

Document mis
en distribution
le 22 novembre 1999



N° 1936

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 novembre 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 AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE, *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 : 1^{re} lecture : **153, 248, 261** et T.A. **94** (1998-1999).

2^e lecture : **391** (1998-1999), **1** et T.A. **6** (1999-2000).

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **1461, 1613** et T.A. **326**.

2^e lecture : **1868**.

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, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Roger Franzoni, 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, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

<i>introduction</i>	5
<i>i. — le projet de loi : UN ENSEMBLE DE DISPOSITIONS CONCRÈTES PERMETTANT DE RAPPROCHER LES ADMINISTRATIONS DU CITOYEN</i>	6
<i>II. — LES LECTURES AU SÉNAT ET À L'ASSEMBLÉE NATIONALE</i>	8
<i>A. UNE VISION PARTAGÉE DE LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS</i>	8
<i>1. Les dispositions conformes</i>	8
<i>2. Les dispositions qui ont fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel</i>	9
<i>b. des dispositions introduites par le sénat qui définissent encore de façon trop restrictive les relations entre administrations et citoyens</i>	10
<i>1. Les dispositions introduites en première lecture et maintenues par le Sénat en deuxième lecture</i>	10
<i>2. Les dispositions introduites par le Sénat en deuxième lecture</i>	12
<i>ii. — les dispositions relatives à la fonction publique</i>	12
<i>1. Les ajouts adoptés au stade de la première lecture à l'Assemblée nationale</i>	12
<i>2. Les modifications apportées par le Sénat</i>	13
EXAMEN DES ARTICLES	
	15
<i>Article 2 : Obligation d'organiser un accès simple aux règles de droit</i>	15
<i>Article 3 : Codification des textes législatifs</i>	17

- Article 4* : Personnalisation des relations entre les agents des services publics et les citoyens
18
- Article 5 bis* : Consignation d'une somme d'argent par les associations
19
- Après l'article 5 bis*
21
- Article 8* (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) : Définition de la notion de document administratif, régime applicable à la communication de ces documents, compétences de la commission d'accès aux documents administratifs
21
- Après l'article 8*
25
- Article 8 bis* (art. L. 140-9 du code des juridictions financières) : Rapports de vérification et avis des comités départementaux et régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale
26
- Article 10* : Consultation par le public des comptes des autorités administratives et organismes aidés ou subventionnés
26
- Articles 13 bis et 13 ter* (art. L. 3133-1 à L. 3133-3 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 4143-1 à L. 4143-3 du code général des collectivités territoriales) : Exercice par un contribuable des actions appartenant au département et à la région
30
- Article 14* : Modalités de transmission d'une demande à l'administration
31
- Article 16 A* : Identification de l'auteur d'une décision
32
- Article 20* : Décisions implicites d'acceptation
33
- Article 21* : Retrait des décisions implicites
34
- Article 22* : Observations de l'intéressé préalables à la décision
36
- Article 22 bis* : Procédure contradictoire en cas de reversement de prestations sociales indûment perçues
37
- Article 24* : Maisons des services publics
37
- Article additionnel après l'article 24* : Coordination avec la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
39
- Article 25* : Maisons des services publics constituées en groupement d'intérêt public

40

Article 26 : Conventions conclues par une personne morale chargée d'une mission de service public

40

Après l'article 26 bis

41

Article 26 quater : Conséquences de la jurisprudence « Berkani » pour les agents non-titulaires de l'Etat

44

Article 26 quinquies : Conséquences de la jurisprudence « Berkani » pour les agents non titulaires des collectivités locales

50

Article additionnel avant l'article 27 : Validation législative

52

Article 27 : Application de certaines dispositions en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte

52

TABLEAU COMPARATIF

55

Amendements non adoptés par la Commission

77

MESDAMES, MESSIEURS,

Rendre l'administration plus proche des citoyens, rénover la gestion de l'Etat par des procédures plus simples, plus rapides, imposer une transparence de la décision administrative, telles sont les grandes lignes dans lesquelles s'inscrit aujourd'hui la réforme de l'Etat ; la rénovation des procédures n'exige, la plupart du temps, que des textes de nature réglementaire ; le recours à une loi s'impose cependant aujourd'hui pour donner une nouvelle impulsion à l'amélioration des relations entre les citoyens et les administrations et reconnaître de nouveaux droits aux usagers, notamment dans leurs relations avec les collectivités locales.

Même si l'objectif de rénovation de l'administration est partagé par tous, le rappel du calendrier d'examen du présent projet de loi démontre cependant que cette rénovation est sujette à débat quant aux moyens retenus ; déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 mai 1998, le projet en fut retiré pour cause d'encombrement de l'ordre du jour ; examiné par le Sénat en première lecture le 10 mars, le texte a ensuite été soumis à l'examen de l'Assemblée nationale le 27 mai dernier et est retourné au Sénat pour une deuxième lecture le 13 octobre. On pourrait, dès lors, s'étonner d'un délai de plus d'un an et demi pour un texte qui, en rapprochant, par des mesures très concrètes l'administration des citoyens, suscite le consensus. L'ordre du jour chargé des assemblées explique en partie le retard dans l'adoption définitive du texte. Il faut bien convenir également que, sur de nombreux points, les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat ont pu diverger, sans que, sur certains articles, concernant notamment les recours abusifs en matière d'urbanisme ou les maisons de services publics, une conciliation au fil des différentes lectures n'ait pu être trouvée.

La Commission des lois se trouve ainsi saisie de vingt et un articles encore en navette entre les deux assemblées, sur les trente-trois que compte le projet.

*

* *

i. — le projet de loi : UN ENSEMBLE DE DISPOSITIONS
CONCRÈTES PERMETTANT DE RAPPROCHER LES
ADMINISTRATIONS DU CITOYEN

S'appuyant sur des textes législatifs antérieurs, des décrets, la jurisprudence ou l'expérience administrative, le projet de loi s'est efforcé de rassembler en un seul texte un ensemble de dispositions simples, concrètes, permettant de faire progresser dans les administrations les notions de simplicité, transparence, rapidité et proximité. La rapporteuse souhaiterait en rappeler rapidement la logique :

- *La simplicité*

— L'article 14 du projet prévoit une modernisation des procédures entre les usagers et l'administration : est ainsi généralisé le principe selon lequel une personne tenue de respecter une date limite ou un délai à l'encontre de l'administration y satisfait par un envoi effectué au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi. Le même article prévoit également la possibilité d'utiliser des procédés télématiques et informatiques homologués pour satisfaire à cette demande et circonscrit les cas où la présence physique de l'administré est exigée.

— L'article 20 du projet encourage l'administration à recourir aux décisions implicites d'acceptation.

- *La transparence*

— En application de l'article 22, toute personne peut présenter ses observations écrites et être reçue, sur sa demande, avant qu'une décision défavorable ne soit prise à son égard.

— L'accès au droit et la communication des documents administratifs sont également facilités. Outre le fait que les administrations doivent organiser un accès simple aux règles qu'elles édictent (article 2), le projet prévoit également, dans ses articles 6 à 8, des modifications de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, de la loi du 17 juillet 1978 concernant l'accès aux documents administratifs et de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives : il s'agit de mieux coordonner les règles de procédure de ces trois lois afin de surmonter les difficultés résultant de la définition de document administratif, et notamment document administratif nominatif, fichier informatique et archive. Ainsi, la Commission d'accès aux documents administratifs est rendue compétente pour connaître de l'ensemble des problèmes d'accès aux documents administratifs, quel que soit le régime dont relèvent ces derniers, et se voit

également reconnaître un pouvoir de proposition dans les domaines relevant de sa compétence ; de même, le projet clarifie la définition des documents administratifs et les conditions de leur communicabilité.

— L'article 10 institue, dans un souci de plus grande transparence financière, l'obligation pour les organismes recevant des subventions publiques, de rendre leurs comptes accessibles au public.

— Aux termes de l'article 4, obligation est faite à toutes les administrations de mentionner les noms et qualités des agents en relation avec les usagers.

- *La rapidité*

— L'article 18 prévoit que toute administration saisie à tort devra d'elle-même adresser la demande à l'autorité compétente et avertir l'utilisateur que son dossier a été transmis.

— Toute demande doit faire l'objet, en vertu de l'article 17, d'un accusé de réception en l'absence duquel aucun délai n'est opposable à l'utilisateur.

— L'article 19 réduit à deux mois, au lieu de quatre actuellement, le délai au terme duquel il y a décision implicite de rejet. Le même délai est retenu à l'article 20 pour les décisions implicites d'acceptation et à l'article 15 pour l'ordonnancement des condamnations pécuniaires.

- *La proximité*

— Le rôle du Médiateur de la République se trouve renforcé à l'article 23 du projet de loi ; est ainsi consacrée l'existence de délégués du Médiateur, permettant d'assurer une authentique décentralisation de l'activité de médiation.

— Les articles 24 à 26 ouvrent la possibilité de créer des « maisons des services publics » qui pourraient regrouper des services de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale ; elles permettront ainsi aux usagers d'obtenir, dans un lieu unique, des informations et également des prestations.

*

* *

Un certain nombre de règles imposées par le présent projet de loi

existait déjà pour les administrations de l'Etat, notamment depuis le décret du 28 novembre 1983, concernant les relations entre l'administration et les usagers ; en étendant, à l'article 1^{er}, ces obligations à l'ensemble des autorités administratives, qu'elles soient administrations de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif, organismes de sécurité sociale et organismes chargés d'un service public administratif, le projet de loi retient une conception étendue de l'administration, conception qui correspond en définitive à celle qu'a le grand public du périmètre de l'administration. Grâce à ce champ d'application étendu, c'est véritablement une vision novatrice des liens entre citoyens et administrations qui est proposée par le projet de loi ; cette vision a été partagée au cours des différentes lectures par le Sénat et l'Assemblée nationale, permettant ainsi de parvenir à l'adoption conforme de douze articles sur les trente-trois que compte définitivement le projet de loi.

