire, ou en confinement, elle peut saisir le juge des référés en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».

La portée des recours au fond formés par les personnes détenues est limitée voire quasi nulle puisque, s'agissant de la sanction la plus sévère, le requérant ne se trouve plus en cellule disciplinaire lorsque le juge est amené à statuer sur sa demande. En effet, le recours n'est pas suspensif et la décision prononcée par la commission de discipline est immédiatement exécutoire. Or, la jurisprudence de la CEDH établit que le recours devant le juge doit être suffisamment rapide pour être considéré avoir un caractère d'effectivité⁴.

C'est la raison pour laquelle, en première lecture au Parlement, le Sénat avait introduit une présomption d'urgence en considérant que le placement en cellule disciplinaire constituait en soi une situation d'urgence susceptible de porter une atteinte grave aux droits fondamentaux de la personne détenue. Cette proposition n'avait finalement pas été adoptée.

En sus des condamnations de la France par la CEDH, le rapport général 2010 du CPT a émis la recommandation suivante : « une procédure de recours effectif devrait exister permettant de réexaminer le verdict de culpabilité et la sanction infligée en temps utile pour faire la différence avec la pratique ».

(...)

¹ Article L. 521-1 du code de justice administrative.

² Article L. 521-2 du code de justice administrative

³ Circulaire JUSK 1140024C.

⁴ CEDH, 3 avril 2001, *Kennan c/Royaume-Uni*.

Rapport annuel 2012 du Défenseur des droits

(...)

Les réclamations individuelles, qui peuvent traduire *a posteriori* l'existence d'un manquement au respect des droits individuels, donnent lieu à des investigations plus ou moins poussées selon la nature de l'affaire, qui vont de la simple demande de communication de pièces à la vérification sur place, en passant par la convocation à une audition.

Au terme de l'instruction des réclamations, le Défenseur des droits recherche, parmi les différents outils juridiques à sa disposition, et en fonction des souhaits du réclamant, la solution la plus appropriée. Il peut s'agir du règlement amiable, de la mise en œuvre d'une médiation, de la formulation de recommandations ou encore, la présentation d'observations écrites ou orales devant les juridictions civiles, administratives ou pénales. Le cas échéant, il aide les victimes en les assistant dans la constitution de leur dossier et en leur permettant d'identifier les procédures les mieux adaptées à la situation à laquelle elles sont confrontées.

La solution adoptée peut ainsi varier d'un dossier à l'autre. Elle est tributaire de différents facteurs qui doivent être pris en compte : les souhaits du réclamant (indemnisation, résolution amiable du conflit, sanctions juridiques, etc.), l'existence ou non d'un recours contentieux, la situation à laquelle il convient de faire face (protection du salarié toujours en poste, salarié licencié, etc.), les délais escomptés, l'existence et le nombre de situations similaires.

Dans tous les cas, la réponse de l'Institution, de la tentative de règlement amiable à l'appui au contentieux, est le fruit d'une stratégie mise en œuvre dans un souci de pertinence, d'opportunité et d'efficacité.

La mission de protection des droits et libertés est menée par les départements transversaux « Recevabilité-orientation-accès aux droits », « Réseau territorial », « Expertise et affaires judiciaires » et par les départements d'instruction thématiques « Protection de l'accès aux biens et services », « Protection des personnes » et « Protection sociale, travail et emploi ».

A. De l'accès aux droits à la protection des droits

I - APPROCHER TOUS LES PUBLICS : UNE NOUVELLE PRISE EN COMPTE DES RÉCLAMANTS

Dans un contexte de crise politique, économique et sociale, le réflexe des citoyens est de se tourner vers la puissance publique, aussi bien pour bénéficier de mécanismes d'aides que pour solliciter son intervention. Il en résulte un nombre croissant de demandes individuelles, lequel ne manque pas d'accroître, mécaniquement, le nombre de litiges.

Pour comprendre pleinement la portée de ces demandes, il importe de dépasser les notions trop strictement juridiques d'intérêt lésé, d'acte discriminatoire ou de droit méconnu pour s'intéresser aux représentations, souvent déformées, que se font les réclamants de ce à quoi ils estiment avoir droit, tout en l'ignorant ou en le sous-évaluant, et de ce que devrait leur apporter l'État, entendu dans une large acception.

À bien des égards, la variété des réclamations résulte donc de ce qui pourrait être qualifié de « *réflexe régalien* », à savoir la saisine, en ultime recours et en désespoir de cause, d'une autorité qui apparaît à la fois dotée de prérogatives de puissance publique tout en restant gratuite et proche des citoyens.

Pour autant, les différentes situations dont est appelé à connaître le Défenseur des droits ne recouvrent pas la même réalité suivant qu'elles prennent corps dans un litige entre particuliers ou qu'elles mettent aux prises un administré avec un service public.

La complexité, obstacle à l'accès aux droits

En premier lieu, porter à la **connaissance du Défenseur des droits des litiges d'ordre privé** traduit, en effet, la manifestation de l'absence d'identification ou de la méconnaissance de l'interlocuteur approprié. Dès lors que les personnes se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir une information sur un recours ou un mécanisme de conciliation, d'identifier les services compétents pour leur répondre ou de comprendre un refus qui leur est opposé, l'appel au Défenseur des droits peut s'analyser comme une solution de secours bienvenue dans un univers dont les conditions d'accès au droit paraissent aux plus vulnérables confus, illisibles ou inaccessibles.

En deuxième lieu, l'analyse **des litiges de nature administrative** révèle, à l'inverse, un sentiment de « *défiance et de déception envers l'administration* ». Nombreuses sont, en effet, les réclamations qui ne traduisent aucune sorte de dysfonctionnement mais qui témoignent plutôt d'un déficit de confiance envers les services administratifs. Aussi fondées soient-elles en droit, les administrés ne semblent pouvoir se résigner à accepter des décisions dont l'austérité ne manque pas de leur apparaître comme le reflet d'une administration déshumanisée, dénuée d'écoute et d'empathie, à l'origine de décisions qui aggravent des situations souvent déjà délicates en ce qu'elles engagent la vie quotidienne ou les faibles ressources des plus démunis. Aussi du point de vue du réclamant, de telles décisions ne paraissent pouvoir s'expliquer que par une volonté délibérée, quoiqu'inconséquente, de l'État de réduire *a minima* son intervention ou par une mauvaise interprétation de leur situation personnelle, au milieu d'un amoncellement de normes, aussi impersonnelles que mal coordonnées. Bref, au pire le repli, au mieux l'incompétence.

Les réclamants semblent, par ailleurs, confrontés à une complexité croissante de leur situation personnelle, que cela concerne leur famille, leur travail ou leur retraite. Dans une large mesure, ces difficultés semblent renforcées tant par l'insuffisante coordination des différents dispositifs censés les aider que par l'effet d'engrenage que les interventions sollicitées ne parviennent pas à enrayer et auquel peut conduire toute dégradation d'une situation personnelle.

En outre, la complexité des textes et de l'organisation administrative, les insuffisances du dispositif national d'accès aux droits comme des fonctions d'accueil et d'information dans certains organismes, la disparition des services publics de trop nombreux territoires ou encore la dématérialisation des relations avec leurs interlocuteurs, sont également autant de motifs qui poussent nos concitoyens à franchir les portes des lieux où leur est proposée par nos délégués une écoute attentive, confidentielle et gratuite¹.

Enfin, ainsi qu'on l'a déjà évoqué, la polyvalence du Défenseur des droits a conduit de nouveaux publics – souvent appuyés par des associations – à le saisir de problématiques complexes où les droits et libertés en cause sont « *enchevêtrés* ».

En conséquence, l'intervention du Défenseur des droits ne se résume pas à la résolution des dysfonctionnements administratifs, à la protection des droits de l'enfant, à la lutte contre les discriminations et à la dénonciation des manquements à certaines règles déontologiques.

D'une part, l'action du Défenseur des droits développe, dans la lignée des autorités auxquelles il a succédé, une dimension de clarification et d'accompagnement des réclamants : clarification des situations puis des demandes ou des recours ; accompagnement dans les démarches engagées y compris et jusque devant les tribunaux.

D'autre part, la dynamique propre à l'identité et aux caractéristiques de l'Institution l'engage à déployer une approche renouvelée de la protection des droits et libertés.

Une dynamique nouvelle des saisines

En 2012, ce sont plus de 100000 personnes qui ont eu recours aux conseils et à l'intervention du Défenseur des droits.

Nombre de réclamations individuelles écrites reçues en 2012 = 82284

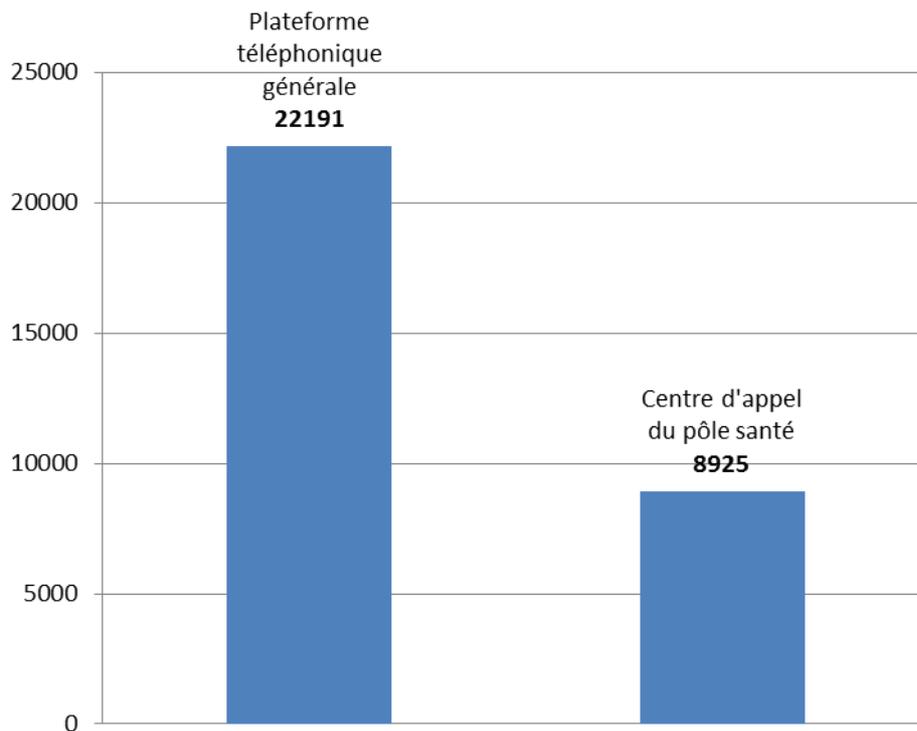
Nombre d'appels traités par nos plateformes téléphoniques = 31116

¹ <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-delegue>

D'une part, **les réclamations écrites** visent aussi bien les saisines courriers que celles enregistrées *via* le formulaire sur notre site (15888) que celles remises aux délégués (66396).

