Document mis en distribution le 25 mai 1999

N° 1613

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif aux* **droits des citoyens** *dans leurs* **relations avec les administrations,**

PAR MME. CLAUDINE LEDOUX,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **153, 248** et T.A. **94** (1998-1999).

Assemblée nationale : **1461**.

Administration.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 7

EXAMEN DES ARTICLES 13

Article premier : Définition des autorités administratives 13

TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET A LA TRANSPARENCE 14

Chapitre premier : Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit 14

Avant l'article 2 14
Article 2 : Obligation d'organiser un accès simple aux règles de droit 15
Article 3 : Codification des textes législatifs 16

Chapitre II : Dispositions relatives à la transparence administrative 18

Article 4 : Personnalisation des relations entre les agents des autorités administratives et les citoyens 18
Article 5 : Consultation du public préalable à une opération de travaux publics 20
Article 5 bis (nouveau) : Consignation d'une somme d'argent par les associations de sauvegarde de l'environnement 21
Après l'article 5 bis 22
Articles 6 à 9 : Articulation des dispositions relatives au droit à la transparence 22
Article 6 (Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) : Modifications de la loi du 6 janvier 1978 Accès des tiers aux données dites nominatives 23
Article 28 de la loi du 6 janvier 1978 : Traitement informatisé des données nominatives 23
Article 29-1 de la loi du 6 janvier 1978 : Application de la loi du 17 juillet 1978 aux fichiers informatiques nominatifs 25
Article 33-1 de la loi du 6 janvier 1978 : Décret d'application du chapitre relatif à la collecte, à l'enregistrement et à la conservation des informations nominatives 26
Article 40-3 de la loi du 6 janvier 1978 : Traitement des données nominatives à des fins médicales 26
Article 45 de la loi du 6 janvier 1978 : Protection des données nominatives ne figurant pas dans un fichier informatique 27
Article 7 (art. 226-20 du code pénal) : Peines applicables à la consommation et au traitement irréguliers des informations nominatives 28
Article 8 (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs) : Définition de la notion de documents administratifs et régime applicable à la communication de ces documents, extension du champ de compétence de la commission d'accès aux documents administratifs 28

Article 1er de la loi du 17 juillet 1978 : Suppression de la notion de document à caractère nominatif et définition de la notion de document administratif 28

Article 2 de la loi du 17 juillet 1978 : Obligation de communication du document par l'autorité administrative saisie 31

Article 4 de la loi du 17 juillet 1978 : Modalités d'exercice de l'accès aux documents 32

Article 5 de la loi du 17 juillet 1978 : Attributions de la commission d'accès aux documents administratifs 33

Article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978 : Extension de la compétence de la C.A.D.A. aux lois spéciales 35

Articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 : Documents administratifs non communicables 37

Article 13 de la loi du 17 juillet 1978 : Sélection des données nominatives informatisées présentant un intérêt de recherche 38

Article additionnel après l'article 8 (art. L. 140-9 du code des juridictions financières) : Rapport de vérification et avis des comités départementaux et régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale 39

Article 9 (Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives) : Tri des informations nominatives dans le cadre de traitements informatisés en vue de leur conservation ou de leur destruction 39

Chapitre III : Dispositions relatives à la transparence financière 40

Article 10 : Mise à disposition des comptes des associations subventionnées 40

Article 11 (art. L. 1117-7 du code des juridictions financières) : Contrôle de la Cour des comptes sur les organismes habilités à recevoir des taxes parafiscales, ou à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire 43

Article 12 (art. L. 140-10, L. 241-2-1 et L. 314-18 du code des juridictions financières) : Echanges d'informations entre le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes 44

Article 13 (art. L. 262-45-1, L. 272-43-1 et L. 250-1 du code des juridictions financières) : Extension des dispositions de l'article 12 aux territoires d'outre-mer et à Mayotte 46

Articles additionnels après l'article 13 (art. L. 3221-10 et L. 4231-7 du code général des collectivités territoriales) : Exercice des actions appartenant au département ou à la région par un contribuable 46

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LEURS ADMINISTRATIONS 47

Article 14 A (nouveau) : Définition de la notion d'autorité administrative 47

Chapitre premier : Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives 47

Article 14 : Etablissement de la date d'envoi d'un courrier à une autorité administrative par le cachet de la poste 47

Article 15 (article premier de la loi no 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales) : Délais d'ordonnancement des astreintes et application de la procédure d'ordonnancement au référé-provision 49

Chapitre II : Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives 50

Article 16 A (nouveau) : Identification de l'auteur d'une décision 50
Article 16 : Définition de la demande au sens du présent chapitre 51
Article 17 : Accusé de réception 51
Article 18 : Transmission d'une demande à l'autorité compétente 54
Article 19 : Les décisions implicites de rejet 55
Article 20 : Décisions implicites d'acceptation 55
Article 21 : Retrait des décisions implicites d'acceptation 57
Article 22 : Observations de l'intéressé préalables à la décision 59
Article additionnel après l'article 22 : Procédure en cas de reversement des prestations sociales indûment perçues 60

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE 61

Article 23 (art. 6, 6-1, 9 et 14 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République) : Saisine des délégués et compétences du Médiateur de la République 61
Article 6 de la loi no 73-6 du 3 janvier 1973 : Saisine du Médiateur de la République par le Médiateur européen ou un homologue étranger 61
Article 6-1 de la loi no 73-6 du 3 janvier 1973 : Reconnaissance par la loi de l'existence de délégués du Médiateur 62
Articles 9 et 14 de la loi no 73-6 du 3 janvier 1973 : Elargissement des compétences du Médiateur de la République 63

TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS 64

Article 24 : Les maisons des services publics 64
Article 25 : Les maisons des services publics sous forme de groupements d'intérêt public 66
Article 26 : Conventions conclues avec une personne morale de droit public 67

TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES 68

Article 27 : Application de certaines dispositions en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte 68
Article 28 : Entrée en vigueur différée de certaines dispositions 70

TABLEAU COMPARATIF 71

ANNEXE : Textes cités en référence dans le projet de loi 115

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION 129

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE 131

MESDAMES, MESSIEURS,

Jean Rivero observait en 1965 que : « *la tradition du droit public français ... accepte une dissociation évidente entre la situation de l'homme face au pouvoir politique et face au pouvoir administratif ; citoyen à l'égard de l'un, il n'est plus, vis-à-vis de l'autre, qu'un sujet* ».

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que s'est amorcé le mouvement marquant une rupture avec cette conception de l'administré-sujet. Plusieurs lois ont été adoptées au cours de cette décennie, qui affirmaient les droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration.

La loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République traduit le souci, au-delà des procédures contentieuses, de donner à l'administré une voie de recours contre des pratiques administratives dont il peut être victime. Le Médiateur est une autorité indépendante, habilitée à recevoir les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et tout autre organisme investi d'une mission de service public. Il peut faire toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi.

Le vote des grandes lois sur l'accès aux données publiques s'inscrit également dans cette évolution. Ces lois ont permis de renforcer la transparence administrative. La loi du 17 juillet 1978 pose le principe du libre accès aux documents administratifs. Ce n'est que par exception, pour protéger certains secrets, tel que celui de la vie privée, que les documents administratifs ne sont pas communicables. La loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 établit pour les personnes physiques un droit d'accès et de rectification sur les données nominatives qui les concernent et sont contenues dans un fichier. Ce droit est, en revanche, dénié aux tiers puisque la loi vise à protéger l'individu et sa vie privée. Enfin, la loi du 3 janvier 1979 sur les archives établit les délais aux termes desquels les archives peuvent être librement consultées et consacre ainsi le droit à la mémoire.

La loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public marque également une étape importante dans le renforcement de la transparence administrative. Elle dispose que les décisions administratives individuelles défavorables ainsi que celles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi et le règlement doivent être motivées.

L'Etat s'est enfin obligé, par la voie réglementaire, pour lui-même et ses établissements publics, à respecter les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 établit les règles suivantes : faculté pour les administrés d'invoquer à leur profit les instructions, directives et circulaires ; obligation d'abroger un règlement illégal à la demande de l'administré ; détermination du point de départ des délais opposables à l'auteur d'une demande adressée à l'administration ; obligation d'accuser réception de cette demande ; opposabilité des voies de recours à l'auteur d'une demande limitée aux cas ils ont été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans l'accusé de réception ; obligation pour une administration saisie à tort d'une demande de transmettre celle-ci à l'autorité compétente ; obligation de recueillir les observations écrites et, le cas échéant, orales de l'administré avant de prendre une décision le concernant.

Il ressort de cette évolution que le citoyen se sent de moins en moins assujetti de l'administration. Plus conscient de ses droits, il porte un regard désormais critique sur les prérogatives de la puissance publique. En outre, il attend que l'administration accomplisse ses missions le plus efficacement possible et fournisse le meilleur service au moindre coût. On voit bien que le citoyen ne correspond plus à la dénomination passive qu'implique le terme d'« administré ».

Cette évolution est légitime dans une démocratie. Un tel régime ne doit pas, en effet, se limiter à une forme de gouvernement, mais doit également inspirer une méthode d'administration respectueuse des droits de chacun. La transformation de l'administré en citoyen ne conduit pas pour autant à ôter à l'administration ses pouvoirs : les prérogatives de puissance publique demeurent mais ne peuvent être utilisées qu'au service de l'intérêt général.

Afin d'atteindre cet objectif, le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations enrichit et coordonne un certain nombre de textes existants.

Certains de ses articles reprennent des dispositions du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, qui a donné lieu à deux lectures à l'Assemblée nationale (15 et 16 janvier et

27 mars 1997) et à une lecture du Sénat (26 février 1997) avant que la procédure de la navette ne soit interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale.

On rappellera que le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations avait été déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 mai 1998. L'encombrement de l'ordre du jour ne permettant pas d'envisager sa discussion dans un délai raisonnable, il en a été retiré pour être déposé le 14 janvier 1999 au Sénat, qui l'a examiné le 10 mars.

Le texte, qui circonscrit le périmètre de l'administration en donnant, dans l'article premier, une définition des autorités administratives, comporte cinq titres.

Le premier traite de l'accès aux règles de droit et de la transparence administrative et financière. Il pose d'abord comme principe que l'administration a pour mission de rendre compréhensibles les règles de droit qui s'imposent aux citoyens et, dans cette perspective, fait explicitement référence au processus de codification. Il généralise la levée de l'anonymat des agents de l'administration dans leurs relations avec les citoyens et impose une consultation du public sur la plupart des opérations de travaux publics. Par ailleurs, il procède à une harmonisation des lois du 6 janvier 1978 « Informatique et libertés », du 17 juillet 1978 « Accès aux documents administratifs » et du 3 janvier 1979 sur les archives, pour faire notamment en sorte que les modalités de communication des données administratives soient les mêmes quel que soit leur support. Enfin, il améliore la transparence financière en étendant la compétence de la Cour des comptes et en permettant des échanges d'informations entre les juridictions financières et les tribunaux.

Le Titre II est relatif à l'amélioration des procédures administratives et au régime des décisions administratives. Il a notamment pour objet de faciliter l'administration de la preuve lorsqu'une demande administrative est enserrée dans un délai déterminé, de réduire les délais dans lesquels les administrations s'acquittent des sommes qu'elles doivent au titre d'une condamnation pécuniaire, d'imposer à l'administration l'obligation d'accuser réception des demandes qui lui sont présentées, de préciser le régime des décisions administratives en cas de silence de l'administration, de renforcer enfin le caractère contradictoire de la procédure administrative.

Le Titre III élargit les compétences du Médiateur de la République et donne à ses délégués locaux une consécration législative, tandis que le Titre IV prévoit la création de maisons de service public et définit le régime

juridique qui leur sera applicable. Un Titre V, enfin, regroupe les dispositions diverses.

Le Sénat a, pour l'essentiel, approuvé les dispositions du projet de loi. Les modifications qu'il lui a apportées, dont certaines apparaissent très positives, qui seront analysées article par article, n'en remettent nullement en cause la philosophie générale. La rapporteure se félicite du consensus qui se dégage ainsi sur un texte qui, en donnant de nouveaux droits aux citoyens dans leurs rapports avec l'administration, doit en définitive renforcer sa légitimité.

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Regrettant que le Sénat ait supprimé l'article 3, **M. François Colcombet** a souligné l'importance de la codification. S'il a admis qu'il n'était pas opportun que le projet de loi établisse un programme législatif de codification, il a estimé, en revanche, que la codification devait être abordée par le projet au titre des dispositions relatives à l'accès aux règles de droit. Faisant référence aux inquiétudes qui se sont exprimées au Sénat sur les recours abusifs qu'exerceraient, en matière d'urbanisme, les associations de défense de l'environnement, il a observé que le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives serait à même de donner aux entrepreneurs des travaux publics les moyens de dissuader ce type de recours.

Après avoir souligné que le Sénat ne s'opposait nullement au principe de la codification, **M. Jean-Antoine Léonetti** a constaté que le projet de loi s'inscrivait dans la continuité des réformes entreprises pour rendre les administrations plus efficaces et plus accessibles aux citoyens. Estimant qu'il ne devait pas être perçu comme une attaque contre les agents publics, il a considéré qu'il tendait, au contraire, à renforcer la légitimité des fonctionnaires grâce à la personnalisation des relations entre les agents et les citoyens. Il s'est ensuite inquiété de l'augmentation des recours abusifs, destinés à paralyser l'administration, évoquant notamment le cas des décisions en matière d'urbanisme. Enfin, il a fait part de ses doutes sur l'utilité des maisons des services publics, observant que les mairies jouaient souvent un rôle de guichet unique pour certains services publics.

Prenant la parole en application de l'article 38, alinéa 1er, du Règlement, **M. Georges Tron** a estimé que le projet de loi établissait un juste équilibre dans les relations entre l'administration et les citoyens. Considérant que les droits nouveaux reconnus aux citoyens ne seraient pas seulement positifs pour l'administré mais aussi pour l'administration et l'agent administratif, il a souligné que le texte contenait, en effet, des dispositions qui, pour paraître secondaires, simplifieraient cependant considérablement les démarches administratives des citoyens. En revanche, il a exprimé son inquiétude sur les procédures de consultation du public en matière d'urbanisme, considérant qu'elles allongeaient de façon inopportune la prise de décision. Il a constaté que les recours abusifs des associations de défense de l'environnement tendaient également à brider l'exercice légitime des prérogatives de puissance publique par l'administration.

Après avoir exprimé son accord sur les propos de M. Jean-Antoine Léonetti et de M. Georges Tron, **M. Franck Dhersin** s'est réjoui de la continuité existant entre le projet déposé par le précédent gouvernement et

l'actuel projet de loi. Il a considéré que ce texte contribuerait à renforcer la légitimité des administrations, trop souvent critiquées ces derniers temps.

Mme Catherine Tasca a souligné que l'importance du projet ne pouvait s'apprécier que si l'on prenait en compte l'ensemble de ses dispositions. Evoquant le cas de celles relatives à la levée de l'anonymat, elle a considéré qu'elles favoriseraient l'instauration d'un véritable dialogue entre les citoyens et l'administration. Observant que le contexte actuel se prêtait au dénigrement de l'Etat, elle a jugé très positif que de nouvelles relations s'établissent, qui contribuent à valoriser l'action de l'administration ainsi que le rôle des fonctionnaires.

En réponse aux différents intervenants, la rapporteure apporté les précisions suivantes :

— Le Sénat ne s'est nullement déclaré hostile au principe de la codification mais plutôt opposé à la rédaction de l'article 3 du projet qui prévoyait un programme de codification d'ici la fin de la législature, qu'il a considéré comme une injonction à légiférer. Cependant, devant le retard pris en matière de codification, le Gouvernement a annoncé, lors du débat au Sénat, qu'il proposerait, à titre exceptionnel, de recourir à la procédure des ordonnances prévue par l'article 38 de la Constitution. En conséquence, il ne semble pas souhaitable de rétablir l'article 3 dans sa rédaction initiale ; il apparaît préférable de le limiter à une affirmation des principes de la codification sans qu'un programme précis soit annexé. Le rétablissement de l'article 3 est le corollaire du rétablissement de l'article 2 sur l'accès simple au droit pour les citoyens, la codification étant une illustration de cet accès simple.

— Il convient effectivement de bien faire comprendre l'objectif de cette loi, qui ne doit nullement être perçue comme une manifestation de défiance envers les agents de la fonction publique. Elle contribue au contraire au renforcement des services publics, par une amélioration du lien administration-administré, renforcement qui permettra de rendre les services publics plus performants.

— En ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies, le projet, et notamment son article 14, est innovant puisqu'il permet au citoyen de satisfaire à une obligation légale par l'utilisation de moyens télématiques ou informatiques.

— Les maisons de services publics pourront bien évidemment être localisées dans les mairies ; en outre, pour rendre ces maisons encore plus proches des citoyens, notamment en milieu rural, un amendement sera présenté qui prévoit la possibilité de proposer un service itinérant relevant de la maison de service public.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Définition des autorités administratives

L'article premier définit le champ d'application du projet de loi. Il précise que les autorités administratives qui doivent respecter les obligations prévues par le projet de loi sont les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

On doit rappeler que le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers ne s'appliquait qu'aux services administratifs de l'Etat ainsi qu'à ses établissements publics. En outre, le premier alinéa de l'article 4 écartait du champ d'application du décret les établissements pénitentiaires et ceux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Rompant avec cette conception restreinte de l'administration, l'article premier du projet de loi fait donc référence à toutes les personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, chargées d'assurer la gestion d'un service public administratif.

On observera que, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, posé par l'article 72, alinéa 2, de la Constitution, l'inclusion des collectivités locales dans le champ d'application de la loi, qui implique pour elles de nouvelles obligations, ne peut résulter que de la loi.

Quant aux établissements pénitentiaires, en les définissant comme des autorités administratives, l'article premier ne fait que confirmer la jurisprudence administrative, qui contrôle depuis 1995 les mesures d'ordre interne de ces établissements, en les considérant comme des décisions administratives (Conseil d'Etat, Marie, 17 février 1995).

L'article premier écarte de la définition des autorités administratives les personnes morales gérant un service public industriel et commercial. Ce choix paraît logique : en effet, ces organismes ne recourent qu'exceptionnellement à des décisions unilatérales et essentiellement à l'égard de tiers ; en outre, ils ont généralement développé une politique de relations publiques à l'égard de leurs usagers.

L'article premier rejoint, en définitive, la conception qu'a le grand public du périmètre de l'administration. Le Sénat a déplacé cet article car il a supprimé les obligations imposées par les articles 2 et 3 aux autorités administratives ayant pour objet de faciliter l'accès des citoyens aux règles de droit. Dès lors, maintenir la définition des autorités administratives en tête du projet de loi pouvait laisser entendre que l'ensemble des dispositions du texte leur étaient applicables, alors qu'elles ne sont visées que par un nombre limité d'articles. Il a donc adopté un article 14 A nouveau ayant le même contenu, avant le chapitre premier du titre II du projet de loi, relatif aux procédures administratives.

Le projet de loi étant relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il semble logique que cet article soit le premier afin de définir les administrations tenues de respecter les obligations qu'il prescrit.

La Commission a *adopté* l'amendement présenté par la rapporteure rétablissant l'article premier (**amendement n° 1**).

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCES AUX REGLES DE DROIT ET A LA TRANSPARENCE

CHAPITRE PREMIER

Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit

Par coordination avec le rétablissement des articles 2 et 3, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure rétablissant le chapitre premier supprimé par le Sénat (**amendement n° 2**).

Avant l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Marc Dolez instaurant une procédure d'information préalable et de participation à la préparation de textes réglementaires en matière d'environnement. La rapporteure a indiqué que le Premier ministre avait confié au Conseil d'Etat une étude sur les différents textes relatifs à la consultation du public et précisé qu'il était envisagé de déposer un projet de loi spécifique à la suite de ce rapport. Elle a donc estimé préférable que cet amendement soit présenté lors de la discussion de ce texte.

Article 2

Obligation d'organiser un accès simple aux règles de droit

Aux termes de cet article, les autorités administratives sont tenues d'organiser un « accès simple » aux règles de droit qu'elles édictent. Le Sénat l'a supprimé, jugeant la notion d'accès simple aux règles de droit juridiquement floue et considérant que le Parlement ne pouvait adopter des lois prescrivant des obligations sans contenu précis, qui ne seraient donc que difficilement sanctionnées.

En fait, cet article pose un principe et renvoie la fixation de ses modalités d'application à un décret en Conseil d'Etat. On ajoutera que l'accès simple aux règles de droit passe notamment par la codification, évoquée à l'article 3 du projet de loi, également supprimé par le Sénat. Il appartient bien au législateur de rappeler aux autorités administratives que la clarté des règles de droit qu'elles édictent est une condition d'exercice de la citoyenneté. Faciliter l'accès aux règles de droit constitue aussi une mission de service public, que toute autorité administrative doit assurer.

L'Etat, en premier lieu, se doit de veiller au respect de cette obligation. Dans un arrêt du 17 décembre 1997 *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, le Conseil d'Etat affirme que « *la mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques, dans des conditions adaptées à l'état des techniques*, *... constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'Etat de veiller* ».

Faciliter l'accès à la règle de droit est une nécessité rendue plus urgente par l'imbrication et la superposition de textes techniques et difficilement lisibles. Le droit applicable se compose de 8 000 lois et de 80 000 règlements, en évolution perpétuelle. La prolifération de textes – lois, décrets d'application, circulaires et décisions individuelles prises sur le fondement de cet empilement de textes – rend la connaissance et la compréhension de la norme difficile pour le citoyen.

Afin d'alléger et de clarifier les textes concernant la procédure administrative, le décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 a institué une commission pour les simplifications administratives, présidée par le Premier ministre. Cette commission donne un avis sur le programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives que doit établir chaque ministre. Elle peut aussi faire des propositions en la matière à toutes les administrations, aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale.

Il appartient à la collectivité de permettre l'application effective de l'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* ». A cette fin, diverses actions peu-

vent être menées : libre consultation des textes appliqués par une autorité administrative, rédaction plus lisible d'un texte fréquemment modifié, diffusion des données juridiques par le biais des nouvelles technologies (utilisation d'Internet par exemple), mise à disposition du public des études d'impact qui, en application de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998, doivent accompagner les projets de loi, les projets d'ordonnance ainsi que les projets de décret en Conseil d'Etat ayant un caractère réglementaire.

Le législateur doit marquer sa volonté de rendre le droit plus accessible. Il s'agit, en effet, de donner une réalité au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi posé par l'article premier de la Constitution. Sur proposition de la rapporteure, la Commission a donc *adopté* un amendement rétablissant l'article 2 pour poser le principe d'un accès simple aux règles de droit et affirmer que la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public (**amendement n° 3**).

Article 3

Codification des textes législatifs

Cet article définit un programme de codification des textes législatifs qui doit être adopté par le Parlement avant la fin de la présente législature. Il est accompagné d'une annexe, établissant la liste des codes nouveaux et des codes à refondre. Il précise, en outre, que la codification est, en principe, réalisée à droit constant et que le Gouvernement dépose, chaque année, sur le bureau de chaque assemblée, un rapport sur l'état d'avancement de la codification.