II. — LES LECTURES AU SÉNAT ET À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE VISION PARTAGÉE DE LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS

Au fil des lectures successives est apparu un consensus sur un nombre important de dispositions novatrices dans le domaine des relations entre citoyens et administrations.

1. Les dispositions conformes

Ont ainsi été votés dans les mêmes termes par les deux assemblées

:

— le champ d'application de la loi, défini à l'article 1^{er}. Sont concernés par l'ensemble des nouvelles procédures instaurées par le texte les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés d'un service public administratif. Le Sénat, en deuxième lecture, s'est rangé à l'avis de l'Assemblée nationale et a maintenu la définition du champ d'application à l'article 1^{er} et non en tête du titre II, comme il l'avait fait en première lecture ;

— les coordinations entre la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi du 17 juillet 1978 concernant l'accès aux documents administratifs et la loi du 3 janvier 1979

sur les archives ; sont désormais conformes les articles 6, 7 et 9 ; seul l'article 8, concernant l'accès aux documents administratifs, n'a pas fait l'objet d'un vote identique par les deux assemblées, la communicabilité d'un document par une administration qui n'en est pas l'auteur constituant le point de désaccord le plus important ;

— les dispositions concernant la transparence financière et améliorant le contrôle de la Cour des comptes sur les organismes habilités à recevoir des taxes parafiscales ou des prélèvements libératoires (article 11), ainsi que celles relatives à la procédure d'échange d'informations entre les juridictions judiciaires et financières et son extension en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Mayotte (articles 12 et 13) ;

— l'accélération des délais d'ordonnement des astreintes, prévue à l'article 15 ;

— la définition d'une demande formulée à l'encontre de l'administration (article 16), ainsi que les modalités d'accuser réception faisant désormais obligatoirement suite à ces demandes (article 17) ; le Sénat a finalement retenu en deuxième lecture la formulation plus précise, adoptée par l'Assemblée nationale, qui permet de sanctionner en matière d'accusé de réception, le non respect des dispositions prévues par décret en Conseil d'Etat. La rédaction initiale du Sénat, sanctionnant tout accusé de réception ne permettant pas au demandeur de faire valoir ses droits, pouvait être, par son imprécision, source d'un contentieux important ;

— l'obligation de transmission d'une demande mal dirigée à l'autorité compétente (article 18) ;

— l'aménagement du régime des décisions implicites de rejet, selon lequel le silence gardé par l'administration pendant deux mois, et non plus quatre, vaut rejet de la demande (article 19) ;

— la reconnaissance par la loi des délégués du médiateur et des nouvelles compétences qui sont assignées au médiateur (article 23).

2. Les dispositions qui ont fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel

Un certain nombre de dispositions sont encore actuellement en cours de navette sans que n'apparaisse, véritablement, de divergence de fond.

Il est ainsi probable qu'un accord entre les deux assemblées pourra être trouvé, soit dans le cadre de la deuxième lecture à l'Assemblée, soit au cours de la réunion de la commission mixte paritaire, sur les dispositions suivantes :

— Le principe de codification des textes législatifs. L'article 3 du projet de loi initial proposait un programme législatif de codification à adopter d'ici la fin de la législature. Le Sénat avait supprimé cet article en première lecture au motif qu'il constituait d'une part une injonction à légiférer et que d'autre part, le programme proposé semblait irréalisable d'ici le délai imparti. L'Assemblée nationale, consciente des difficultés soulevées par le Sénat, et ayant eu des garanties de la part du Gouvernement qu'il serait procédé à une codification par la voie des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, a réintroduit l'article 3 dans une rédaction se limitant à définir les principes de la codification. Le Sénat a approuvé cette rédaction mais a préféré supprimer le dépôt au Parlement d'un rapport annuel sur l'avancement de la codification.

— L'exclusion des rapports concernant les comptes des organismes de sécurité sociale de l'application de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, le Sénat n'ayant apporté à l'article 8 *bis* en question qu'une modification rédactionnelle. Il en est de même des articles 13 *bis* et 13 *ter* concernant l'exercice par un contribuable des actions contentieuses appartenant au département et à la région.

— La possibilité donnée à l'administration par l'article 20 d'instaurer des régimes implicites d'acceptation ; en deuxième lecture, le Sénat a prévu que de telles décisions ne pourraient intervenir dans des domaines présentant un caractère financier, à l'exception toutefois des domaines touchant à la sécurité sociale.

— La procédure contradictoire prévue à l'article 22 concernant les décisions individuelles motivées, le Sénat revenant à la rédaction initiale du projet, qui avait fait l'objet d'un amendement rédactionnel à l'Assemblée nationale. De même, a été retenu par le Sénat le principe d'une procédure contradictoire spécifique, introduite par la commission des Lois de l'Assemblée nationale à l'article 22 *bis*, concernant les décisions de reversement de trop-perçus émanant des organismes de sécurité sociale.

- b. des dispositions introduites par le sénat qui définissent encore de façon trop restrictive les relations entre administrations et citoyens

1. Les dispositions introduites en première lecture et maintenues par le Sénat en deuxième lecture

En première lecture, le Sénat a adopté sur plusieurs articles une conception qui paraît quelque peu en retrait par rapport à la philosophie du projet. Malgré la suppression de ces dispositions par l'Assemblée nationale,

le Sénat a maintenu, en deuxième lecture :

— La suppression de l'article 2 concernant l'accès simple au droit. Déjà supprimé par le Sénat en première lecture, cet article, réintroduit par l'Assemblée nationale dans une rédaction différente, inscrit dans la loi l'obligation faite aux autorités administratives d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. Cette disposition constitue pourtant une garantie essentielle de la transparence administrative et paraît liée de manière indissociable à l'article 3 concernant la codification.

— La suppression d'une disposition spécifiquement destinée à la levée de l'anonymat pour les correspondances administratives. Le Sénat a de plus maintenu l'extension du principe de la levée de l'anonymat pour les établissements publics industriels et commerciaux ; cette extension du champ d'application de la loi paraît pourtant en contradiction avec l'article premier, adopté par le Sénat, écartant les services publics industriels et commerciaux des obligations nouvelles introduites par le projet.

— La disposition introduite par le Sénat à l'article 5 *bis* tendant à limiter les recours abusifs devant la juridiction administrative dans le domaine de l'urbanisme. La rédaction issue de la première lecture faisait obligation aux associations de sauvegarde de l'environnement de consigner auprès du greffe du tribunal administratif une somme, fixée par le juge, et rendue à la fin du recours si ce dernier n'a pas été considéré comme abusif. L'Assemblée nationale avait supprimé cet article, contestant à la fois sa constitutionnalité et sa pertinence dans un texte destiné au contraire à accroître les possibilités de contrôle du citoyen sur les administrations. Le Sénat, en deuxième lecture, a maintenu sa position, en étendant même le mécanisme de consignation, lors de recours pour excès de pouvoir contre des décisions d'urbanisme, à l'ensemble des associations.

— Le refus de considérer une administration compétente pour communiquer un document alors même qu'elle le détient (article 8).

— La limitation aux seules autorités administratives et aux établissements publics industriels et commerciaux de l'obligation de mise à disposition des comptes, alors que l'Assemblée nationale a étendu ce principe de transparence financière à tout organisme recevant, à compter d'un certain seuil, des aides et subventions publiques (article 10).

— La suppression de toute référence, à l'article 14, aux procédures exigeant la présence personnelle du demandeur ; cette disposition, figurant dans le texte initial du projet et adoptée par l'Assemblée nationale, a pour objet de restreindre le recours à de telles procédures, celles-ci ne pouvant

être utilisées qu'en application de dispositions particulières, de nature législative ou réglementaire.

2. Les dispositions introduites par le Sénat en deuxième lecture

Il faut reconnaître que certaines dispositions ont été introduites par le Sénat, au stade de la deuxième lecture, dans un souci de conciliation ; ainsi, le Sénat a introduit une disposition, à l'article 21, permettant le retrait pour illégalité d'une décision implicite d'acceptation à la demande d'un tiers y ayant intérêt, dans un délai de quatre mois à compter de la date d'intervention de la décision ; en première lecture, la rédaction issue des travaux du Sénat retenait le principe d'un retrait sans condition de délai ; jugeant qu'il résultait de cette rédaction une insécurité juridique perpétuelle pour le bénéficiaire de la décision, l'Assemblée nationale avait rétabli ce délai à deux mois. En adoptant finalement un délai de quatre mois, le Sénat s'est rangé à la position de l'Assemblée nationale considérant qu'il fallait limiter la période d'insécurité juridique pour le bénéficiaire.

En revanche, force est de constater que les nouvelles rédactions des articles 24 à 26, issues de la deuxième lecture, introduisant les dispositions relatives aux maisons des services publics dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ne permettent pas de prendre en compte la spécificité du présent projet par rapport aux dispositions relatives à l'aménagement du territoire.

iii. — les dispositions relatives à la fonction publique

1. Les ajouts adoptés au stade de la première lecture à l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté un titre IV *bis* portant dispositions relatives à la fonction publique ; sept amendements ont ainsi été adoptés sans qu'ils aient pu faire l'objet d'un examen approfondi en commission. Néanmoins, la procédure employée s'est trouvée justifiée par l'urgence qu'il y avait à régler des situations délicates ayant trait à la fonction publique.