D'autre part, il convient de souligner le volume significatif **des appels traités par nos plateformes téléphoniques**. Nos écoutants, au-delà de la simple information, expérimentent le traitement de certains dossiers simples ou exigeant une intervention en urgence. Un développement de ce mode simplifié de traitement de certaines affaires a été amorcé, à l'exemple de ce qu'a mis en place la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. Il correspond au surplus à une attente manifeste d'un public habitué à un traitement simplifié de ses demandes.

> Répartition des appels traités par l'Institution en 2012



Enfin, il y a tout particulièrement lieu d'insister sur les **dossiers multiréclamants** que les systèmes informatiques de l'Institution ne peuvent pas encore comptabiliser en raison du stade de développement de l'application informatique. Autrement dit, ces dossiers sont considérés comme des dossiers individuels alors même qu'ils peuvent concerner plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de réclamants et qu'ils nécessitent un travail d'instruction bien plus conséquent que celui qui est réalisé à l'occasion du traitement des saisines individuelles.

À titre d'exemples significatifs, parce que massifs, on évoquera :

- certains dossiers reçus en 2012 au titre de l'intérêt supérieur de l'enfant qui ont concerné de très nombreux mineurs : c'est le cas des dossiers portant sur des mineurs isolés étrangers, des enfants placés en centres de rétention administrative, des enfants roms... Ainsi 63 dossiers ouverts en 2012 ont-ils permis de traiter la situation de quelque **900 mineurs** ;
- de même, le dossier de l'Association réunionnaise d'accompagnement social territorialisé (ARAST) traité en 2012 par l'Institution qui est comptabilisé comme un seul alors qu'il a concerné plus de **1000 personnes**. Dans cette affaire, un conflit entre le conseil général de la Réunion et l'Association de garantie des salaires (AGS) empêchait le versement des indemnités légales de licenciement aux salariés de l'ARAST. L'intervention de l'Institution a permis de débloquer la situation ;
- l'Institution a reçu en 2012 une vingtaine de dossiers de Roms adultes concernant au total **3000 personnes**. Une fois encore, ces chiffres ne sont pas appréhendés par les statistiques fournies dans ce rapport.

Enfin, le Défenseur des droits reçoit de nombreuses **demandes ou sollicitations** qui ne sont pas décomptées au titre des saisines reçues ou traitées par l'Institution. Les chiffres ci-dessus ne reflètent donc pas cette réalité. Ces demandes ou sollicitations constituent toutefois des indicateurs importants de l'activité de l'Institution : le Défenseur des droits a ainsi reçu et traité en 2012 plusieurs milliers de témoignages adressés par nos concitoyens à l'occasion du lancement ou de la publication de plusieurs travaux (rapport sur les contrôles d'identité¹, rapport sur le droit funéraire², enquête sur les cantines scolaires³...).

Une offre de service adaptée : le soutien dans l'accès aux droits

Au sein du département « *Recevabilité-orientation-accès aux droits* », et dans la pratique quotidienne des délégués, l'accès aux droits peut être défini comme un accompagnement social et administratif consistant à prendre les dispositions nécessaires pour informer les réclamants de la nature et l'étendue de leurs droits et les aider par un accompagnement personnalisé à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires dans des délais plus rapides.

Le rôle du Défenseur des droits se trouve à la confluence de ces différents éléments de définition en tant qu'il contribue à l'accessibilité du droit en aidant les réclamants à faire valoir leurs situations auprès des autorités compétentes, au plan national comme au plan local.

> Le rôle du siège

Cette fonction d'accompagnement constitue un dénominateur commun pour les services de l'Institution. Elle est en particulier essentielle pour le département « *Recevabilité-orientation-accès aux droits* », service chargé de réceptionner et d'analyser toutes les saisines adressées au siège du Défenseur des droits :

- pour celles qui se traduiront par une instruction et une intervention directe des services spécialisés, le rôle du département est d'aider le réclamant à mettre en état son dossier pour permettre l'intervention du service instructeur ;
- pour les réclamations qui ne pourront être directement instruites, le rôle du département est de réorienter le réclamant et de le guider dans les démarches qu'il lui est possible d'accomplir pour faire valoir ses droits.

Selon la définition retenue par le ministère de la Justice, l'accès aux droits correspond à l'idée selon laquelle, en dehors de tout procès, quels que soient son âge, son sexe, sa nationalité, son lieu de résidence et son niveau de vie, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et ses obligations et être informée sur les moyens de les faire valoir ou d'exécuter ses obligations.

Dans cette perspective, en amont d'une intervention directe, la notion d'accès aux droits renvoie à deux dimensions : l'accès du citoyen à la connaissance de ses droits et l'accès du citoyen à l'exercice de ses droits civiques, civils, sociaux... en matière de logement, protection sociale, famille, scolarité, travail, lutte contre les discriminations...

Il s'agit alors d'aiguiller les réclamants de façon individualisée en tenant compte de leur situation personnelle afin de leur permettre de faire valoir utilement leurs droits. Plusieurs exemples de ces actions peuvent être ainsi donnés : indication de l'organisme compétent, précision sur les formalités à accomplir, présentation des recours possibles, aide à la constitution de dossiers, transmission des dossiers aux organismes compétents...

¹ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf

² <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-funeraire.pdf>

³ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines_ok.pdf

L'ENJEU DÉTERMINANT DE L'ACCÈS AUX DROITS

Les situations traitées par le département « *Recevabilité-orientation-accès aux droits* » peuvent être ventilées de la façon suivante :

1-Information

38 % des situations signalées sont hors du champ immédiat de compétences du Défenseur des droits.

Ces situations, dans 2/3 des cas, sont regroupées sous le qualificatif de litige privé. Il s'agit, dans l'ordre décroissant :

- des litiges familiaux ou de voisinage (à l'exception des réclamations relevant du domaine de compétence droits de l'enfant) ;
- de litiges de consommation (avec un commerçant, un site de vente en ligne...) ou mettant en cause des pratiques bancaires (hors cas de discrimination) ;
- de litiges contractuels relatifs au logement (relations entre bailleurs, locataires, syndic) ;
- de litiges avec un assureur ou une mutuelle (hors cas de discrimination) ;
- de litiges avec un officier ministériel (notaire, mandataire judiciaire, huissier, commissaire-priseur) ou un avocat ;
- de litiges avec un employeur (hors cas de discrimination) ;
- de situations de détresse sociale liées au surendettement...

Les autres situations considérées comme étant hors du champ de compétences le sont en application d'articles de la loi organique ; il s'agit principalement, d'une part, de situations de conflit entre un employeur public et l'un de ses agents, hors cas de discrimination (situation visée à l'article 10 de la loi organique) et, d'autre part, des saisines tendant à ce que soient remises en cause des décisions de justice devenues définitives (situation visée par l'article 33 de la loi organique). On pourrait associer à cette seconde catégorie les litiges reposant sur des décisions d'ordre médical, nécessairement réorientées en rappelant au réclamant que le Défenseur des droits n'est pas habilité, et ne dispose pas de l'expertise utile pour les remettre en cause.

2-Réorientation

37 % des situations sont réorientées, car l'instruction faite par le département « *Recevabilité* », le cas échéant auprès du réclamant, montre que toutes les conditions d'une attribution à un pôle d'instruction ne sont pas réunies.

Ces situations, dans 80 % des cas, concernent les saisines dans lesquelles un dysfonctionnement d'une administration ou bien une discrimination sont allégués mais apparaissent infondés. Peuvent être citées notamment :

- les décisions contestées par le réclamant qui résultent en fait d'une stricte application de la réglementation administrative existante que le Défenseur n'entend pas remettre en question par ailleurs ;
- les situations de discrimination reposant sur des critères non prévus par les textes (critère de revus ou territorial) ou pour lesquelles les liens entre les différentes composantes de la discrimination sont inexistantes ;
- la contestation d'amendes sans contestation des faits ayant conduit à la verbalisation ;
- certaines demandes de remise gracieuse de dettes non contestées par ailleurs ;
- les situations de harcèlement non discriminatoire ou les injures...

Les autres cas sont constitués des réclamations mettant en cause le fonctionnement d'une administration ou d'un service public sans que des démarches préalables aient été faites (ce que l'article 6 de la loi organique exige) ou alors que ces démarches viennent seulement d'être entreprises, sans qu'un délai raisonnable ait été laissé à l'administration mise en cause pour répondre.

3-Traitement adapté

16 % des situations traitées pourraient être affectées à un pôle mais, compte tenu de la teneur de la réclamation :

Traitement direct : les réclamations sont traitées directement, au sein du département « *Recevabilité-orientation-accès aux droits* ». Cette modalité de traitement est retenue pour les situations les plus urgentes pour lesquelles la voie du règlement amiable peut être envisagée. L'urgence est caractérisée dès lors qu'en l'absence d'intervention très rapide, la situation aura évolué et ne permettra plus d'envisager le recours à la voie amiable (par exemple : délivrance de documents d'identité pour permettre un déplacement à une date impérative très proche ou bien mise en place des modalités d'aménagement d'un poste de travail afin de permettre le maintien dans l'emploi d'un travailleur handicapé).

Traitement délégué : les réclamations sont orientées vers un délégué afin de favoriser un traitement local de la situation, ou que le réclamant soit aidé à constituer un dossier qui pourra être traité à son niveau ou par le siège, ou encore de permettre un traitement personnalisé dans des situations humaines complexes pour lesquelles un courrier paraît inapproprié.

Elles font l'objet d'une réponse rappelant la position déjà prise par l'Institution. Ces réponses sont élaborées avec les services instructeurs et concernent des situations précisément identifiées avec eux.

4-Divers

Les 9 % des réclamations restantes sont constituées :

- de témoignages ;
- de demande de renseignements ;
- de contestations de décisions prises par le Défenseur mais n'apportant pas d'éléments nouveaux et faisant l'objet de confirmation de clôture.

Pour sa part, le département du réseau territorial, à travers l'intervention de près de 450 délégués bénévoles en France (hexagone et outre-mer)¹, dont beaucoup acceptent de tenir des permanences sur plusieurs sites permettant ainsi à l'Institution de proposer 650 permanences d'accueil, est, par vocation, à l'écoute de tous les publics. Cette forte présence territoriale explique que plus de 80 % des demandes adressées à l'Institution sont reçues, et pour la plupart d'entre elles, traitées par les délégués.

> Le rôle des délégués

Depuis le début de l'année 2012, grâce à la mise en place de l'« *accueil unifié* », chaque délégué, quel que soit son ancien réseau d'appartenance ou sa compétence dominante, constitue un point d'entrée unique dans l'Institution et est en mesure d'informer les demandeurs sur les compétences du Défenseur des droits et d'analyser la recevabilité de la réclamation.

L'IMPLANTATION DU RÉSEAU TERRITORIAL : LE RELAIS DE PUBLICS VULNÉRABLES

La direction du réseau territorial supervise le recrutement et l'activité des délégués. Qu'il s'agisse de publics vulnérables ou de territoires rencontrant des difficultés particulières, la direction du réseau territorial a mis en place des réseaux identifiés de délégués qui interviennent au plus près des réclamants potentiels.

¹ <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-delegue/trouver-votre-delegue>

Illustrations :

1-La présence du Défenseur des droits en prison

150 délégués interviennent dans chaque établissement pénitentiaire, sous forme de permanences régulières ou au cas par cas, afin de permettre aux personnes détenues d'accéder au Défenseur des droits. En 2012, les délégués ont reçu plus de 3000 demandes à ce titre. Une information systématique des détenus sur le rôle du délégué est prévue dans tous les établissements.