Le Sénat a supprimé cet article ainsi que l'annexe, au motif qu'un programme législatif de codification, sanctionné par une date butoir, constituait une injonction à légiférer, contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En outre, il a considéré que le programme de codification était matériellement irréalisable, en raison de son ampleur et du délai imparti. Il est vrai que le processus de codification, qui ne peut être rapide, semble s'être véritablement enlisé depuis quelques années, malgré une volonté politique forte réaffirmée par les Premiers ministres successifs. De nombreux projets de codes élaborés par la Commission supérieure de la codification restent en instance devant les assemblées. Les raisons de cette situation sont multiples. Le travail de codification est austère, voire ingrat. Il n'est guère attrayant, en effet, pour des élus d'examiner des projets complexes qui, parce qu'ils sont élaborés à droit constant, ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un programme politique. Il s'agit même parfois pour le Parlement, compte tenu des changements de majorité, d'adopter, dans le cadre d'un code, des

dispositions dont la modification est envisagée. On peut donc comprendre, même s'il faut le regretter, que les projets de code soient les premiers textes sacrifiés face à l'encombrement de l'ordre du jour. Or, les projets de code se périment peu à peu et leur discussion se heurte ensuite à la nécessité de leur apporter des modifications très profondes qui tiennent compte des lois nouvelles adoptées depuis leur élaboration par la Commission supérieure de codification. L'exemple du code du commerce, en instance au Parlement depuis six ans et qui devrait maintenant être entièrement refondu, est à cet égard emblématique.

La codification constitue pourtant un impératif. Comme l'a rappelé récemment M. Guy Braibant, vice-président de la Commission supérieure de codification, à propos du code monétaire et financier, *« plus que la simplification du droit ou la réduction de sa complexité, la codification a pour ambition de lui rendre sa cohérence et son unicité, afin qu'il devienne accessible à tous et pleinement applicable ».* Actuellement, quelque 8 000 lois sont en vigueur. Leur regroupement dans des codes thématiques facilitera leur lecture et leur compréhension par le citoyen mais aussi leur utilisation par les décideurs publics, comme l'a montré l'exemple du code général des collectivités territoriales qui répondait à une véritable attente.

Pour sortir de l'impasse dans laquelle on se trouve actuellement, le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, lors de l'examen de l'article 3 du projet de loi, a fait part de l'intention du Gouvernement de recourir, pour l'adoption des codes actuellement en instance devant le Parlement ou dont l'examen par la commission de codification est achevé, à la procédure des ordonnances prévue par l'article 38 de la Constitution. Dans sa séance du 23 mars 1999, la Commission supérieure de codification s'est montrée favorable à cette solution pour débloquer le processus de codification. Il est vrai qu'il était particulièrement décourageant, tant pour les ministères ayant participé à l'élaboration des projets de code, que pour la Commission, de constater que le travail considérable qu'ils avaient accompli ne trouvait pas d'aboutissement.

Par ailleurs, pour les codes à venir, une nouvelle méthode de travail devrait être mise en place pour associer davantage les membres du Parlement aux travaux la Commission de codification et faciliter ainsi l'examen ultérieur des codes par les assemblées.

Compte tenu de ces orientations, le rétablissement de l'article 3 dans sa rédaction initiale définissant un programme précis de codification prévu par l'annexe n'aurait guère de sens. En revanche, il semble souhaitable que le Parlement marque sa volonté de poursuivre le processus d'élaboration de codes thématiques à droit constant. Le Sénat ayant critiqué la référence à ce principe, on rappellera que les assemblées peuvent évi-

demment y déroger pour mettre en conformité les lois existantes avec les dispositions de la Constitution ou les règles du droit européen, pour des raisons de cohérence rédactionnelle, voire, à titre exceptionnel, pour des raisons d'opportunité.

Par ailleurs, la codification doit se faire dans la transparence la plus complète. Le rapport public annuel de la Commission supérieure de codification étant adressé au Premier ministre, il semble nécessaire que l'état d'avancement de la codification fasse l'objet d'un rapport du Gouvernement déposé sur le bureau des assemblées.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure rétablissant l'article 3 pour définir sur ces bases les principes généraux qui doivent encadrer la codification (**amendement n° 4**).

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la transparence administrative

Article 4

Personnalisation des relations entre les agents des autorités administratives et les citoyens

La levée de l'anonymat dans les relations entre les autorités administratives et les citoyens contribue à renforcer la transparence administrative. Elle permet d'instaurer un dialogue entre le citoyen et l'agent qui traite un dossier le concernant et évite que le premier ne se trouve dans une situation d'assujetti face à une entité abstraite.

C'est la première fois que cette question est traitée sous la forme d'une loi. Les textes concernant la levée de l'anonymat dans les relations entre l'administration et les citoyens sont en effet rares et ont une portée limitée. L'article 5 du décret du 28 novembre 1983 impose indirectement la levée de l'anonymat pour les services de l'Etat et ses établissements publics, puisque l'absence de la mention du service chargé du dossier ou de l'agent à qui l'instruction a été confiée, dans l'accusé de réception délivré à l'auteur d'une demande, est sanctionnée par l'inopposabilité des recours à l'intéressé. Une circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1985 prescrit par ailleurs la levée de l'anonymat pour les agents de l'Etat, et pour leurs correspondances administratives.

Il est temps d'inscrire dans la loi une telle obligation pour l'ensemble des autorités administratives. Tel est l'objet de l'article 4 que le Sénat a adopté en lui apportant cependant des modifications substantielles.

En premier lieu, alors que le texte initial ne visait que les autorités administratives telles quelles sont définies par l'article premier, il a étendu le champ d'application de la levée de l'anonymat à toutes les personnes morales chargées d'une mission de service public. Cette initiative semble peu pertinente puisqu'elle n'a d'autre effet que d'imposer cette obligation aux services publics industriels et commerciaux, qui développent à l'égard de leurs usagers des relations d'une toute autre nature que celles qui résultent de décisions unilatérales prises par les services publics administratifs.

Par ailleurs, le projet de loi prévoyait que la levée de l'anonymat permet à toute personne de connaître les nom et prénom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne. Plutôt qu'aux nom et prénom, le Sénat a préféré faire référence à l'identité de l'agent. Ce choix peut prêter à confusion dans la mesure où le droit civil inclut dans la catégorie des signes d'identification non seulement le nom de la personne, mais également son domicile et son état civil. De tels éléments n'ont, à l'évidence, nulle raison d'être portés à la connaissance du public. La rédaction initiale indiquait, en outre, que les éléments d'identification définis doivent figurer dans les correspondances adressées par les autorités administratives aux citoyens. Cette précision a été supprimée par le Sénat, qui a considéré qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait les modalités de mise en œuvre de cet article. Quand bien même ce point de vue serait justifié, il peut sembler préférable de faire l'économie d'un décret.

On observera que l'article 4 apporte des exceptions à la levée de l'anonymat : elle ne s'applique pas lorsque des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient. Il s'agit de prendre en compte les cas où l'anonymat protège la sécurité physique des agents particulièrement exposés, notamment ceux qui exercent des activités de sécurité dans la police, la gendarmerie ou les douanes.

Enfin, l'article 4, dans sa rédaction initiale, prévoyait que toute décision prise par une autorité administrative doit comporter la signature de son auteur et la mention, en caractères lisibles, de son nom, de son prénom et de sa qualité. La vérification de la compétence de l'auteur d'une décision, en cas de contentieux, serait ainsi facilitée. De plus, s'agissant d'une formalité substantielle, l'absence de ces indications pourrait entraîner l'annulation de la décision pour vice de forme. S'il a admis le bien fondé de ces dispositions, le Sénat a cependant considéré qu'elles trouveraient mieux leur place en tête du chapitre relatif au régime des décisions. Il les a donc supprimées au dernier alinéa de l'article 4 pour les reprendre dans un article 16 A nouveau. Cette solution ne semble pas satisfaisante parce qu'elle rompt la cohérence des dispositions relatives à la levée de l'anonymat initialement regroupées à l'article 4.

Pour toutes ces raisons, la Commission a *adopté* un amendement de rédaction globale de la rapporteure qui applique la levée de l'anonymat aux seules autorités administratives, fait référence au nom et prénom des agents et non à leur identité, précise que les éléments d'identification figurent dans les correspondances et réintègre les dispositions relatives à l'identification de l'auteur d'une décision (**amendement n° 5**).

Puis, la Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Consultation du public préalable à une opération de travaux publics

Cet article vise à rendre obligatoire la consultation du public sur les opérations envisagées par le maître d'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Il prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les règles applicables à la procédure de consultation et définit les catégories d'ouvrage qui ne donnent pas lieu à consultation en raison de leur nature ou de leur faible importance.

Sous réserve de ces dérogations réglementaires, la consultation du public serait aussi rendue obligatoire, compte tenu de la référence à loi du 12 juillet 1985, pour la réalisation de tout ouvrage de bâtiment ou d'infrastructure ainsi que pour les équipements industriels destinés à leur exploitation, lorsque le maître d'ouvrage est l'Etat ou ses établissements publics, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les organismes privés d'habitation à loyer modéré ainsi que les sociétés d'économie mixte entreprenant des travaux pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat.

On observera que la loi du 12 juillet 1985, à défaut d'autres dispositions législatives ou réglementaires imposant une consultation, laisse actuellement au maître d'ouvrage la responsabilité d'apprécier la nécessité de la consultation et les modalités qu'elle doit prendre.

Il existe déjà de multiples dispositions prévoyant la consultation du public afin, notamment, de protéger l'environnement ou le cadre de vie des habitants d'un quartier. Le Sénat a donc supprimé cet article en estimant qu'il était redondant ou contradictoire par rapport au droit existant. Il a également souligné que le Conseil d'Etat étudiait actuellement, à la demande du Premier ministre, les modalités d'une réforme d'ensemble des procédures d'enquête publique et de consultation du public, qui devront faire l'objet d'un projet de loi après la remise du rapport du Conseil d'Etat.

Ces arguments apparaissant convaincants, la Commission, sur proposition de la rapporteure, a *rejeté* un amendement de M. Patrice Carvalho rétablissant cet article dans le texte du Gouvernement.

Article 5 bis (nouveau)

Consignation d'une somme d'argent par les associations de sauvegarde de l'environnement

Le Sénat a adopté un article additionnel insérant, après l'article L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un nouvel article L. 25-1 obligeant les associations de sauvegarde de l'environnement, qui déposent un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme, à consigner une somme dont le montant est fixé par le juge, sous peine d'irrecevabilité du recours. La somme consignée est restituée lorsque le recours aboutit à une décision définitive constatant que la requête n'était pas abusive.

Le mécanisme de la consignation s'applique déjà aux tribunaux judiciaires en vertu des articles 88 et 88-1 du code de procédure pénale mais il concerne toutes les requêtes. L'article 5 *bis* s'inspire de ces dispositions mais ne prévoit de sanctionner les requêtes abusives que d'une seule catégorie de requérants. Il rompt ainsi le principe d'égalité des citoyens devant la justice, qui a valeur constitutionnelle, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975. Si la sanction de l'abus de droit constitue un véritable enjeu, elle doit pouvoir s'appliquer à toutes les personnes, sans discrimination. Quoiqu'il en soit, le projet de loi ne porte pas sur la procédure contentieuse. On ajoutera que l'article R 88 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prévoit déjà que l'auteur d'une requête abusive peut encourir une amende, fixée par le juge administratif.

La Commission a été saisie de deux amendements de la rapporteure et de M. Patrice Carvalho supprimant cet article. Mme Claudine Ledoux a fait valoir qu'en obligeant les associations de sauvegarde de l'environnement à consigner une somme d'argent lors d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme, cet article rompait le principe d'égalité des citoyens devant la justice. M. Christophe Caresche a estimé que cette disposition additionnelle introduite par le Sénat soulevait une vraie question, celle des abus de procédure en matière d'urbanisme, tout en reconnaissant que la solution proposée ne paraissait pas adaptée. Après s'être interrogé sur la limitation du champ d'application de cette disposition aux seules associations de sauvegarde de l'environnement, M. François Colcombet a considéré que la procédure du référé administratif, qui doit permettre de résoudre les contentieux dans l'urgence, constituait l'une des so-

lutions à ce problème. La Commission a *adopté* l'amendement de M. Patrice Carvalho et l'amendement de la rapporteure (**amendement n° 6**).

Après l'article 5 bis

Après que M. Franck Dhersin eut évoqué les actions en justice des associations en cours de constitution, notamment en matière d'urbanisme commercial, la Commission a *rejeté* son amendement proposant que seules les associations agréées de défense de l'environnement puissent intenter des recours contre les permis de construire, sauf lorsqu'il s'agit de protéger leurs intérêts patrimoniaux. M. François Colcombet a considéré que la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a admis les recours d'associations en cours de constitution, était un progrès pour la défense des libertés et a jugé que le problème tenait à l'éventuel caractère suspensif du recours intenté. Il a ajouté que lorsque le recours n'était pas suspensif, la procédure du référé permettait de lever les incertitudes pesant sur la validité du permis de construire.

Articles 6 à 9

Articulation des dispositions relatives au droit à la transparence

Le droit à la transparence, qui implique que le citoyen dispose d'un accès aux données utilisées par les autorités administratives, reste mal défini. Son exercice est en effet régi par les dispositions, parfois contradictoires, issues de trois lois qui poursuivent des finalités différentes, bien qu'elles aient été adoptées à la même époque. Il s'agit de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, de la loi « relative à l'accès aux documents administratifs » du 17 juillet 1978 et de la loi relative aux archives publiques du 3 janvier 1979.

Le manque de cohérence des textes qui régissent la transparence administrative est constaté par plusieurs rapports : rapport annuel du Conseil d'Etat pour 1995, 8e rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs, 16e rapport de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Une étude du Conseil d'Etat de 1997, réalisée à la demande du Premier ministre, préconise l'harmonisation de ces textes. Les articles 6 à 9 du projet de loi s'inspirent des recommandations de cette étude. Ils prennent également en compte la nécessité d'harmoniser notre législation avec les dispositions de la directive du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Article 6

(Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

Modifications de la loi du 6 janvier 1978
Accès des tiers aux données dites nominatives

Article 28 de la loi du 6 janvier 1978

Traitement informatisé des données nominatives

Le traitement automatisé de données nominatives par les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne peut être mis en œuvre qu'après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Lorsque ce traitement est effectué par d'autres personnes morales de droit privé, il doit faire l'objet d'une déclaration préalable à la C.N.I.L. La demande d'avis comme la déclaration mentionnent obligatoirement la durée de conservation des informations nominatives. En application de l'article 28 de la loi du 6 janvier 1978, la conservation de ces informations ne peut se prolonger au-delà de la date mentionnée à moins qu'elle ne soit autorisée par la C.N.I.L. Dans le cas contraire, les informations sont rendues anonymes.

Le principe du droit à l'oubli doit être maintenu car il permet d'éviter une exploitation détournée des données de caractère personnel. Il semble cependant nécessaire de le conjuguer avec le droit à la mémoire lorsque les informations nominatives présentent un intérêt pour la recherche. Or, l'accès, à des fins de recherche, des tiers aux données nominatives contenues dans les fichiers informatiques est aujourd'hui très limité. Pour accéder à ces informations, ils doivent en effet se prévaloir des dispositions de la loi sur les archives qui prévoit, pour l'accès aux documents dont la communication n'était pas libre avant leur dépôt aux archives, un délai général de trente ans et des délais spéciaux qui peuvent aller jusqu'à cent ans à compter de la date de l'acte. On imagine aisément qu'il est rare que le délai mentionné pour les fichiers informatiques dans la demande d'avis ou la déclaration à la C.N.I.L. soit aussi long, de telle sorte que le chercheur ne devrait plus pouvoir accéder qu'à des documents anonymes.

C'est pourquoi le projet de loi met en place une exception au droit à l'oubli en distinguant la finalité initiale de la conservation informatique des données nominatives de la finalité de recherche. Cette distinction s'inspire de l'article 6 de la directive du 24 octobre 1995.

I. — Dans le paragraphe I de l'article 28 de la loi du 6 janvier 1978, le projet de loi prévoit que la conservation des données nominatives informatisées est équivalente à la durée nécessaire à la réalisation des fina-

lités pour lesquelles les informations sont collectées ou traitées. Elle peut cependant s'étendre, par delà le traitement initial de caractère administratif, pour permettre un traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Cette prolongation ne s'applique qu'aux informations présentant un réel intérêt de recherche. Le tri sera effectué, en application d'un nouvel article 4-1 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, par accord entre l'autorité qui a produit ou reçu ces informations et l'administration des archives.

Le Sénat a supprimé, à juste titre, le second alinéa de ce paragraphe qui prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités de traitement des informations ainsi conservées. Or l'article 33-1 introduit dans la loi du 6 janvier 1978 renvoie déjà à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application du présent chapitre, y compris donc de l'article 28.

II. — Dans un deuxième paragraphe de l'article 28, le projet de loi détaille les conditions dans lesquelles les données nominatives peuvent être retraitées.

En l'état actuel du droit, une seule phase de traitement est autorisée : celle prévue par la déclaration ou la demande d'avis. Le projet de loi, qui permet de prolonger, sous certaines conditions, la conservation des données nominatives, autorise, symétriquement, le retraitement, à des fins précises, des informations ayant déjà fait l'objet d'un traitement.

Le premier alinéa du paragraphe II dispose que les données nominatives ne peuvent faire l'objet d'un traitement ultérieur qu'à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Il ne peut être procédé à un autre type de traitement, à moins que l'intéressé ne donne son accord exprès ou que la C.N.I.L. n'autorise ce traitement dans l'intérêt des personnes. Le Sénat a apporté à cet alinéa une amélioration d'ordre rédactionnel.

Le deuxième alinéa du II de l'article 28 concerne les traitements ultérieurs des données à caractère sensible. Ces données sont définies par l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 comme étant celles qui font apparaître *« directement ou indirectement, ... les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, les appartenances syndicales ou les mœurs des personnes ».* Le projet de loi interdit leur traitement à des fins autres que celles de la recherche, à moins que ce traitement ne reçoive l'accord exprès des intéressés. A défaut, compte tenu du caractère sensible de ces données, le traitement ne peut intervenir que dans l'intérêt des personnes concernées, s'il est autorisé par un décret en Conseil d'Etat, pris sur proposition ou avis conforme de la C.N.I.L. Comme pour l'alinéa précédent, le Sénat a apporté à ces dispositions une amélioration d'ordre rédactionnel.

La Commission a *adopté*, sur l'article 28, deux amendements apportant une correction formelle présentés par la rapporteure (**amendements n^os^ 7 et 8**).

Article 29-1 de la loi du 6 janvier 1978

Application de la loi du 17 juillet 1978 aux fichiers informatiques nominatifs

Aux termes de l'article 29 de la loi du 6 janvier 1978, toute personne effectuant un traitement d'informations nominatives s'engage, de ce fait, vis-à-vis des personnes concernées, à prendre les mesures nécessaires pour empêcher leur communication à des tiers non autorisés. L'article 4 de cette même loi précise que : *« sont réputées nominatives les informations qui permettent sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent ».*

L'articulation de ces dispositions avec l'article premier de la loi du 17 juillet 1978, qui autorise la communication des documents administratifs non nominatifs aux tiers, est actuellement problématique. L'examen de la jurisprudence de la C.A.D.A. et de celle du Conseil d'Etat fait apparaître qu'un document considéré comme nominatif par la loi du 6 janvier 1978 et qui, de ce fait, n'est pas communicable aux tiers en application de cette loi, serait communicable, en revanche, au titre de la loi du 17 juillet 1978. Cette contradiction résulte du fait que, selon la C.A.D.A. et le Conseil d'Etat, le caractère nominatif d'un document ne provient pas de l'existence dans ce document d'éléments d'identification, mais d'éléments d'appréciation sur la personne ou de description du comportement d'une personne.

Cette différence dans l'appréciation du caractère nominatif d'un document a des effets regrettables. C'est ainsi qu'un document administratif qui permet l'identification d'une personne est communicable aux tiers au titre de la loi du 17 juillet 1978 s'il figure sur un support papier, alors qu'il ne l'est pas s'il figure dans un fichier informatique, puisque, dans ce cas, les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 s'appliquent de façon exclusive (Conseil d'Etat, 19 mai 1983, Bertin). Il est nécessaire de mettre fin à une situation dans laquelle la satisfaction du droit d'accès aux documents administratifs dépend du support de ces documents.

Le projet de loi lève cet obstacle à la liberté d'accès aux documents administratifs en insérant un nouvel article 29-1 qui permet de communiquer des documents issus de fichiers informatiques à caractère nominatif à des tiers autres que ceux autorisés par la décision d'approbation ou de déclaration du traitement, s'ils peuvent se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ou de celles de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

On observera que l'adoption de cette disposition exonère de la responsabilité pénale du maître du fichier, prévue par l'article 226-17 du code pénal, qui punit d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et de 2 000 000 F d'amende le fait de procéder à un traitement informatisé d'informations nominatives sans avoir pris les précautions destinées à éviter leur communication à des tiers non autorisés. Il est évident que ces dispositions n'auront plus lieu de s'appliquer si les informations nominatives sont communiquées au titre de l'accès aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978.

Le nouvel article 29-1 donne, en outre, compétence à la C.A.D.A. pour émettre un avis, en application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, sur le caractère communicable au tiers des documents administratifs résultant de traitements automatisés d'informations nominatives. Toutes les questions relatives à l'accès aux documents administratifs relèveront désormais d'une même autorité, de telle sorte que les citoyens n'aient dans leurs démarches qu'un seul interlocuteur et que l'interprétation des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs soit unifiée.

Article 33-1 de la loi du 6 janvier 1978

Décret d'application du chapitre relatif à la collecte, à l'enregistrement et à la conservation des informations nominatives

Aux termes de l'article 33-1, inséré par le projet de loi dans la loi du 6 janvier 1978, les modalités d'application du chapitre relatif à la collecte, à l'enregistrement et à la conservation des informations nominatives feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la C.N.I.L.

Article 40-3 de la loi du 6 janvier 1978

Traitement des données nominatives à des fins médicales

L'article 40-3 figure dans le chapitre V *bis* de la loi du 6 janvier 1978 qui concerne les traitements automatisés de données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé.

L'article 40-3 de la loi informatique et libertés prévoit que les membres des professions de santé, nonobstant les règles relatives au secret professionnel, peuvent transmettre les données nominatives qu'ils détiennent dans le cadre d'un traitement automatisé de données autorisé.

Si ces données permettent l'identification des personnes, elles doivent être codées avant leur transmission, sauf si une particularité de la re-

cherche exige qu'elles soient conservées sous leur forme initiale. L'absence de codage doit faire l'objet d'une demande d'autorisation à la C.N.I.L. précisant la justification scientifique et technique de la dérogation. Enfin, les données transmises ne peuvent être conservées sous une forme nominative au-delà de la durée nécessaire à la recherche, sauf autorisation motivée de la C.N.I.L., donnée après avis du comité consultatif pour le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé.

La rédaction actuelle de l'article 40-3 applique ainsi aux données médicales le principe du « droit à l'oubli » tel qu'il résulte de l'article 28. Il apparaît donc logique de transposer à l'article 40-3 les modifications qui tiennent compte de la distinction entre la finalité initiale du traitement informatisé et le traitement ultérieur à des fins de recherche.