Ont ainsi été adoptées trois mesures d'ordre techniques (articles 26 *bis*, 26 *ter* et 27 A) ayant pour objet d'harmoniser les appellations des emplois administratifs de direction dans les collectivités locales, de modifier le régime d'invalidité des fonctionnaires atteints d'une maladie de longue

latence et de valider la situation des médecins exerçant des missions de médecine professionnelle dans les collectivités locales, sans détenir la qualification requise.

Deux articles ont permis la validation législative de décisions individuelles en application d'un décret annulé par le Conseil d'Etat, relatif à l'Office national de la chasse, et d'une liste d'aptitude à un concours également annulée par le Conseil d'Etat (articles 26 *sexies* et 26 *septies*).

Enfin, deux articles (articles 26 *quater* et 26 *quinquies*) ont repris dans la loi la jurisprudence « Berkani » du tribunal des conflits de février 1996 selon laquelle tous les personnels non titulaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont des agents de droit public, quel que soit leur emploi. L'article 26 *quater* prévoit des aménagements permettant aux agents concernés d'opter pour un contrat de droit privé ; de plus, sont exclus du nouveau dispositif les agents recrutés par les services de l'Etat implantés à l'étranger. L'article 26 *quinquies* étend la jurisprudence « Berkani » aux agents non titulaires des collectivités locales en aménageant les mêmes possibilités d'option pour un contrat de droit privé.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Au stade de la deuxième lecture, le Sénat a adopté cinq des sept articles nouveaux introduits par le Gouvernement ; s'il a légitimement protesté contre la procédure employée, le Sénat a cependant bien compris l'urgence et la nécessité qui s'attachent à l'adoption définitive de ces amendements. Néanmoins, le Sénat a supprimé les deux articles majeurs de ce nouveau titre IV, qui traduisent dans la loi les conséquences de la jurisprudence « Berkani » en redéfinissant la notion d'agent public.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Obligation d'organiser un accès simple aux règles de droit

En première lecture au Sénat, les dispositions de l'article 2, imposant aux autorités administratives d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent, avaient été supprimées au motif qu'elles étaient dépourvues de valeur normative. L'Assemblée nationale s'était dès lors attachée à apporter de la substance à cet article. Elle rétablissait, sur proposition de la rapporteuse, l'article 2 dans une rédaction qui, tout en reprenant l'obligation d'organiser un accès simple au droit, articulait cette obligation avec le droit à communication des documents administratifs, établi par la loi du 17 juillet 1978 et reconnaissait le caractère de service public attaché à la mise à disposition et diffusion des textes juridiques.

Le Sénat a de nouveau contesté la valeur normative du premier alinéa de cet article sur l'accès simple aux règles de droit ; il n'a pas retenu non plus les ajouts apportés par l'Assemblée nationale afin de faire de la mise à disposition et diffusion des textes juridiques une mission de service public incombant aux autorités administratives, considérant qu'il n'appartient pas à une collectivité ou un organisme de sécurité sociale de veiller à la mise à disposition de l'ensemble des textes juridiques ; le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois et contre l'avis du Gouvernement a donc supprimé l'article 2.

En proposant de rétablir l'article 2 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, la rapporteuse souhaiterait insister sur l'utilité que présente un tel article face à l'inflation normative que connaît actuellement notre système juridique. On dénombre ainsi plus de 8 000 textes législatifs et près de 90 000 textes réglementaires en vigueur. S'ajoute à cela l'ensemble des actes administratifs édictés chaque année par plus de 36 000 communes, les régions ou les départements.

L'obligation de diffusion et de mise à disposition des textes juridiques ne constitue qu'un aspect parmi d'autres de l'accès simple au

droit : l'article 3, qui définit le principe de codification des textes en est un autre, les articles 2 et 3 formant en cela, comme l'a rappelé le ministre chargé de la réforme de l'Etat en séance au Sénat, un tout cohérent.

Dans ce contexte d'inflation normative, il faut dès lors affirmer clairement les obligations incombant aux autorités administratives : l'accès aux règles de droit qu'elles édictent paraît être une évidence, mais les exemples de réticences de la part d'administrations ou de collectivités locales sont encore trop nombreux pour que l'on puisse se dispenser d'une formulation législative claire et s'imposant à tous.

La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques verront leurs modalités précisées par décret en Conseil d'Etat ; il s'agit bien évidemment d'être réaliste et pragmatique et de ne pas imposer, par exemple, à une caisse de sécurité sociale de devenir un centre de consultation juridique. Ces obligations se verront imposées dans la limite des possibilités de chaque catégorie d'autorité administrative ; il ne serait pas ainsi aberrant qu'un citoyen puisse avoir accès, dans un centre de sécurité sociale, à la législation concernant les modalités de versement des allocations familiales, et dans une commune, à la réglementation concernant les permis de construire.

Le Sénat a, de plus, contesté la valeur législative du principe de mise à disposition des textes juridiques qui reprend une solution jurisprudentielle du Conseil d'Etat dans son arrêt du 17 décembre 1997 « Ordre des avocats à la Cour de Paris » ; le rapporteur du Sénat a indiqué qu'il ne paraissait pas souhaitable que la loi reprenne des solutions proposées par la jurisprudence administrative lorsque celles-ci n'ont pas de valeur législative. Sans vouloir se lancer dans un débat technique sur la hiérarchie des normes, la rapporteuse constate cependant que ce principe, effectivement dégagé par la jurisprudence, a une valeur dès lors supérieure au décret et qu'il peut donc, à ce titre, acquérir une valeur législative. Par ailleurs, la solution jurisprudentielle n'est qu'un cas d'espèce, et ne peut avoir, aux yeux des citoyens notamment, la même portée qu'un article législatif ; enfin, et c'est l'argument le plus important, l'article 2 étend le principe de mise à disposition des textes à l'ensemble des autorités administratives, alors que le Conseil d'Etat limitait à l'Etat cette mission de service public. On a eu l'occasion d'insister sur l'importance qui s'attache à ce que les collectivités locales, notamment, participent à cette mission de service public ; une telle extension de cette obligation ne peut cependant résulter, compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales défini à l'article 72 de la Constitution, que d'une disposition d'ordre législatif.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteuse rétablissant l'article 2 dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 6**).

Article 3

Codification des textes législatifs

Le texte initial de l'article 3 proposait un programme législatif de codification que le Parlement aurait dû adopter d'ici la fin de la législature ; le Sénat, en première lecture, a supprimé cet article au motif qu'il constituait une injonction à légiférer et paraissait peu réaliste, étant donné le retard pris en matière d'inscription des parties législatives de codes à l'ordre du jour des assemblées. En séance publique, le ministre a reconnu que le processus de codification se trouvait actuellement dans l'impasse ; il a annoncé que le recours aux ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution permettrait de débloquer la situation.

L'Assemblée nationale a rétabli l'article 3 dans une rédaction se limitant à rappeler les principes de la codification et ne faisant plus référence à un programme législatif. Depuis lors, le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes a été déposé au Sénat et adopté par celui-ci le 13 octobre dernier ; le texte a fait l'objet à l'Assemblée nationale d'un rapport de M. Alain Vidalies (n° 1917) et sera examiné en séance publique le même jour que le présent projet de loi.

L'article 3 du présent projet, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, a permis de définir les règles générales de la codification, alors que le projet d'habilitation présente un caractère plus ponctuel, destiné à l'adoption définitive de neuf codes ; ces deux projets obéissant à des logiques différentes, ils ne se font pas concurrence l'un l'autre.

Le Sénat a finalement adopté en deuxième lecture la rédaction de l'Assemblée nationale, mais a maintenu la suppression à laquelle il avait déjà procédé en première lecture, de l'obligation faite au Gouvernement de déposer sur le bureau de chaque assemblée un rapport annuel sur l'état d'avancement de la codification.

Constatant que ce nouveau rapport demandé au Gouvernement pourrait effectivement faire double emploi avec celui établi annuellement par la Commission supérieure de codification, la rapporteuse propose de retenir la rédaction du Sénat.

En conséquence, la Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

Personnalisation des relations entre les agents des services publics et les citoyens

Le Sénat a maintenu pour cet article la rédaction issue de son examen en première lecture, à l'exception d'une référence qu'il avait introduite à un décret d'application en Conseil d'Etat. Ainsi, tout en reconnaissant l'intérêt qui s'attache au principe de levée de l'anonymat dans les relations entre administration et citoyens, le Sénat a considéré que l'application du principe aux décisions administratives, imposant à l'auteur d'une décision administrative d'indiquer sa signature et la mention de son nom et de sa qualité, trouverait davantage sa place en tête du chapitre du projet de loi relatif au régime des décisions. Le Sénat a donc maintenu la suppression du dernier alinéa de l'article 4, qu'il avait déjà effectuée en première lecture, pour le placer, en tant qu'article additionnel avant l'article 16.

De plus, le Sénat a confirmé son souhait de voir étendre les dispositions relatives à la levée de l'anonymat à l'ensemble des services publics, y compris les services publics industriels et commerciaux, tout en excluant les correspondances administratives des procédures devant faire l'objet d'une personnalisation.

La rapporteuse constate, comme en première lecture, la divergence des points de vue entre les deux assemblées : scinder l'article 4 en deux nuit à sa cohérence et à sa compréhension, les dispositions relatives à la levée de l'anonymat formant indubitablement un tout.

L'extension du principe aux services publics industriels et commerciaux rompt, quant à elle, la cohérence du projet de loi qui a défini, à l'article premier, pourtant adopté conforme par le Sénat, son champ d'application en excluant de façon très explicite les services publics industriels et commerciaux. Sur le fond, les motifs avancés pour procéder à cette exclusion restent identiques à ceux déjà exposés lors de la première lecture : les services publics industriels et commerciaux relèvent d'une autre logique que les autorités administratives et ont développé des relations de type commercial avec les usagers, dénommés plutôt « clients », qui sont d'une toute autre nature que celles qui résultent de décisions unilatérales prises par les services publics administratifs. Quant à la rédaction retenue par le Sénat, la rapporteuse s'interroge également sur la pertinence d'un

dispositif qui impose aux agents d'indiquer désormais leur qualité et leur adresse « administratives » ; en matière de service public industriel et commercial, ces termes paraissent, en effet, particulièrement inappropriés.