2-La présence du Défenseur des droits auprès des personnes en situation de handicap

Dans chaque département, un délégué du Défenseur des droits est désigné comme correspondant de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) afin de faciliter et d'accélérer le traitement des réclamations émanant de personnes handicapées.

3-La présence du Défenseur des droits dans les quartiers fragiles

82 % des 496 communes « sensibles » (comportant au moins une ZUS sur leur territoire), soit 406 communes, bénéficient d'au moins une permanence de délégué soit sur leur territoire, pour 264 d'entre elles, soit sur celui d'une commune limitrophe pour les autres. Toutes les communes sensibles ne bénéficient pas, en effet, de structures d'accueil pour des permanences. À noter que sur les 159 communes les plus sensibles (comportant deux ZUS ou plus), 146 disposent d'une permanence de délégués, soit en leur sein, soit à proximité. Cela revient à considérer qu'un délégué au moins est présent dans le voisinage immédiat de 91,8 % des communes très sensibles ou sur leur territoire même.

À noter que parmi ces communes « très sensibles » figurent des sites dont le nom est souvent revenu dans l'actualité urbaine de ces dernières années comme les Tarterêts à Corbeil, Grigny, Vaulx-en-Verin, Amiens, Chanteloup-les Vignes ou encore les quartiers Nord de Marseille.

4-La présence du Défenseur des droits dans les outre-mer

Dans une logique de renforcement de la proximité et de l'accessibilité de l'Institution, une attention particulière a été portée à l'outre-mer : 23 délégués tiennent des permanences sur le territoire des DOM et des COM. De nouvelles délégations ont été créées en Guyane (Kourou) et à Saint-Pierre et Miquelon et le Défenseur des droits a tenu, à l'occasion de son déplacement à Mayotte en novembre 2012, à installer deux nouvelles délégués.

Enfin, d'une manière générale, les délégués sont par ailleurs présents dans les lieux qui souffrent parfois d'un déficit de services publics. Avec un objectif d'au minimum deux délégués par département et la tenue de permanences sur tout le territoire, le Défenseur des droits est particulièrement attentif à ce que l'ensemble de la population, y compris la moins mobile (personnes âgées, personnes en situation précaire...) puisse avoir accès à ses services et être accueillie physiquement par l'un de ses représentants.

Par ailleurs, le réseau territorial est également un partenaire actif du dispositif d'accès aux droits puisque les deux tiers environ des permanences d'accueil du public se tiennent dans des lieux d'accès aux droits, souvent labellisés par les Conseils départementaux d'accès aux droits (CDAD) : maisons de justice et du droit, point d'accès aux droits ou encore maisons des services publics. Cette collaboration qui répond à l'évidence aux besoins du public, ne serait-ce que par la facilitation avec les CDAD et les services du ministère de la Justice en charge de cette mission de façon à améliorer l'information du public sur les missions du Défenseur des droits et de ses délégués.

II - ÉTENDRE LA PROTECTION DES DROITS : UNE DYNAMIQUE D'INTERVENTION RENOUELÉE

La fusion des quatre autorités fait du Défenseur des droits une institution nouvelle ayant à cœur de développer une approche transversale et spécifique des questions juridiques soulevées par les sujets de société sur lesquels il est interpellé par les pouvoirs publics, la société civile et les personnes qui le saisissent de leur situation personnelle.

Dès lors, le traitement des réclamations orientées vers différents services pose des questions méthodologiques à l'Institution quant à l'élaboration d'une approche intégrée, selon que l'on mobilise le

droit des discriminations ou le droit commun, les pouvoirs d'enquête ou le règlement amiable et selon l'orientation finale vers une recommandation ou le recours aux observations devant le tribunal.

Pour poursuivre la mission prospective et pilote de la Halde en matière de droit des discriminations tout en intégrant la grille de lecture plus large des droits fondamentaux sur l'ensemble de ses champs de compétences, il est apparu nécessaire de mettre en place des outils adaptés.

Dans ce contexte, le choix a été fait de créer un département « *Expertise et affaires judiciaires* » réunissant une équipe de juristes et d'experts qui, en matière de protection des droits et des libertés, traitent des dossiers sur des sujets choisis et contribuent au développement et à la valorisation d'une approche transversale et intégrée partagée par tous les départements et secteurs d'activité. Un pôle « *Affaires pénales et relations avec les juridictions* » appuie leurs travaux¹.

Cette stratégie a permis au Défenseur de porter une parole originale qui s'appuie sur l'expertise de l'ensemble de ses services et le rappel de l'exigence des droits fondamentaux sur tous ses champs de compétences.

(...)

Bien que le principe de l'égalité d'accès aux loisirs des enfants handicapés soit reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, son effectivité est loin d'être garantie. En effet, faute de moyens suffisants et coordonnés, les structures d'accueil périscolaires et extrascolaires considèrent régulièrement qu'elles ne peuvent répondre de façon appropriée aux besoins des enfants handicapés. Sur cette base, elles refusent de les inscrire ou les excluent de leurs activités².

Interpellé au titre de ses missions de défense des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, et de défense des droits des usagers dans leurs relations avec les services publics, et de promotion de l'égalité et des droits, le Défenseur des droits a adopté, en 2012, plusieurs recommandations individuelles concernant l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires. Il a alerté le ministre de l'Éducation nationale sur la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires³. Dans le même temps, le Défenseur des droits a demandé aux différents ministres concernés d'adopter les textes nécessaires pour rendre effectifs les droits des enfants handicapés et de préciser leurs conditions d'accueil et de prise en charge dans les structures d'accueil collectif de loisirs.

> L'expertise en matière pénitentiaire

Les questions soulevées dans les réclamations adressées par les personnes détenues ou leurs proches concernent tous les domaines de compétences du Défenseur des droits. Par ailleurs, les délégués du Défenseur des droits assurent une présence dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pour adultes de métropole et d'outre-mer pour accueillir les personnes détenues et assurer une mission d'écoute, d'information et de règlement amiable des litiges.

Le département « *Expertise* » s'est vu confier la mission de procéder à l'analyse de l'ensemble des réclamations reçues, tant au niveau du siège qu'auprès des délégués, afin de rendre un rapport sur le bilan et les perspectives de l'action de l'Institution auprès des personnes détenues.

L'activité d'expertise en matière pénitentiaire consiste à l'orientation et le suivi des dossiers reçus au siège vers les pôles d'instructions ou les délégués du Défenseur des droits.

Elle veille par ailleurs à identifier et à contribuer à l'instruction de dossiers emblématiques et notamment cette année, au traitement des questions de la prise en charge des personnes handicapées au sein des établissements pénitentiaires, de la suspension de peine pour raisons médicales et celle du cadre juridique de l'emploi des personnes détenues, qui a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité devant le conseil des prud'hommes.

¹ <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-ledefenseur-des-droits/organisation-generale-des-services/organigramme-des-services-du-defenseur-des-droits>

² <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-167.pdf>

³ MLD 2012-167 du 30 novembre 2012

Une expertise partagée au service de l'intervention devant les juridictions

Le rôle que joue le Défenseur des droits pour aider les personnes qui le saisissent à faire valoir leurs droits est **protéiforme et original**. Doté d'une large gamme de modes d'actions et de pouvoirs propres, le Défenseur occupe pour les réclamants une place spécifique : il ne joue pas le rôle d'un avocat, ni d'un service d'information, et ne fournit pas une assistance sociale. Il est celui qui accompagne et guide ceux qui veulent faire reconnaître leurs droits. Cette **fonction d'accompagnement** est le dénominateur commun des services de l'Institution.

À l'issue de l'instruction des réclamations, le Défenseur des droits recherche, parmi les différents outils juridiques à sa disposition, la solution la plus appropriée.

> La mise en œuvre des observations devant les juridictions

Le Défenseur peut présenter des observations devant les juridictions civiles, pénales et administratives, dans toutes les matières relevant de son champ de compétences. Il joue un rôle de soutien au travail de la justice en assurant une fonction d'expert ou d'*amicus curiae*¹ dans des procédures contentieuses déjà initiées par les parties, et présente son analyse du dossier et du droit applicable.

La présentation de ces observations intervient dans des contextes variés, à l'initiative de différents acteurs. Elle peut faire suite à une demande d'avis du parquet ou du tribunal, ou à la demande d'une des parties via le tribunal. Dans le même esprit, en 2012, pour la première fois le Conseil d'État, à la suite des juridictions du premier et second degré, a sollicité les observations du Défenseur des droits sur un recours qui lui avait été adressé pour des faits de harcèlement moral.

Le Défenseur des droits doit, s'agissant de faits caractérisant une infraction pénale, les porter à la connaissance du procureur de la République, qui après avoir mené sa propre enquête pourra décider de classer le dossier ou encore de poursuivre, auquel cas le Défenseur pourra être invité à présenter ses observations.

¹ Concernant la place du Défenseur des droits dans le procès, voir, pour la juridiction judiciaire, : Cour de cassation, Soc., 2 juin 2010, n° de pourvoi : 08-40628 et Soc., 2 février 2011, n° de pourvoi : 10-20415 ; pour la juridiction administrative : Conseil d'État, 22 février 2012 Chambre Régionale d'Agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 343410 et Assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI) et Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), n° 322326.

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

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 de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par Mme Virginie KLÈS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°17 (2012-2013))

(...)

III. LE DÉFENSEUR DES DROITS : PREMIER BILAN D'UNE NOUVELLE INSTITUTION

Créé à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits est désormais prévu à l'article 71-1 de la Constitution. Cette institution est chargée de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public.

La Constitution renvoie largement à la loi organique pour fixer ses modalités de saisine, ses attributions et ses modalités d'intervention, son régime d'incompatibilités. Cette **délégation au législateur organique** n'avait pas manqué de susciter, au cours des débats parlementaires au Sénat, des réserves quant à l'étrangeté consistant à créer au niveau constitutionnel une autorité indépendante sans en préciser clairement les contours.

Au terme de débats parlementaires nourris, la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, précisée par la loi n° 2011-334 du même jour, a fixé les règles d'organisation et de fonctionnement de l'institution du Défenseur des droits. Cette loi organique intervenait ainsi près de trois ans après l'adoption de la loi constitutionnelle.

A ce retard, s'ajoutait **une certaine impréparation dans l'installation de cette nouvelle autorité constitutionnelle indépendante** notamment sur le plan logistique. Plus grave encore fut la nomination tardive de M. Dominique Baudis¹, premier Défenseur des droits, par décret du 23 juin 2011 alors même qu'en application de l'article 44 de la loi organique précitée, le médiateur de la République avait disparu dès le 31 mars 2011 et le Défenseur des enfants, la HALDE et la CNDS le 1^{er} mai 2011. Pendant quelques semaines, la continuité des institutions n'a donc été assurée que par les services administratifs, eux-mêmes en attente de consignes de la part du secrétaire général du gouvernement, ce qui, pour une autorité indépendante, pouvait mal augurer de son avenir.