Le projet de loi prévoit que la demande d'autorisation de transmission de données non codées doit comporter la justification scientifique et technique de cette opération, ainsi que l'indication de la durée nécessaire à la recherche. Il précise qu'à l'issue de ce délai, les données peuvent être conservées et traitées dans les conditions fixées par l'article 28. L'application de cette dernière disposition rendant inutile le système d'autorisation de conservation prévu par le texte actuel, celui-ci est supprimé par le projet de loi.

Article 45 de la loi du 6 janvier 1978

Protection des données nominatives ne figurant pas dans un fichier informatique

L'article 45 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit que les articles 25, 26, 27, 29, 30, 31 et 33 relatifs à la collecte, l'enregistrement et la conservation des informations nominatives sont applicables aux fichiers non automatisés ou mécanographiques à l'exception de ceux utilisés dans le strict exercice du droit à la vie privée.

Le projet de loi insère dans cette liste une référence aux articles 28 et 29-1 afin d'affirmer que la protection des données nominatives et l'accès à ces données concernent tous les fichiers, qu'ils soient informatiques ou non. L'extension à ces derniers supports des règles de protection applicables aux traitements automatisés est d'ailleurs prévue par la directive du 24 octobre 1995.

La Commission a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

(art. 226-20 du code pénal)

Peines applicables à la consommation et au traitement irréguliers des informations nominatives

L'article 7 procède à une adaptation des dispositions de l'article 226-20 du code pénal qui punit d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende le fait de conserver sans l'accord de la C.N.I.L. des informations nominatives au-delà de la durée prévue par la demande d'avis ou la déclaration.

La conservation de ces informations étant désormais autorisée, sous certaines conditions, par la nouvelle rédaction de l'article 28 de la loi du 7 janvier 1978, l'article 7 du projet de loi précise que la sanction ne s'applique pas lorsque la conservation de ces données s'effectue à des fins de recherche dans les conditions prévues par la loi. En revanche, la sanction prévue par le code pénal s'applique lorsque le traitement à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques n'a pas été autorisé dans les conditions prévues par la loi. Le Sénat a modifié la rédaction de l'article 226-20 pour l'harmoniser avec celle du nouveau code pénal.

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8

(Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs)

Définition de la notion de documents administratifs et régime applicable à la communication de ces documents, extension du champ de compétence de la commission d'accès aux documents administratifs

Article 1er de la loi du 17 juillet 1978

Suppression de la notion de document à caractère nominatif et définition de la notion de document administratif

1) Le projet de loi modifie d'abord le premier alinéa de l'article 1er pour substituer la notion de « document non communicable » à la notion de « document nominatif ».

La notion de document nominatif n'est, en effet, pas pertinente et prête à confusion. Elle semble indiquer qu'un document administratif ne

peut être communiqué aux tiers dès lors qu'il nomme une personne. Or, la C.A.D.A. et le Conseil d'Etat n'ont jamais justifié les refus de communication de documents administratifs par le fait que ces documents sont nominatifs, mais se fondant sur leur contenu. Ainsi, les documents qui portent une appréciation personnelle, décrivent le comportement d'une personne, risquent de porter atteinte au secret de la vie privée, les dossiers personnels et médicaux, enfin, ne sont pas communiqués aux tiers. Le projet de loi consacre donc cette jurisprudence solidement établie par le Conseil d'Etat et la C.A.D.A.

On observera que la modification proposée est, en outre, cohérente avec les dispositions du nouvel article 29-1 de la loi du 6 janvier 1978, introduites par l'article 6 du projet de loi, qui permettent la communication des données à caractère personnel contenues dans un fichier informatique, dès lors qu'elles entrent dans les cas où leur communication est prévue par la loi du 17 juillet 1978.

2) Le second alinéa prévoit que sont considérés comme documents administratifs tous dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions. Il précise que ces documents peuvent avoir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels ou de traitements automatisés d'informations non nominatives.

Le projet complète cette définition en y ajoutant les « documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus sans un traitement automatisé spécial ». S'il est très positif que le projet de loi prenne en compte les hypothèses où le document n'existe que sous une forme informatique, on comprend qu'il ne puisse être envisagé d'imposer aux autorités administratives des opérations informatiques complexes pour satisfaire au droit à la communication. Cependant, la référence à la notion de traitement automatisé d'usage spécial peut paraître excessivement restrictive. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à viser les documents pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant (**amendement n° 10**).

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que les documents considérés comme administratifs sont communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes chargés de la gestion d'un service public.

Le projet de loi reprend ces dispositions à l'article premier afin de regrouper l'ensemble des éléments qui définissent le caractère administratif d'un document. Le Sénat a apporté une modification qu'il a présentée comme rédactionnelle en visant les organismes de droit public ou de droit privé chargés d'une mission de service public alors que le projet de loi, reprenant les termes actuels de la loi du 17 juillet 1978, faisait référence aux organismes chargés de la gestion d'une service public. Cette modification semble malencontreuse compte tenu de la jurisprudence administrative qui existe déjà en la matière (T.A. de Lyon, 30 avril 1981, Alurely c/ Agence d'urbanisme de la communauté urbaine). La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure revenant sur ce point aux dispositions initiales du projet de loi (**amendement n° 9**).

Le projet de loi énumère ensuite les documents qui ne sont pas considérés comme des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et échappent donc à l'obligation de communication.

— Il s'agit d'abord des avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives. On observera que, dans sa rédaction actuelle, l'article premier de la loi du 17 juillet 1978 exclut déjà de son champ d'application les avis du Conseil d'Etat et ceux des tribunaux administratifs. En faisant référence aux avis des juridictions administratives, le projet de loi vise également les avis des cours administratives d'appel, instituées par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.

— Le projet de loi fait ensuite référence aux documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières. Les mesures d'instruction, les rapports et les diverses communications de la Cour des comptes se trouvent ainsi exclues des dispositions sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

— Sont également visées les propositions, rapports et travaux des chambres régionales des comptes, couverts par le secret professionnel en vertu de l'article L. 241-6 du code des juridictions financières. En préservant la confidentialité des travaux des chambres régionales des comptes, le projet de loi interdit la communication des lettres d'observations provisoires adressées par la chambre dans le cadre du contrôle des comptes publics. Il revient ainsi sur la jurisprudence administrative qui considère que les avis émis par les chambres régionales des comptes dans le cadre de la procédure de contrôle budgétaire, de même que les lettres d'observation adressées dans le cadre du contrôle de gestion sont communicables (T.A. de Montpellier, 14 février 1992, Esparza c/Commune de Pont-Saint-Esprit). Il paraît cependant justifié de préserver la confidentialité de ces documents dans la mesure où ils s'intègrent dans une procédure contradictoire, destinée à préserver les droits de la défense : la lettre d'observation provisoire permet à l'ordon-

nateur ou au responsable de l'organisme contrôlé de répondre par écrit à ses observations.

— Enfin, il est précisé que les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur ne sont pas communicables. Il s'agit d'un ajout important à l'état du droit, confortant l'indépendance du Médiateur. Ces documents contiennent des informations confidentielles nécessaires à une bonne instruction de la réclamation, dont la publicité pourrait contrarier l'issue positive. La communication des courriers du Médiateur est de nature à empêcher ce dernier de proposer des solutions originales dans le cadre d'une médiation engagée avec une autorité administrative.

Article 2 de la loi du 17 juillet 1978

Obligation de communication du document par l'autorité administrative saisie

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi modifiait l'article 2 pour obliger les autorités mentionnées à l'article premier à communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande. Le Sénat a modifié cet alinéa en supprimant la référence à la détention des documents par une autorité administrative. Or cette précision est importante car la jurisprudence administrative permet actuellement à une autorité administrative de ne pas communiquer les documents dont elle n'est pas l'auteur, alors même qu'elle les détient (C.E., 22 mai 1995, procureur de la République près le T.G.I. de Lille).

Il est nécessaire de revenir sur cette interprétation qui restreint la portée du droit à la communication. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure étendant l'obligation de communication à tous les documents détenus par une administration, que cette dernière en soit ou non l'auteur (**amendement n° 11**).

Le projet de loi insère, par ailleurs, un deuxième alinéa à l'article pour consacrer la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'administration n'est pas tenue à communiquer les documents inachevés ou préparatoires à une décision administrative (C.E., 11 février 1983, Alureli). Or, la rédaction adoptée par le Sénat indique que le droit à communication ne s'applique pas aux documents préparatoires parce qu'ils sont des documents inachevés. Les documents préparatoires sont pourtant considérés par la jurisprudence administrative comme des documents achevés mais ils ne sont pas communicables tant que la décision à laquelle ils se rapportent est en cours d'élaboration (C.E., 16 juin 1989, Banque de France). L'autonomie de l'action de l'administration doit être en effet préservée lorsqu'elle prépare une décision afin qu'elle puisse modifier ses projets, à l'abri des pres-

sions susceptibles de s'exercer au cours de cette phase d'élaboration. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure permettant de distinguer les documents inachevés des documents préparatoires (**amendement n° 12**).

Cet alinéa précise, en outre, que le droit d'accès cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou lorsqu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Il inscrit ainsi dans la loi un principe bien établi par la jurisprudence (C.E., 11 décembre 1991, Thiney). Le Sénat a souhaité ajouter que le droit à communication ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre « d'un contrat de prestation de service ». La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à préciser que ces contrats sont exécutés pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées, afin de faire référence aux documents que l'administration réalise pour le compte de tiers, comme les notes établies par les postes d'expansion économiques pour le compte des entreprises ou les études élaborées par l'I.N.S.E.E. (**amendement n° 13**).

Enfin, le projet de loi insère un troisième alinéa qui prévoit une dernière exception au droit de la communication en permettant à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, « notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ». Il inscrit dans la loi un principe établi par la jurisprudence administrative (C.E., 13 novembre 1992, commune de Louviers).

Article 4 de la loi du 17 juillet 1978

Modalités d'exercice de l'accès aux documents

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 définit les modalités de consultation des documents administratifs. Ces dispositions sont modifiées par le projet de loi.

La consultation peut s'exercer sur place gratuitement, si la préservation du document le permet. Elle peut aussi s'effectuer par la délivrance d'une copie, mais la reproduction ne doit pas nuire à la conservation du document. Le projet de loi précise que la copie est fournie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration. Cette précision permettra à l'administration de délivrer des documents enregistrés sur support informatique. Il est précisé que la copie fournie doit être intelligible pour le citoyen qui exerce le droit à la consultation. Les frais de la reproduction restent à la charge du demandeur mais ils sont allégés car ils ne couvrent plus, comme dans le système antérieur, le coût réel *des charges de fonctionnement* (qui inclut les frais de l'envoi postal au demandeur, C.E.,

26 octobre 1988, Lalande). Le projet de loi précise en effet que ces frais ne peuvent excéder le coût de la reproduction dans des conditions prévues par décret.

Après que la rapporteure eut indiqué que l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 comportait des dispositions similaires, M. Patrice Carvalho a *retiré* son amendement prévoyant que le refus d'accès aux documents administratifs devait être notifié au requérant dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande.

Article 5 de la loi du 17 juillet 1978

Attributions de la commission d'accès aux documents administratifs

Le projet de loi modifie l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 qui définit les attributions de la C.A.D.A.

En premier lieu, il étend les compétences de la C.A.D.A. à l'application de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. La C.A.D.A. émettra des avis lorsqu'elle sera saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour consulter les documents d'archives publiques. Les délais de consultation de ces documents ne sont pas modifiés par le projet de loi. Ils peuvent être consultés sans condition de délai si leur communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques. Dans le cas contraire, le délai général de consultation est de 30 ans, tandis que l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 définit des délais spéciaux pour certains documents, qui peuvent aller jusqu'à cent ans à compter de la date de l'acte.

La C.A.D.A. sera compétente pour connaître des litiges touchant à la consultation des catégories d'archives mentionnées au 1° et au 2° de l'article 3 de la loi sur les archives publiques. Il s'agit des documents procédant de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics, des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public. On observera que cette extension de compétence conduira la C.A.D.A. à se prononcer sur les questions touchant à la consultation de documents émanant d'entreprises publiques ou d'organismes privés chargés d'une mission de service public, qui n'ont pas un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Parmi les archives publiques, les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels restent cependant exclus de la compétence de la C.A.D.A. Cette restriction vise à éviter un conflit de compétence entre la juridiction administrative, qui se prononce sur les refus de communication de documents pour lesquels la C.A.D.A. est consultée et la juridiction judiciaire

compétente pour les litiges nés des refus de communication de documents produits par les officiers ministériels.

Dans la même logique, les pièces de procédure judiciaire archivées devraient également être exclues de l'extension de compétence de la C.A.D.A. On rappellera que ces documents peuvent être consultés par les citoyens, soit à l'expiration du délai de cent ans prévu par l'article 7 de la loi sur les archives, soit avant ce délai, si l'administration des archives l'autorise comme le prévoit l'article 8. Or, la saisine de la C.A.D.A. par toute personne qui rencontrerait des difficultés pour consulter des pièces de procédure judiciaire archivées soulèverait une difficulté au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

Le juge administratif a constamment affirmé que les litiges nés de la communication des pièces de procédures judiciaires intéressent le fonctionnement du service public de la justice et relèvent de la seule compétence du juge judiciaire (C.E., M. Albert Bertin, 9 février 1983). L'article R 156 du code de procédure pénale dispose, en effet, que c'est le procureur de la République ou le procureur général qui décide de la communication de ces pièces. Dès lors que la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction actuelle, ne s'applique pas à ces pièces, que la C.A.D.A. n'a pas à se prononcer sur leur communication qui relève de la seule autorité judiciaire, il ne semble pas justifié de lui donner compétence lorsque ces pièces deviennent des documents d'archives.

On ajoutera que le principe de la séparation des pouvoirs a valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel n° 86-224 DC du 23 janvier 1987). Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire recouvrent non seulement les libertés individuelles, le droit de propriété, l'état et la capacité des personnes mais encore le fonctionnement du service public de la justice. Donner compétence à une autorité administrative pour se prononcer sur la communication de pièces de procédure judiciaire pourrait être considéré comme portant atteint au principe de la séparation des pouvoirs. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure excluant de la compétence de la C.A.D.A. les documents judiciaires (**amendement n° 14**). Si le citoyen se heurte à un refus de consultation de la part de l'administration des archives, il saisira l'autorité judiciaire afin qu'elle se prononce sur la question.

Le projet de loi précise, par ailleurs, que la C.A.D.A. est obligatoirement saisie avant qu'un recours contentieux ne soit formé. Cette règle était déjà affirmée par la jurisprudence (C.E., Mme Commaret, 19 février 1982) et par le décret n° 88-485 du 28 avril 1988. S'agissant d'une condition essentielle pour l'exercice d'une liberté publique, il semble légitime de lui donner valeur législative.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 5 confère un véritable pouvoir de proposition à la C.A.D.A. sur toutes les questions touchant à l'application du titre I de la loi du 17 juillet 1978 et des dispositions de la loi sur les archives publiques pour l'application desquelles elle reçoit compétence. De sa propre initiative ou à la demande de l'autorité compétente, elle peut proposer des modifications de ces textes et toute réforme susceptible de renforcer le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs et aux archives publiques. Elle pourra ainsi exercer un rôle de conseil à l'égard des autorités administratives, similaire à celui du Médiateur de la République.

Le troisième alinéa indique enfin que la C.A.D.A. établit chaque année un rapport annuel public. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que le rapport doit retracer les principales difficultés rencontrées par les demandeurs. Jugeant le rapport actuel de la C.A.D.A. suffisamment détaillé, le Sénat a supprimé cette précision. Il est souhaitable que les obstacles à l'exercice d'une liberté publique soient relevés par l'organisme qui protège cette liberté. La Commission a donc *adopté* deux amendements identiques, l'un de la rapporteure (**amendement n° 15**) et l'autre de M. Patrice Carvalho rétablissant les dispositions supprimées par le Sénat.

Article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978

Extension de la compétence de la C.A.D.A. aux lois spéciales

Cet article simplifie le droit existant en étendant la compétence de la C.A.D.A. aux documents dont le régime de communication est régi concurremment par un texte spécial et la loi du 17 juillet 1978. Il s'agit :

— des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux, dont toute personne physique ou morale peut demander la communication en vertu de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ;

— de la liste électorale, dont tout électeur, tout candidat, tout parti ou groupement politique peut prendre communication ou demander copie en application de l'article L. 28 du code électoral ;

— des extraits de rôles ou des certificats de non-inscription au rôle pour les impôts locaux et taxes annexes que toute personne peut obtenir si elle en fait la demande en application de l'article L. 104, alinéa b, du livre des procédures fiscales ;

— des statuts et déclarations des associations dont toute personne peut prendre connaissance en application de l'article 5 de la loi du 1er juillet

1901, de l'article 2 du décret du 16 août 1901 et de l'article 79 du code civil d'Alsace-Lorraine ;

— du registre où sont inscrites les acquisitions de la commune réalisées au titre d'un droit de préemption et du registre des contributions exigées dans le cadre des zones d'aménagement concerté en application des articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme.

La C.A.D.A. exerce ses compétences dans les conditions définies à l'article 5, c'est-à-dire qu'elle doit obligatoirement être saisie avant qu'un recours ne puisse être formé.

On notera que la communication des documents cadastraux est également régie par la loi du 17 juillet 1978 et la loi du 7 messidor an II. Bien que cette loi ait été abrogée par la loi du 3 janvier 1979, le droit à la communication qu'elle a institué continue de s'appliquer en raison de la jurisprudence du Conseil d'Etat (C.E., 12 juillet 1995, M. Altimir). La compétence de la C.A.D.A. n'est pas cependant étendue aux documents cadastraux compte tenu de la fréquence des demandes et du fait que leur communication ne suscite aucune difficulté.

En revanche, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le projet de loi ne donne pas compétence à la C.A.D.A. pour les tableaux rectificatifs des listes électorales mentionnés à l'article R.16 du code électoral, qui relève également de la loi du 17 juillet 1978, alors qu'il l'étend aux listes électorales. La compétence de la C.A.D.A. devrait être également étendue aux documents visés à l'article L. 68 du code électoral, c'est-à-dire aux listes d'émargement des bureaux de vote qui sont jointes aux procès-verbaux des opérations de vote et communicables à tout électeur pendant un délai de dix jours à compter de l'élection. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure faisant référence aux articles L. 68 et R. 16 du code électoral (**amendement n° 18**).

La compétence de la C.A.D.A. devrait être également étendue aux listes des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés car ces listes, établies par la direction des services fiscaux, sont tenues à la disposition des contribuables qui relèvent de leur compétence territoriale en vertu du troisième alinéa de l'article L. 111 du livre des procédures fiscales. Tel est l'objet de l'amendement présenté par la rapporteure, que la Commission a *adopté* (**amendement n° 19**).

Enfin, le projet de loi étendant la compétence de la C.A.D.A. au budget des communes visé à l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, il est souhaitable d'étendre sa compétence à tous les documents budgétaires qui sont communicables en application du code gé-

néral des collectivités territoriales. La rapporteure a présenté un amendement ayant cet objet, que la Commission a *adopté* (**amendement n° 17**).

Par ailleurs, l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 disposent que les documents administratifs ne sont communicables que sous réserve de certaines exceptions prévues à l'article 6. Celles-ci visent des intérêts institutionnels tels que le secret de la défense nationale, et des intérêts privés, notamment le secret de la vie privée. Il ressort de la jurisprudence de la C.A.D.A. que ces exceptions au principe de la communication sont applicables aux documents régis par une loi spéciale, désormais visés à l'article 5-1. Ainsi, en application des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, les listes électorales communicables à tout électeur, ne le sont, au titre de la loi du 17 juillet 1978, qu'après occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée (C.A.D.A., 18 juillet 1991, préfet de l'Eure).

Il est souhaitable de préciser expressément à l'article 5-1 que la C.A.D.A. exerce ses compétences dans les conditions définies à l'article 2, c'est-à-dire sous réserve des exceptions prévues par l'article 6. Un renvoi à l'article 5 permettra également de ne pas donner suite aux demandes abusives. Tel est l'objet de l'amendement présenté par la rapporteure, que la Commission a *adopté* (**amendement n° 16**).

Articles 6 et 6 *bis* de la loi du 17 juillet 1978

Documents administratifs non communicables

On sait que le projet de loi a substitué à l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, à la notion de document nominatif, celle de document non communicable. De ce fait, les articles 6 et 6 *bis* doivent être refondus. L'article 6 *bis*, qui permettait la communication de documents nominatifs aux personnes concernées, est abrogé. Quant à l'article 6, il est réécrit pour distinguer les documents qui ne sont communicables à personne de ceux qui ne sont communicables qu'aux personnes concernées.

Pour les documents qui ne peuvent faire l'objet d'aucune communication, le projet reprend et améliore la liste établie par le texte en vigueur : il s'agit des documents dont la consultation porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique, à la monnaie ou au crédit public, des documents concernant le déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou les opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente, des documents relatifs à la recherche des infractions fiscales et douanières par les services compétents, ou de façon générale des documents dont la

consultation porterait atteinte aux secrets protégés par la loi. A titre d'exemple, les principaux types de secrets protégés par la loi sont le secret professionnel (protégé par l'article 378 du code pénal), le secret en matière fiscale, c'est-à-dire les informations recueillies par les services fiscaux à l'occasion des opérations d'établissement, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux (protégées par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales) et le secret en matière de filiation. Le projet complète cette liste en mentionnant le risque d'atteinte à la sécurité des personnes qui rejoint en fait la notion de sécurité publique.

Le deuxième paragraphe précise, en s'inspirant de la jurisprudence de la C.A.D.A. et du Conseil d'Etat, que ne sont communicables qu'aux intéressés les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée, des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, ceux portant exclusivement sur des faits personnels, ceux qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, enfin, ceux faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation du comportement pourrait lui porter préjudice.

Le projet de loi reprend également à l'article 6 une disposition figurant actuellement à article 6 *bis*, qui précise que les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne.

Article 13 de la loi du 17 juillet 1978

Sélection des données nominatives informatisées présentant un intérêt de recherche

L'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction actuelle, dispose que le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables ne fait pas obstacle au droit à communication desdits documents.

Le projet de loi complète cet article par un deuxième alinéa précisant que les documents non communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 peuvent être communiqués aux termes des délais et dans les conditions prévues par les articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. Le Sénat a supprimé cet alinéa en faisant valoir, d'une part, qu'il convenait de ne pas laisser entendre que la nature des documents changeait en fonction de la loi qui leur est appliquée et, d'autre part, que la notion de document non communicable n'avait pas de sens en matière d'archives, tout document étant par principe communicable sous réserve des délais prévus par la loi.

Cependant, le projet de loi a pour but d'organiser une meilleure articulation des trois lois portant sur la transparence qui, en l'état actuel, sont, à certains égards, contradictoires. Il semble donc utile de préciser, par un renvoi à la loi sur les archives, que le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs, qui peut être temporairement écarté en application de la loi du 17 juillet 1978, pourra s'exercer ultérieurement dans les conditions prévues par la loi du 3 janvier 1979. La Commission a donc *adopté* deux amendements identiques de la rapporteure (**amendement n° 20**) et de M. Patrice Carvalho ayant cet objet.