Enfin, la rapporteuse regrette que le Sénat ait supprimé toute référence à la levée de l'anonymat dans les correspondances administratives. En première lecture, le Sénat avait justifié cette suppression en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités d'application de l'article. Le Sénat a finalement renoncé au décret en Conseil d'Etat, en convenant que l'article était suffisamment précis pour être d'application immédiate ; dès lors, la question de l'application du principe de levée de l'anonymat aux correspondances reste en suspens ; le Sénat a avancé deux arguments pour justifier de ne pas faire mention des correspondances : le premier est que celles-ci relèvent des modalités de relations entre les administrations et les citoyens et que leur cas est dès lors déjà couvert par l'article 4, et le second, qu'une telle disposition ne relève manifestement pas de la loi.

Inclure les correspondances dans les modalités de relation entre administration et citoyens sans leur réserver de sort particulier, signifie uniquement, aux termes du premier alinéa de l'article 4, que le citoyen est en droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent qui lui a adressé une correspondance ; cela implique donc nécessairement une démarche volontaire de la part de l'administré. Il n'y a, dès lors, plus automaticité de la levée de l'anonymat, mais simplement possibilité.

Considérer ensuite qu'une telle disposition ne relève pas de la loi mais plutôt de la circulaire paraît méconnaître le champ d'application de la loi : pour qu'il puisse s'appliquer également aux collectivités locales, il est, en effet, nécessaire d'inscrire le principe dans la loi.

Sur proposition de la rapporteuse, la Commission a *rétabli*, par amendement, l'article 4 dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale (**amendement n° 7**).

Article 5 bis

Consignation d'une somme d'argent par les associations

La première version de cet article, introduite par le Sénat en première lecture, à l'initiative de M. Pierre Hérisson, obligeait 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 devait être restituée lorsque le recours aboutissait à une décision définitive constatant que la requête n'était pas abusive.

L'objectif poursuivi par le Sénat était de limiter les recours abusifs devant la juridiction administrative dans le domaine des autorisations d'urbanisme. L'Assemblée nationale, sur proposition de la rapporteuse, avait rappelé que le cas des recours abusifs était déjà traité par l'article R. 88 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui permet au juge de prononcer une amende lors de requête abusive.

La rapporteuse avait également évoqué la rupture du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la justice, cet amendement introduisant une discrimination entre les associations de sauvegarde de l'environnement et les autres requérants.

En définitive, l'Assemblée nationale avait supprimé l'article, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le Sénat a souhaité réintroduire cet article, en étendant le principe de consignation à toutes les associations, et non plus uniquement à celles œuvrant pour la sauvegarde de l'environnement. Cette extension a eu pour objet de répondre à l'argument soulevé lors des débats à l'Assemblée nationale de l'inconstitutionnalité d'un tel dispositif. En réalité, en étendant le principe à toutes les associations, la rédaction proposée en deuxième lecture évite certainement l'inégalité de traitement entre les associations mais ne fait finalement qu'accroître la discrimination entre les associations, d'une part, et les autres catégories de requérants qui disposent, eux, d'un libre accès à la justice.

Cette rédaction s'insère dès lors particulièrement mal dans un texte ayant pour objet principal de faciliter l'accès au droit de nos concitoyens.

La question des recours abusifs mérite cependant d'être posée : il faut bien reconnaître que certaines associations peuvent parfois, par le caractère systématique de leurs recours, rendre difficile l'action des administrations, et notamment des collectivités locales. Le ministre chargé de la réforme de l'Etat a ainsi annoncé, conscient des difficultés soulevées par le Sénat, que la ministre de la justice était prête à engager « une

réflexion sur ce sujet, de manière à y apporter une réponse équitable et globale ».

Compte tenu de ces engagements, la rapporteuse propose de confirmer, comme en première lecture, la suppression de l'article 5 bis. Outre l'amendement de la rapporteuse (**amendement n° 8**), la Commission a été saisie de deux amendements de M. Patrice Carvalho et de Mme Marie-Hélène Aubert supprimant cet article. Présentant l'amendement n° 3 de Mme Marie-Hélène Aubert, M. Guy Hascoët a fait valoir qu'une telle disposition, obligeant les associations à consigner une somme d'argent auprès du greffe du tribunal administratif pour pouvoir contester une décision en matière d'urbanisme, allait amoindrir les possibilités de déposer des recours. Rappelant qu'un approfondissement de la décentralisation était à l'étude, il a estimé qu'une évolution vers un accroissement des pouvoirs des élus locaux exigeait, au contraire, la mise en place de contre-pouvoirs. Après que la rapporteuse eut ajouté que ce dispositif méconnaissait le principe constitutionnel d'égal accès au droit, qu'il était contraire à l'esprit du texte et que des dispositions permettaient déjà de limiter les recours abusifs, la Commission a *adopté* les trois amendements de suppression.

Après l'article 5 bis

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Franck Dhersin, déjà présenté et rejeté en première lecture, 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 préserver leurs intérêts patrimoniaux.

Article 8

(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)

Définition de la notion de document administratif,

régime applicable à la communication de ces documents,

compétences de la commission d'accès aux documents administratifs

Cet article a pour objet de redéfinir la notion de document administratif afin de permettre une meilleure articulation des lois du 6 janvier 1978 concernant les fichiers informatiques, du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs et du 3 janvier 1979 sur les archives. Dans le cadre de cette articulation, la compétence de la commission d'accès aux documents administratifs est étendue à la consultation des archives et aux documents dont la communication est prévue par des lois spécifiques.

Sur cet article très technique, l'Assemblée nationale et le Sénat ont partagé le même souci de rendre les dispositifs de ces lois plus accessibles, plus cohérents et de ne pas laisser perdurer des situations dans lesquelles un même document pouvait se révéler communicable au sens d'une loi et non communicable au sens d'une autre.

Cinq points restent toutefois en discussion entre les deux assemblées :

- la communication d'un document administratif par des autorités administratives qui détiennent le document sans en être l'auteur (art. 2 de la loi du 17 juillet 1978) ;
- la communication de documents dans le cadre d'un contrat de prestation de services (art. 2) ;
- l'extension de la compétence de la CADA à la consultation des archives judiciaires (art. 5) ;
- le contenu du rapport annuel de la CADA (art. 5) ;
- l'extension de la compétence de la CADA à la communication de documents déjà communicables en vertu de lois spécifiques (art. 5-1).

La communication d'un document administratif détenu par une autorité alors qu'elle n'en est pas l'auteur est certainement le point de divergence le plus aigu entre les deux assemblées ; ce principe constitue pourtant une innovation majeure en matière de transparence administrative. Il s'agit de ne plus permettre certaines manœuvres dilatoires, qui

consistaient à renvoyer l'utilisateur cherchant à obtenir communication d'un document d'administration en administration, au motif que l'administration initialement saisie n'est pas l'auteur du document. En multipliant les interlocuteurs compétents pour la communication d'un document, la rédaction proposée initialement permet une avancée importante en matière de transparence administrative.

Le Sénat, en supprimant cette disposition, a soulevé la question de la responsabilité de l'autorité qui communiquerait un document qu'elle détient et qui, en définitive, se révélerait être non communicable ; il apparaît bien évidemment que la responsabilité incombe, dans ce cas, à l'autorité qui a permis la communication du document, et non celle qui en est son auteur. Il faut ajouter, qu'en cas de doute sur le caractère communicable d'un document qu'elle détient, l'administration est toujours en droit de solliciter la consultation de la CADA.

Le rapporteur du Sénat a également estimé, en séance, que cette disposition paraissait contraire à l'article 18 du projet, imposant à l'administration qui n'est pas compétente pour répondre à une demande, de saisir d'elle-même l'autorité compétente. La rapporteuse considère au contraire que ces deux dispositions relèvent de la même logique, qui consiste à ne pas faire de l'utilisateur la victime d'une organisation administrative complexe ; elles ne sont pas contradictoires sur le fond, dans la mesure où la rédaction proposée par le présent article désigne de façon très explicite l'autorité détentrice du document comme dorénavant compétente pour le communiquer.

Après que la rapporteuse eut rappelé qu'une telle disposition permettrait une réelle avancée en matière de simplification administrative, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteuse rétablissant l'obligation de communication de documents détenus par une administration, que cette dernière en soit ou non l'auteur (**amendement n° 9**).

Concernant la non-communication de documents établis dans le cadre d'un contrat de prestation de service, introduite par le deuxième alinéa de l'article 2, le Sénat a apporté en deuxième lecture une modification précisant que ces documents, pour être non communicables, devaient émaner d'une autorité administrative. Cette modification complique singulièrement la compréhension du dispositif en introduisant une restriction dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. En effet, cette dernière est dotée de son propre champ d'application, différent de celui du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui s'étend notamment aux services publics industriels

et commerciaux. D'après les débats du Sénat, la référence à une autorité administrative permet de maintenir la communication de documents, réalisés dans le cadre d'un contrat de prestations de service, émanant de prestataires de service autres que l'administration et établis pour une administration. Le rapporteur du Sénat a ainsi cité le cas d'audits qui seraient effectués pour l'administration, et qui doivent, selon lui, rester communicables. La loi du 17 juillet 1978 n'incluant pas dans la définition des documents administratifs, les documents émanant de personnes privées et remis à l'administration, la Commission a *adopté*, sur proposition de la rapporteuse, un amendement supprimant cet ajout du Sénat (**amendement n° 10**).