Comme l'avait souligné votre rapporteur dans son précédent avis budgétaire, cette nomination tardive, qui retardait d'autant plus la nomination des adjoints et des collègues et le rapprochement des services, a été préjudiciable à la mise en place de l'institution du Défenseur des droits. C'est ainsi seulement en septembre 2011 qu'ont été installés les trois collègues prévus par la loi organique pour assister le Défenseur des droits.

Cette nomination a également retardé à juillet 2011 la publication des mesures réglementaires sur lesquelles le Défenseur des droits a été légitimement consulté².

Votre rapporteur, comme son prédécesseur, M. Jean-Claude Peyronnet, a déjà exprimé sa perplexité devant l'absence d'anticipation de la mise en place effective du Défenseur des droits alors même que sa création était présentée en 2008 comme une mesure emblématique de la révision constitutionnelle.

Désormais, l'ensemble du cadre juridique régissant cette nouvelle autorité indépendante est en vigueur et appelle, pour votre rapporteur, un premier bilan des moyens tant juridiques que financiers à la disposition de l'institution, après un an d'existence.

¹ En application de l'article 71-1 de la Constitution, la nomination de M. Dominique Baudis a été préalablement soumise par le président de la République à l'examen des commissions permanentes des assemblées parlementaires qui ne se sont pas opposées à cette nomination par le chef de l'État.

² Sont désormais applicables les décrets n° 2011-904 et n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatifs respectivement à la procédure applicable devant le Défenseur des droits et à l'organisation ainsi qu'au fonctionnement de l'institution.

A. UNE FUSION EN VOIE D'ACHÈVEMENT DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES AU PROFIT DU DÉFENSEUR DES DROITS

La fusion des quatre autorités indépendantes préexistantes a conduit le Défenseur des droits à **reprendre les quatre budgets antérieurs, les personnels des autorités et leurs compétences**. Il s'est ainsi complètement substitué à elles, non seulement dans ses missions, mais aussi du point de vue de la gestion des ressources humaines et des moyens immobiliers et financiers. Cette situation n'a pas été sans créer des difficultés dont votre rapporteur constate qu'elles ont été appréhendées et traitées avec lucidité par le Défenseur des droits.

Cette fusion a été d'autant plus délicate qu'elle s'est déroulée à moyens constants en 2011 et 2012, ce qui n'a pas été toujours le cas de précédentes fusions d'autorités et en dépit donc des surcharges temporaires ou pérennes mais certaines, générées lors d'une telle opération (frais de déménagement, harmonisation des conditions indemnitaires, etc.).

1. Une réorganisation des services de l'institution

Le remplacement de quatre autorités administratives indépendantes par le Défenseur des droits a impliqué le **rapprochement de quatre administrations différentes**. Le rapprochement a permis des gains sur les emplois puisque ont été principalement réduits les effectifs des fonctions support et de postes de responsabilité qui ont été fusionnés ou non remplacés au départ des agents. Selon les services de l'institution, entre 2010 et 2012, le nombre d'agents ayant un emploi en rapport avec les fonctions support a diminué de 40 % jusqu'à ne plus compter que pour moins de 10 % des emplois.

a) Une harmonisation des conditions de travail et de rémunération des agents

Ces services étaient en nombre d'inégale importance. La diversité des services fusionnés se manifestait également sur le plan des situations administratives et indemnitaires des agents.

Votre rapporteur tient à souligner les efforts importants de la direction générale de l'institution pour mener, sous l'autorité du Défenseur des droits, un **dialogue social constructif** et aboutir à une **convergence des conditions de rémunération et de travail**. Ce travail dont il ne faut négliger ni l'ampleur ni l'effet a abouti en 2012 à la création d'un cadre de gestion commun à tous les agents employés par l'institution.

Votre rapporteur a pu constater que le **souci de créer une culture commune**, sans nier les nécessaires spécificités des missions, était un souci constant du Défenseur des droits. Les services en provenance des différentes autorités indépendantes ont apporté leurs habitudes de travail qu'il a ainsi fallu harmoniser. Pour prendre une illustration de ce processus et comme l'ont indiqué à votre rapporteur les services de l'institution, le décompte des délais d'instruction des demandes reçues était apprécié de manière différente par les anciennes autorités, certaines faisant débiter le délai à la réception de la demande, d'autres à la prise en charge du dossier par l'agent instructeur. Plus fondamentalement, les orientations des autorités désormais fusionnées pouvaient différer sensiblement, obligeant à redéfinir une stratégie globale pour l'institution. L'un des exemples les plus frappants demeure dans la différence d'approche entre le médiateur de la République qui favorisait le traitement pré-contentieux des affaires qui lui étaient soumises tandis que la HALDE s'orientait plus facilement vers les juridictions pour tenter de créer des précédents et ainsi fonder la lutte contre les discriminations sur des exemples médiatisés et la création de jurisprudences.

Votre rapporteur est consciente qu'en l'espace d'une année l'ensemble des disparités n'a pu être aplani mais retient la trajectoire vers la constitution d'une culture commune, sans déperdition de la mémoire et de l'expérience des services.

Ce rapprochement s'est déroulé dans le respect du dialogue social. Lors des élections professionnelles de novembre 2011, une forte mobilisation a été enregistrée puisque le taux de participation à l'élection des représentants du personnel au sein de ces structures s'est élevé à 86% pour le comité technique et 82%

pour la commission consultative paritaire. Le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont été réunis à plusieurs reprises depuis leur installation. Ainsi, le cadre de gestion a recueilli un avis favorable à l'unanimité des membres de la commission consultative paritaire ; le Défenseur des droits s'est ainsi félicité de cette avancée « à l'issue de quatre réunions de travail constructives avec les deux organisations représentatives CFDT et SAPPM ».

b) Une nouvelle entrée unique pour les réclamants

La réorganisation des services a eu pour effet d'offrir aux réclamants, pour l'ensemble des compétences exercées par le Défenseur des droits et autrefois exercées par les quatre autorités fusionnées, un **guichet unique pour adresser leurs réclamations**.

Cette nouveauté constitue un gain autant pour eux que pour les services puisqu'elle évite les renvois entre autorités pour incompétence de la première autorité saisie. La fusion présente un même avantage pour les réclamations qui pouvaient relever de la compétence de plusieurs autorités indépendantes et qui sont dorénavant traitées, sous les différents aspects, par une seule autorité. Lors de son audition du 4 avril 2012, le Défenseur des droits a pris, devant votre commission, l'exemple d'une famille dont le fils handicapé ne peut être inscrit dans un établissement d'enseignement et qui relevait auparavant du médiateur de la République, de la Défenseure des enfants et/ou de la HALDE ; désormais, la réclamation est traitée par le seul Défenseur des droits. Le Défenseur des droits évalue ainsi à 10 % le nombre de réclamations relevant d'au moins deux missions de l'institution.

De même, il a souligné la **mise en commun de services** qui auparavant ne bénéficiaient qu'à une seule autorité indépendante : c'est le cas du pôle « Santé et sécurité des soins » autrefois rattaché au médiateur de la République.

De manière générale, **la saisine et le rythme de traitement des réclamations par le Défenseur des droits ont peu évolué par rapport aux anciennes autorités indépendantes**. La légère baisse constatée en 2011 s'explique par la fusion des autorités qui évite le renvoi de réclamations d'une autorité à une autre voire le phénomène de « multi-saisines ». Or, ces réclamations étaient comptabilisées par plusieurs autorités indépendantes, aussi bien au titre des réclamations reçues que de celles traitées, une simple réorientation étant enregistrée comme un traitement de dossier.

La nouvelle institution a connu des évolutions contrastées en termes de demandes émanant des réclamants. Concernant la défense des enfants, le nombre de dossiers reçus a augmenté entre 2010 et 2011 de 19,6 % et le nombre de ceux traités de 4,7% tandis que pour la déontologie de la sécurité les données sont plus spectaculaires avec une hausse de dossiers reçus de 96,2 % et une baisse de dossiers traités de 5,1 %. La hausse des demandes pour la déontologie de la sécurité s'explique aisément par la disparition du filtre parlementaire qui existait pour la CNDS. Le nombre des dossiers relatifs à la médiation avec les services publics est resté globalement stable. En revanche, une baisse de l'ordre de 30 % des dossiers relatifs à la lutte contre les discriminations a été enregistrée. Ce constat doit cependant être nuancé car le nombre d'affaires instruites, car recevables, est resté stable. Le Défenseur des droits en conclut que « *ce sont principalement des acteurs organisés et informés qui ont continué de [le] saisir (associations en particulier) qui effectuent elles-mêmes une présélection et adressent des réclamations immédiatement exploitables* ».

2. Un éclatement géographique des services

La fusion des quatre autorités administratives indépendantes s'est opérée, lors de la création du Défenseur des droits, sans modification des implantations immobilières. Du fait de l'installation hâtive de la nouvelle institution en raison de l'impréparation précédemment rappelée par votre rapporteur, une implantation unique pour les services du Défenseur des droits n'a pas été possible. Comme l'avait dénoncé votre rapporteur, la question de la localisation de ces services n'avait pas fait l'objet d'un travail en amont, le délai d'examen de la loi organique devant le Parlement débuté en juin 2010 n'ayant pas été mis à profit par le précédent gouvernement.

A l'automne 2011, les services du Défenseur des droits étaient donc répartis entre quatre sites, sièges des anciennes autorités administratives indépendantes :

- 7, rue Saint-Florentin (Paris - VIIIème), ancien siège du médiateur de la République ;
- 9-11, rue Saint-Georges (Paris - IXème), ancien siège de la HALDE ;
- 104, boulevard Auguste Blanqui (Paris - XIIème), ancien siège du-Défenseur des enfants ;
- 62, boulevard de la Tour Maubourg (Paris - VIIème), ancien siège de la CNDS.

Le Défenseur des droits a souhaité fort logiquement **réunir l'ensemble de ses services en un site unique qui favoriserait une unité administrative entre les différents services**. Dans cette démarche, il a cependant rencontré des obstacles juridiques.

Le Défenseur des droits s'est ainsi vu contraint de conserver les anciens sites de la HALDE et du médiateur de la République jusqu'au terme des baux respectivement fixés au 14 janvier 2014 et au 30 novembre 2014. En effet, leurs baux ne comportaient pas de clause de sortie anticipée en cas de disparition. Comme le relevait le Défenseur des droits dans sa réponse au rapporteur, « *ces institutions n'ayant pas la personnalité juridique, l'État n'a pu exciper de leur disparition pour dénoncer le bail* ».

Le Défenseur des droits a pu néanmoins, au terme d'un an, réunir ses services sur ces deux sites en mettant fin aux implantations précédemment occupées par la CNDS et le Défenseur des enfants.

Pour accueillir les agents de ces locaux abandonnés, l'implantation immobilière située rue Saint-Georges a été étendue par la location de surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée de l'immeuble occupé. De même, le bail de cette implantation a été prolongé jusqu'au 30 novembre 2014, ce qui a pour effet de fixer un terme commun aux baux de l'ensemble des locaux du Défenseur des droits.

Ces opérations immobilières ont même conduit à réduire la surface totale des locaux de l'institution par une meilleure occupation des locaux loués.