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 8

(art. L. 140-9 du code des juridictions financières)

Rapport de vérification et avis des comités départementaux et régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure visant à exclure du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 les rapports de vérification et les avis des comités régionaux et départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale, documents qui sont assimilables à des mesures d'instruction et peuvent contenir des informations couvertes par le secret de la vie privée ou commerciale (**amendement n° 21**).

Article 9

(Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives)

Tri des informations nominatives dans le cadre de traitements informatisés en vue de leur conservation ou de leur destruction

Les modalités de tri de la loi du 3 janvier 1979 sont modifiées pour prendre en compte les documents de type informatique et le critère de tri introduit par la loi informatique et liberté.

1° L'article 4 de la loi du 3 janvier 1979 prévoit un tri des documents émanant des services, établissements et organismes qui les ont produit ou reçus, après leur période d'utilisation courante, au moment où ils entrent dans le champ des archives publiques. Les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique sont détruits, les autres sont destinés à être conservés. Le projet de loi étend le tri aux documents mentionnés par le nouvel article 4-1 de la loi sur les archives, c'est-à-dire aux documents in-

formatiques. Ces derniers sont conservés sur la base du critère retenu par la loi du 6 janvier 1978, à savoir l'intérêt historique, statistique ou scientifique.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure rectifiant une erreur matérielle (**amendement n° 22**).

2° L'article 4-1 proposé fait référence à la loi du 6 janvier 1978. Par analogie, l'article 28 de la loi informatique et liberté, modifié par l'article 6 du projet de loi, se réfère à l'article 4-1 de la loi sur les archives. Les traitements automatisés d'informations nominatives conservées au-delà de la durée prévue par le traitement initial sont archivés sous cette forme nominative si ces informations présentent un intérêt historique, statistique ou scientifique.

Le dernier alinéa de l'article 4-1 prévoit, comme l'article 4 le fait pour les autres documents administratifs, que les données informatiques dénuées d'intérêt sont détruites après accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrice Carvalho précisant que la détermination des catégories d'informations destinées à la destruction nécessite, outre l'accord de l'autorité les ayant produites ou reçues et de l'administration des archives, celui de la C.N.I.L. La rapporteure a estimé que cette intervention supplémentaire risquerait d'alourdir considérablement la procédure et d'appauvrir les travaux historiques ultérieurs.

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la transparence financière

Article 10

Mise à disposition des comptes des associations subventionnées

Aux termes de cet article, les autorités administratives dotées de la personnalité morale et les organismes ayant un budget annuel supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat et bénéficiant d'aides ou de subventions publiques supérieures à un seuil fixé par ce décret doivent mettre à la disposition du public leurs comptes. Le décret détermine la nature et le contenu des documents visés, ainsi que les modalités de consultation de ces documents.

Le Sénat a considérablement restreint la portée de cet article. Il en a tout d'abord critiqué le caractère imprécis, l'article 10 ne lui semblant pas définir de manière suffisamment claire les comptes qui devraient être mis à la disposition du public.

Il a ensuite estimé que les autorités administratives étaient déjà soumises à l'obligation prévue par l'article 10. Il a, en effet, souligné que les comptes de l'Etat et ceux des collectivités territoriales étaient soumis à un régime de publicité. Il a ensuite considéré que la loi de financement de la sécurité sociale satisfaisait aux exigences de transparence financière dans le domaine de la protection sociale, jugeant que les caisses locales de sécurité sociale n'avaient pas à mettre leurs comptes à la disposition du public. On observera cependant, que le Sénat a passé sous silence le fait, qu'en se référant aux autorités administratives mentionnées à l'article 1er, l'article 10 impose aux personnes morales chargées de la gestion d'un service public administratif une obligation de transparence qui n'existe pas à l'heure actuelle.

En ce qui concerne les organismes ayant un budget significatif et bénéficiant d'aides ou de subventions publiques, le Sénat a soustrait les entreprises de l'obligation de transparence au motif que de nombreuses dispositions les obligent déjà à publier leurs comptes. Les sociétés commerciales, par exemple, sont tenues de déposer leurs documents comptables afin qu'ils figurent en annexe au registre du commerce et des sociétés en vertu de l'article 54 du décret n° 84-406 du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés.

Pour toutes ces raisons, le Sénat a décidé de n'inscrire dans cet article l'obligation de mise à disposition de leurs comptes que pour une seule catégorie d'organismes. Il s'agit des associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 visées à l'article 29 bis de la loi n° 84148 du 1 er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises. Cet article dispose que « toute association ayant reçu annuellement de l'Etat ou de ses établissements publics ou des collectivités locales une subvention dont le montant est fixé par décret (un million de francs en vertu du décret n° 93-568 du 27 mars 1993) doit établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont précisées par décret ». Le Sénat a complété cet article pour prévoir que le bilan et le compte de résultat doivent être déposés à la préfecture où se situe le siège de l'association pour pouvoir y être consultés.

La rédaction proposée par la seconde assemblée restreint trop considérablement l'obligation de transparence financière que le projet de loi proposait d'imposer pour l'utilisation de l'argent public. Cette obligation découle pourtant directement de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui dispose que les citoyens ont le

droit de suivre l'emploi des deniers levés par une contribution publique. Il ressort clairement de ce principe que le droit de regard du citoyen ne s'arrête pas aux seuls comptes des collectivités publiques mais englobe également les comptes des personnes morales bénéficiant de deniers publics.

Le principe de la mise à disposition des comptes des autorités administratives et des organismes subventionnés doit être rétabli. Cependant, les modalités de la mise à disposition des comptes au public pourraient être davantage précisées : la mise à disposition doit en effet prendre une forme différente selon qu'elle s'impose à une autorité administrative ou à un organisme subventionné.

En ce qui concerne les comptes des autorités administratives dotées de la personnalité morale, il paraît opportun de prévoir que ces documents sont communicables aux citoyens au titre de la loi du 17 juillet 1978, en précisant qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera quels types de comptes peuvent ainsi être communiqués.

S'agissant des organismes subventionnés, il est nécessaire que le décret en Conseil d'Etat fixe non pas un mais plusieurs seuils de subvention et de budget, adaptés à la nature et à la taille des différents types d'organismes, associations ou entreprises. En outre, le principe de transparence financière en matière d'argent public implique que ces organismes mettent également à la disposition du public un compte d'emploi des aides ou des subventions publiques qui leur ont été versées.

Il convient ensuite de régler la question des modalités d'accès des citoyens à ces documents. L'article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique dispose que tout adhérent ou donateur d'une association faisant appel à la générosité publique peut consulter sur place les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public. L'extension à tous les citoyens d'un mécanisme de publicité justifié pour les seuls adhérents et donateurs ferait peser un risque d'intrusion systématique sur ces organismes. Il est donc préférable que les comptes d'emploi soient déposés auprès de la collectivité qui a versé la subvention. Ces comptes pourront ensuite être communiqués aux citoyens qui en feraient la demande.

Tels sont donc les critères retenus dans l'amendement présenté par la rapporteure donnant pour cet article une nouvelle rédaction que la Commission a *adoptée* (**amendement n° 23**).

Article 11

(art. L. 1117-7 du code des juridictions financières)

Contrôle de la Cour des comptes sur les organismes habilités à recevoir des taxes parafiscales, ou à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire

L'article 11 complète l'article L. 111-7 du code des juridictions financières qui prévoit que la Cour des comptes peut exercer un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, des autres personnes soumises à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne. Il étend ce contrôle aux organismes habilités à recevoir des taxes parafiscales et des cotisations légalement obligatoires, de même qu'aux organismes chargés d'une mission de service public habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

La Cour des comptes exerce déjà son contrôle sur les organismes collectant des taxes parafiscales et des cotisations légalement obligatoires en application de l'article 38 du décret n° 85189 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes. Ace titre, elle examine, par exemple, les comptes des centres techniques de l'industrie financés par des taxes parafiscales ou les organismes d'assurance chômage. L'attribution de cette compétence à la Cour relève du domaine de la loi mais n'a pas été insérée dans la partie législative du code des juridictions financières lors de la codification effectuée en 1994. L'adoption de l'article 11 permettra donc de combler un vide juridique.

Par ailleurs, différentes lois ont créé, à la charge des entreprises, des impositions ou des obligations légales de financement dans certains domaines dont elles peuvent s'acquitter par des dépenses libératoires ou par des versements à des organismes spécialement habilités à les recevoir et qui doivent les affecter à des usages d'intérêt collectif. Tel est le cas de la participation des employeurs à l'effort de construction, des versements au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés et de la taxe d'apprentissage. Les versements les plus importants sont effectués au titre du développement de la formation professionnelle : 16,9 milliards de francs ont ainsi été collectés en 1997.

L'affectation obligatoire des fonds au financement de politiques publiques et la dissociation totale ou partielle du contributeur et du bénéficiaire final justifient l'instauration d'un contrôle pour éviter toute utilisation détournée des sommes collectées. Le projet de loi n'étend cependant le contrôle de la Cour qu'aux seuls organismes collecteurs chargés d'une mission de service public. La rapporteure a présenté un amendement tendant à

supprimer cette restriction et à étendre le contrôle de la Cour à tous les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire, que la Commission a *adopté* (**amendement n° 24**).

Le Sénat a, par ailleurs, complété la rédaction de l'article 11 pour soumettre au contrôle de la Cour les organismes qui perçoivent des impositions de toute nature. Le contrôle de la Cour s'étendra ainsi aux organismes qui bénéficient des contributions votées par le Parlement. Il s'agit des impositions qui figurent à la fin du fascicule « Evaluation des voies et moyens » de la loi de finances. A titre d'exemple, on peut citer les taxes perçues par la chambre nationale de la batellerie artisanale, les cotisations des entreprises cinématographiques perçues par le Centre national de la cinématographie et les redevances cynégétiques perçues par l'Office national de la chasse.

Le contrôle de la Cour englobera donc tous les organismes de droit privé bénéficiant de concours financiers publics ainsi que ceux qui bénéficient de versements imposés par la loi.

La Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12

(art. L. 140-10, L. 241-2-1 et L. 314-18 du code des juridictions financières)

Echanges d'informations entre le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes

Il existe déjà des échanges d'informations entre le parquet des juridictions judiciaires et l'administration des impôts. En application de l'article L. 82 C du livre des procédures fiscales, le ministère public peut communiquer les dossiers produits à l'occasion d'une instance devant les juridictions civiles ou criminelles à l'administration des impôts. Dans le même esprit, l'article L. 101 du livre des procédures fiscales prévoit que l'autorité judiciaire a l'obligation de transmettre à l'administration des finances toute information pouvant faire présumer l'existence d'une fraude fiscale.

Le contrôle de gestion effectué par le juge des comptes doit pouvoir bénéficier de ce type de procédure. Actuellement, les échanges d'informations et de pièces se font dans un seul sens, au bénéfice des juridictions judiciaires. Les juridictions financières sont tenues de fournir à la juridiction judiciaire les pièces qui pourraient donner lieu à une enquête judiciaire, en application de l'article 51 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 pour la Cour des comptes et de l'article 129 du décret du 23 août 1995 pour les chambres régionales des comptes.

Il est souhaitable que la procédure inverse puisse s'appliquer sans que l'article 11 du code de procédure pénale, relatif à la protection du secret de l'instruction n'y fasse obstacle. On observera d'ailleurs que l'article R. 156 du même code permet au procureur de la République ou au procureur général de décider, en toute opportunité, de communiquer des pièces de procédure pénale à des tiers.

Le projet de loi confirme que les communications aux juridictions financières constituent bien une mission légale impartie aux parquets.

I. — Le premier paragraphe de cet article insère dans le code des juridictions financières un nouvel article qui permet au Procureur de la République de transmettre au Procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes.

Il est normal que les fautes de gestion relevées dans le cadre d'une enquête judiciaire puissent déclencher le contrôle de la Cour des comptes : les pièces qui démontrent qu'une telle faute a été commise seront transmises par l'autorité judiciaire à la Cour des comptes afin qu'elle s'acquitte de sa tâche.

Le Sénat a modifié l'emplacement de ce nouvel article afin de le faire figurer après l'article L. 140-1 du code des juridictions financières qui dispose que la Cour des comptes peut se faire communiquer tous documents, quelle que soit leur nature, concernant la gestion des services et des organismes soumis à son contrôle. Il a également modifié l'intitulé de ce paragraphe pour viser les subdivisions appropriées du code des juridictions financières.

II. — Le deuxième paragraphe étend cette procédure de communication de pièces judiciaires aux chambres régionales des comptes. Le Sénat a également modifié l'intitulé du II pour viser les subdivisions appropriées du code des juridictions financières.

III. — Le troisième paragraphe de cet article enfin reprend les mêmes dispositions au bénéfice de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le Sénat a procédé aux mêmes modifications rédactionnelles pour viser les subdivisions appropriées du code des juridictions financières.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13

(art. L. 262-45-1, L. 272-43-1 et L. 250-1
du code des juridictions financières)

**Extension des dispositions de l'article 12
aux territoires d'outre-mer et à Mayotte**

Dans sa rédaction initiale, cet article étendait l'application de l'article 13 à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Mayotte.

Cependant, en application de l'article 77 de la Constitution en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, ses provinces et leurs établissements publics et en application de l'article 74 s'agissant de la Polynésie, une telle extension ne peut résulter que d'une loi organique. Sénat a donc limité l'application de cet article aux communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, à leurs établissements publics et aux organismes soumis à leur contrôle.

La procédure d'échange d'information entre la chambre régionale des comptes et l'autorité judiciaire s'appliquera, par ailleurs, à Mayotte, qui relève de la Chambre régionale des comptes de La Réunion

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

Articles additionnels après l'article 13

(art. L. 3221-10 et L. 4231-7 du code général des collectivités territoriales)

**Exercice des actions appartenant
au département ou à la région par un contribuable**

Sur l'avis favorable de la rapporteure, de MM. Patrice Carvalho, Christophe Caresche et François Colcombet, la Commission a *adopté* deux amendements de M. Arnaud Montebourg étendant au département et à la région l'action en substitution des contribuables applicable à la commune (**amendements n^{os} 25 et 26**). Tout en estimant cohérent que toutes les collectivités locales relèvent du même régime, M. George Tron a fait observer que le projet contenait par ailleurs des dispositions limitant au contraire les recours.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LEURS ADMINISTRATIONS

Article 14 A (nouveau)

Définition de la notion d'autorité administrative

Le Sénat, qui a supprimé l'article premier relatif à la définition des autorités administratives, en a repris les dispositions en tête du Titre II qui concerne le régime des décisions administratives.

Par coordination avec le rétablissement de l'article premier, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à supprimer cet article (**amendement n° 27**).

CHAPITRE PREMIER

Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives

Article 14

Etablissement de la date d'envoi d'un courrier à une autorité administrative par le cachet de la poste

Cet article dispose que la date d'envoi d'une demande, de dépôt d'une déclaration, d'exécution d'un paiement ou de production d'un document auprès d'une autorité administrative est établie par le cachet de la poste, et précise, en outre, que, pour toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai, l'obligation est satisfaite si l'envoi postal est effectué au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi.

Il procède ainsi à une unification des règles de preuve en matière de certification de la date à laquelle est satisfaite une démarche auprès des autorités administratives, alors que l'état actuel du droit laisse subsister des différences d'interprétation en la matière.

Dans certains cas, en effet, la recevabilité d'une demande, d'une déclaration ou d'un paiement sont appréciées en prenant en compte la date de réception de l'envoi par l'autorité destinataire et non sa date d'expédition. Les textes qui imposent une date limite pour effectuer une déclaration ou produire un document ne précisent pas toujours s'ils intègrent ou non les délais d'acheminement des correspondances. Tel est notamment

le cas de l'article L. 33 du code du service national qui vise les demandes de report d'incorporation ou de dispense des obligations de service national actif, ou des articles 86, 91 et 94 du code des marchés publics qui régissent la passation des marchés publics. Il n'existe pas davantage de précisions pour le dépôt de dossiers d'inscription à l'université.

Le projet de loi généralise en fait une règle déjà utilisée par l'administration fiscale, en vertu de la circulaire n° 1388 du 13 juin 1954 du ministère de l'économie, des finances et du budget et par le régime de l'assurance-chômage, en application de la lettre n° 92-117 du 31 décembre 1992 de l'U.N.E.D.I.C.

Cette généralisation était préconisée par le Médiateur de la République (proposition de réforme 97-R 013) qui avait constaté que les U.R.S.S.A.F apprécient la validité de la date de paiement d'une cotisation sociale à la date de la réception du règlement en contradiction avec le principe posé par la circulaire ministérielle du 24 septembre 1984 selon laquelle les règlements adressés à l'U.R.S.S.A.F. par envoi postal sont présumés arrivés dans le délai requis, quelle que soit la date de réception effective, dès lors que le cachet de la poste précède d'un jour au moins la date d'exigibilité.

L'article 14 prévoit, par ailleurs, que l'envoi par un procédé télématique ou informatique permettant d'établir la date d'envoi et homologué à cet effet produit les mêmes effets que l'envoi par la poste.

Le Sénat a apporté à cet article une modification qu'il a présentée comme simplement rédactionnelle. En fait, en prévoyant qu'une personne tenue de respecter un délai pour accomplir une formalité administrative *« peut effectuer cette opération »* au moyen d'un envoi postal ou d'un procédé informatique ou télématique, alors que le projet de loi disposait qu'elle « *peut satisfaire à cette obligation* », il a considérablement réduit la portée juridique de l'article. Il est souhaitable de revenir à la rédaction initiale du projet de loi pour qu'il soit incontestable que les envois, qu'ils se fassent par le biais du service postal ou des nouvelles technologies, permettent de libérer de son obligation une personne qui doit accomplir une démarche avant une date déterminée. La rapporteure a présenté un amendement en ce sens qui a été adopté par la Commission (**amendement n° 28**).

La rédaction initiale de l'article précisait, en outre, qu'il ne peut être satisfait à cette obligation par un tel envoi si une procédure particulière exige la présence personnelle du demandeur. On observera que les dispositions qui imposent une telle obligation se limitent à des domaines précis concernant l'ordre public. Il s'agit de la délivrance de documents d'identification ou de circulation tels que les passeports, les autorisations de sortie pour les mineurs, les titres de séjour pour les étrangers ou bien de la déli-

vrance des autorisations de détention d'armes à feu. Le Sénat ayant supprimé cette précision, la rapporteure a présenté un amendement tendant à la rétablir car elle indique clairement qu'une administration ne peut exiger la présence personnelle du demandeur qu'en vertu d'une disposition particulière. La Commission a *adopté* l'amendement de la rapporteure (**amendement n° 29**).

Enfin, les modalités d'application de l'article 14 seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

La Commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Article 15

(article premier de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales)

Délais d'ordonnancement des astreintes et application de la procédure d'ordonnancement au référé-provision

Cet article a pour objet de réduire les délais d'ordonnancement des sommes dues au titre d'une décision de justice et d'autoriser l'application de la procédure d'astreinte aux décisions du juge des référés accordant une provision.

Il reprend, dans la rédaction adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, des dispositions qui avaient été insérées dans le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, dont l'examen par le Parlement n'était pas arrivé à son terme.

Actuellement, l'article premier de la loi du 16 juillet 1980 dispose qu'une décision juridictionnelle, passée en force de chose jugée et condamnant l'Etat à payer une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, oblige l'Etat à mandater ou à ordonnancer cette somme dans un délai de quatre mois. Le projet de loi ramène ce délai à deux mois. L'efficacité d'une condamnation pécuniaire prononcée par le juge sera renforcée grâce à ce nouveau dispositif qui permet un ordonnancement ou un mandatement plus rapide des sommes dues par l'Etat.

L'article premier de la loi du 16 juillet 1980 dispose en outre que si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs se révélant insuffisant, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles, les ressources nécessaires pour les compléter devant être ordonnancées dans un délai

de six mois à compter de la notification de la décision de justice. Le projet de loi ramène ce délai à quatre mois.

Ces deux modifications ont pour objet de garantir que le bénéficiaire de la chose jugée puisse bénéficier rapidement des sommes que l'Etat est condamné à lui payer. On rappellera qu'en cas d'inertie prolongée, le bénéficiaire de la décision de justice peut, en vertu de l'article premier de la loi du 16 juillet 1980, demander au comptable assignataire de la dépense de procéder au paiement de la somme s'il lui présente la décision de justice.

Le projet de loi réduit également de quatre mois à deux mois le délai d'ordonnancement ou de mandatement des sommes dues au titre des condamnations pécuniaires prononcées contre les collectivités territoriales ou leurs établissements publics en modifiant l'article premier de la loi du 16 juillet 1980. Le défaut d'ordonnancement ou de mandatement de cette somme dans ce délai entraîne, selon cet article, le mandatement d'office de cette somme par le préfet ou l'autorité de tutelle.

Enfin, le projet de loi étend le champ d'application de la procédure d'ordonnancement aux décisions du juge des référés accordant une provision. Le référé-provision a été institué par un décret du 2 septembre 1988 et permet aux créanciers d'obtenir une avance sur les sommes qui leurs sont dues en attendant que leur créance soit déterminée par le juge du principal, lorsque l'obligation correspondante n'est pas sérieusement contestable.

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives

Article 16 A (nouveau)

Identification de l'auteur d'une décision

Le Sénat a supprimé le dernier alinéa de l'article 4 qui prévoit que toute décision administrative doit comporter, outre la signature de son auteur, la mention de ses nom, prénom et qualité. Il en a repris les dispositions sous la forme d'un article additionnel en tête de ce chapitre qui porte sur le régime des décisions administratives.

La rapporteure, jugeant qu'il serait regrettable de rompre la cohérence des dispositions relatives à la levée de l'anonymat dans les relations entre les administrations et les citoyens, a jugé préférable qu'elles soient re-

groupées à l'article 4. La Commission a donc *adopté* l'amendement qu'elle a présenté tendant à supprimer cet article (**amendement n° 30**).

Article 16

Définition de la demande au sens du présent chapitre

Cet article définit la notion de demande au sens du chapitre II du projet de loi, qui est relatif au régime des décisions prises par les autorités administratives. La notion de demande est entendue de façon large car elle recouvre aussi bien les demandes et réclamations initiales que les recours hiérarchiques et les recours gracieux adressés aux autorités administratives.

L'importance de l'article 16 doit être appréciée au regard des nombreux effets juridiques que le projet de loi attache à la présentation d'une demande. Les autorités administratives saisies d'une demande sont tenues de délivrer un accusé de réception (article 17) et de la transmettre à l'autorité administrative compétente (article 18). La demande est susceptible de faire naître une règle de droit, c'est-à-dire une décision implicite d'acceptation ou de rejet, lorsque les autorités administratives gardent le silence pendant deux mois (articles 19 et 20). Le pouvoir de retrait des décisions implicites d'acceptation nées de ces demandes est encadré dans le temps (article 21).

Le second alinéa de l'article 16 exclut cependant du champ d'application des articles 17, 18, 20, 21 et 22 les demandes adressées aux autorités administratives par leurs agents. Seul l'article 19 est applicable à ce type de demande, c'est-à-dire que le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative saisie d'une demande vaut décision de rejet. Ces exceptions sont logiques dans la mesure où le régime juridique des demandes des agents est déjà encadré par les différents textes du droit de la fonction publique.