L'exclusion de la compétence de la CADA pour les archives judiciaires a été introduite à l'Assemblée nationale par un amendement de la rapporteuse, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse des députés. La rapporteuse avait estimé, en effet, difficilement concevable, alors même que les documents judiciaires contemporains ne sont pas des documents administratifs et que la CADA a toujours décliné sa compétence lorsqu'elle a été saisie de demandes portant sur de tels documents, de la rendre désormais compétente pour les archives judiciaires. Il s'agit, dans ce cas précis, à la fois du respect du principe de séparation des pouvoirs et d'un problème de coordination entre deux lois.

Bien que partageant l'analyse faite par les députés, le ministre chargé de la réforme de l'Etat a constaté en séance au Sénat que l'administration des archives était déjà amenée à se prononcer sur les demandes de dérogation concernant les documents judiciaires, sans que le principe de séparation des pouvoirs n'ait jamais été invoqué à ce propos. La rapporteuse reconnaît que le propos du présent projet n'est pas d'entreprendre une réforme en profondeur de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives ; une réflexion est en cours actuellement au ministère de la culture et de la communication sur le sujet ; son examen par le Parlement sera peut-être l'occasion à ce moment de revoir les attributions de la Direction des archives, et, en conséquence, le champ de compétence de la CADA sur la consultation des archives judiciaires.

Le projet de loi initial prévoyait que le rapport établi annuellement par la CADA devait retracer les principales difficultés rencontrées par les demandeurs. Jugeant que ce rapport était déjà suffisamment détaillé, le Sénat a supprimé en première lecture cette précision. Rétabli par l'Assemblée nationale, puis supprimé de nouveau par le Sénat, cette rédaction permet pourtant de demander à la CADA d'insister plus particulièrement dans ses rapports sur les difficultés pratiques que peuvent rencontrer les administrés. La rapporteuse suggère donc son rétablissement.

La Commission a dès lors procédé, en adoptant son amendement, à son rétablissement (**amendement n° 11**).

L'extension de la compétence de la CADA aux documents administratifs communicables en vertu d'une loi spécifique, introduit dans un nouvel article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978, permet de rendre une cohérence d'ensemble au principe de communicabilité des documents administratifs. De nombreuses lois, parfois adoptées après 1978, ont en effet prévu la communication de documents sans que n'ait jamais été prévue leur articulation avec la loi du 17 juillet 1978.

En première lecture, l'Assemblée nationale a procédé à un travail exhaustif afin de répertorier l'ensemble des dispositions spécifiques ; le Sénat a supprimé un bon nombre de ces ajouts, estimant soit que les références ajoutées, concernant notamment le code général des collectivités territoriales, étaient déjà prévues dans le projet de loi initial par une référence centrale à un article du code auquel se réfèrent tous les autres articles, soit que les références ajoutées concernaient en fait des documents devant faire l'objet d'une publication et ne relevant pas à ce titre de la loi du 17 juillet 1978.

La rapporteuse partage effectivement cette analyse et considère que la multiplication de références à des lois spécifiques nuit à la bonne compréhension du dispositif.

Néanmoins, l'introduction d'une référence à l'article L. 111 du livre des procédures fiscales relève d'une autre logique. L'article L. 111 du livre des procédures fiscales permet la mise à disposition des listes, établies par la direction des services fiscaux, des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. L'introduction de cette référence à l'article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978, à l'initiative de la rapporteuse contre l'avis du Gouvernement, permet d'établir la compétence de la CADA, en cas de difficultés pour l'obtention de ces listes. Cette référence a été supprimée par le Sénat, les sénateurs, ainsi que le Gouvernement, craignant que la CADA ne permette la communication de ces documents, que sous réserve que soient occultées les mentions nominatives risquant de porter atteinte au respect de la vie privée ; la compétence de la CADA se traduirait ainsi par un recul en matière de communication des documents.

La rapporteuse souhaite néanmoins proposer le maintien de cette référence : il paraît clair en effet qu'en présence de deux lois, l'une d'ordre général et l'autre spécifique, la CADA fera prévaloir les dispositions d'ordre spécifique afin de maintenir la communicabilité de documents dans leur totalité, telle que l'a voulu explicitement le législateur. La rapporteuse

s'interroge également sur des arguments qui consistent à présenter la CADA comme une autorité administrative destinée à protéger les libertés tout en faisant respecter le droit fondamental à la vie privée puis à avancer ensuite que l'intervention de cette autorité risquerait finalement de se traduire par un recul dans le domaine de ces mêmes libertés. Droit à la transparence, respect de la vie privée, les deux principes s'affrontent et leur conciliation est délicate : la CADA depuis 1978 a su dégager une jurisprudence claire permettant de respecter à la fois l'un et l'autre. L'extension de sa compétence aux documents communicables en application de l'article L. 111 ne se traduira pas par un recul des libertés, mais bien par un meilleur respect des procédures ; en matière de communication de documents, des dispositions aussi fondamentales que les délais de recours contentieux, la motivation des refus ou les recours abusifs, seront désormais applicables.

Compte tenu de ces arguments, la Commission a *rétabli*, sur proposition de la rapporteuse, la référence à l'article L. 111 du livre des procédures fiscales dans les lois spécifiques (**amendement n° 12**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Après l'article 8

Présentant l'amendement n° 4 déposé par Mme Marie-Hélène

Aubert, M. Guy Hascoët a précisé qu'il avait pour objet de transposer une directive européenne du 7 juin 1990 relative à l'information en matière d'environnement, afin d'améliorer le régime de communication des documents administratifs contenant des informations relatives à l'environnement. M. Guy Hascoët a fait valoir qu'en l'absence de transposition, la France risquerait d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes, dans un domaine où l'administration se réfugie trop souvent derrière le secret en matière industrielle et commerciale. La rapporteuse s'étant déclarée défavorable à cet amendement, qui modifie fondamentalement la loi du 17 juillet 1978 en permettant la communication de documents privés, et ayant souligné qu'un projet de transposition de la directive était en cours, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 8 bis

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

Rapports de vérification et avis des comités

départementaux et régionaux d'examen des comptes

des organismes de sécurité sociale

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, complète la liste des documents qui, n'étant pas des documents administratifs, ne sont, à ce titre, pas considérés comme communicables. Il s'agit des rapports de vérifications et avis des comités régionaux et départementaux des comptes des organismes de sécurité sociale (CODEC et COREC) ; ces rapports et avis sont des mesures d'instruction destinées à la Cour des comptes ; les documents de la Cour des comptes étant exclus des documents communicables par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, il est apparu légitime d'exclure également les documents établis par les CODEC et COREC.

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel avec l'avis favorable du Gouvernement, qui permet d'éviter de répéter le droit existant. La rapporteuse a également proposé un amendement rédactionnel, qui a été *adopté* par la Commission, afin de mieux faire apparaître que ces rapports de vérification et avis font partie intégrante des mesures d'instruction destinées à la Cour des comptes (**amendement n° 13**).

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

Article 10

Consultation par le public

des comptes des autorités administratives

et organismes aidés ou subventionnés

Dans le projet de loi initial, cet article imposait aux autorités administratives dotées de la personnalité morale et aux organismes ayant un budget annuel supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat et bénéficiant d'aides ou de subventions publiques de mettre leurs comptes à disposition du public.

En première lecture, le Sénat restreignait considérablement la portée de cet article en n'imposant l'obligation de mise à disposition qu'aux associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 et recevant, aux termes de l'article 29 *bis* de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, des subventions supérieures à un montant fixé par décret.

A l'Assemblée nationale, la rapporteuse s'était élevée contre cette vision trop restrictive de la transparence financière, et de surcroît mal perçue par le milieu associatif.

Reconnaissant cependant que la version initiale du projet présentait des lacunes, l'Assemblée nationale, sur proposition de la commission des Lois, avait précisé la notion de seuil au-delà duquel il y avait obligation de mise à disposition et imposé aux organismes subventionnés ou recevant des aides l'établissement d'un compte d'emploi mis à la disposition du public.

Le Sénat n'a pas repris la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, mais n'a pas non plus rétabli le texte qu'il avait adopté en première lecture ; le rapporteur, considérant que les obligations comptables des associations subventionnées méritaient un débat d'ensemble et ne souhaitant pas modifier le régime applicable aux associations sans une analyse exhaustive des obligations pesant sur celles-ci, a préféré proposer une rédaction de l'article 10 limitant l'obligation de communicabilité des budgets et comptes aux autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} du projet de loi ainsi qu'aux établissements publics industriels et commerciaux.

Cette nouvelle rédaction est bien évidemment très restrictive par rapport aux ambitions initiales. Elle semble, de plus, soulever des difficultés de coordination avec la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication de documents administratifs. Les autorités administratives énumérées à l'article 1^{er} du projet et les établissements publics industriels et commerciaux sont déjà couverts par le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 ; leurs comptes sont donc déjà communicables, en vertu de cette loi. Soit la

rédaction issue du Sénat a pour objet de reprendre les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 et l'on peut dès lors s'interroger sur son utilité, soit, comme le laisse penser l'absence de référence à la loi du 17 juillet 1978, elle institue une nouvelle procédure de mise à disposition des comptes et se pose alors la question des modalités pratiques de cette nouvelle procédure.

La rapporteuse propose donc de ne pas retenir la rédaction du Sénat ; elle est, en revanche, très favorable à la rédaction proposée en séance au Sénat par le Gouvernement qui fait l'objet à l'Assemblée nationale de l'amendement n° 5.

Cette rédaction rappelle, en premier lieu, que les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} du projet et dotées de la personnalité morale sont communicables dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 ; bien que n'ajoutant rien au droit existant, cette précision permet de faire figurer dans un même article concernant la transparence financière les obligations incombant aux administrations et aux organismes subventionnés.