Votre rapporteur salue les efforts déployés par l'administration de l'institution et la volonté du Défenseur des droits de réunir les services administratifs en un seul lieu, ce qui paraît indispensable pour créer une culture commune et bénéficier pleinement de la synergie et des gains d'échelle qui étaient attendus de cette fusion.

La double localisation est donc, pour votre rapporteur, une avancée notable vers cet objectif d'implantation unique que partage le Défenseur des droits. Le projet immobilier Ségur-Fontenoy peut constituer à terme la solution attendue sous les réserves précédemment exprimées par votre rapporteur.

3. Une gouvernance de l'institution en construction

Le Défenseur des droits est une autorité indépendante qui, à l'instar de l'ancien médiateur de la République ou du contrôleur général des lieux de privation de liberté, n'est pas collégiale mais incarnée par une personne. Toutefois, Le Sénat, à l'initiative de votre commission, a décidé de compléter l'institution par des adjoints au Défenseur des droits pour mieux représenter les grandes missions qui lui incombent désormais. Votre rapporteur, M. Patrice Gélard, justifiait alors cette initiative¹ : « *ces considérations ont conduit votre commission à compléter l'organisation interne du Défenseur des droits, afin de lui permettre d'assumer plus aisément ses compétences, sans rien perdre de son autorité, et d'assurer une identification rapide par l'opinion publique de ses différents secteurs d'intervention* ».

a) Le rôle d'appui des adjoints

Choisis en fonctions de leurs connaissances ou leur expérience dans leur domaine, les adjoints du Défenseur des droits sont nommés par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits. L'article 11 de la loi organique du 29 mars 2011 précise que ces adjoints « *sont placés auprès du*

¹ Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois - 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

Défenseur des droits et sous son autorité » et que ce dernier peut leur déléguer certaines attributions dans leur domaine de compétences, leur confier la présidence du collège ou la représentation de l'institution auprès des organisations rassemblant les autorités indépendantes de pays tiers chargées de la protection des droits et libertés. Sans devenir des défenseurs-adjoints, **ces adjoints ont vocation à prendre en charge un secteur défini de l'action de l'institution**¹.

Comme le relevait le Défenseur des droits dans sa réponse adressée à votre rapporteur, les adjoints ont un « rôle de conseil et d'appui ». Pour preuve, « le Défenseur des droits organise d'ailleurs des réunions de coordination hebdomadaires afin de définir, de façon concertée, la stratégie d'intervention de l'institution ». En outre, « le Défenseur leur a confié l'animation de groupes de travail thématiques, réunissant certains membres des collèges et des experts, afin de formuler des recommandations précises, axées sur des changements de pratiques ou des propositions de réformes législatives ou réglementaires », ce qui est, aux yeux de votre rapporteur, un excellent moyen de laisser aux adjoints une part d'autonomie dans leur domaine tout en respectant l'unité de la nouvelle institution et l'autorité du Défenseur des droits.

La loi organique a elle-même prévu la **création obligatoire de trois adjoints** :

- l'un pour la défense et de la promotion des droits de l'enfant qui prend alors le titre de Défenseur des enfants ;
- l'autre pour la déontologie dans le domaine de la sécurité ;
- le dernier en matière de lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité.

Cette liste n'est cependant exhaustive comme en témoigne la rédaction de l'article 11 qui emploie un « dont » avant d'énumérer les adjoints dont l'existence est prévue directement par la loi organique. Au nom de la commission, M. Patrice Gélard, insistait dans son rapport² sur le fait que le Défenseur des droits a « la possibilité de nommer d'autres adjoints auxquels il souhaiterait confier des missions spécifiques pour renforcer son organisation interne ».

Actuellement, aux trois adjoints dont la création est rendue obligatoire par la loi organique, **s'ajoute un délégué général à la médiation de la République qui n'a pas le rang d'adjoint**. Dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur avait relevé ce choix du Défenseur des droits, justifié par le souhait de ne pas créer un adjoint sans collègue, ni, par effet de jurisprudence, à entraîner de nouvelles demandes qui conduirait à diluer ainsi les responsabilités.

Votre rapporteur avait invité le Défenseur des droits à évaluer la pertinence de cette organisation. Au terme de ses travaux, elle est désormais convaincue que le maintien d'un délégué général n'offre ni la même visibilité qu'un adjoint pour la mission, pourtant fondamentale, de médiation avec les services publics, ni le même regard au sein de l'institution. Elle peut donner l'impression aux services dédiés à cette mission que cette compétence confiée au Défenseur des droits ne revêt pas la même importance que les autres. Aussi, votre rapporteur souhaite-t-elle que **le Défenseur des droits puisse élever l'actuel délégué général au rang d'adjoint**. Le fait qu'il n'existe pas de collègue pour cette compétence ne peut être une raison suffisante en elle-même pour ne pas au moins étudier cette question.

b) La fonction d'orientation des collèges

L'article 71-1 de la Constitution dispose que la loi organique peut établir des collèges chargés d'assister le Défenseur des droits pour l'exercice de certaines de ses attributions, à l'image de la HALDE. La loi organique a limitativement prévu trois collèges dont la composition, outre le Défenseur des droits et l'adjoint concerné, varie entre 6 et 8 membres désignés par plusieurs autorités en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans le domaine concerné. Leur règlement intérieur, prévu par la loi organique, a été adopté le 22 novembre 2011.

¹ En première lecture de l'examen du projet de loi organique, votre commission avait même proposé de soumettre la nomination des adjoints à la même procédure devant les commissions permanentes des assemblées parlementaires que le Défenseur des droits.

² Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois - 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

Les collèges sont saisis lorsque, selon les termes de la loi organique, une question nouvelle se pose. Votre rapporteur a pu constater que **le Défenseur des droits associait régulièrement les collèges** puisque entre septembre 2011 et juillet 2012, 19 réunions plénières ont eu lieu. Les collèges sont amenés à délibérer sur toute « *question nouvelle* », selon les termes de la loi organique. Le Défenseur des droits a entendu largement cette disposition en soumettant aux collèges concernés les questions de principe qui pourraient conditionner le sort d'une série de dossiers ou dès lors que l'affaire est significative, ce qui est le cas, en matière de déontologie de la sécurité, lorsqu'a été enregistré un décès ou des blessures graves.

La loi organique a prévu une possibilité intéressante avec, à l'article 12, la faculté pour le Défenseur des droits de convoquer « *une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints afin de la consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence, ou qui présentent une difficulté particulière* ». Cette possibilité a été utilisée le 26 mars 2012 et a semblé particulièrement fructueuse, ce qui devrait inciter à renouveler cette expérience.

En revanche, une fois l'avis rendu, le Défenseur des droits reste la seule autorité décisionnelle, conformément à la volonté du législateur organique. Cependant, **le Défenseur des droits a jusqu'à présent suivi systématiquement les avis des collèges** et les a publiés sur le site internet de l'institution.

Ces collèges sont présidés par le Défenseur des droits ou l'adjoint concerné qui en est le vice-président. Lors de son audition devant votre commission, le 6 novembre 2012, le Défenseur des droits a souligné, à une exception près, la participation active des membres de ses collèges et a indiqué les réunir environ tous les six semaines. Il indiquait également à votre commission, s'agissant de ces collèges : « *Je préside chacun personnellement, les adjointes que j'ai choisies assurant la vice-présidence. [...] Il faut dire que le nombre de membres de chaque collège est limité, ce qui permet à chacun de prendre la parole. Je fixe l'ordre du jour, en relation avec l'adjointe concernée, le secrétaire général et les services. Mais je fais droit à toutes les demandes qui me sont adressées par les membres de chaque collège, qu'il s'agisse d'ajouter un point à l'ordre du jour ou des questions diverses.* »

Les collèges remplissent donc la fonction pour laquelle ils ont été créés à savoir, selon les termes de notre collègue Patrice Gélard dans son rapport¹, offrir « *des garanties d'expertise pluridisciplinaire* » et par les échanges avec le Défenseur, « *assurer la vitalité de l'institution et lui permettre de donner les meilleures réponses possibles aux réclamations qui lui sont adressées* ».

Sans modifier les équilibres internes de l'institution et pour donner tout son sens aux collèges, l'initiative de leurs membres pourrait progressivement se renforcer par la définition de thématiques plus précises prises en charge par chaque membre. Les membres de la CNIL bénéficient ainsi d'un secteur d'attributions qui leur permet d'attirer l'attention de la présidente sur ce domaine et permet de mieux associer en amont le collège.

4. Un réseau territorial à consolider

La fusion des services des sièges des anciennes autorités administratives indépendantes s'est doublée d'un même mouvement pour les réseaux de leurs délégués.

Ces délégués, bénévoles, assuraient pour le compte des précédentes autorités indépendantes, l'information du public et constituaient ainsi **un relais de proximité irremplaçable**. Les délégués du Défenseur des droits traitent ainsi près de 80 % des demandes qui sont adressées à l'institution.

Lors de son audition devant votre commission, le 4 avril 2012, M. Dominique Baudis, Défenseur des droits, résumait ainsi son action : « *Lors de ma prise de fonctions, j'ai trouvé trois réseaux territoriaux : celui des délégués territoriaux du Médiateur, environ 300 personnes, celui des correspondants de la Halde, environ 100 personnes, et celui de la Défenseure des enfants, environ 30 personnes - qui n'était donc présente que dans un petit tiers des départements. J'ai regroupé les trois réseaux ; cela fait 430 personnes, qui reçoivent le public dans 650 points d'accueil en métropole et outre-mer.* »

¹ Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois - 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

Le Défenseur des droits a également confirmé à votre commission que ses délégués territoriaux continuaient, après un temps d'incertitude, leur travail en milieu carcéral où il a convenu qu'il était plus difficile pour les détenus de faire valoir leurs droits.

S'appuyant sur les réseaux existants, le Défenseur des droits a donc maintenu un maillage équivalent sous réserve de coordination entre les délégués existants, ce qui a eu pour effet de considérablement augmenter l'implantation territoriale de l'autorité indépendante par rapport à ses prédécesseurs.

Le Défenseur des droits s'est attaché à préciser, dans le cadre de la délégation qu'il a consentie à ses délégués territoriaux, **l'articulation entre les services centraux de l'institution et les délégués territoriaux**. Chaque délégué doit constituer pour les demandeurs un « point d'entrée unique », quelle que soit sa compétence dominante. Pour assurer un accueil unifié (accueil et écoute de la personne, analyse de la recevabilité), 400 délégués ont été formés en 2012. Le délégué assure donc le rôle d'un filtre de recevabilité et traite l'affaire si elle présente un caractère local et peut connaître un règlement amiable¹; sinon, elle est adressée à un collègue compétent pour la traiter ou, à défaut, aux services centraux.

Le Défenseur relevait lui-même que ces délégués présentaient **un coût financier limité pour l'institution au regard des services rendus**. Il estime ainsi le coût annuel d'un délégué à 6 021 euros par an², défraiement et charges de fonctionnement compris. Lors de son audition d'avril 2012 devant votre commission, M. Baudis dressait ainsi le portrait de ces bénévoles : « *pour la plupart, ce sont de jeunes retraités de la fonction publique ayant eu des responsabilités élevées* ».