Le Sénat n'a apporté à cet article qu'une modification d'ordre rédactionnel.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 17

Accusé de réception

Cet article dispose que les autorités administratives doivent délivrer aux auteurs des demandes qui leur sont adressées un accusé de réception dont les conditions de délivrance sont définies par décret en Conseil d'Etat.

L'obligation d'accuser réception des demandes écrites ne s'impose, aujourd'hui, qu'aux services de l'Etat et à ses établissements publics en application de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983. Cet article dispose que les délais de recours ne sont opposables à l'auteur d'une demande qu'à compter de la date de la transmission de l'accusé de réception. En outre il énumère les mentions qui doivent figurer sur l'accusé de réception : indication du service chargé du dossier ou de l'agent à qui l'instruction de la demande a été confiée, du délai au terme duquel la demande est réputée rejetée ou acceptée quand aucune décision expresse n'a été prise et, s'il y a lieu, des délais de recours contre la décision implicite de rejet. Le caractère incomplet ou erroné de ces indications empêchant l'intéressé de faire valoir ses droits, les délais de recours ne peuvent lui être opposés.

Le projet de loi étend l'obligation d'accuser réception à toutes les autorités administratives. Les effets bénéfiques, en termes de transparence et d'information, d'une telle mesure pour les citoyens sont indéniables. L'auteur de la demande est informé, par le biais de l'accusé de réception, que l'autorité administrative a pris connaissance de sa demande. Grâce à cet élément d'information, il lui est plus facile de déterminer sa stratégie contentieuse. L'accusé de réception constitue, en outre, un moyen de preuve qui permet d'établir – sans contestation possible – que l'administration a été saisie de la demande.

L'obligation d'accuser réception s'applique à toutes les demandes, telles qu'elles sont définies à l'article 16 du projet de loi. Il s'agit donc non seulement des demandes initiales – actuellement les seules à donner lieu à un accusé de réception en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui se base sur l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 (29 mars 1991, S.A. Laboratoires Lafon) – mais aussi des réclamations et des recours hiérarchiques ou gracieux. Cette avancée est importante parce qu'il semble souhaitable que l'existence des recours administratifs, qui peuvent et parfois doivent précéder un recours juridictionnel, puisse être établie de manière indiscutable.

L'article 17 du projet de loi prévoit une série d'exceptions à l'obligation d'accuser réception.

Une première exception est de type procédural. Le décret en Conseil d'Etat détermine les cas dans lesquels il n'est pas accusé réception des demandes en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité administrative pour répondre ou lorsque la demande n'appelle pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévu par les lois et règlements.

On observera, par ailleurs, qu'il existe des régimes spéciaux d'accusés de réception, par exemple, la notification des arrêtés de reconduite à la frontière aux étrangers qui doit être effectuée dans un délai de vingt-quatre heures à compter de l'arrêté préfectoral.

Enfin, une autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes qui apparaissent abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère systématique. Cette exception s'inspire des dispositions de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983.

Le projet de loi prévoit que, lorsque l'accusé de réception n'est pas délivré à l'auteur d'une demande alors que l'autorité administrative est tenue de le faire, celui-ci ne peut se voir opposé les délais de recours prévus par le droit administratif. S'il décide d'attaquer la décision née du silence gardé par l'autorité administrative, il peut ainsi le faire à tout moment, et non dans le délai de recours contentieux qui est de deux mois. Cette disposition, inspirée de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983, constitue une véritable sanction pour l'autorité administrative qui a manqué son devoir de transparence et d'information. Le caractère incitatif de cette sanction est évident : l'administration a tout intérêt à accuser réception des demandes qui lui sont adressées si elle ne veut pas être confrontée à des recours pouvant être formés sans condition de délai.

Le Sénat a adopté une disposition, également inspirée par l'article 5 du décret du 28 novembre 1983, appliquant une sanction identique lorsque le caractère irrégulier des conditions de délivrance a empêché le demandeur de faire valoir ses droits. Cette disposition est très favorable à l'auteur d'une demande qui doit bénéficier d'un accusé de réception lui permettant de faire valoir ses droits. Cette obligation sera effectivement satisfaite si l'accusé de réception respecte les conditions de délivrance fixées par le décret en Conseil d'Etat. A la lumière des dispositions du décret du 28 novembre 1983, on peut penser qu'il précisera que l'accusé de réception doit obligatoirement et correctement indiquer, afin que le demandeur puisse faire valoir ses droits, les effets juridiques de la présentation d'une demande à l'administration ainsi que les voies de droit qui sont ouvertes à l'intéressé pour contester la décision.

En faisant référence au caractère irrégulier des conditions de délivrance, la rédaction adoptée par le Sénat reste imprécise et doit être améliorée. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à préciser que les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne comporte pas les indications prévues par un décret en Conseil d'Etat (**amendement n° 31**).

L'article 17 dispose enfin que la sanction de l'inopposabilité des délais de recours ne s'applique pas lorsqu'une décision expresse intervient avant l'expiration du délai au terme duquel naîtra la décision implicite. Ainsi, la diligence de l'administration qui répond de façon expresse à une demande n'est pas sanctionnée. Ce dispositif incite, en outre, les autorités administratives à instruire avec célérité les demandes afin de ne pas provoquer de recours contentieux.

La Commission a *adopté* l'article 17 ainsi modifié.

Article 18

Transmission d'une demande à l'autorité compétente

Cet article prévoit que l'autorité administrative qui est saisie d'une demande pour laquelle elle n'est pas compétente doit la transmettre à l'autorité compétente.

Cette règle de transmission déjà prévue pour l'Etat et ses établissements publics administratifs par l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 se trouve ainsi étendue à toutes les autorités administratives. Il s'agit de ne pas faire pâtir le citoyen d'une éventuelle méconnaissance d'un système administratif complexe comportant de multiples services. Le projet de loi ajoute, ce qui n'était pas prévu par le décret précité, que l'administration qui a reçu la demande doit informer l'auteur de sa transmission.

L'article 18 indique en outre que le délai au terme duquel intervient une décision implicite de rejet, née du silence de l'administration, commence à courir à partir de la date de la réception par l'autorité initialement saisie. Pour les décisions implicites d'acceptation, en revanche, le délai court à compter de la date de réception par l'autorité compétente, qui doit toujours accuser réception de la demande. Cette distinction s'inspire également de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983. Il semble logique d'adopter une solution plus favorable au demandeur, qui pourra ainsi plus rapidement engager un recours contentieux, en cas de décision implicite de rejet. Pour une décision implicite d'acceptation, qui engage davantage l'administration, il n'est pas illégitime que le délai ne courre qu'à compter du moment où le service compétent est effectivement saisi.

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

Article 19

Les décisions implicites de rejet

Aux termes de cet article, le silence de l'autorité administrative, saisie d'une demande, vaut décision implicite de rejet.

Ce principe a été affirmé pour la première fois par un décret du 2 novembre 1864 s'agissant des recours gracieux auprès des ministres. Réaffirmé à plusieurs reprises, il figure actuellement dans l'article 1er du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative. Le Conseil d'Etat le considère comme une simple règle de procédure, à laquelle il peut être dérogé par un acte réglementaire (25 mars 1966, époux Richet). Le Conseil constitutionnel, en revanche, dans sa décision n° 69-54 L du 26 juin 1969, a affirmé : « *Considérant que d'après un principe général de notre droit le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet et, qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative* ». Le projet de loi met donc le droit en conformité avec les exigences posées par le Conseil constitutionnel en prévoyant, qu'en matière de décisions implicites, le rejet constitue la règle tout en habilitant, par le biais de l'article 20, le pouvoir réglementaire à déroger à cette règle par des décrets en Conseil d'Etat.

L'article 19 réduit, par ailleurs, de quatre à deux mois le délai au terme duquel naît la décision implicite de rejet. Il prévoit cependant qu'il peut être dérogé à cette règle lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie. Il revient alors à un décret en Conseil d'Etat de fixer un délai plus long ou plus court.

Le raccourcissement du délai général prend en compte les évolutions sociales et technologiques qui permettent aux autorités administratives de se prononcer rapidement. Le délai antérieur avait en effet été fixé au siècle dernier par le décret du 2 novembre 1864. On observera que cette mesure permet au citoyen d'introduire plus rapidement un recours face à l'inertie de l'administration.

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Article 20

Décisions implicites d'acceptation

Par dérogation à la règle posée par l'article 19, l'article 20 autorise le pouvoir réglementaire à établir des régimes implicites d'acceptation par décret en Conseil d'Etat. Comme pour les décisions implicites de rejet, c'est, en principe, au terme d'un délai de deux mois que le silence de l'administration vaut acceptation d'une demande.

Sur les quelques 4 500 régimes d'autorisation en vigueur, il en existe actuellement près de quatre cent cinquante qui, dans les domaines les plus divers, relèvent de l'accord tacite. On peut notamment évoquer l'octroi des permis de construire et de démolir (articles R. 421-12 et R. 430-7-1 du code de l'urbanisme), l'habilitation d'entreprises à accueillir des jeunes en stage ou à conclure des contrats de qualification (article R. 980-4 du code du travail), l'autorisation de travaux d'aménagement pour des terrains de camping ou pour l'accueil des handicapés. Ces régimes d'autorisation implicite présentent d'indéniables avantages pour les citoyens désireux d'entreprendre l'activité concernée. Ils ne subissent pas les lenteurs de la procédure de décision administrative.

Cependant, les décisions implicites d'acceptation comportent aussi un inconvénient majeur, mis en lumière par une étude du Conseil d'Etat de 1979-1980, qui relève que le bénéficiaire peut *« se targuer d'une sorte d'approbation de la collectivité publique dont la responsabilité se trouve indûment engagée »*. C'est pourquoi ces régimes doivent rester des exceptions, comme le prévoit d'ailleurs le dispositif des articles 19 et 20.

Le réalisme impose en outre de faire varier le délai au terme duquel une décision implicite d'acceptation est susceptible de naître, pour prendre en compte la complexité ou, au contraire, l'urgence d'une procédure. L'article 20 prévoit donc que des dérogations à la règle du délai de deux mois pourront être prévues par décret en Conseil d'Etat instituant le régime d'autorisation implicite. En l'état actuel du droit, des délais plus longs sont prévus pour les opérations complexes. Un délai de six mois est exigé pour l'autorisation d'installer des établissements et des équipements sanitaires (article L. 712-6 du code de la santé publique). Il est de quatre mois pour l'autorisation d'installation des surfaces commerciales ayant une superficie supérieure à 3 000 m² (article 32 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée d'orientation du commerce et de l'artisanat).

Le projet de loi précise, en outre, que les décrets en Conseil d'Etat instituant un régime d'acceptation implicite doivent prévoir des mesures d'information des tiers, lorsque cela est nécessaire. Il s'agit d'organiser la publicité des décisions qui sont les plus susceptibles d'affecter les intérêts des tiers. Ils pourront ainsi former un recours contre la décision, dans le délai de deux mois qui suit la mesure d'information et sauront également que la décision peut être retirée par l'autorité administrative dans le même délai.

L'article 20 ajoute que l'institution par décret d'un régime d'acceptation implicite doit être écartée lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés et la sauvegarde des autres principes à valeur constitutionnelle sont en jeu. Dans des domaines aussi sensibles, seul le législateur peut intervenir. On remarquera d'ailleurs que

cette intervention se fera sous le contrôle du juge constitutionnel qui censure les dispositions législatives instituant un régime d'autorisation tacite dans les domaines concernant les libertés individuelles, comme par exemple l'installation de dispositifs de vidéo-surveillance (décision du 18 janvier 1995).

Enfin, cet article précise que les décrets en Conseil d'Etat ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation quand la décision présente un caractère financier. La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure tendant à supprimer cette exception qui remet en cause les décisions implicites d'acceptation à caractère financier de la sécurité sociale telles que les décisions de remboursement des prothèses ou de soins de kinésithérapie (**amendement n° 33**).

Sur l'avis favorable de la rapporteure, la Commission a également *adopté* un amendement de M. Patrice Carvalho tendant à préciser que, à la demande de l'intéressé, la décision d'acceptation résultant du silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative peut faire l'objet d'une notification (**amendement n° 32**).

Puis, elle a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Retrait des décisions implicites d'acceptation

Cet article définit les conditions dans lesquelles les décisions implicites d'acceptation peuvent être retirées par les autorités administratives. Une condition générale de fond est posée : ces décisions ne peuvent être retirées par les autorités administratives que si elles sont illégales. L'article 21 enserre, en outre, l'exercice de ce pouvoir dans de strictes conditions de délai, afin de préserver les droits du bénéficiaire de la décision. Il élargit cependant la possibilité pour l'administration de retirer un acte illégal.

Actuellement, le retrait des décisions implicites d'acceptation n'est possible que lorsque la décision a fait l'objet d'une mesure de publicité : l'administration peut la retirer, si elle est entachée d'illégalité, tant qu'elle n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire tant qu'elle est susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux (C.E., 1er juin 1973, *Epoux Roulin*). Le délai de retrait est donc de deux mois et il court à compter de la publicité de la décision, qui ouvre aux tiers la possibilité d'exercer un recours contentieux. En revanche, il résulte de l'arrêt *Eve* du Conseil d'Etat du 14 novembre 1969 qu'une décision implicite d'acceptation qui ne fait l'objet d'aucune mesure d'information ne peut être retirée ; dès que la décision est née, l'administration est dessaisie. Cette jurisprudence a pour objet de protéger

les droits du bénéficiaire d'une décision : si le juge avait appliqué la règle qui postule une symétrie entre le délai de recours et le délai de retrait, l'administration aurait pu retirer sa décision sans condition de délai puisqu'une décision, non publiée, peut à tout moment faire l'objet d'un recours contentieux par un tiers qui a un intérêt pour agir.

Cette solution, satisfaisante du point de vue de la sécurité juridique heurte cependant le principe de légalité. Il serait, en effet, préférable que l'administration puisse rapporter, lorsqu'elles sont illégales, ce type de décisions, qui risquent de se multiplier puisque le régime d'autorisation tacite est légalisé par l'article 20 du projet de loi.

Dans sa rédaction initiale, l'article 21 prévoyait deux possibilités de retrait des décisions implicites d'acceptation. En premier lieu, s'inspirant de la jurisprudence *Roulin*, il disposait que l'administration peut retirer une décision implicite d'acceptation soumise à publicité pendant un délai de deux mois, c'est-à-dire pendant le délai de recours contentieux ouvert aux tiers et à l'intéressé. En second lieu, il prévoyait qu'à défaut d'être soumise à un régime de publicité, la décision peut être retirée pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est née. Cette rédaction établissait un bon équilibre entre la sécurité juridique et le respect de la légalité administrative, enserrant le retrait de la décision implicite d'acceptation illégale dans des délais strictement encadrés.

Le Sénat a sensiblement modifié ce dispositif. S'agissant des décisions soumises à un régime de publicité, il a subordonné la possibilité de retrait pendant le délai de recours contentieux à la mise en œuvre effective d'une mesure de publicité. Cette précision est utile puisque, à défaut de mesure de publicité, on se retrouverait dans le cas où le recours contentieux, et donc la possibilité de retrait de la décision, pourrait s'exercer sans limite. En revanche, en visant le recours contentieux « ouvert aux tiers », la rédaction du Sénat pourrait laisser entendre qu'il n'est pas également ouvert à l'intéressé. Sur proposition de la rapporteure, la Commission a donc *adopté* un amendement tendant à supprimer cette précision ambiguë (**amendement n° 34**).

Le Sénat a, par ailleurs, prévu que lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre, le retrait peut s'exercer sans condition de délai dès lors que l'administration est saisie d'une telle demande présentée par un tiers y ayant intérêt. Cet ajout est regrettable car il fait peser sur le bénéficiaire de la décision une insécurité qui peut durer indéfiniment. On ajoutera que l'intérêt des tiers est déjà protégé puisqu'ils peuvent exercer sans condition de délai un recours contentieux contre la décision implicite ne faisant l'objet d'aucune mesure de publicité. La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteure rétablissant la disposition

initiale qui enserre le retrait dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née la décision (**amendement n° 35**).

Le Sénat a enfin prévu que le retrait peut s'exercer pendant la durée de l'instance lorsqu'un recours contentieux a été formé. Ainsi l'administration peut-elle devancer l'annulation du juge. Cette solution, déjà consacrée par la jurisprudence (Conseil d'Etat, 10 février 1982, Angeleti), semble tout à fait pertinente.

La Commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

Observations de l'intéressé préalables à la décision

Aux termes de l'article 22, les décisions individuelles motivées ne peuvent intervenir avant que l'intéressé n'ait été mis en mesure de présenter ses observations. Cette règle, qui s'imposait déjà à l'Etat et à ses établissements publics en application de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983, se trouve donc étendue à l'ensemble des autorités administratives. Le projet de loi généralise ainsi l'exercice d'un droit important qui introduit une conception plus moderne des relations entre l'administration et les citoyens, réduisant le caractère unilatéral des décisions administratives. Les décisions qui doivent être motivées étant celles qui affectent le plus les droits du destinataire, celui-ci doit pouvoir faire valoir son point de vue dans le cadre d'une procédure contradictoire.

On rappellera, en effet, qu'en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, sont motivées les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police, qui infligent une sanction, subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions, retirent ou abrogent une décision créatrice de droits, opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance, refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ainsi que les décisions qui dérogent aux règles générales fixées par la loi et le règlement. L'article 6 de cette loi dispose, en outre, que les organismes de sécurité sociale doivent motiver les décisions individuelles qui refusent un droit dont les conditions légales d'attribution sont satisfaites. Enfin, en vertu de la loi no 86-76 du 17 janvier 1986, toute décision refusant une autorisation doit être motivée.

La procédure contradictoire s'organise de la façon suivante. Avant que la décision ne soit prise, la personne intéressée doit avoir été mise à même de présenter des observations écrites. Si elle le demande, elle peut

présenter des observations orales et se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

Le projet de loi prévoit que la procédure ne s'applique pas lorsqu'il est statué sur une demande. La rapporteure propose de préciser qu'il doit s'agir d'une demande présentée par l'intéressé lui-même.

Une série d'exceptions est prévue, par ailleurs, par l'article 22. Elles sont inspirées des dispositions de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 et sont consacrées par la jurisprudence. Il s'agit des situations d'urgence, par exemple la décision d'ouverture d'une instance de classement d'un tableau comme monument historique en raison des menaces imminentes d'exportation (C.E., 24 janvier 1990, Amon), des circonstances exceptionnelles et des menaces à l'ordre public (C.E., 13 juin 1990, Pentsch : fermeture d'un établissement abritant du trafic de drogue) ou de la conduite des relations internationales. Cet article ne s'applique pas non plus lorsqu'un régime législatif spécifique prévoit une procédure contradictoire, par exemple pour les expulsions (article 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France) ou les extraditions des étrangers (article 14 de la loi du 10 mars 1927).

Enfin, l'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition considérées comme abusives, en raison de leur nombre, de leur caractère répétitif ou systématique. Cette exception reprend également une disposition de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure étendant l'application de la procédure contradictoire à toutes les décisions défavorables motivées ou non (**amendement n° 36**).

Puis, elle a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 22

Procédure en cas de reversement des prestations sociales indûment perçues

La Commission a été saisie d'un amendement de la rapporteure prévoyant que la décision de reversement de prestations sociales indûment perçues devait être prise à l'issue d'une procédure contradictoire, la rapporteure ayant précisé que, dans ce cas de figure l'assuré devait être en état de formuler ses observations, que la décision devait être motivée et qu'elle devait mentionner les voies de recours. M. Georges Tron a souscrit aux objectifs poursuivis par cet amendement, mais a évoqué les risques de frustration qu'il pourrait faire naître dans la mesure où les nouvelles garanties pourraient être perçues par les assurés comme uniquement formelles.

M. François Colcombet a, de son côté, estimé que cette proposition représentait un progrès tout en jugeant nécessaire d'aller plus loin, notamment en l'élargissant aux versements indûment effectués par d'autres organismes. Après que la rapporteure eut insisté sur le fait que son amendement permettrait de responsabiliser un certain nombre d'organismes qui ont tendance à multiplier les versements indus, la Commission l'a *adopté* (**amendement n° 37**).

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Article 23

(art. 6, 6-1, 9 et 14 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République)

Saisine des délégués et compétences du Médiateur de la République

Article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973

Saisine du Médiateur de la République par le Médiateur européen ou un homologue étranger

Le Médiateur de la République reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes investis d'une mission de service public dans leurs relations avec les usagers. Il reçoit également les réclamations des personnes qui estiment que ces autorités administratives n'ont pas fonctionné conformément à leur mission de service public.

En application de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973, une réclamation ne peut être directement adressée au Médiateur de la République. Elle doit être préalablement transmise à un député ou à un sénateur qui apprécie si la réclamation relève de la compétence du Médiateur et mérite son intervention.

Le Sénat a complété l'article 6 précité pour prévoir que le Médiateur européen ou un homologue étranger du Médiateur de la République, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention de ce dernier, peut lui transmettre directement une réclamation. Dans ce cas, il n'y a évidemment pas lieu de passer par un parlementaire national puisque les médiateurs étrangers et le Médiateur européen auront déjà filtré les réclamations qu'ils souhaitent adresser au Médiateur de la

République. Cette disposition semble tout à fait opportune. Elle permet d'ailleurs à la France de rejoindre ses partenaires de l'Union européenne qui prévoient tous, à l'exception de la Grande-Bretagne, ce type de saisine entre médiateurs.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Franck Dhersin prévoyant que, pour la saisine du Médiateur, la réclamation peut être adressée non seulement à un député ou à un sénateur, mais également à un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de Corse, à un président de conseil général ou à un maire après que le rapporteure eut fait observer que cette proposition ne répondait pas à une demande du public et que les présidents d'exécutifs locaux mentionnés pouvaient être, dans certains cas, à la fois juge et partie.

Article 6-1 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973

Reconnaissance par la loi de l'existence de délégués du Médiateur

Aux termes de l'article 15 de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur nomme des collaborateurs pour la durée de sa mission. A l'origine, il s'agissait uniquement de collaborateurs exerçant leurs fonctions au niveau central au sein de la médiature. Puis, en 1978, sont apparus des « correspondants du Médiateur », devenus, avec le décret n° 86-237 du 18 février 1986, des « délégués départementaux du Médiateur de la République ».

Le rôle de ces délégués est d'abord de servir de « courroie de transmission » entre les parlementaires qui reçoivent des réclamations et le Médiateur. Ainsi, en 1998, sur 45 628 réclamations adressées à la médiature, 40 173 ont été reçues par les délégués départementaux. Ces chiffres montrent que les délégués sont devenus des interlocuteurs indispensables dans le paysage administratif français. En modifiant l'article 6-1 de la loi du 3 janvier 1993, le projet de loi a donc pour objet de reconnaître le rôle d'intermédiaire joué par les délégués. Le Sénat a d'ailleurs apporté au texte initial une modification rédactionnelle, destinée à mieux préciser que les réclamations adressées au Médiateur par les délégués leur ont nécessairement été transmises par un parlementaire.