Concernant les organismes subventionnés, l'amendement du Gouvernement impose aux autorités administratives attribuant une subvention de conclure une convention avec l'organisme bénéficiaire définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ; cette subvention doit, par la suite, faire l'objet d'un compte d'emploi remis à l'autorité administrative à l'origine de la subvention ; le budget, les comptes des organismes subventionnés, la convention passée entre l'administration et l'organisme bénéficiaire, ainsi que le compte d'emploi de la subvention peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative qui a accordé la subvention ou par les autorités administratives qui détiennent ces documents. Enfin, les organismes ayant reçu annuellement des subventions dont le montant total est supérieur à un seuil fixé par décret doivent déposer leur budget, leurs comptes, les conventions relatives aux subventions et leurs comptes d'emploi auprès de la préfecture, afin de pouvoir être librement consultés.

L'intérêt de l'amendement proposé par le Gouvernement est que, tout en organisant une plus grande transparence financière, il n'impose pas aux associations subventionnées de nouvelles obligations comptables.

En effet, l'établissement d'un compte d'emploi est d'ores et déjà obligatoire pour les associations subventionnées par l'Etat comme par les collectivités locales. Pour les associations subventionnées par l'Etat, cette obligation résulte de l'article 112 de la loi du 31 décembre 1945 qui dispose qu'« *un compte justifiant de l'emploi des sommes allouées par l'Etat et*

engageant la responsabilité civile et pénale des signataires devra être fourni dans un délai de douze mois à compter du versement. Faute de production de ce compte, ces sommes seront en totalité reversées au Trésor ». Cette disposition a été confirmée par les lois n° 67-483 du 22 juin 1967 et n° 82-213 du 2 mars 1982 qui soumettent les organismes bénéficiaires de subventions publiques au contrôle des juridictions financières ; elle a été reprise dans une instruction du 1^{er} février 1988 relative aux associations bénéficiaires de financement public et imposant aux associations de fournir « un compte de résultat propre à chaque action ».

Pour les associations subventionnées par les collectivités territoriales, l'obligation d'établir un compte d'emploi résulte du contrôle effectué par les chambres régionales des comptes.

L'établissement d'un compte d'emploi pour chaque subvention ne se traduira donc pas par des obligations légales supplémentaires pour les associations subventionnées. L'établissement des comptes d'emploi est même facilité par les nouvelles dispositions du règlement n° 99-01 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations. Ce règlement, se fondant sur le fait que les conventions d'attribution de subventions prévoient le plus souvent des conditions suspensives, impose aux associations de constituer des provisions en cas de reversement des subventions obtenues. Afin de pouvoir évaluer les montants de ces provisions et les justifier auprès de leur commissaire aux comptes, les associations disposent pour chaque subvention d'un suivi, établi sous la forme d'un compte d'emploi, concernant la réalisation de l'objet afférente à la subvention. Le nouveau règlement comptable se révèle donc être un cadre pertinent pour l'établissement des comptes d'emploi.

La transmission des documents comptables ainsi que des conventions d'attribution de subventions aux autorités administratives n'impose pas non plus aux associations subventionnées d'obligations supplémentaires ; pour les associations subventionnées par des collectivités locales, l'obligation de communication est déjà prévue par le code général des collectivités territoriales qui prévoit que les collectivités locales doivent produire en annexe de leur budget les bilans certifiés conformes des organismes subventionnés. Les associations financées par l'Etat ou par des établissements publics doivent également fournir, conformément aux instructions ministérielles relatives aux associations subventionnées, le budget de l'exercice et les comptes de l'exercice écoulé lors de l'instruction de la demande de subvention.

Il y a donc lieu d'insister sur le fait que l'amendement proposé par le Gouvernement n'impose pas d'obligation de présentation de compte ou

de transmission de document supplémentaire. La seule modification concerne le droit à communication de ces documents ; n'étant pas des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, les documents établis par les associations subventionnées ne sont pas communicables. Ils le seront désormais, la demande devant être adressée non à l'association subventionnée mais à l'administration ayant attribué la subvention ou aux administrations détenant les documents relatifs à cette subvention, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 8 de la loi du 17 juillet 1978.

Cette disposition permet ainsi d'améliorer la transparence financière, sans se traduire par de nouvelles procédures à la charge des associations. Cette transparence financière répond à la fois à une demande des citoyens et à une requête des associations, désireuses de mener des nouvelles politiques en matière de transparence financière auprès du public.

Enfin, la dernière disposition proposée par le Gouvernement permet d'obliger les associations subventionnées à hauteur d'un certain seuil fixé par décret, à déposer à la préfecture l'ensemble de leurs documents comptables. Cette disposition ne concernerait que les associations importantes.

L'amendement proposé par le Gouvernement ne vise que les organismes recevant des subventions ; il n'est plus fait mention des attributions d'aides, comme c'était le cas dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. Les régimes d'aides – qui concernent essentiellement les entreprises – sont en effet encadrés par des textes qui précisent les conditions dans lesquelles elles peuvent être versées. Il n'entre dans l'attribution de ces aides aucun élément subjectif ni marge de manœuvre de la part de l'organisme qui les attribue. L'obligation de transparence financière ne s'impose donc pas avec la même acuité que pour les subventions.

La Commission a donc émis un avis favorable à l'adoption de l'**amendement n° 5 du Gouvernement**.

Articles 13 bis et 13 ter

(art. L. 3133-1 à L. 3133-3 du code général des collectivités territoriales ;

art. L. 4143-1 à L. 4143-3 du code général des collectivités territoriales)

Exercice par un contribuable des actions

appartenant au département et à la région

Ces deux articles introduits à l'Assemblée nationale sur proposition de la rapporteuse avec l'avis favorable du Gouvernement, permettent l'exercice par un contribuable d'un contentieux intéressant le département ou la région. Cette disposition existe déjà actuellement pour les communes, et permet à tout contribuable, inscrit au rôle de la commune, d'exercer, avec l'autorisation du tribunal administratif, les recours que la commune a refusé ou négligé d'exercer.

Cette action en substitution est assortie de règles procédurales imposant au contribuable d'adresser au tribunal un mémoire sur lequel le conseil municipal est appelé à délibérer. De plus, lorsque le jugement est intervenu, le pourvoi en appel ou en cassation requiert de nouveau l'autorisation du tribunal administratif.

Les articles 13 *bis* et 13 *ter* sont de simples transpositions du dispositif existant pour les communes à la région et au département. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a, par ailleurs, étendu cette procédure de substitution aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le Sénat, tout en approuvant l'extension du dispositif aux régions et aux départements, a introduit des modifications d'ordre rédactionnel dont la pertinence n'est pas toujours évidente : ainsi, d'après la rédaction du Sénat, le mémoire devant être adressé au tribunal administratif n'a plus à être détaillé. La portée d'une telle modification reste à déterminer. Sans vouloir revenir sur cette modification présentée comme rédactionnelle, la rapporteuse formule le vœu que la rupture qu'elle introduit avec la rédaction de l'article de référence du code général des collectivités territoriales relatif aux communes ne soulève pas de difficultés d'interprétation.

Surtout, le Sénat a choisi de regrouper la rédaction de ces articles sous des chapitres intitulés « actions contentieuses de la région » ou « du département », alors que l'Assemblée nationale avait retenu comme intitulé

« exercice par un contribuable des actions appartenant à la région » ou « au département ». Le Sénat a ainsi repris l'intitulé du chapitre concernant les communes ; toutefois, le chapitre en question comprend d'autres articles intéressant les actions contentieuses de la commune, articles qui n'existent pas pour la région ou le département. Dès lors, modifier l'intitulé du chapitre en prévision de modifications ultérieures qui consisteraient à introduire de nouveaux articles transposant au département ou à la région le dispositif existant pour les communes paraît inadéquat ; ce n'est que si ces transpositions ont lieu qu'il conviendra de modifier l'intitulé du chapitre.

La rapporteuse a dès lors proposé dès lors, par deux amendements rédactionnels qui ont été *adoptés* par la Commission, de retenir la rédaction initiale des intitulés de chapitre (**amendements nos 14 et 15**).

La Commission a *adopté* les articles 13 bis et 13 ter ainsi modifiés.

Article 14

Modalités de transmission d'une demande

à l'administration

Cet article permet de simplifier les formalités de transmission d'une demande à l'administration en disposant que le respect d'une date limite ou d'un délai imposé par l'administration peut être satisfait, au moyen d'un envoi postal ou d'un procédé télématique ou informatique homologué, effectué au plus tard à la date prescrite par l'autorité administrative.

Le projet initial précisait que cette procédure ne permet pas au demandeur de se libérer de son obligation à l'égard de l'administration lorsqu'une disposition particulière exige sa présence personnelle. Le Sénat, au cours de ses deux lectures, a supprimé cette précision, contre l'avis du Gouvernement, au motif qu'elle n'était pas indispensable juridiquement, la règle particulière prévalant toujours sur la règle générale. L'objectif de cette précision n'est pourtant pas uniquement de régler un éventuel conflit entre règles générale et spéciale ; au-delà de cela, il s'agit de rappeler dans la loi que l'administration ne peut exiger la présence personnelle du demandeur que si un texte l'exige. La question est d'autant plus sensible que, comme l'a rappelé le Gouvernement en séance au Sénat, elle concerne des

procédures qui se situent au cœur de l'exercice des libertés publiques et de l'ordre public, avec notamment des procédures intéressant la police des étrangers.

La rapporteuse souhaite donc le rétablissement de cette précision.

Le Sénat a également ajouté, au premier alinéa, que la procédure prévue par l'article n'était pas applicable au code des marchés publics. En effet, le code des marchés publics prévoit le respect de dates limites, qui ne s'appliquent pas à l'envoi des offres de candidatures, mais à leur réception.