Pour votre rapporteur, ces délégués territoriaux ont, pour un coût réduit, une utilité indéniable et participent à l'enracinement de cette nouvelle autorité indépendante dans le paysage institutionnel.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'INSTITUTION

1. Un usage parcimonieux mais réel de ses prérogatives par le Défenseur des droits

La création du Défenseur des droits s'est traduite par la reprise des anciennes compétences des autorités indépendantes dont il prenait la suite. Parallèlement, le Défenseur des droits a reçu les prérogatives détenues par les anciennes autorités indépendantes. **Le transfert des compétences en faveur de la nouvelle instruction s'est fait à périmètre constant** par rapport aux quatre anciennes autorités. Dans le même temps, le transfert des pouvoirs au Défenseur des droits a sensiblement modifié sa capacité d'action par rapport aux précédentes autorités puisque certains pouvoirs du Défenseur des droits n'étaient précédemment dévolus qu'à une seule autorité. Autrement dit, **la fusion des autorités s'est traduite par un renforcement des prérogatives** à la disposition de la nouvelle autorité dont les prérogatives ne sont pas cloisonnées par secteur (médiation des services publics, déontologie de la sécurité, défense des droits des enfants, lutte contre les discriminations) mais étendues à l'ensemble de son champ de compétences.

Le Défenseur des droits illustre cette avancée, lors de son audition du 4 avril 2012 devant votre commission, avec le **rétenion des mineurs étrangers**. Pour donner corps à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, le Défenseur des droits a, à chaque fois que la présence de mineurs dans un centre de rétention administrative lui a été signalée par des associations, envoyé une équipe pour vérifier sur place et, le cas échéant, faire libérer le mineur et trouver une solution d'hébergement d'urgence. Or, ce pouvoir de vérification sur place n'était pas ouvert au Défenseur des enfants, ce que les précédentes titulaires de la fonction avaient d'ailleurs regretté.

Au terme d'un an d'existence réelle de l'institution, votre rapporteur a souhaité connaître l'usage qui était fait par le Défenseur des droits des prérogatives que lui a confiées le législateur organique.

¹ Du fait de la sensibilité du sujet, les dossiers relatifs à la déontologie de la sécurité sont systématiquement traités par le siège de l'institution.

² En application de l'article 9 de la loi n°2011-334 du 29 mars 2011, les délégués du Défenseur des droits perçoivent une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel de 370 €.

Si certains pouvoirs très précis par leur objet n'ont pas été encore utilisés, le Défenseur des droits a usé, par exemple, de son pouvoir d'établir des recommandations, de publier des rapports spéciaux ou de présenter des observations devant les juridictions¹. L'injonction a également été mise en œuvre en matière de déontologie de la sécurité, au regard des difficultés récurrentes de l'institution de voir ses demandes de sanctions disciplinaires non suivies d'effet.

Votre rapporteur note, de manière générale, que **l'usage des prérogatives par le Défenseur des droits a connu une montée en puissance** ; M. Baudis a eu la volonté de se saisir de ses prérogatives avec parcimonie mais efficacité. Cette attitude est d'autant plus louable s'agissant du pouvoir d'injonction que le Défenseur des droits détient en application de l'article 25 de la loi organique qui dispose que « *à défaut d'information dans [le délai qu'il a fixé] ou s'il estime, au vu des informations reçues, qu'une recommandation n'a pas été suivie d'effet, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires* ». En effet, tout injonction du Défenseur des droits, qui serait irréaliste dans sa mise en œuvre, se heurterait à l'inertie de la personne mise en cause et nuirait à terme à la crédibilité de l'institution.

2. Une communication sur les actions de l'institution à poursuivre

La visibilité de la nouvelle institution a été, dès les débats parlementaires, et reste, comme l'ont prouvé les interventions des membres de votre commission lors de l'audition du Défenseur des droits le 4 avril 2012, une préoccupation de la commission. Pour solliciter le Défenseur des droits, faut-il encore connaître son existence et ses compétences. De surcroît, une action de communication bien conçue peut être de nature à réduire les réclamations irrecevables par ignorance de l'étendue réelle des attributions du Défenseur des droits.

Lors de leur audition, des représentants des organisations syndicales ont indiqué que le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux n'étaient pas toujours connus, même par des services de l'État. Certains interlocuteurs pensaient ainsi encore s'adresser à la HALDE ou aux délégués du Défenseur des enfants, par exemple.

Lors de son audition, le 4 avril 2012, le Défenseur des droits s'était dit inspiré par la volonté de ne pas « *procéder de façon tapageuse* » à des campagnes de communication mais fonder la communication de la nouvelle institution sur « *des cas précis, avec des résultats* », ce qui a été mis en œuvre pour la campagne d'affiches dans le réseau de métropolitain parisien.

Au regard du contexte budgétaire, **le Défenseur des droits a maîtrisé le budget dédié à la communication**² qui passerait ainsi de près de 919000 euros en 2011 à un peu moins de 710000 euros selon les prévisions pour 2012, grâce à la baisse de l'enveloppe consacrée au marché public contracté par la HALDE avec le cabinet TBWA.

La communication en faveur d'une meilleure connaissance de l'institution doit, pour votre rapporteur, **se poursuivre** d'autant qu'elle ne se traduit pas nécessairement par des coûts budgétaires supplémentaires : insertion dans les publications des collectivités territoriales, présentation des délégués territoriaux aux autorités locales, meilleure information des services déconcentrés, relais par les associations spécialisées, etc.

C. LES PISTES DE RÉFLEXION SUR LE DÉFENSEUR DES DROITS

1. Favoriser et faciliter le pouvoir de médiation du Défenseur des droits

Le pouvoir de médiation et de recommandation représente la mission quotidienne qui échoit au Défenseur des droits. Les pouvoirs plus coercitifs qui sont à la disposition du Défenseur des droits comme le pouvoir d'adresser une injonction doivent servir lorsque les autres moyens se sont révélés insuffisants ou que la

¹ Le Défenseur des droits a déposé des observations en 2011 dans près de 70 affaires.

² Le Défenseur des droits consacre ainsi moins de 5 % de son budget annuel à la communication.

gravité des faits le justifie. Dans l'esprit de votre rapporteur, le contentieux ne doit être envisagé qu'en second temps.

Votre commission a déjà exprimé son **attachement aux actions de médiation du Défenseur des droits**. A son initiative, le Sénat avait ainsi introduit explicitement le pouvoir de médiation du Défenseur des droits, désormais énoncé par l'article 26 de la loi organique du 29 mars 2011. Votre rapporteur, M. Patrice Gélard, notait¹ alors que « *le Défenseur, héritant des compétences du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la CNDS et de la HALDE, [serait] d'abord une autorité exerçant un rôle de persuasion* » et que « *la médiation deviendrait donc un de ces modes privilégiés d'intervention* ».

a) Mettre fin à la communicabilité des documents d'instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits

Dans ce cadre, lors de l'examen en première lecture, l'article 9 du projet de loi relatif au Défenseur des droits affirmait le caractère incommunicable des documents d'instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits, à l'instar du médiateur de la République qu'il remplaçait. Cette disposition a été finalement retirée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Ce changement législatif a eu pour effet d'assujettir les documents d'instruction du Défenseur des droits au régime de droit commun de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui les rend ainsi communicables. Lors de son audition, M. Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics, a indiqué que cette situation pouvait constituer une réelle difficulté. En effet, les administrations que les services du Défenseur des droits sollicitaient pour obtenir des documents pour le traitement de réclamations seraient plus réticentes à les fournir sachant que ces documents pourraient devenir librement communicables. La CADA a précisé que la fin de l'incommunicabilité des documents d'instruction étant d'effet immédiat, les dossiers instruits par le médiateur de la République puis repris par le Défenseur des droits sans être clos sont soumis à ce régime².

Pour mieux assurer le caractère confidentiel de la médiation, inhérent à ce mode alternatif des règlements, votre rapporteur estime que **l'absence de communication des documents d'instruction des réclamations du Défenseur des droits**, règle applicable au médiateur de la République, devrait être introduite.

b) Réfléchir à faciliter le pouvoir en équité du Défenseur des droits

L'article 9 de la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 qui institué le médiateur de la République prévoyait qu'il pouvait recommander « *à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation* ». Cette disposition a été reprise pour le Défenseur des droits à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011.

Ce règlement en équité permet, lorsque l'application stricte des règles aboutirait à une situation inéquitable, de déroger dans des situations exceptionnelles et ciblées à l'application littérale de la loi.

Or, selon le délégué général à la médiation avec les services publics, ce pouvoir de recommandation en équité du Défenseur des droits peut être contré par la réforme de 2011 de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. En effet, face à une demande de traitement en équité d'une situation personnelle pour les raisons précitées, le comptable public peut être conduit à la refuser car en dérogeant aux règles, il s'expose à voir sa responsabilité engagée et le ministre en charge du budget ne pourrait désormais plus lui accorder une remise gracieuse totale pour l'opération en question.

A l'occasion d'une prochaine réforme sur ce sujet, votre rapporteur invite à réfléchir sur la coordination entre la recommandation en équité du Défenseur des droits et les règles de responsabilité des comptables publics afin, le cas échéant, de **lever les freins au règlement en équité de situations exceptionnelles**.

¹ Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois - 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

² CADA, avis du 7 novembre 2011, n° 20114301-LDL.

2. Accorder la personnalité juridique à l'institution ?

Comme les autorités administratives indépendantes dont il a pris la suite et à l'instar d'autres autorités indépendantes telles que la CNIL ou le CGLPL, le Défenseur des droits ne dispose pas de la personnalité juridique. L'institution est donc un **simple démembrement de l'État**.

Il est à noter toutefois qu'il dispose de certains attributs traditionnellement attachés à la personnalité juridique. C'est le cas de la capacité, à son initiative ou sur demande, de produire des observations ou d'être entendu devant une juridiction, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011.

Au terme des auditions qu'elle a menées, votre rapporteur a pu s'interroger sur l'intérêt d'accorder la personnalité juridique. Sur le plan des pouvoirs du Défenseur des droits, **la personnalité juridique ne lui octroierait aucune prérogative supplémentaire**. S'agissant de sa gestion, la personnalité juridique du Défenseur des droits conduirait à distinguer son budget de celui de l'État. Son autonomie ne serait pour autant pas vraiment renforcée, si ce n'est sur le plan purement symbolique, puisque ses ressources financières proviendrait tout de même d'une subvention de l'État et que, comme les autres autorités administratives indépendantes, sa politique de recrutement serait limitée par un plafond annuel d'emplois¹.

En outre, doté de la personnalité juridique, le Défenseur des droits devrait assumer les conséquences financières consécutives à l'engagement de sa responsabilité administrative alors qu'actuellement, une personne s'estimant lésée par l'action des services du Défenseur des droits doit engager la responsabilité de l'État. **Cette nouveauté ne serait pas neutre pour l'institution en termes d'assurances et de provisions**.