Alors que l'article 1er du décret du 18 février 1986 prévoit que le Médiateur nomme un délégué par département, ces délégués sont actuellement au nombre de 120. La pratique a, en effet, conduit le Médiateur à nommer plusieurs délégués dans certains départements, au gré des nécessités. Le projet de loi consacre une telle pratique en prévoyant que le *« Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne ».* Cette disposition permettra aussi au Médiateur – et

c'est une avancée importante – de nommer des délégués dans les territoires d'outre-mer ainsi que dans les collectivités territoriales à statut particulier (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et la Nouvelle-Calédonie). Actuellement, une seule de ces collectivités locales dispose d'un Médiateur : il s'agit de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le projet de loi reconnaît, en outre, l'importance qu'ont prise ces délégués dans la médiature, en leur confiant des attributions qui sont à même d'assurer une authentique décentralisation de l'activité de médiation. Les délégués informent et assistent toute personne physique ou morale qui présente une réclamation concernant sa relation avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public. Le Médiateur peut, en outre, les habiliter à participer au règlement des difficultés rencontrées par les administrés dans leur ressort géographique. Il peut aussi leur confier, comme le prévoient déjà les textes en vigueur, l'instruction de réclamations individualisées.

Articles 9 et 14 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973

Elargissement des compétences du Médiateur de la République

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 dispose que le Médiateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît justifiée, fait toutes les recommandations de nature à régler les difficultés qui lui sont soumises et formule toutes propositions permettant d'améliorer le fonctionnement de l'organisme en cause. Il peut aussi recommander à cet organisme toute solution en équité lorsque l'application de dispositions législatives ou réglementaires conduit à des situations inéquitables. Il peut, enfin, proposer à l'autorité qui a adopté ces textes les modifications législatives ou réglementaires qui lui paraissent opportunes.

Ces dispositions sont reprises et inscrites dans trois alinéas par le projet de loi. Le second alinéa comporte cependant une modification importante par rapport à l'état actuel du droit car il prévoit que le Médiateur dispose d'un pouvoir d'autosaisine pour proposer, en dehors de toute réclamation préalable, à un organisme ayant manqué à sa mission de service public les mesures qui sont susceptibles de remédier à cette situation.

Par ailleurs, alors que l'article 9, dans sa rédaction actuelle, dispose qu'à défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il fixe, les recommandations du Médiateur sont rendues publiques, le projet de loi étend cette mesure de publicité éventuelle à ses propositions.

Le projet de loi complète enfin l'article 14 de la loi du 3 janvier 1973 afin de prévoir que le rapport annuel, présenté au Président de la République et au parlement par le Médiateur de la République, « fait l'objet d'une communication [de celui-ci] devant chacune des assemblées ». Cette disposition s'inspire de la procédure de présentation du rapport annuel de la Cour des comptes. Le Médiateur de la République pourra présenter directement le bilan et les perspectives de son action aux parlementaires, ainsi que, le cas échéant, les modifications législatives qui lui paraissent opportunes.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Franck Dhersin autorisant le Médiateur à provoquer une inspection ou un contrôle, après que M. Georges Tron eut estimé nécessaire d'envisager une redéfinition du rôle du Médiateur dans le contexte d'une judiciarisation croissante de la société et eut évoqué l'engorgement croissant des services du Médiateur, que la présidente eut mis l'accent sur la qualité du travail effectué par les délégués locaux du Médiateur et que le rapporteure eut rappelé que cette compétence figurait déjà dans la loi.

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS

Article 24

Les maisons des services publics

L'égal accès des citoyens au service public constitue un droit, mais son exercice est rendu difficile par l'éparpillement des services publics dans certains points du territoire, notamment dans les zones urbaines sensibles et les zones rurales victimes de la désertification. Seule la mise en place de services publics polyvalents permettra de satisfaire à la fois l'exigence de proximité et les contraintes financières qui imposent de rationaliser la carte de leur implantation.

La mise en place des maisons des services publics résulte d'une préoccupation ancienne qui a donné naissance à divers organismes, sans que soit élaboré un statut définissant de manière précise leurs modalités de création et de fonctionnement. Des « points publics » en milieu rural ont d'abord été institués, en application des décisions du Comité interministériel de développement et d'aménagement rural du 30 juin 1994, puis des « plates-formes » de services publics, dans le cadre du pacte de relance pour la ville. Enfin, la formule de la maison des services publics est apparue : 69 d'entre elles sont actuellement en fonctionnement dans 39 départements. La plupart

concentrent leur activité sur l'emploi et les prestations sociales. Le fonds pour la réforme de l'Etat a financé 126 projets de création entre 1996 et 1998 pour un montant total de 24,6 millions de francs.

Comme l'implantation des maisons des services publics répond à un objectif d'aménagement du territoire, cette question est abordée par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce projet, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 11 mai 1999, dispose, dans son article 24, que l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés d'une mission de service public peuvent constituer des maisons des services publics, par convention, lorsqu'au moins une personne morale de droit public est partie à la convention.

Le présent projet de loi donne un cadre juridique aux maisons des services publics.

L'article 24 du projet de loi prévoit que les maisons des services publics sont créées par une convention entre plusieurs personnes morales, l'Etat ou ses établissements publics, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public. Les maisons de service public n'ont pas elles-mêmes la personnalité morale. La création de maisons de service public marque aussi l'engagement des personnes morales à maintenir l'égal accès au service public. On notera que l'Etat est toujours présent puisque c'est lui qui approuve la convention par le biais du préfet. L'institution est dirigée par un fonctionnaire. Le projet de loi précise, en effet, qu'il est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Enfin, l'article 24 précisait que les agents travaillants dans une maison de service public doivent être mis à sa disposition ou détachés auprès de celles constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public (G.I.P.), en application de l'article 25. En faisant expressément référence à leur position statutaire, il s'agissait d'éviter le recrutement d'agents par voie contractuelle et d'empêcher ainsi le développement de l'emploi précaire dans des organismes chargés d'une mission de service public.

Le Sénat a supprimé cette disposition. Il est vrai que la mise à disposition ne peut concerner les agents qui travaillent dans un organisme dépourvu de la personnalité morale. En outre, le statut des agents exerçant leur activité dans un G.I.P. trouverait mieux sa place à l'article 25 qui concerne cette catégorie de maison des services publics. Il est pourtant nécessaire de préciser que les agents publics travaillant dans une maison des services pu-

blics y exercent leurs fonctions dans les conditions prévues par leur statut ou dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les concernent.

La convention définit, par ailleurs, les conditions générales de fonctionnement des maisons des services publics : ressort géographique, compétences, modalités de désignation de son responsable, financement etc. Le dernier alinéa dispose qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cet article.

Comme la maison des services publics a pour mission d'assurer l'égal accès des citoyens aux services publics, il est souhaitable d'indiquer que la convention doit régler les modalités d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés pour se déplacer. Enfin, il est utile de préciser que les services publics peuvent être assurés de façon itinérante à l'intérieur du cadre géographique défini par la convention. La mobilité des services publics permettra de proposer des services aux personnes vivant dans des zones particulièrement isolées, où l'implantation des services publics est faible.

La Commission a examiné un amendement de rédaction globale de cet article de la rapporteure tendant à apporter toutes ces précisions. Sur cet amendement, elle a *adopté* un sous-amendement de M. Patrice Carvalho précisant que les maisons de service public assurent la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural. Elle a, en revanche, *rejeté* un sous-amendement du même auteur prévoyant que les maisons de service public fonctionnent avec le concours d'agents titulaires mis à leur disposition ou d'agents titulaires détachés, Mme Nicole Feidt et M. Georges Tron ayant mis l'accent sur les risques de transfert de charges au détriment des collectivités locales et la rapporteure soulignant que l'on ne pouvait juridiquement mettre à disposition des fonctionnaires auprès d'organismes n'ayant pas la personnalité morale, ainsi qu'un autre sous-amendement du même auteur assurant une coordination avec les dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire. Puis, la Commission a *adopté* l'amendement de la rapporteure ainsi sous-amendé (**amendement n° 38**).

La Commission a *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 25

Les maisons des services publics sous forme de groupements d'intérêt public

Certaines maisons de services publics auront une dimension importante en raison du nombre des participants, des tâches effectuées, des

ressources humaines et financières impliquées. Les « grandes » maisons des services publics doivent pouvoir bénéficier de la personnalité morale et des droits qui y sont attachées. L'article 25 prévoit donc que des maisons des services publics pourront se constituer sous la forme d'un groupement d'intérêt public, cette catégorie d'établissement, régis par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, bénéficiant à la fois de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'article 25 précise en outre que les maisons de service public exerçant leur activité sous la forme d'un G.I.P. sont soumises aux règles de la comptabilité publique et à celles du code des marchés publics. Leur mission de service public et l'importance de leurs moyens justifient l'application de ces règles qui garantiront une utilisation rigoureuse des deniers publics et une complète transparence en matière de passation de marchés publics. Les mêmes raisons justifient le renvoi aux dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 qui précisent que l'activité du G.I.P. ne donne pas lieu à la réalisation de bénéfices et qu'il est soumis au contrôle de la Cour des comptes. Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application de cet article.

La Commission a *adopté* un amendement inscrivant à cet article la disposition que le Sénat a supprimée à l'article 24 qui précise que les agents travaillant dans les maisons de service public prenant la forme d'un G.I.P. doivent y être détachés, ce qui leur permettra de conserver des droits à l'avancement et à la retraite dans leur corps d'origine (**amendement n° 39**).

Puis, elle a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

Conventions conclues avec une personne morale de droit public

L'article 26 prévoit qu'une personne morale chargée d'une mission de service public peut conclure une convention avec une collectivité territoriale ou une autre personne morale chargée d'une mission de service public afin de maintenir la présence d'un service public de proximité. Cette convention est régie par les dispositions de l'article 24.

Sans qu'il soit procédé à la création d'une maison de service public, il s'agit de donner un cadre juridique aux partenariats institués entre des personnes morales chargées d'une mission de service public et les collectivités publiques. On pense notamment à une forme de partenariat an-

cienne, instaurée entre La Poste et une commune pour maintenir une agence postale. La pérennité de ce type de structure, à laquelle sont attachés les acteurs locaux, est garantie par cet article. L'importance du maintien du service postal dans les zones défavorisées est d'ailleurs soulignée par l'article 3 du contrat de plan signé le 25 juin 1998 entre l'Etat et La Poste.

La continuité du service postal ne peut conduire au maintien de bureaux de poste ayant une activité très réduite. Il est donc nécessaire de rattacher cette activité aux services administratifs d'une collectivité. Ce rattachement ne pose pas de problèmes majeurs en matière d'organisation pour la collectivité qui prend en charge le service postal : 87 % des 3 000 agences postales existantes ont moins d'une heure d'activité et 98 % d'entre elles moins de quatre heures.

De plus, cette formule n'induit pas une surcharge financière pour les collectivités conventionnées. Il convient de rappeler que le système actuel des agences postales prévoit le versement par La Poste à la commune d'une somme rémunérant l'agent affecté à l'agence. Cette somme englobe une part forfaitaire et une part proportionnelle au nombre d'heures consacrées à l'activité postale.

La crainte que les collectivités conventionnées, en assurant le service public de La Poste et les activités financières qui s'y attachent, ne soient accusées de contrevenir aux règles du droit de la concurrence n'est pas fondée. En effet, la vente de produits financiers dans ce type d'agences est aujourd'hui très rare puisqu'elle ne représente que 0,05 % de la collecte de SICAV. En outre, ce ne sont pas les fonctionnaires accomplissant le service postal qui sont chargés d'accomplir ces transactions financières mais un conseiller financier de La Poste qui se déplace à cette occasion.

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 27

Application de certaines dispositions en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte

Cet article précise les dispositions du projet de loi applicables dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Le Sénat a modifié l'article 27 pour tenir compte du changement du statut de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est plus un territoire d'outre-mer, depuis la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

I. — En Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer, sont étendus expressément les articles 1er, définissant la notion d'autorité administrative, 2 et 3, relatifs à l'accès aux règles de droit et 4, relatif à la levée de l'anonymat dans les relations entre les agents des autorités administratives et les citoyens. L'extension vaut également pour les articles 6 à 8, qui articulent les lois du 6 janvier 1978 et du 17 juillet 1978. En ce qui concerne le régime applicable en matière d'archives, l'extension fait référence aux dispositions applicables localement puisque la loi du 10 janvier 1979 sur les archives n'est pas applicable. Par ailleurs, l'article 14 sur la certification de la date de présentation d'une demande et les articles 16 à 22 sur le régime des décisions prises par les autorités administratives, de même que l'article 28 qui diffère l'entrée en vigueur des articles 14 et 16 à 22 sont également étendus.

Cependant, ces articles ne s'appliquent, en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer, qu'aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics. L'application de ces dispositions aux institutions territoriales des territoires d'outre-mer requiert, en application du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le vote d'une loi organique. La même remarque peut être faite pour la Nouvelle-Calédonie, devenue une collectivité à statut particulier depuis la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

L'extension de ces dispositions aux communes et aux groupements de communes des territoires d'outre-mer, elle relève de la loi simple mais suppose la consultation préalable de l'assemblée territoriale intéressée en vertu du troisième alinéa de l'article 74.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure étendant l'application des articles supprimés par le Sénat qu'elle a rétablis aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer (**amendement n° 40**).

II. — Dans la collectivité territoriale de Mayotte, en plus des articles étendus aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, sont étendus l'article 5 sur la consultation du public, l'article 9 car la loi du 3 janvier 1979 sur les archives est applicable à Mayotte et les articles 24 à 26, relatifs aux maisons des services publics.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure étendant l'application des articles supprimés par le Sénat qu'elle a rétablis à la collectivité territoriale de Mayotte (**amendement n° 41**).

Puis elle a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

Article 28

Entrée en vigueur différée de certaines dispositions

L'entrée en vigueur de l'article 14, relatif à la certification de la date d'accomplissement d'une formalité auprès d'une autorité administrative, et des articles 16 à 22, relatifs au régime des décisions administratives, est différée de six mois.

Ce délai supplémentaire doit permettre de préparer les décrets d'application de ces articles qui ont caractère technique et doivent être adaptés à la nature des différentes autorités administratives. Celles-ci doivent en outre aménager leurs procédures pour répondre aux exigences posées par ces articles. Le délai de six mois court à compter de la date de promulgation de la loi.

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

*
* *

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1461) relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

___

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	Article 1er	Article 1er	Article 1er
	Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'Etat, 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.	**Supprimé.**	**Rétablissement du texte du projet de loi.** **(amendement n° 1)**
	TITRE Ier **DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCES AUX REGLES DE DROIT ET A LA TRANSPARENCE**	TITRE Ier **DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCES AUX REGLES DE DROIT ET A LA TRANSPARENCE**	TITRE Ier **DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACCES AUX REGLES DE DROIT ET A LA TRANSPARENCE**
	CHAPITRE IER **Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit**	CHAPITRE IER **[Division et intitulé supprimés]**	CHAPITRE IER ***Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit*** **(amendement n° 2)**
	Article 2	Article 2	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	**Supprimé.**	*Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	règles de droit qu'elles édictent. Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.		*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'Etat.* **(amendement n° 3)**
	Article 3 Les textes législatifs sont regroupés dans des codes thématiques. Cette codification se fait, en principe, à droit constant. Avant la fin de la présente législature, les textes législatifs relatifs aux domaines énumérés en annexe à la présente loi feront l'objet d'une codification. Dans le même délai, il sera procédé à la refonte des codes dont la liste figure en annexe à la présente loi. Le Gouvernement déposera chaque année sur le Bureau de chaque Assemblée un rapport sur l'état d'avancement de la codification.	Article 3 **Supprimé.**	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.* *Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de chaque assemblée un rapport sur l'état d'avancement de la codification.* **(amendement n° 4)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	CHAPITRE II **Dispositions relatives à la transparence administrative**	CHAPITRE II **Dispositions relatives à la transparence administrative**	CHAPITRE II **Dispositions relatives à la transparence administrative**
	Article 4	Article 4	Article 4
	Toute personne a le droit de connaître, dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées.	Dans ses relations avec une personne morale chargée d'une mission de service public, toute personne a le droit de connaître l'identité, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. *Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.*	… avec *l'*une *des autorités administratives mentionnées à l'article 1er,* toute … … connaître *le prénom, le nom,* la qualité … … concerne ; *ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées.* Si … … respecté. **(amendement n° 5)**
	Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables dans les cas où des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes rendent nécessaire le respect de l'anonymat.	**Alinéa supprimé.**	**Maintien de la suppression.**
	Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.	**Alinéa supprimé.**	*Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.* **(amendement n° 5)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	Article 5	Article 5	Article 5
Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée *Art. 1er et 2. —Cf. annexe.*	Le maître de l'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée procède à une consultation du public sur l'opération envisagée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à la procédure de consultation, en fonction de la nature de l'ouvrage et des personnes concernées, et les catégories d'ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur faible importance, ne donnent pas lieu à consultation.	**Supprimé.**	**Maintien de la suppression.**
		Article 5 *bis (nouveau)*	Article 5 *bis*
		Il est inséré, après l'article L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un article L. 25-1 ainsi rédigé : « Art. L. 25-1. — *Lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme formé par une association de sauvegarde de l'environnement, celle-ci, sous peine d'irrecevabilité du recours, consigne auprès du greffe du tribunal administratif une somme dont le montant est fixé par le juge. La somme consignée est restituée lorsque le recours a abouti à une décision définitive constatant que la requête n'était pas*	**Supprimé.** **(amendement n° 6)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
		abusive.	
	Article 6	Article 6	Article 6
	La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est ainsi modifiée :	La loi n° 78-17 du …	*(Alinéa sans modification).*
Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	1° Les dispositions de l'article 28 sont remplacées par les dispositions suivantes :	1° L'article 28 est ainsi rédigé :	1° *(Alinéa sans modification).*
Art. 28. — Sauf dispositions législatives contraires, les informations ne doivent pas être conservées sous une forme nominative au-delà de la durée prévue à la demande d'avis ou à la déclaration, à moins que leur conservation ne soit autorisée par la commission.	« *Art. 28.* — I.— Au-delà de la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou traitées, les informations ne peuvent être conservées sous une forme nominative qu'en vue de leur traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Le choix des informations qui seront ainsi conservées est opéré dans les conditions prévues à l'article 4-1 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.	« *Art. 28.* — I.— … loi n° 79-18 du …	« *Art. 28.* — I.— *(Sans modification).*
	« Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 33-1 précise les mesures nécessaires pour que les informations ainsi conservées ne puissent être traitées dans des conditions autres que celles définies au II ci-après.	**Alinéa supprimé.**	
Art. 31. — Il est interdit de mettre ou conserver en mémoire informatisée, sauf accord exprès de l'inté-	« II. — Les informations ainsi conservées, autres que celles visées à l'article 31, ne peuvent, sauf accord exprès des intéressés, faire l'objet d'un traitement à d'autres fins qu'à des fins	« II. — … peuvent faire …	« II. —