Le Gouvernement a prononcé un avis défavorable à la rédaction du Sénat, considérant d'une part que de telles difficultés ne concernaient pas uniquement le code des marchés publics et, qu'en cela, la rédaction retenue était trop restrictive, et, d'autre part, qu'il revenait à l'administration de s'organiser en prévoyant un délai de quelques jours avant de procéder à l'ouverture des plis qui lui sont adressés, afin de réceptionner l'ensemble des offres.

La réforme du code des marchés publics, annoncée pour l'année prochaine, permettra certainement d'introduire les dispositions de l'article 14 dans les procédures d'appel d'offres. Dans le cas présent, il n'y a pas lieu, au moment où le législateur s'apprête à établir un principe simple et général, qui permet de mieux protéger les administrés, de prévoir une exception au principe. Le décret en Conseil d'Etat, prévu par le dernier alinéa de l'article, permettra de prévoir l'application du dispositif dans le cas de procédures spécifiques.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteuse rétablissant la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale (**amendement n° 16**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Article 16 A

Identification de l'auteur d'une décision

Le Sénat a rétabli cet article, déjà introduit en première lecture, qui reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 4 relatives à la levée de l'anonymat pour les décisions administratives. Le chapitre II du projet étant

relatif aux décisions, le Sénat a jugé plus opportun de placer cette disposition en tête du chapitre.

Comme en première lecture, la rapporteuse a proposé un amendement rétablissant la cohérence des dispositions relatives à l'anonymat dans les relations entre les administrations et les citoyens en les regroupant, comme le proposait le projet initial, à l'article 4.

En cohérence avec l'amendement proposé à l'article 4, la rapporteuse a proposé un amendement de suppression de l'article 16 A, qui a été *adopté* par la Commission (**amendement n° 17**).

Article 20

Décisions implicites d'acceptation

Cet article permet de donner un cadre législatif aux décisions implicites d'acceptation ; si le projet de loi affirme, à l'article 19 adopté conforme par les deux assemblées, le principe général selon lequel le silence gardé par l'administration pendant deux mois sur une demande vaut rejet, l'article 20 permet d'aménager des exceptions, qui exigent cependant l'intervention de décrets en Conseil d'Etat, afin de prévoir les cas de décision implicite d'acceptation.

Le Sénat a retenu la rédaction de l'Assemblée nationale, issue d'un amendement de M. Patrice Carvalho, avec l'avis favorable du Gouvernement, permettant au bénéficiaire, dans les cas de régime implicite d'acceptation, de demander à l'administration de lui délivrer une attestation confirmant que le silence gardé pendant deux mois a bien abouti à une décision implicite d'acceptation en sa faveur. Le Sénat a estimé, comme l'Assemblée nationale, qu'une telle disposition permettrait aux demandeurs qui ont parfois des difficultés pour prouver qu'ils sont bénéficiaires d'une décision, de mieux faire valoir leurs droits.

En revanche, le Sénat n'a pas retenu la rédaction de l'Assemblée nationale concernant les exceptions pour lesquelles il ne peut y avoir de décision implicite d'acceptation ; la rédaction du projet prévoyait initialement que de telles décisions ne pouvaient notamment intervenir dans des domaines présentant un caractère financier. Constatant que cette exception remettait en cause les décisions implicites d'acceptation à

caractère financier de la Sécurité Sociale, la rapporteuse avait proposé à l'Assemblée nationale de supprimer simplement l'exception concernant les décisions intervenant dans le domaine financier, estimant que l'intervention obligatoire de décrets en Conseil d'Etat était une garantie suffisante pour se prémunir contre des initiatives malencontreuses qui multiplieraient des décisions implicites d'acceptation engageant les finances de l'Etat.

Le Gouvernement avait proposé en séance un amendement concurrent à celui de la Commission, qui maintenait l'exception dans le domaine financier, en prévoyant une « exception à l'exception » pour les décisions intervenant dans le domaine de la Sécurité sociale.

L'amendement de la commission des Lois ayant été adopté par l'Assemblée nationale, le Sénat a préféré retenir la rédaction proposée par le Gouvernement. Bien que plus précise que celle de l'Assemblée, cette rédaction ne brille pas réellement par sa simplicité.

Néanmoins, constatant qu'il n'y a pas de divergence sur l'objectif recherché, et dans un esprit de conciliation, la Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

Article 21

Retrait des décisions implicites

Cet article permet de définir les cas de retrait de décisions implicites d'acceptation lorsque celles-ci sont illégales.

Trois principes doivent être conciliés en la matière : le retrait de l'ordonnancement juridique des décisions illégales, la stabilité de la situation juridique du bénéficiaire de la décision, la garantie des droits des tiers.

En première lecture, le Sénat avait profondément modifié l'économie du dispositif en prévoyant trois cas :

— dans le premier cas, la décision implicite d'acceptation a fait l'objet d'une mesure de publicité ; elle peut alors être retirée pendant le délai de recours contentieux ouvert au tiers, à savoir deux mois à compter de l'intervention de la mesure de publicité ;

— dans le deuxième cas, la décision implicite d'acceptation n'a

fait l'objet d'aucune mesure de publicité ; le Sénat avait alors choisi d'adopter une position très favorable aux tiers en permettant le retrait sans condition de délai à la demande du tiers y ayant intérêt. Cette rédaction revenait sur une jurisprudence constante du Conseil d'Etat concluant à l'impossibilité d'un retrait lorsque la décision n'a fait l'objet d'aucune information ; le délai de retrait à l'initiative de l'administration restait inchangé par rapport au projet initial et restait fixé à deux mois ;

— dans le dernier cas, la décision implicite d'acceptation fait l'objet d'un recours contentieux ; son retrait pour illégalité est alors possible pendant la durée de l'instance.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié la rédaction de la troisième hypothèse, qui a été introduite par le Sénat et permet à l'administration d'anticiper les décisions de justice.

Elle a, en revanche, considéré que, dans la première hypothèse, la référence au délai du recours contentieux « ouvert au tiers » était ambiguë et pouvait laisser entendre que ce recours n'était pas également ouvert au bénéficiaire.

Elle est surtout revenue sur la deuxième hypothèse concernant le retrait lorsqu'aucune mesure d'information n'a été prise ; en permettant ce retrait sans condition de délai à la demande d'un tiers y ayant intérêt, elle a estimé que la rédaction du Sénat faisait peser sur le bénéficiaire de la décision une insécurité juridique pouvant durer indéfiniment. L'Assemblée nationale a, dès lors, adopté, sur proposition de la rapporteuse, un amendement, revenant à l'hypothèse initiale du projet et permettant le retrait de la décision implicite d'acceptation dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision.

Cette rédaction conciliait les possibilités d'intervention des tiers avec la protection des bénéficiaires d'une décision.

Tenant compte des observations de l'Assemblée nationale, le Sénat a proposé une nouvelle rédaction de l'article ; il a, en premier lieu, accepté la suppression opérée par l'Assemblée nationale dans la première hypothèse concernant la mention « ouvert aux tiers ». Il a ensuite proposé, dans un esprit de conciliation, de ne plus laisser ouverte indéfiniment la possibilité de retirer une décision implicite d'acceptation à la demande d'un tiers lorsqu'aucune mesure de publicité n'est intervenue ; il a, toutefois, porté à quatre mois, au lieu de deux dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, le délai pendant lequel pouvait s'opérer ce retrait. Le délai de retrait à l'initiative de l'administration reste fixé à deux mois.

La rapporteuse se félicite d'une rédaction qui permet

indubitablement un meilleur arbitrage entre l'objectif de sécurité juridique et la protection des droits des tiers. Constatant néanmoins que, en introduisant de nouveau un délai de quatre mois alors que le projet de loi s'efforce d'harmoniser l'ensemble des délais à deux mois, cette nouvelle rédaction complique un dispositif déjà particulièrement complexe, sans que, sur le fond un délai de quatre mois se justifie davantage qu'un délai de deux mois. Il est utile de rappeler à cet égard que le présent article ne concerne que les possibilités de retrait des décisions d'acceptation et ne modifie en aucun cas les délais de recours contentieux. Les tiers contestant une décision implicite d'acceptation n'ayant fait l'objet d'aucune mesure d'information, peuvent toujours, sans condition de délai, exercer un recours.

Sur proposition de la rapporteuse, la Commission a *adopté* un amendement rétablissant la rédaction de l'Assemblée nationale (**amendement n° 18**).

Elle a ensuite *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 en mesure de présenter ses observations.

Alors que le Sénat avait adopté cet article sans modification, la rapporteuse de l'Assemblée nationale avait souhaité, dans un souci de lisibilité, préciser ce que recouvre l'expression « décisions individuelles motivées ». En s'inspirant de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, l'Assemblée nationale avait dès lors adopté la substitution des mots : « décisions individuelles motivées » aux mots : « décisions administratives individuelles défavorables et décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement ». Cette rédaction n'avait pas pour objet d'étendre le champ d'application des décisions devant faire l'objet d'une procédure contradictoire, mais simplement de la rendre plus lisible par les non-juristes.

Le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, a préféré revenir

à la rédaction initiale du projet, en estimant que la référence aux décisions individuelles devant être motivées permettait de mieux rattacher l'obligation de la procédure contradictoire à une catégorie de décisions clairement identifiées par la loi du 11 juillet 1979. La modification apportée par l'Assemblée nationale n'ayant qu'une portée rédactionnelle, la rapporteuse propose de retenir la rédaction du Sénat.

Elle s'interroge cependant sur l'articulation des dispositions de l'article 22 avec l'article 22 bis, qui prévoit que les versements de prestations sociales indûment perçues doivent être motivés et faire l'objet d'une procédure contradictoire spécifique.