Enfin, notre collègue Patrice Gélard, dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes pour l'office parlementaire d'évaluation de la législation avait conclu à ne l'attribuer que lorsque les conditions le justifient (nécessité de percevoir une taxe, proximité avec le secteur à réguler). Il rappelait, à cette occasion, le propos de Mme Martine Lombard, professeur de droit public : « *la création d'une personne morale dont le financement dépend de subventions en provenance du budget de l'État [...] est seulement un facteur d'opacité à l'égard du Parlement, ce qui n'est pas en tout état de cause un gage d'indépendance accrue* ».

Aussi, en l'état actuel de la réflexion, votre rapporteur considère qu'il n'est pas souhaitable d'envisager d'accorder la personnalité juridique, et ce, d'autant plus que l'actuel Défenseur des droits ne la sollicite pas.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme *Protection des droits et libertés* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* dans le projet de loi de finances pour 2013.

¹ La loi de finances pour 2012, reprenant une initiative parlementaire de l'année précédente, a introduit également un plafond d'emplois pour les autorités indépendantes disposant de la personnalité juridique et donc de leur propre budget ou dont les crédits ne relevaient d'aucun programme budgétaire, ce qui les place dans une situation comparable à leurs homologues du présent programme.

N° 742

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2013

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, **habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Hugues PORTELLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14 ^{ème} législ.) :	1016
Sénat :	664 et 743 (2012-2013)

(...)

Mesdames, Messieurs,

L'État républicain se trouve confronté aujourd'hui à un double défi : en premier lieu, celui de garder sa capacité décisionnelle en trouvant une place cohérente et adaptée au sein de la pluralité des centres de décision - publics ou privés - consécutifs à la mondialisation des circuits de décision dans les domaines économiques, financiers et même culturels d'une part, à l'autonomie croissante des autorités territoriales de l'autre. En second lieu, celui de garder sa capacité de rassemblement et de cohésion de la société française en sachant épouser les nouveaux comportements des citoyens et plus généralement des usagers des services publics, plus individualistes, souvent plus cultivés et donc demandeurs de plus de transparence, de participation, de contrôle, au détriment de la tradition verticale de l'administration à la française.

Ces deux défis ne se recoupent pas : le premier est celui de l'environnement libéral dominant qui démantèle les compétences traditionnelles de l'État, le second est celui de l'aspiration à plus de démocratie, qui met en question sa légitimité. Or la nécessité de démocratiser l'État, en particulier dans ses rapports avec ceux qu'il est censé représenter, est la meilleure façon de garantir la pérennité de son rôle dans la tradition républicaine et le projet de loi qui vous est soumis a pour objectif d'y contribuer.

I. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE D'UN PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE L'ADMINISTRATION AVEC LE PUBLIC

A. UN PROCESSUS ENGAGÉ DÈS LES ANNÉES 1970 ET AYANT CONNU SON APOGÉE AVEC LA LOI DU 12 AVRIL 2000

Ce projet de loi d'habilitation s'inscrit dans un mouvement législatif qui n'est pas spécifique à la France et qui a débuté dans le courant des années 1970 : ce mouvement tend à mettre le service public au service du public en modifiant radicalement les relations entre les administrations (nationales ou locales, directes ou déléguées) et les usagers. Il concerne aussi bien les États de droit écrit que ceux de Common Law et l'Union européenne a accompagné et favorisé ce processus.

Son acte de naissance en France est la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République. Elle sera suivie par la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, qui crée la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)¹, puis par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs² et surtout par celle du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration³. Ces lois ont traduit des avancées importantes vers la transparence et la simplification des procédures administratives.

Les traits essentiels de cet ensemble de dispositifs sont :

- le contrôle par l'usager du service public des décisions prises à son égard, qu'il s'agisse de l'accès aux documents administratifs, de la motivation de ces actes, de leur opposabilité ;
- la possibilité de contester ces actes administratifs par des procédures contentieuses ou non contentieuses ;
- la compréhension de ces actes, qui doivent être à la portée du public le plus vaste et le moins formé aux subtilités du droit administratif ;

¹ 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.

² Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- la possibilité d'utiliser les procédures les plus modernes et les moins contraignantes pour dialoguer avec les administrations ;
- l'accès à tous les niveaux et types d'administration.

Ce processus est encore loin d'être arrivé à son terme et d'être cohérent, ou même d'avoir surmonté tous les barrages, qu'ils soient juridiques ou routiniers, faute d'une volonté politique constante.

B. UNE DÉMARCHE DE CODIFICATION ET DE SIMPLIFICATION INACHEVÉE

Les deux outils traditionnels de ce processus sont la codification et les ordonnances. Les nombreuses lois de simplification adoptées au cours de la dernière décennie, qu'elles soient d'initiative gouvernementale¹ ou parlementaire², y ont donc largement eu recours.

Ainsi que le rappelait le Conseil constitutionnel en 1999, la codification « *répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* »³. Après avoir été relancée dans la deuxième moitié des années 1990 et s'être quelque peu essouffée, la codification semble connaître un nouvel élan avec la circulaire du Premier ministre en date du 27 mars 2013. On constate ainsi que la codification avance lentement, non pas du fait de la Commission supérieure de codification, qui effectue un travail remarquable, que des gouvernements successifs, qui laissent les travaux de la commission en déshérence, au risque de les voir devenir obsolètes. Adopter les codes une fois ceux-ci élaborés est donc une urgence absolue.

La codification des différentes dispositions législatives et réglementaires relatives aux relations entre les administrations et leurs usagers est l'un des objectifs du projet de loi, qui prévoit également l'achèvement du code de l'expropriation. En ce qui concerne ce dernier, les travaux de la commission de codification sont largement avancés et ne demandent qu'une mise à jour rapide.

L'élaboration d'un code des relations entre les administrations et ses usagers est plus complexe car elle nécessite trois précautions :

- ne pas remettre en cause l'intégrité des codes existants (code de justice administrative, code de l'environnement, code de l'urbanisme...) vers lesquels il conviendrait de prévoir des renvois ;
- travailler non pas à droit constant mais en intégrant les objectifs de la loi d'habilitation ;
- élaborer un code destiné au « public » le plus large et donc maniable et compréhensible par les non spécialistes du droit administratif.

Ce code nécessitera donc une relecture attentive par le législateur et les représentants des usagers des services publics.

Depuis 1999, la codification emprunte en effet de manière privilégiée la voie des ordonnances, son caractère technique le justifiant pleinement. Cependant, le recours aux ordonnances est freiné par l'incapacité chronique des pouvoirs publics successifs à mettre en œuvre les habilitations législatives. Celles-ci ont souvent été dépourvues d'effet, faute d'élaboration des ordonnances par les gouvernements

¹ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

² Quatre propositions de loi ont été à l'origine de mesure de simplification des relations entre l'administration et le public :

- la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit,
- la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures,
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit,
- la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

³ Le Conseil constitutionnel développait l'argument en indiquant : « *qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;* » (cf. décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13).

habilités : il a fallu réhabiliter les gouvernements suivants, parfois sans résultat. De surcroît, cette procédure court le risque permanent de voir les textes élaborés devenir rapidement obsolètes, faute d'avoir au départ délimité un champ suffisamment large et un délai d'élaboration suffisamment long¹.

Le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat trouve en grande partie son origine dans ce phénomène de non-utilisation par le pouvoir exécutif des habilitations qui lui ont été accordées par le législateur. Il en va ainsi de l'habilitation à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prévue par l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et renouvelée par l'article 197 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, ou encore de celle prévue par l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 pour simplifier et harmoniser les règles relatives aux enquêtes publiques, dont le délai a été prorogé par l'article 10 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relatives aux concessions d'aménagement. Aucune de ces deux habilitations, en dépit de leur renouvellement ou prorogation, n'a donné lieu à une ordonnance.

D'autres habilitations, inutilisées dans les délais, n'ont en revanche fait l'objet d'aucun renouvellement par la suite. C'est le cas en particulier de certaines habilitations prévues par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, notamment celles prévues à l'article 2 (harmonisation des règles de retrait des actes administratifs, dans un objectif de simplification et de sécurité juridique), à l'article 22 (harmonisation de la définition des surfaces bâties prises en compte pour l'application des législations de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), à l'article 27 (substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises et définition des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités du contrôle *a posteriori* et des sanctions éventuelle), ou encore à l'article 56 (adoption de la partie législative d'un code de l'administration).

Certaines de ces habilitations seront donc renouvelées par l'adoption du projet de loi, près de dix ans après la première habilitation.

II. LE PROJET DE LOI : DAVANTAGE QU'UNE SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC, UNE RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Ce projet de loi est la traduction législative de certaines orientations décidées par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) lors de ses réunions des 18 décembre 2012 et 2 avril 2013.

Si son exposé des motifs met en avant la facilitation du dialogue entre les administrations et les citoyens par la généralisation du recours aux nouvelles technologies de l'information et l'adoption d'un code des relations entre l'administration et le public, ce projet de loi porte également en germe une rénovation du processus de décision de l'administration.

A. LA SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LES ADMINISTRATIONS

1. La création d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public

Mesure emblématique de la volonté de rendre l'administration plus accessible au citoyen, la création d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public est au cœur du dispositif proposé par ce projet de loi, en son article 2. Son titre définitif n'est toutefois pas arrêté.

Si l'idée d'un tel code n'est pas nouvelle², la démarche empreinte de pragmatisme qui semble animer le Gouvernement devrait permettre à ce projet d'aboutir enfin. En effet, tirant les leçons de l'échec de la précédente tentative d'élaboration d'un code de l'administration, le code ici envisagé est d'abord plus modeste. Son approche même est différente, davantage orientée vers le citoyen que vers l'administration. Il n'est plus question d'une somme regroupant, en sus des dispositions ayant trait aux procédures administratives non contentieuses, l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation de

¹ Cf. l'étude faite par la direction de la séance du Sénat :

http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html#toc91

² La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la codification des textes législatifs et réglementaires prévoyait déjà l'adoption d'un tel code (cf. le commentaire de l'article 2).

l'administration, y compris les autorités administratives indépendantes, dont la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Comme l'expérience l'a montré, une telle « grande charte de l'administration » posait nombre de problèmes, allant de l'empiètement sur d'autres codes existants aux difficultés d'actualisation d'un code dont les sources juridiques auraient été extrêmement diverses : lois des années 1970 et 2000, décrets d'attribution des ministres, droit européen de la protection des données...

Code instrumental destiné au public, le nouveau code ne regrouperait que les dispositions relatives aux relations entre l'administration et ses usagers, dont il énoncerait les grands principes, tels l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables ou le droit d'accès aux documents administratifs ; ces grands principes pourraient faire l'objet d'un titre préliminaire. Il contiendrait également les règles générales du régime des actes administratifs unilatéraux. Ce code serait donc **généraliste et supplétif**, le Gouvernement indiquant dans l'étude d'impact qu'il n'aurait pas vocation à attirer dans son champ les dispositions déjà codifiées.

Le défaut d'organe de pilotage étant l'un des facteurs d'explication de l'échec du code de l'administration avancés par certains, l'élaboration du nouveau code serait **confiée au Secrétariat général du Gouvernement, en lien avec la Commission supérieure de codification**, qui procéderait à des consultations afin de recueillir l'avis des praticiens. Quant aux objections liées à la nature même du droit administratif, essentiellement jurisprudentiel, la réussite de l'élaboration du code de justice administrative, *via* l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative, laisse augurer que les réticences passées ne sont plus un frein à sa codification.