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
ressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales ou les mœurs des personnes.	historiques, statistiques ou scientifiques, à moins que ce traitement, dans l'intérêt des personnes concernées, ne soit autorisé par la commission.	… ce traitement n'ait reçu l'accord exprès des intéressés ou soit autorisé par la commission dans l'intérêt des personnes concernées.	… ou *ne* soit … **(amendement n° 7)**
Toutefois, les églises et les groupements à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical peuvent tenir registre de leurs membres ou de leurs correspondants sous forme automatisée. Aucun contrôle ne peut être exercé, de ce chef, à leur encontre.			
Pour des motifs d'intérêt public, il peut aussi être fait exception à l'interdiction ci-dessus sur proposition ou avis conforme de la commission par décret en Conseil d'Etat.			
	« Lorsque ces informations comportent des données mentionnées à l'article 31, un tel traitement ne peut être mis en œuvre, sauf accord exprès des intéressés, que pour des motifs d'intérêt public et dans l'intérêt des personnes concernées, par décret en Conseil d'Etat sur proposition ou avis conforme de la commission. »	… œuvre, à moins qu'il n'ait reçu l'accord exprès des intéressés, ou qu'il ait été autorisé pour des motifs …	… qu'il *n'*ait … **(amendement n° 8)**
	2° Il est inséré, après l'article 29, un nouvel article 29-1, ainsi rédigé :	2° … un article …	2° *(Sans modification).*
Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal *Titre premier. —Cf. annexe.* **Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives** *Titre II. — Cf. annexe.*	« *Art. 29-1.* — Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions du titre premier de la loi du 17 juillet 1978 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et des dispositions du titre II de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.	« *Art. 29-1.* — … titre I[er] de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et des … … loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.	
Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés *Art. 29.* — Toute personne ordonnant ou effectuant un traitement d'informations nominatives s'engage de ce fait, vis-à-vis des personnes concernées, à prendre toutes précautions utiles afin de préserver la sécurité des informations et notamment d'empêcher qu'elles ne soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers non autorisés.	« En conséquence, ne peut être regardé comme un tiers non autorisé au sens de l'article 29, le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques exercé conformément aux lois du 17 juillet 1978 et du 3 janvier 1979. »	… lois n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée et n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. »	
	3° Il est inséré, après l'article 33, un nouvel article 33-1, ainsi rédigé :	3° … un article …	3° *(Sans modification).*
	« *Art. 33-1.* — Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commis-	*« Art. 33-1. — (Sans modification).*	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	sion. »		
	4° La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 40-3 est remplacée par les deux phrases suivantes :	4° … par deux phrases ainsi rédigées :	4° *(Sans modification).*
Art. 40-3. — Nonobstant les règles relatives au secret professionnel, les membres des professions de santé peuvent transmettre les données nominatives qu'ils détiennent dans le cadre d'un traitement automatisé de données autorisé en application de l'article 40-1. Lorsque ces données permettent l'identification des personnes, elles doivent être codées avant leur transmission. Toutefois, il peut être dérogé à cette obligation lorsque le traitement de données est associé à des études de pharmacovigilance ou à des protocoles de recherche réalisés dans le cadre d'études coopératives nationales ou internationales ; il peut également y être dérogé si une particularité de la recherche l'exige. La demande d'autorisation comporte la justification scientifique et technique de la dérogation et, sauf autorisation motivée de la commission nationale de l'informatique et des libertés donnée après avis du comité consultatif pour le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé, les données transmises ne peuvent être conservées sous une forme nominative au-delà de la durée nécessaire à la recherche.	« La demande d'autorisation comporte la justification scientifique et technique de la dérogation et l'indication de la période nécessaire à la recherche. A l'issue de cette période, les données sont conservées et traitées dans les conditions fixées à l'article 28. »	*(Alinéa sans modification).*	
. . . . .			
	5° Dans la première	5° Dans le premier	5° *(Sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Art. 45. — Les dispositions des articles 25, 27, 29, 30, 31, 32 et 33 relatifs à la collecte, l'enregistrement et la conservation des informations nominatives sont applicables aux fichiers non automatisés ou mécanographiques autres que ceux dont l'usage relève du strict exercice du droit à la vie privée.	phrase de l'alinéa premier de l'article 45, est ajoutée la référence aux articles 28 et 29-1.	alinéa de l'article 45, les références : « 27, 29 » sont remplacées par les références : « 27, 28, 29, 29-1 ».	
. . . . .			
	Article 7	Article 7	Article 7
	Les dispositions de l'article 226-20 du code pénal sont remplacées par les dispositions suivantes :	L'article 226-20 du code pénal est ainsi rédigé :	*(Sans modification).*
Code pénal			
Art. 226–20. — Le fait, sans l'accord de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de conserver des informations sous une forme nominative au-delà de la durée prévue à la demande d'avis ou à la déclaration préalable à la mise en œuvre du traitement informatisé est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300.000 F d'amende.	« *Art. 226-20.* — I. — Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300.000 F d'amende le fait de conserver des informations sous une forme nominative au-delà de la durée prévue à la demande d'avis ou à la déclaration préalable à la mise en œuvre du traitement informatisé, sauf si cette conservation est effectuée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques dans les conditions prévues par la loi.	« *Art. 226-20.* — I. — Le fait … … prévue par la demande d'avis ou la déclaration… … informatisé est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende, sauf …	
	« II. — Est puni des mêmes peines le fait de traiter des informations nominatives conservées au-delà de la durée mentionnée au I à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques, sauf si ce traitement a été autorisé dans les conditions prévues	« II. — Le fait … … scientifiques est puni des mêmes peines, sauf …	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	par la loi. »		
	Article 8	Article 8	Article 8
Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée	Le titre 1er de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs est ainsi modifié :	… loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est …	*(Alinéa sans modification).*
Art. 1er. — Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.	1° Au premier alinéa de l'article 1er, les mots : « de caractère non nominatif » sont supprimés.	1° *(Sans modification).*	1° *(Sans modification.)*
	2° Le deuxième alinéa de l'article 1er est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :	2° *(Alinéa sans modification).*	2° *(Alinéa sans modification).*
Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.	« Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procèsverbaux, statistiques, d irectives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistre-	… décisions, qui émanent de l'Etat … … organismes de droit public ou privé chargés d'une mission de service public. …	… chargés *de la gestion d'un* service … **(amendement n° 9)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	ments sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus sans un traitement automatisé spécial.		… obtenus *par* un traitement automatisé *d'usage courant.* **(amendement n° 10)**
	« Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code et les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République. »	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*
Code des juridictions financières *Art. L. 140-9 et L. 241-6. — Cf. annexe.*			
Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée *Art. 2.* — Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la	3° L'article 2 est ainsi rédigé : « *Art. 2.* — Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er 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	3° *(Alinéa sans modification).* « *Art. 2.* — … 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes … … demande.	3° *(Alinéa sans modification).* « *Art. 2.* — … 6, les *autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent* aux … … demande, *dans les conditions prévues par le présent titre*. **(amendement n° 11)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
gestion d'un service public.	documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou qu'ils ont été réalisés afin d'être vendus.	… achevés, ce qui exclut les documents préparatoires aux décisions administratives tant qu'elles sont en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service.	… achevés. *Il ne concerne pas* les documents préparatoires *à une décision administrative* tant qu'*elle est* en cours … **(amendement n° 12)** … service *exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.* **(amendement n° 13)**
	« L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. »	… abusives, en particulier par …	*(Alinéa sans modification).*
	4° L'article 4 est ainsi rédigé :	4° *(Sans modification).*	4° *(Sans modification).*
Art. 4. — L'accès aux documents administratifs s'exerce :	« *Art. 4.* — L'accès aux documents administratifs s'exerce :		
a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction ;	« 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 délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.	« b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.	frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret. »		
	5° Les deux premiers alinéas de l'article 5 sont remplacés par les trois alinéas suivants :	5° … par trois alinéas ainsi rédigés :	5° *(Alinéa sans modification).*
Art. 5. — Une commission dite « commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.	« Une commission dite "commission d'accès aux documents administratifs" est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre II de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1979. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.	… loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La ….	… l'article *7* de … **(amendement n° 14)**
	« Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi du 3 janvier 1979. Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de	… loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. Elle …	*(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.		
La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.	« La commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives. »	… public. » ;	… public. *Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives. »* **(amendement n° 15)**
Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.			
	6° Il est inséré après l'article 5 un article 5-1 ainsi rédigé :	6° *(Sans modification).*	6° *(Alinéa sans modification).*
	« *Art. 5-1.* — La commission d'accès aux documents administratifs exerce également les compétences définies à l'article 5 en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs prévu par les dispositions suivantes :		« *Art. 5-1.* — ... administratifs *est* également *compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et* 5, *les questions relatives à* l'accès aux documents administratifs *mentionnés aux* dispositions suivantes : **(amendement n° 16)**
Code général des collectivités territoriales			
Art. L. 1411-13, L. 1411-14, L. 1411-15, L. 1411-16, L. 1411-17, L. 2121-26, L. 2313-1, L. 2341-1, L. 3313-1, L.4312-1, L.5211-18, L.5334-1, L. 5421-5, L. 5421-6, L. 5621-9 et L. 5722-1. — Cf. annexe.	« – l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ;		« – *les articles L. 1411-13, L. 1411-14, L. 1411-15, L. 1411-16, L. 1411-17, L. 2121-26, L. 2313-1, L.2341-1, L. 3313-1, L.4312-1, L.5211-18, L.5334-1, L. 5421-5, L. 5421-6, L. 5621-9 et L. 5722-1* du ...

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
			(amendement n° 17)
Code électoral			
Art. L. 28, L. 68 et R.16. — Cf. annexe.	« – l'article L. 28 du code électoral ;		« — *les articles* L. 28, *L. 68 et R. 16* du …
			(amendement n° 18)
Livre des procédures fiscales			
Art. L. 104. — Cf. annexe.	« – le b) de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales ;		*(Alinéa sans modification).*
Art. L. 111. — Cf. annexe.			« — *l'article L. 111 du livre des procédures fiscales ;*
			(amendement n° 19)
Loi du 1er juillet 1901			
Art. 5. — Cf. annexe.	« – l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;		*(Alinéa sans modification).*
Décret du 16 août 1901			
Art. 2. — Cf. annexe.			
Code civil d'Alsace-Moselle			
Art. 79. —Cf. annexe.	« – l'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle ;		*(Alinéa sans modification).*
Code de l'urbanisme	« – les articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme. »		*(Alinéa sans modification).*
Art. L. 213-13 et L. 332-29. — Cf. annexe.			
	7° L'article 6 est ainsi rédigé :	7° *(Sans modification).*	7° *(Sans modification).*
Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Art. 6. — Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :	« *Art. 6.* — I. — Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :		
– au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;	« – au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;		
– au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;	« – au secret de la défense nationale ;		
	« – à la conduite de la politique extérieure de la France ;		
– à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;	« – à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;		
	« – à la monnaie et au crédit public ;		
– au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;	« – au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;		
– au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;			
– au secret en matière commerciale et industrielle ;			
– à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et doua-	« – à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et doua-		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
nières ;	nières ;		
– ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.	« – ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.		
Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs.			
	« II. — Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :		
	« – dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, 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 ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet. »		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Art. 6 bis. — Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés. Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.	8° L'article 6 *bis* est abrogé.	8° *(Sans modification).*	8° *(Sans modification).*
Art. 13. — Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.	9° L'article 13 est complété par une deuxième phrase ainsi rédigée : « Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre peuvent être communiqués dans les conditions et délais fixés par les articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. »	9° **Supprimé.**	9° *L'article 13 est complété par une phrase ainsi rédigée :* *« Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixés par les articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. »* **(amendement n° 20)**
			Article additionnel *L'article L. 140-9 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :*
Code des juridictions financières *Art. L. 140-9.* — Les			*« Art. L. 140-9. — Les*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
dispositions du titre I[er] de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes.			*dispositions du titre I[er] de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif , social et fiscal ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, y compris les rapports de vérification et les avis des comités régionaux ou départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale visés à l'article L. 134-2, rapports et diverses communication de la Cour des comptes.»* **(amendement n° 21)**
	Article 9	Article 9	Article 9
Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée	La loi du 3 janvier 1979 sur les archives est ainsi modifiée :	La loi n° 79-18 du …	*(Alinéa sans modification).*
Art. 4. — A l'expiration de leur période d'utilisation courante par les services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus, les documents visés à l'article 3 font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination.	1° Dans la première phrase de l'article 4, après les mots : « visés à l'article 3 » sont insérés les mots : « et autres que ceux visés à l'article 4-1. »	1° *(Sans modification).*	1° Dans *le premier alinéa* de … **(amendement n° 22)**
. . . . .	2° Il est inséré, après l'article 4, un nouvel article 4-1, ainsi rédigé :	2° … un article …	2° *(Sans modification).*
Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée	« *Art. 4-1.* — Lorsque les documents visés à l'article 3 comportent des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi du 6 janvier 1978, ces informations font l'objet, à	« *Art. 4-1.* — … la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'infor-	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Art. 28. — Cf. supra.	l'expiration de la durée prévue à l'article 28 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les informations destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique destinées à être détruites.	matique, aux fichiers et aux libertés, ces …	
	« Les catégories d'informations destinées à la destruction ainsi que les conditions de leur destruction sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives. »	*(Alinéa sans modification).*	
Loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises	CHAPITRE III **Dispositions relatives à la transparence financière**	CHAPITRE III **Dispositions relatives à la transparence financière**	CHAPITRE III **Dispositions relatives à la transparence financière**
Art. 29 bis. — Toute association ayant reçu annuellement de l'Etat ou de ses établissements ou des collectivités locales une subvention dont le montant est fixé par décret doit établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont précisées par décret.	Article 10 Les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1er et dotées de la personnalité morale sont tenus à la disposition du public, ainsi que ceux des organismes dont le budget annuel est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat et qui bénéficient, de la part de l'Etat ou d'une personne morale de droit public, d'aides ou de subventions supérieures à un seuil fixé par le même décret. Ce décret détermine également la nature et le contenu des documents mis à la disposition du public en application du présent article.	Article 10 Le premier alinéa de l'article 29 *bis* de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le bilan et le compte de résultat sont déposés à la préfecture du département où se situe le siège de l'association pour y être consultés. »	Article 10 *Les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1er et dotées de la personnalité morale sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.* *Les organismes dont le budget annuel est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat et qui bénéficient, de la part de l'Etat ou d'une personne morale de droit public, d'aides ou de subventions supérieures à un seuil fixé par le même décret établissent un compte d'emploi de ces aides ou subventions publiques qui est déposé auprès de l'autorité administrative qui a ver-*
. . . . .			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
			sé ces sommes. Le compte d'emploi est mis à la disposition du public par cette autorité. **(amendement n° 23)**
Code des juridictions financières *Art. L. 111-7.* — La Cour des comptes peut exercer, dans des conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la communauté européenne.	Article 11 L'article L. 111-7 du code des juridictions financières est complété par les mots suivants : « et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes chargés d'une mission de service public habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire. »	Article 11 … mots :« et … … parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations …	Article 11 … organismes habilités … **(amendement n° 24)**
	Article 12 I. — Le titre IV du livre I[er] du code des juridictions financières est complété par un article L. 140-10 ainsi rédigé : « *Art. L. 140-10.* — Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat,	Article 12 I. — Dans le … …financières, il est inséré, après l'article L. 140-1, un article L. 140-1-1 ainsi … « *Art. L. 140-1-1.* — Le …	Article 12 *(Sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes. »		
	II. — Le titre IV du livre II du même code est complété par un article L. 241-2-1 ainsi rédigé :	II. — Dans le chapitre I[er] du titre IV de la première partie du livre II du code des juridictions financières, il est inséré, après l'article L. 241-2, un article L. 241-2-1 ainsi rédigé :	
	« *Art. L. 241-2-1.* — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement d'une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »	« *Art. L. 241-2-1.* — *(Sans modification).*	
	III. — Au titre I[er] du livre III du même code, l'article L. 314-18 est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé :	III. — Dans le chapitre IV du titre I[er] du livre III du code des juridictions financières, l'article L. 314-18 est complété par un alinéa ainsi rédigé :	
Art. 314-18. — Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. Si l'instruction permet ou a permis de relever à la charge d'une personne mentionnée à l'article L. 312-1 des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction disciplinaire, le président de la Cour signale ces faits à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire sur l'intéressé. Cette autorité doit, dans le délai de six mois, faire			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
connaître au président de la Cour par une communication motivée les mesures qu'elle a prises. Si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le procureur général transmet le dossier au procureur de la République dans les conditions prévues à l'article 40 du code de procédure pénale et avise de cette transmission le ministre ou l'autorité dont relève l'intéressé. Si la Cour estime, en statuant sur les poursuites, qu'une sanction disciplinaire peut être encourue, elle communique le dossier à l'autorité compétente. Cette autorité doit, dans le délai de six mois, faire connaître à la Cour, par une communication motivée, les mesures qu'elle a prises.	« Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L. 313-1 à L. 313-14. »	*(Alinéa sans modification).*	
	Article 13	Article 13	Article 13
	I. — Le II de l'article	**Alinéa supprimé.**	*(Sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	12 est applicable dans les territoires de Nouvelle-Calédonie et Polynésie française au contrôle des comptes et de la gestion des communes et de leurs établissements publics.		
	1° Pour son application dans le territoire de Nouvelle-Calédonie le II de l'article 12 est ainsi rédigé :	**Alinéa supprimé.**	
	« II. — Le titre VI du livre II du code des juridictions financières est complété par un article L. 262-45-1 ainsi rédigé :	I. — La sous-section 2 de la section 6 du chapitre II du titre VI de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières est complétée par …	
	« *Art. L. 262-45-1.*— Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »	« *Art. L. 262-45-1.*— … organismes mentionnés à l'article L. 262-44. »	
	2° Pour son application dans le territoire de Polynésie française, le II de l'article 12 est ainsi rédigé :	**Alinéa supprimé.**	
	« II. — Le titre VII du livre II du même code est complété par un article L. 272-43-1 ainsi rédigé :	II. — La sous-section 2 de la section 6 du chapitre II du titre VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières est complétée par …	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	« *Art. L. 272-43-1*. — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »	« *Art. L. 272-43-1*. — … organismes mentionnés à l'article L. 272-42. »	
	II. — Le II de l'article 12 est applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.	**Alinéa supprimé.**	
	Pour son application dans la collectivité territoriale de Mayotte, le II de l'article 12 est ainsi rédigé :	**Alinéa supprimé.**	
Art. L. 250-1. — La chambre régionale des comptes de la Réunion juge l'ensemble des comptes des comptables publics de la collectivité territoriale de Mayotte, des communes de Mayotte et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ; la Cour des comptes statue en appel. La chambre régionale des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités de la collectivité territoriale, des communes et de leurs établis-	« II. — Au titre V du livre II du même code, l'article L. 250-1 est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :	III. — Dans le titre V de la première partie du livre II du code des juridictions financières, l'article L. 250-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
sements publics. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. Elle dispose des mêmes droits et pouvoirs que ceux prévus pour la Cour des comptes par le titre IV du livre 1er du présent code.			
	« Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du gouvernement de la chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »	*(Alinéa sans modification).*	
			Article additionnel *Après l'article L. 3221-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3221-11 ainsi rédigé :* *«* Art. L. 3221-11. — *Tout contribuable du département a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir au département, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »* **(amendement n° 25)** *Article additionnel*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
			Après l'article L. 4231-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 4231-8 ainsi rédigé : *«* Art. L. 4231-8. — *Tout contribuable de la région a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir au conseil régional, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »* **(amendement n° 26)**
	TITRE II **DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LES ADMINISTRATIONS**	TITRE II **DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LES ADMINISTRATIONS**	TITRE II **DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LES ADMINISTRATIONS**
		Article 14 A *(nouveau)* *Sont considérées comme autorité administratives au sens du présent titre les administrations de l'Etat, 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.*	Article 14 A **Supprimé.** **(amendement n° 27)**
	CHAPITRE I^{ER} **Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives**	CHAPITRE I^{ER} **Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives**	CHAPITRE I^{ER} **Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	Article 14	Article 14	Article 14
	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 de l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, peut satisfaire à cette obligation au moyen d'un envoi postal effectué au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi. L'envoi par un procédé télématique ou informatique permettant notamment d'établir la date d'envoi et homologué à cette fin produit les mêmes effets. Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière.	… auprès d'une autorité administrative peut effectuer cette opération au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi postal, le cachet de la poste faisant foi, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi.	… peut *satisfaire à* cette *obligation* au plus … **(amendement n° 28)** … envoi. *Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière.* **(amendement n° 29)**
	Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*
Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public	Article 15	Article 15	Article 15
Art. 1er — I. —Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même,	La loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public est modifiée ainsi qu'il suit : I. — Au premier ali-	… est ainsi modifiée : 1° Au …	*(Sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
cette somme doit être ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de six mois à compter de la notification.	néa du I de l'article premier, les mots : « quatre mois » sont remplacés par les mots : « deux mois ». II. — Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de cet article, les mots : « six mois » sont remplacés par les mots : « quatre mois ».	2° Dans …	
A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement. II. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département	III. — Dans la première phrase du premier alinéa du II de cet article, les mots : « quatre mois » sont remplacés par les mots : « deux mois ».	3° Dans …	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.			
. . . . .	IV. — Il est inséré, après l'article 1er, un article 1er-1 ainsi rédigé :	4° Il …	
	« *Art. 1er-1.* — Les dispositions de l'article 1er sont applicables aux décisions du juge des référés accordant une provision. »	« *Art. 1er–1. — (Sans modification).*	
	CHAPITRE II **Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives**	CHAPITRE II **Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives**	CHAPITRE II **Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives**
		Article 16 A *(nouveau)*	Article 16 A
		Toute décision prise par une autorité administrative comporte, outre la signature de son auteur, la mention en caractères lisibles du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.	**Supprimé.** **(amendement n° 30)**
	Article 16	Article 16	Article 16
	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 mentionnées à l'article 1er.	… administratives.	*(Sans modification).*
	A l'exception de celles de l'article 19, les dispositions des articles 17 à 22 ne s'appliquent pas aux relations entre les autorités adminis-	*(Alinéa sans modification).*	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	tratives et leurs agents.		
	Article 17	Article 17	Article 17
	Toute demande adressée à une autorité administrative mentionnée à l'article 1er fait l'objet d'un accusé de réception délivré dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. 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.	… administrative fait …	*(Alinéa sans modification).*
	L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*
	Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception prévu au premier alinéa ne lui a pas été transmis. Cette disposition n'est pas applicable lorsque la notification régulière d'une décision expresse intervient avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite.	… réception ne lui a pas été transmis ou lorsque le caractère irrégulier de ses conditions de délivrance a empêché le demandeur de faire valoir ses droits.	… ou *ne comporte pas les indications prévues par le décret mentionné au premier alinéa.* **(amendement n° 31)**
		Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours	*(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
		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.	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*
	Article 18	Article 18	Article 18
	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. Dans tous les cas, l'accusé de réception est délivré par l'autorité compétente.	*(Sans modification).*	*(Sans modification).*
	Article 19	Article 19	Article 19
	Sauf dans les cas où	*(Sans modification).*	*(Sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 20, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent.		
	Article 20	Article 20	Article 20
	Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'Etat. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, ces décrets prévoient un délai différent. Ils définissent, lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers. Toutefois, ces décrets ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent, ou lorsque la décision présente un caractère financier.	*(Sans modification).*	… d'Etat. *Cette décision pourra à la demande de l'intéressé faire l'objet d'une notification.* Lorsque … **(amendement n° 32)** … opposent. **(amendement n° 33)**
	Article 21	Article 21	Article 21
	Une décision implicite d'acceptation peut être reti-	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	rée, pour illégalité, par l'autorité administrative :		
	1° Pendant le délai du recours contentieux, lorsque le régime qui lui est applicable a prévu des mesures de publicité ;	1° … délai de recours contentieux *ouvert aux tiers*, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;	1° … contentieux, lorsque … **(amendement n° 34)**
	2° Dans le cas contraire, pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née la décision.	2° Pendant le délai … … est intervenue la décision *ou, sans condition de délai, sur demande d'un tiers y ayant intérêt, lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre* ;	2° … décision ; **(amendement n° 35)**
		3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.	3° *(Sans modification).*
	Article 22	Article 22	Article 22
	Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées 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.	*(Sans modification).*	Exception faite des cas où il est statué sur une demande *présentée par la personne intéressée*, les décisions *administratives* individuelles *défavorables ainsi que les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement* n'interviennent qu'après que *cette* personne a été mise… **(amendement n° 36)**
	Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas		*(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	applicables :		
	1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;		1° *(Sans modification).*
	2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;		2° *(Sans modification).*
	3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.		3° *(Sans modification).*
	Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.		*(Alinéa sans modification).*
			Article additionnel
			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 n'interviennent qu'après que l'assuré a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article 22. Ces décisions doivent être motivées et indiquer les voies de recours qui sont ouvertes à l'assuré.
			(amendement n° 37)

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	TITRE III **DISPOSITIONS RELATIVES AU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**	TITRE III **DISPOSITIONS RELATIVES AU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**	TITRE III **DISPOSITIONS RELATIVES AU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**
	Article 23	Article 23	Article 23
Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République	La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République est ainsi modifiée :	*(Alinéa sans modification).*	*(Sans modification).*
		1° A *(nouveau).* — Après le deuxième alinéa de l'article 6, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	
Art. 6. — Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 1er n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République. La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Ceux-ci la transmettent au Médiateur de la République si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.		« Le médiateur européen ou un homologue étranger du médiateur de la Répu-	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
		blique, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention de ce dernier, peut lui transmettre cette réclamation. » ;	
Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le Médiateur de la République d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention. Sur la demande d'une des six commissions permanentes de son assemblée, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale peut également transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont son assemblée a été saisie.			
	1° Il est inséré, après l'article 6, un nouvel article 6-1, ainsi rédigé :	1° … un article 6-1 …	
	« *Art. 6-1.* — Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne.	« *Art. 6-1.* — *(Alinéa sans modification).*	
	« Ces délégués transmettent au Médiateur de la République les réclamations qui leur sont, le cas échéant, remises par les élus mentionnés au deuxième alinéa de l'article 6.	**Alinéa supprimé.**	
	« Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des	*(Alinéa sans modification).*	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	réclamations.		
	« A la demande du Médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique. »	*(Alinéa sans modification).*	
		« Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention du médiateur de la République, peut remettre cette réclamation à un délégué qui la transmet au médiateur de la République. » ;	
	2° Le premier alinéa de l'article 9 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :	2° *(Sans modification).*	
Art. 9. — Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de na-	« Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et notamment recommande à l'organisme mis en cause, toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation. « Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article 1er n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situa-		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
ture à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires.	tion. « Lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes. »		
Le Médiateur de la République est informé de la suite donnée à ses interventions. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations. L'organisme mis en cause peut rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le Médiateur de la République.	3° La deuxième phrase du second alinéa de l'article 9 est complétée par les mots : « et ses propositions ».	3° *(Sans modification).*	
Art. 14. — Le Médiateur de la République présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié.	4° La seconde phrase de l'article 14 est complétée par les mots : « et fait l'objet d'une communication du Médiateur de la République devant chacune des deux assemblées ».	4° *(Sans modification).*	
	TITRE IV **DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS**	TITRE IV **DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS**	TITRE IV **DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS**
	Article 24	Article 24	Article 24
	Afin de faciliter les démarches des usagers et	*(Alinéa sans modification).*	…

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	d'améliorer la présence des services publics sur le territoire, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public.		d'améliorer la *proximité* des services publics sur le territoire *en milieu urbain et rural*, une maison …
	La maison des services publics fonctionne avec le concours d'agents mis à sa disposition par les personnes morales qui y participent ou d'agents détachés auprès de l'un des groupements mentionnés à l'article 25. Son responsable est désigné parmi les agents soumis au statut général des fonctionnaires.	**Alinéa supprimé.**	*Les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons des services publics sont régis par les dispositions prévues par leur statut ou les dispositions législatives et réglementaires les concernant. Le responsable de la maison des services publics est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.*
	Les maisons des services publics sont créées par une convention entre les personnes morales mentionnées au premier alinéa, approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.	La maison des services publics est créée par une convention qui est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.	*(Alinéa sans modification).*
	Cette convention définit le cadre géographique dans lequel la maison des services publics exerce son activité, les missions qui y seront assurées, les modalités de désignation de son responsable, les prestations qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsable peut	Cette convention définit les services publics qui y sont réunis, les missions qui leur sont confiées et le cadre géographique dans lequel elles sont assurées, les prestations susceptibles d'être délivrées, les conditions dans lesquelles les personnes morales parties à la convention	Cette convention définit *le cadre géographique dans lequel la maison des services publics exerce son activité*, les missions qui *y seront* assurées, *les modalités de désignation de son responsable*, les prestations *qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsa-*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	prendre dans le domaine de compétence de son administration ou signer sur délégation de l'autorité compétente. La convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions. Elle règle les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics.	mettent à la disposition de la maison des services publics des agents et des locaux, les conditions d'exercice par ces agents de leurs fonctions ainsi que les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics.	*ble peut prendre dans le domaine de compétence de son administration ou signer sur délégation de l'autorité compétente. La convention prévoit également* les conditions dans lesquelles les *personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions. Elle règle* les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics *ainsi que les modalités d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés pour se déplacer. Les services publics concernés peuvent être proposés, notamment en milieu rural, de façon itinérante dans le cadre géographique défini par la convention.*
		La convention fixe les modalités de désignation du responsable de la maison des services publics et définit les décisions qu'il peut prendre dans le domaine de compétence de l'administration dont il relève ou qu'il peut signer sur délégation de l'autorité compétente.	**Alinéa supprimé.**
		Le responsable de la maison des services publics est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.	**Alinéa supprimé.**
	Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).* **(amendement n° 38)**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France *Art. 21. — Cf. annexe.*	Article 25 Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre deux ou plusieurs des personnes morales mentionnées à l'article 24, dont au moins une personne morale de droit public, pour créer des maisons des services publics et exercer ensemble, pendant une durée déterminée, les activités prévues par cet article.	Article 25 Une ou des maisons des services publics peuvent être créées sous la forme d'un groupement d'intérêt public régi par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et soumis aux règles de la comptabilité publique et du code des marchés publics, dans les conditions définies à l'article 24.	Article 25 … 24. *Les fonctionnaires qui y travaillent sont détachés.* **(amendement n° 39)**
	La convention constitutive du groupement répond aux conditions fixées par les troisième et quatrième alinéas de l'article 24 et comporte les clauses fixées par un décret en Conseil d'Etat.	**Alinéa supprimé.**	**Maintien de la suppression.**
	Ces groupements sont soumis aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique et à celles du code des marchés publics.	**Alinéa supprimé.**	**Maintien de la suppression.**
	Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.	*(Alinéa sans modification).*	*(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	Article 26	Article 26	Article 26
	Des conventions régies par les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 24 peuvent également être conclues par une personne morale chargée d'une mission de service public avec l'Etat, une collectivité territoriale ou une autre personne morale chargée d'une mission de service public, en vue de maintenir la présence du service public en milieu rural ou urbain.	Une convention régie par les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 24 peut être conclue par … … une autre personne morale chargée d'une mission de service public afin de maintenir la présence d'un service public de proximité.	*(Sans modification).*
	TITRE V **DISPOSITIONS DIVERSES**	TITRE V **DISPOSITIONS DIVERSES**	TITRE V **DISPOSITIONS DIVERSES**
	Article 27	Article 27	Article 27
	I. — Les articles 1er à 4, 6 à 8, 10, 14, 16 à 22 et 28 de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics. Pour leur application dans les territoires d'outre-mer, les références à la loi du 3 janvier 1979 contenues dans les articles 6 et 8 sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement en matière d'archives.	I. — Les articles 4, 6 à 8 et 28 ainsi que les articles du titre II à l'exception de l'article 15 sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics. Pour leur application en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer, les références à la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives sont … L'article 10 est applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer.	I. — Les articles *1er à* 4, 6 à 8, *10, 14* et 28 … … et à *leurs*établissements **(amendement n° 40)** *(Alinéa sans modification).*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___	___
	II. — Les articles 1er à 10, 14, 16 à 22, 24 à 26 et 28 de la présente loi sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte.	II. — Les articles 4, 6 à 10, 14, 24 à 26 *et 28* ainsi que les articles du titre II à l'exception de l'article 15 sont applicables …	II. — Les articles *1er* à 10, 14, 24 à 26 ainsi que … **(amendement n° 41)**
	Article 28	Article 28	Article 28
	Les articles 14 et 16 à 22 entreront en vigueur le premier jour du septième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi.	*(Sans modification).*	*(Sans modification).*
	ANNEXE (Alinéa 2 de l'article 3)	ANNEXE (Alinéa 2 de l'article 3)	ANNEXE (Alinéa 2 de l'article 3)
	I. CODES NOUVEAUX Code de l'administration Code de la communication et du cinéma Code de la défense Code de l'éducation Code de l'énergie Code de l'entrée et du séjour des étrangers Code de l'environnement Code de la fonction publique Code de justice administrative Code de la magistrature Code monétaire et financier Code du patrimoine Code de la recherche II. – CODES A REFONDRE Code de l'artisanat Code de l'action sociale Code de commerce Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général Code de l'organisation judiciaire Code de la route Code rural (achèvement des livres VI, VII et IX) Code de la santé publique	**Supprimé.**	**Maintien de la suppression.**

ANNEXE

Textes cités en référence dans le projet de loi

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

(citée en référence dans l'article 5 du projet de loi)

Art. 1er. — Les dispositions de la présente loi sont applicables à la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont :

1° L'Etat et ses établissements publics ;

2° Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L. 166-1 du code des communes ;

3° Les organismes privés mentionnés à l'article L. 64 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations ;

4° Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés.

Toutefois, les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables :

– aux ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation. Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories d'ouvrages mentionnés au présent alinéa ;

– aux ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté ou d'un lotissement au sens du titre Ier du livre III du code de l'urbanisme ;

– aux ouvrages de bâtiment acquis par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation par un contrat de vente d'immeuble à construire prévu par les articles 1601-1, 1601-2 et 1601-3 du code civil.

Lorsqu'ils sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques, les ouvrages édifiés par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être dispensés de tout ou partie de l'application de la présente loi. Cette dispense est accordée par décision du représentant de l'Etat dans le département.

Art. 2. — Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article 1er, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre.

Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en ar-

rêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

Lorsqu'une telle procédure n'est pas déjà prévue par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, il appartient au maître de l'ouvrage de déterminer, eu égard à la nature de l'ouvrage et aux personnes concernées, les modalités de consultation qui lui paraissent nécessaires.

Le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage.

Le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle, définis avant tout commencement des avant-projets, pourront toutefois être précisés par le maître de l'ouvrage avant tout commencement des études de projet. Lorsque le maître de l'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projets ; il en est de même pour les ouvrages complexes d'infrastructure définis par un décret en Conseil d'Etat.

Le maître de l'ouvrage peut confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée.

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives

(articles cités en référence dans les articles 6 et 8 [5°] du projet de loi)

TITRE II

LES ARCHIVES PUBLIQUES

Art. 3. — Les archives publiques sont :

1° Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics ;

2° Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;

3° Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

Les archives publiques, quel qu'en soit le possesseur, sont imprescriptibles.

Les conditions de leur conservation sont déterminées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 32 de la présente loi.

Ce décret détermine les cas où l'administration des archives laisse le soin de la conservation des documents d'archives produits ou reçus par certaines administrations ou

certains organismes aux services compétents de ces administrations ou organismes. Il fixe les conditions de la coopération entre l'administration des archives et ces administrations ou organismes.

Art. 4. — A l'expiration de leur période d'utilisation courante par les services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus, les documents visés à l'article 3 font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination.

La liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination sont fixées en accord entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives.

(article modifié par l'article 9 [1°] du projet de loi)

(l'article 9 [2°] du projet de loi insère un article 4-1)

Art. 5. — Lorsqu'il est mis fin à l'existence d'un ministère, service, établissement ou organisme détenteur d'archives publiques, celles-ci doivent être, à défaut d'une affectation différente déterminée par l'acte de suppression, versées à l'administration des archives.

Art. 6. — Les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d'être communiqués sans restriction d'aucune sorte à toute personne qui en fera la demande.

Les documents visés à l'article 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi.

Tous les autres documents d'archives publiques pourront être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article 7 ci-dessous.

Art. 7. — Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :

1° Cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;

2° Cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;

3° Cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;

4° Cent ans à compter de la date du recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels, ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;

5° Soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Art. 8. — Sous réserve, en ce qui concerne les minutes des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, l'administration des archives peut autoriser la consultation des documents d'archives publiques avant l'expiration des délais prévus aux articles 6, alinéa 3, et 7 de la présente loi.

Cette consultation n'est assortie d'aucune restriction, sauf disposition expresse de la décision administrative portant autorisation.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du présent article, aucune autorisation ne peut être accordée aux fins de permettre la communication, avant l'expiration du délai légal de cent ans, des renseignements visés au 4° de l'article 7 de la présente loi.

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

(titre cité en référence dans l'article 6 du projet de loi)

TITRE Ier

DE LA LIBERTE D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Art. 1er. — Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

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

(article modifié par l'article 8 [1° et 2°] du projet de loi)

Art. 2. — Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.

(article modifié par l'article 8 [3°] du projet de loi)

Art. 3. — 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.

Art. 4. — L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction ;

b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.

Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.

(article modifié par l'article 8 [4°] du projet de loi)

Art. 5. — Une commission dite « commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.

(article modifié par l'article 8 [5°] du projet de loi)

(l'article 8 [6°] du projet de loi insère un article 5-1)

Art. 6. — Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

— au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

— au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;

— à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;

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

— au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;

— au secret en matière commerciale et industrielle ;

— à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

— ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

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

(article modifié par l'article 8 [7°] du projet de loi)

Art. 6 bis. — Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés.

Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiqués à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

(article abrogé par l'article 8 [8°] du projet de loi)

Art. 7. — Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée.

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

Art. 8. — Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'Etat, 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.

Art. 9. — Font l'objet d'une publication régulière :

1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif, ou une description des procédures administratives ;

2. La signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Art. 10. — Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

. . . . . .

Art. 12. — Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du code des communes.

Art. 13. — Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

(article complété par l'article 8 [9°] du projet de loi)

Code des juridictions financières

(articles cités en référence dans l'article 8 [2°] du projet de loi)

Art. L. 140-9. — Les dispositions du titre I[er] de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes.

Art. L. 241-6. — Les propositions, les rapports et les travaux de la chambre régionale des comptes sont couverts par le secret professionnel que les experts sont tenus de respecter en application de l'article L. 241-3.

Code général des collectivités territoriales

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. L. 1411-13. — Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception par voie d'affiche apposée. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affiche apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois.

Art. L. 1411-14. — Les dispositions de l'article L. 1411-13 s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5711-1, qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte.

Art. L. 1411-15. — Les dispositions de l'article L. 1411-13 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public.

Art. L. 1411-16. — Les dispositions de l'article L. 1411-13 sont applicables aux régions. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public.

Art. L. 1411-17. — Les dispositions prévues aux articles L. 1411-15 et L. 1411-16 s'appliquent également aux établissements publics de coopération interdépartementale, aux établissements publics de coopération interrégionale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-2 qui comprennent au moins un département ou une région. Le lieu

de mise à disposition est le siège de l'établissement et les hôtels des départements et des régions membres.

Art. 2121-26. — Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une commune peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'Etat.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes.

Art. L. 2313-1. — Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

3° De la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune ;

4° Des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;

5° Du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° Des comptes et des annexes produits par les délégataires de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au *c* de l'article L. 1523-3.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

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

Art. L. 2341-1. — Les comptes de la commune sont déposés à la mairie.

Ils sont rendus publics dans les conditions prévues à l'article L. 2313-1.

Art. L. 3313-1. — Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression.

Les dispositions de l'article L. 2313-1 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public.

Les dispositions de l'article L. 2121-26 sont applicables aux départements.

Art. L. 4312-1. — Le budget et le compte administratif arrêtés sont rendus publics.

Les dispositions de l'article L. 2313-1 sont applicables aux régions. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public.

Les dispositions de l'article L. 2121-26 sont applicables aux régions.

Art. L. 5211-18. — Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale, des budgets et des comptes de ces établissements ainsi que des arrêtés de leur président.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes de l'établissement public de coopération intercommunale peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du président de cet établissement que des services déconcentrés de l'Etat.

Art. L. 5334-1. — Les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux syndicats d'agglomération nouvelle.

Art. L. 5421-5. — Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération interdépartementale, des budgets, des comptes, ainsi que des arrêtés des présidents de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes des établissements publics peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du président de l'organisme que des services déconcentrés de l'Etat.

Art. L. 5421-6. — Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 3313-1 s'appliquent aux établissements de coopération interdépartementale. Les lieux de mise à disposition du public sont le siège de l'établissement et les hôtels des départements membres.

Art. L. 5621-9. — Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération interrégionale, des budgets, des comptes, ainsi que des arrêtés des présidents de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes des établissements publics peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du président de l'organisme que des services déconcentrés de l'Etat.

Art. L. 5722-1. — Les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables au syndicat mixte sous réserve des dispositions des articles ci-après.

Pour l'application des articles L. 2312-1 et L. 2313-1, les lieux de mise à la disposition du public des documents budgétaires sont le siège de l'établissement ainsi que les mairies des communes membres du syndicat mixte.

Code électoral

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. L. 28. — Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.

Art. L. 68. — Tant au premier tour qu'éventuellement au second tour de scrutin, les listes d'émargement de chaque bureau de vote, ainsi que les documents qui y sont réglementairement annexés sont joints aux procès-verbaux des opérations de vote transmis immédiatement après le dépouillement du scrutin à la préfecture ou, pour les élections des conseillers généraux et des conseillers municipaux, à la sous-préfecture.

S'il doit être procédé à un second tour de scrutin, le préfet ou le sous-préfet, selon le cas, renvoie les listes d'émargement au maire, au plus tard le mercredi précédant le second tour.

Sans préjudice des dispositions de l'article L.O. 179 du présent code, les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l'élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie.

Art. R. 16. — Le dernier jour de février de chaque année, la commission administrative de chaque bureau de vote opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale. Dans les communes où une commission administrative est chargée de dresser la liste générale des électeurs, cette commission arrête le même jour, définitivement, la liste électorale générale de la commune.

La minute de la liste électorale reste déposée au secrétariat de la mairie ; le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé à la préfecture avec la copie de la liste électorale.

Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial.

Livre des procédures fiscales

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. L. 104. — Les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs délivrent aux personnes qui en font la demande un extrait de rôle ou un certificat de non-inscription au rôle dans les conditions suivantes :

a) Pour les impôts directs d'Etat et taxes assimilées, ainsi que pour la taxe départementale sur le revenu, ces documents ne peuvent être délivrés que dans la mesure où ils concernent le contribuable lui-même ;

b) Pour les impôts locaux et taxes annexes à l'exclusion de la taxe départementale sur le revenu, ces documents peuvent être délivrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à condition que le demandeur figure personnellement au rôle.

Art. L. 111. — I. Une liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés est dressée de manière à distinguer les deux impôts par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques ou morales non assujetties dans la commune à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés mais y possédant une résidence.

La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des contribuables qui relèvent de sa compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

Les contribuables qui ont plusieurs résidences, établissements ou exploitations, peuvent demander, en souscrivant leur déclaration, que leur nom soit communiqué aux directions des services fiscaux dont dépendent ces résidences, établissements ou exploitations.

La liste concernant l'impôt sur le revenu est complétée, dans des conditions fixées par décret, par l'indication du nombre de parts retenu pour l'application du quotient familial, du revenu imposable, du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable et du montant de l'avoir fiscal.

I *bis*. Une liste des personnes assujetties à la taxe départementale sur le revenu est dressée par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques pour lesquelles il n'est pas établi d'imposition à la taxe départementale dans la commune mais qui y possèdent une résidence.

La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des redevables de la taxe départementale qui relèvent de la compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

La liste concernant la taxe départementale sur le revenu est complétée, dans des conditions fixées par le décret, par l'indication du revenu imposable, du montant de l'abattement pour charges de famille, du montant de l'abattement à la base et du montant de la cotisation mise effectivement à la charge de chaque redevable.

I *ter*. L'administration recueille, chaque année, les observations et avis que la commission communale des impôts directs prévue à l'article 1650 du code général des impôts peut avoir à formuler sur ces listes.

La publication ou la diffusion par tout autre moyen, soit des listes prévues ci-dessus, soit de toute indication se rapportant à ces listes et visant des personnes nommément désignées est interdite, sous peine de l'amende fiscale prévue à l'article 1768 *ter* du code précité.

II. Les créanciers d'aliments dont la qualité est reconnue par une décision de justice peuvent consulter les listes mentionnées aux I et I *bis* détenues par la direction des services fiscaux dans le ressort de laquelle l'imposition du débiteur est établie.

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. 5. — Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions, domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. 2. — Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.

Code civil local d'Alsace-Moselle

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. 79. — Chacun est autorisé à consulter le registre des associations ainsi que les pièces remises par l'association au tribunal cantonal. Copie des inscriptions peut être exigée ; cette copie doit être certifiée sur demande.

Code de l'urbanisme

(article cité en référence à l'article 8 [6°] du projet de loi)

Art. L. 213-13. — La commune ouvre, dès institution ou création sur son territoire d'un droit de préemption en application du présent titre, un registre dans lequel sont inscrites toutes les acquisitions réalisées par exercice ou par délégation de ce droit, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.

Toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

Art. L. 332-29. — Les contributions prescrites par l'autorisation ou l'acte mentionné à l'article L. 332-28 ainsi que celles exigées dans le cadre de la réalisation des zones d'aménagement concerté sont inscrites sur un registre mis à la disposition du public en mairie. Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France

(article cité en référence dans l'article 25 du projet de loi)

Art. 21. — Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer en-

semble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés :

– pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain ;

Le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite.

Les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent.

Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci.

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement.

La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

Le groupement d'intérêt public est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article 6 *bis* de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967.

La transformation de toute autre personne morale en groupement d'intérêt public n'entraîne ni dissolution ni création d'une personne morale nouvelle.

Les dispositions du présent article sont applicables dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

*Après le titre I^er^*

Amendement présenté par M. Marc Dolez :

Insérer la division, l'intitulé et les articles suivants :

« Chapitre I^er^ A

« De la participation du public à l'élaboration des textes réglementaires en matière d'environnement »

« *Art. 1.* — En vue de parfaire le droit de toute personne à l'information en matière d'environnement, est instituée une procédure d'information préalable et de participation à la préparation de certains textes réglementaires nationaux concernant l'environnement.

« *Art. 2.* — Les projets de textes réglementaires nationaux relatifs à l'environnement sont communicables au public après un premier examen par le Conseil d'Etat. Ils font l'objet de commentaires écrits dans un certain délai. Le ministre responsable de la préparation du texte peut organiser une réunion publique s'il le souhaite ou à la demande d'un groupement justifiant d'un intérêt suffisant.

« *Art. 3.* — La rédaction finale du texte doit être accompagnée d'un exposé des motifs justifiant le texte définitivement adopté au regard des commentaires pertinents du public. Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application des articles 2 et 3. »

Article 5

Amendement présenté par M. Patrice Carvalho et les commissaires membres du groupe communiste :

Rétablir cet article dans le texte suivant :

« Le maître de l'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée procède à un débat public sur l'opération envisagée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à l'organisation de ce débat, en fonction de la nature de l'ouvrage et des personnes concernées, et les catégories d'ouvrages qui en raison de leur nature ou de leur faible importance, ne donnent pas lieu à consultation. »

Après l'article 5 bis

Amendement présenté par M. Franck Dhersin :

Insérer l'article suivant :

« Il est créé dans le code de l'urbanisme un article L. 421-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 421-10.* — Sauf lorsqu'elles agissent pour la défense de leurs propres intérêts patrimoniaux, les associations de défense de l'environnement qui forment un re-

cours contre un permis de construire doivent justifier, à peine d'irrecevabilité du recours, qu'elles remplissent les conditions posées par l'article L. 252-1 du code rural. »

Article 9

Amendement présenté par M. Patrice Carvalho et les commissaires membres du groupe communiste :

Dans le dernier alinéa du 2°, après les mots : « l'autorité qui les a produites ou reçues», insérer les mots : « la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés ».

Article 23

Amendements présentés par M. Franck Dhersin :

• Après le premier alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° AA *(nouveau)*. — Le deuxième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigé :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de Corse, à un président de conseil général ou à un maire. Celui-ci la transmet au Médiateur de la République après avoir vérifié qu'elle relève de sa compétence et qu'elle mérite son intervention. »

• Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2° A *(nouveau)*. — L'article 9 est complété par un cinquième alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le Médiateur de la République constate le mauvais fonctionnement d'un service public, il peut provoquer une inspection ou un contrôle de ce service par les autorités compétentes ».

Article 24

Amendements présentés par M. Patrice Carvalho :

• Après le premier alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La maison des services publics fonctionne avec le concours d'agents titulaires mis à sa disposition par les personnes morales qui y participent ou d'agents titulaires détachés auprès de l'un des groupements mentionnés à l'article 25. Son responsable est désigné parmi l'un des agents soumis au statut général des fonctionnaires. »

• Dans le deuxième alinéa, après les mots : « est créée », insérer les mots suivants : « dans les conditions prévues à l'article 29-1 de la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

- M. Michel BERNARD, rapporteur à la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- M. Claude BOURMAUD, président de la poste ;
- M. Benoît BUSSON, membre de France Nature Environnement ;
- M. Jacques CHEVALLIER, universitaire ;
- Mme Véronique DAVIENNE, membre d'ATD ;
- Mme Bénédicte DELAUNAY, universitaire ;
- M. Jacky DUPAQUIER, vice-président de la Fédération générale des fonctionnaires CFTC
- M. Michel GENTOT, président de la Commission d'accès aux documents administratifs;
- M. Jean-Claude FRÉCON, maire, membre du bureau de l'Association des maires de France ;
- M. Roland GAILLARD, secrétaire général de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO ;
- Mme Huguette GARSMEUR, membre d'ATD ;
- M. Patrick HALLINGER, secrétaire national de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT ;
- M. Pierre HÉRISSON, sénateur, vice-président de l'Association des maires de France ;
- M. Christian JOIN-LAMBERT, cnseiller-maître à la Cour des comptes ;
- M. Raymond LEOST, membre de France Nature Environnement ;
- M. Jean MARMOT, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes ;
- M. Michel PÉRIER, secrétaire général de la CFDT
- M. Jean-Ludovic SILICANI, ancien commissaire à la réforme de l'Etat ;
- M. Bernard STASI, Médiateur de la République ;
- M. Jean-Philippe VACHIA, avocat général au parquet de la Cour des comptes ;

N°1613. - RAPPORT de Mme Claudine LEDOUX *(au nom de la commission des lois)* sur le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 1461), relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.