Contrairement au projet de code de l'administration cependant, le code relatif aux relations entre les administrations et le public ne se ferait **pas à droit constant**. C'est pourquoi l'article 2 prévoit une durée d'habilitation longue de vingt-quatre mois. Outre un important travail de conception, l'ampleur de la tâche nécessiterait en effet de **procéder par étapes**. En un premier temps seraient adoptées les modifications que l'article 1^{er} et le III de l'article 2 autoriseraient le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance. Les règles codifiées en un second temps seraient celles « *en vigueur à la date de la signature de l'ordonnance, ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date* », ce qui permettrait d'inclure les dispositions prises précédemment mais non encore entrées en vigueur.

2. La consécration de la place des nouvelles technologies par l'instauration d'un droit à saisir l'administration par voie électronique

Parmi les modifications au droit en vigueur concernant les relations entre les administrations et le public figureaient celles résultant de leur adaptation aux évolutions technologiques. Depuis une quinzaine d'années effectivement, les nouvelles technologies de l'information sont devenues une des voies privilégiées de la simplification administrative avec l'adoption en particulier de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

L'article 1^{er} consacrerait même ce nouveau mode des relations entre l'administration et le public en instaurant un droit à saisir l'administration par la voie électronique et à lui répondre par la même voie. Le 1^o du I de cet article habiliterait le Gouvernement à définir par voie d'ordonnance les conditions d'exercice de ce droit.

De manière plus générale, le Gouvernement demande une habilitation pour « *adapter les relations entre les administrations et le public aux évolutions technologiques* » (4^o du III de l'article 2). En vertu du 1^o du III de l'article 2, il serait également habilité à « *simplifier les démarches du public auprès des administrations et l'instruction de ses demandes* ».

B. LA RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

1. La possibilité d'accéder aux avis préalables et de modifier en conséquence sa demande en cours d'instruction

En rupture avec la règle traditionnelle de non-communicabilité des documents préparatoires à une décision administrative en cours d'instruction posée par l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, l'article 1^{er} habiliterait le Gouvernement à prendre les dispositions législatives pour prévoir qu'en principe sont communicables au demandeur les avis rendus sur sa demande avant que ne soit prise la décision. Cette mesure tendrait à permettre au demandeur de modifier ou compléter sa demande afin d'obtenir une

décision favorable, et ainsi de réduire le délai de réalisation de son projet (2° du I de l'article 1^{er}). L'idée est ainsi de mettre fin au sentiment des pétitionnaires de se retrouver face à une « boîte noire » et de créer les conditions d'un dialogue avec l'administration.

Cette mesure concernerait tous les avis dès lors qu'ils seraient formalisés et émaneraient d'une autre instance que l'autorité administrative instructrice du dossier. Ne seraient exclus de son champ que les avis dont la communication porterait atteinte « à la protection d'un secret ou aux contraintes inhérentes à l'instruction des dossiers ».

2. Le renforcement de la participation du public à l'élaboration des actes administratifs

S'inscrivant dans une démarche entamée au début des années 1980, l'article 2 du projet de loi autoriserait le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour « renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs » (3° du III de l'article 2).

Sans reprendre les dispositions relatives aux enquêtes publiques disséminées dans les codes de l'environnement et de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le code des relations entre l'administration et le public pourrait toutefois poser les règles générales en la matière, tronc commun qui renverrait pour les dispositions spécifiques à chacun des autres codes. Ce nouveau code pourrait par ailleurs accueillir la « loi-code relative aux principes de l'administration délibérative » que le Conseil d'État appelait de ses vœux dans son *Rapport public 2011* consacré à la participation du public.

3. L'élargissement de la faculté de recourir aux nouvelles technologies pour délibérer ou rendre des avis à distance

La possibilité de recourir aux technologies de l'information pour délibérer ou rendre des avis à distance est déjà ouverte à certaines autorités administratives par des textes réglementaires spécifiques. L'article 1^{er} habiliterait le Gouvernement à étendre cette faculté aux organes collégiaux de toutes les autorités administratives, y compris les autorités administrations indépendantes, ce qui rend nécessaire l'adoption de dispositions législatives (3° du I de l'article 1^{er}).

Une telle faculté permettrait un allègement des formalités, dont le Gouvernement escompte un gain de temps.

4. La simplification et l'unification des règles relatives au régime des actes administratifs

À l'occasion de la codification des procédures administratives non contentieuses, le Gouvernement se propose de « simplifier et, lorsque cela est possible, unifier les règles relatives au régime des actes administratifs » (2° du III de l'article 2). Serait tout particulièrement visée l'harmonisation des délais de retrait des actes administratifs individuels créateurs de droit entachés d'illégalité, qui avait déjà donné lieu à une habilitation à l'article 2 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004.

C. LA REFONTE DU CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

L'article 3 renouvelle une habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui lui avait déjà été accordée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et renouvelée une première fois par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

Cette refonte poursuit un triple objectif :

- inclure dans le code les dispositions de nature législative qui n'ont pas encore été codifiées,
- améliorer le plan du code,
- donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

Au-delà des modifications induites par l'adoption d'un nouveau plan, cette refonte ne s'opèrerait donc pas à droit constant.

(...)

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

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 de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

JUSTICE : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14 ^{ème} législ.) :	1395, 1428 à 1435 et T.A. 239
Sénat :	155 et 156 (annexe n°17) (2013-2014)

B. UN ACCÈS À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ENTRAVÉ PAR LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

1. Une obligation d'activité encore imparfaitement mise en œuvre

Afin de privilégier l'accès des détenus au travail ou à une formation et de lutter contre l'oisiveté en prison, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a posé le principe d'une obligation d'activité dont la mise en œuvre repose sur l'administration pénitentiaire. Le décret en Conseil d'État du 23 décembre a prévu que cette obligation d'activité pourrait revêtir différentes modalités : travail, formation professionnelle, enseignement, mais également programmes de prévention de la récidive ou activités éducatives, culturelles, socio-culturelles, sportives et physiques.

La mise en œuvre effective de cet objectif ne peut toutefois incomber aux seuls personnels pénitentiaires et nécessite l'implication des différents acteurs publics et privés concernés : Éducation nationale, ministère de la culture, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), ainsi que des nombreuses structures associatives engagées dans des partenariats avec les établissements pénitentiaires et les SPIP.

Une enquête réalisée auprès des établissements pénitentiaires en février 2012 indiquait que, sur une semaine, l'offre moyenne d'activités par détenu, tous types d'établissements confondus, était de **4 h 30**. Ce volume global ne paraît pas à la hauteur de l'objectif de réinsertion auquel doit tendre l'administration pénitentiaire.

En outre, cette situation risque de s'aggraver sous l'effet d'une conjoncture économique défavorable et des restrictions budgétaires imposées à nombre d'administrations. Ainsi, comme le note dans son rapport annuel pour 2012 M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, un certain nombre d'institutions ont tendance dans ce contexte à diminuer ou supprimer leurs prestations : les permanences de Pôle Emploi se raréfient, l'AFPA a presque totalement disparu des actions de formation professionnelle, tandis que l'absence de crédits conduit à mettre fin au contrat de certains « coordonnateurs » dont le rôle consistait à promouvoir des activités socio-culturelles.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner les initiatives prises localement ou au niveau central par l'administration pénitentiaire pour tâcher de favoriser le développement d'activités.

La maison d'arrêt d'Angers a par exemple mis en place un dispositif permettant d'attribuer une bourse d'étude de 80 euros par mois à des personnes détenues, repérées comme indigentes, en échange de leur investissement dans une démarche de scolarisation. Une enveloppe budgétaire est spécifiquement dédiée à cette action.

Au niveau national, l'enveloppe budgétaire allouée aux associations s'établira à 4,6 millions d'euros en 2014, contre 3,1 millions d'euros en 2012 et 3,7 millions d'euros en 2013. Cet effort budgétaire mérite d'être salué.

2. Un droit au travail en détention confronté à un climat économique défavorable et à des incertitudes juridiques

L'article 717-3 du code de procédure pénale institue un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration pénitentiaire une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande.

En 2012, 25 125 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle), soit 191 de plus qu'en 2011. Toutefois, le taux global d'activité diminue légèrement en raison de l'augmentation de la population pénale et s'établit en 2012 à **37,7 %**. Ce taux varie en fonction du type d'établissement : 28,4 % en maison d'arrêt et 52,6 % en établissement pour peine.

Les tendances enregistrées en 2013 semblent indiquer une nette dégradation de la situation, liée à la combinaison d'un contexte juridique et économique défavorable et de la poursuite de l'augmentation de la population carcérale : l'indicateur 4.2 du programme de performance prévoit qu'en 2013, seuls **31 %** des détenus auront bénéficié d'une activité rémunérée (travail ou formation professionnelle).

A ce contexte économique s'ajoutent deux sources d'incertitude :

- d'une part, la **mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire au lieu d'une rémunération à la pièce**, prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, n'est pas encore appliquée¹. Elle suscite des résistances dans la mesure où un tel dispositif risque d'évincer des postes de travail les personnes détenues les plus fragiles afin de répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires.

- d'autre part, l'année 2013 a été marquée par une **incertitude quant au droit applicable au travail en détention**. Lors de l'examen de la loi pénitentiaire, le législateur avait estimé que la situation particulière dans laquelle se trouvent les détenus ne permettait pas de leur appliquer les règles du code du travail relatives au contrat de travail. Il a alors été prévu que les conditions de travail du détenu feraient l'objet d'un **acte d'engagement**, signé par l'administration pénitentiaire et la personne détenue, énonçant ses droits et obligations professionnels ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération.

En l'état du droit, les personnes détenues ne peuvent bénéficier de l'application du code du travail. Par exemple, les relations collectives telles que le droit de grève ou la liberté syndicale sont proscrites ; les détenus ne peuvent pas prétendre au versement d'une rémunération équivalente au SMIC, ni percevoir d'indemnités au titre des congés payés ou d'indemnités journalières durant un arrêt de travail ; elles ne peuvent davantage se prévaloir du respect de la procédure de licenciement.

Cet état du droit a donné lieu à des contentieux. Le 8 février 2013, le conseil des prud'hommes de Paris a ainsi, pour la première fois, **requalifié en contrat de travail** la relation de travail entre une détenue et une entreprise concessionnaire.

Toutefois, saisi d'une question similaire par le conseil des prud'hommes de Metz par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a infirmé cette analyse et conclu à la **conformité du droit en vigueur aux droits garantis par la Constitution**. Dans sa décision n°2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, le Conseil a jugé « *qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées [...], qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* ».

(...)

¹ Les taux minimum ont été déterminés par un décret du 23 décembre 2010 : 45 % du SMIC pour les activités de production (4,25 euros bruts de l'heure), 33 % du SMIC pour le service général de classe I (3,11 euros bruts de l'heure), 25 % du SMIC pour le service général de classe II (2,36 euros bruts de l'heure) et 20 % du SMIC pour le service général de classe III (1,89 euros bruts de l'heure).