Afin qu'il n'y ait pas de confusion entre la procédure prévue à l'article 22 bis et celle de l'article 22 et de clairement établir la distinction entre les deux articles, la rapporteuse a présenté un amendement de précision à l'article 22, qui a été *adopté* par la Commission, limitant l'organisation d'une procédure contradictoire aux décisions individuelles devant être motivées en application des articles 1^{er} et 2 de la loi du 11 juillet 1979 précitée (**amendement n° 19**). Cette référence explicite permet d'exclure de toute procédure contradictoire les organismes de sécurité sociale dont la motivation des actes est prévue par l'article 6 de la loi du 11 juillet 1979. Elle ne restreint pas cependant l'organisation de procédures contradictoires dans la mesure où le code de la sécurité sociale met déjà en place des procédures spécifiques permettant à l'assuré de présenter ses observations.

La Commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 22 bis

Procédure contradictoire en cas de versement de prestations sociales indûment perçues

Introduit à l'Assemblée nationale sur proposition de la rapporteuse, l'article 22 bis permet d'organiser une procédure contradictoire pour les décisions ordonnant le versement, par un assuré social, de prestations sociales qu'il aurait indûment perçues. Ces décisions doivent également faire l'objet d'une motivation. Cet article, rédigé en étroite concertation

avec les organismes de sécurité sociale, et notamment la CNAF, permet de donner une base juridique aux différentes démarches menées par les organismes sociaux en direction des assurés, afin de rendre la législation sociale, souvent complexe et souvent modifiée, plus accessible.

Tout en retenant le principe, prévu à l'article 22 bis, le Sénat l'a modifié, afin de prévoir l'organisation d'une procédure contradictoire spécifique, intervenant après, et non plus avant, l'ordre de reversement.

Compte tenu du nombre important d'ordres de reversement émis chaque année, et des conséquences en matière de comptabilité publique qui résulteraient de l'organisation d'une procédure précédant l'ordre de reversement, la rapporteuse propose de retenir la rédaction du Sénat, sous réserve toutefois de deux modifications, l'une d'ordre rédactionnel, précisant que l'assuré est informé des délais dans lesquels il peut émettre ses observations et l'autre permettant, à l'instar de la procédure prévue à l'article 22, à l'assuré de se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

La Commission a *adopté* ces deux amendements (**amendements nos 20 et 21**) ainsi que l'article 22 bis ainsi modifié.

Article 24

Maisons des services publics

Cet article permet de donner un cadre juridique aux maisons des services publics, créées par des conventions entre plusieurs personnes morales, l'Etat ou ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public. Les maisons des services publics, dont plusieurs expériences sont actuellement en cours dans 39 départements, ont pour objectif d'assurer un égal accès pour tous au service public.

Au cours de ses deux lectures, le Sénat a profondément remanié le dispositif de l'article.

L'Assemblée nationale a été ainsi contrainte, lors de sa première lecture, de rétablir la référence à la position statutaire des agents travaillant

dans les maisons des services publics.

De plus, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa rapporteuse, a introduit deux dispositions permettant à la convention de prévoir les modalités d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés à se déplacer et la possibilité de proposer des services publics de façon itinérante.

En deuxième lecture, le Sénat a supprimé ces deux ajouts apportés par l'Assemblée nationale au motif que de telles dispositions étaient soit déjà prévues par la loi, notamment la loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public, soit relevaient de la circulaire d'application. Le Sénat a également, comme en première lecture, supprimé la référence à la position statutaire des agents.

Enfin, par un amendement de réécriture complète de l'article, le Sénat a introduit l'ensemble des dispositions relatives aux maisons des services publics dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette loi, modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, comporte désormais un article 29-1 concernant les maisons des services publics. Cet article porte tout particulièrement sur l'impératif qui s'attache aux notions d'accessibilité et de qualité des services publics sur l'ensemble du territoire. Il indique que, par convention et afin de garantir la qualité des services publics, l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale ainsi que les autres organismes chargés d'une mission de service public peuvent mettre leurs moyens en commun, sous la forme d'une maison des services publics. Dans cet objectif, les collectivités locales peuvent prévoir la mise à disposition de locaux ou de personnels. De plus, la convention instituant la maison des services publics doit intervenir après avis de la Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, dans le cadre du schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics.

La rapporteuse estime cependant, partageant en cela l'analyse faite par le Gouvernement en séance au Sénat, que les deux lois, loi d'aménagement du territoire, d'une part, loi relative aux relations entre citoyens et administrations d'autre part, bien que complémentaires, relèvent de deux logiques différentes.

La loi du 4 février 1995 répond, comme son titre l'indique, à une

logique d'aménagement de territoire et affiche les objectifs, en termes de proximité et d'accessibilité, assignés aux maisons des services publics. Le présent projet de loi insiste davantage sur les moyens alloués à ces maisons, en précisant le statut du responsable des maisons des services publics, ainsi que celui des agents y travaillant. Il est regrettable, à cet égard, que le Sénat ait choisi, à nouveau, de supprimer cette dernière disposition ; la référence explicite à la position statutaire permet de limiter 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.

Les précisions concernant les personnes ayant des difficultés à se déplacer ou la possibilité d'offrir un service public itinérant ne sont peut-être pas, comme l'a souligné le Sénat, indispensables juridiquement. Elles permettront néanmoins de guider les participants aux maisons des services publics lors de la rédaction des conventions, en donnant quelques pistes de réflexion sur les missions assignées à ces maisons.

Compte tenu de l'ensemble de ces précisions, la rapporteuse a proposé à la Commission un amendement de rétablissement de l'article 24 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale (**amendement n° 22**). En conséquence, un amendement de M. Patrice Carvalho procédant à une coordination avec la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ainsi qu'un amendement du même auteur prévoyant que les maisons des services publics fonctionnent avec le concours d'agents titulaires sont devenus sans objet.

Article additionnel après l'article 24

Coordination avec la loi n° 95-115 du 4 février 1995

d'orientation pour l'aménagement

et le développement du territoire

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteuse proposant une meilleure coordination du projet de loi avec les dispositions relatives aux maisons des services publics contenues dans les lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 sur l'aménagement du territoire (**amendement n° 23**).

Article 25

Maisons des services publics constituées

en groupement d'intérêt public

Cet article prévoit la possibilité de créer une maison des services publics sous forme d'un groupement d'intérêt public, dont les modalités de création et de fonctionnement ont été définies par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Le recours à cette forme de groupement se justifiera pour les « grandes » maisons des services publics, impliquant des ressources humaines et financières ainsi qu'un nombre de participants importants.

En première lecture, le Sénat a réécrit l'article 25 afin d'éviter de faire figurer dans l'article des dispositions déjà existantes dans l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 précitée.

L'Assemblée nationale a maintenu cette rédaction, tout en ajoutant, avec l'avis favorable du Gouvernement, que les fonctionnaires qui travaillent dans une maison des services publics constituée sous forme de groupement d'intérêt public sont mis à disposition ou détachés.

Le Sénat n'est pas revenu sur cette disposition ; en revanche, il a de nouveau procédé à une transposition du dispositif dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Regrettant cette modification qui contribue à créer une confusion entre des motivations ayant trait à l'aménagement du territoire et des dispositions relatives aux droits des administrés, la rapporteuse a proposé de rétablir la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. La Commission a, dès lors, *adopté* un amendement supprimant la référence à la loi du 4 février 1995 (**amendement n° 24**) ainsi que l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

Conventions conclues par une personne morale

chargée d'une mission de service 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.

Le Sénat, en première lecture, et l'Assemblée nationale n'ont procédé qu'à des modifications rédactionnelles.

En deuxième lecture, le Sénat a souhaité transférer ces dispositions dans la loi du 4 février 1995 précitée. Constatant là encore la divergence des logiques entre les deux lois, la rapporteuse préfère proposer le rétablissement de l'article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. A son initiative, la Commission a *adopté* son amendement procédant à une nouvelle rédaction de cet article (**amendement n° 25**). Un amendement présenté par M. Patrice Carvalho est ainsi devenu sans objet.

Après l'article 26 bis

Un débat s'est engagé sur un amendement proposé par M. Bernard Roman tendant à étendre à tous les agents occupant un emploi fonctionnel, dans une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, le dispositif adopté dans la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité, qui prévoit l'attribution d'un logement de fonction et d'un véhicule de service pour seulement certaines catégories d'agents occupant ce type d'emplois.

Soulignant les pouvoirs considérables détenus par une commission mixte paritaire aboutissant à un texte de compromis, M. Bernard Roman a jugé que le dispositif issu de l'article 79 de la loi du 12 juillet 1999 était aberrant dans la mesure où il accordait des avantages à certains agents de la fonction publique territoriale et non à d'autres qui occupaient pourtant des postes à responsabilité plus importante. Il a ainsi noté qu'aux termes de cette loi, les secrétaires généraux de toutes les communes pouvaient

bénéficier d'un logement de fonction et d'un véhicule, ce qui n'était pas le cas, par exemple, des secrétaires généraux adjoints d'une communauté urbaine. Il a expliqué que son amendement visait à rendre plus juste le dispositif législatif actuel et que, même si le ministère de l'intérieur n'y semblait pas très favorable, il était important de revenir sur cette question. Estimant que l'amendement allait dans le bon sens, M. Jean-Pierre Soisson a jugé utile d'aborder ce débat qui n'est pas nouveau, le ministère des finances s'opposant également depuis longtemps à toute disposition en la matière, et d'interpeller le Gouvernement sur cette question.

M. Gérard Gouzes, président, a rappelé que l'article 79 de la loi du 12 juillet 1999 était d'origine parlementaire, et non pas gouvernementale, le ministère de l'intérieur ayant d'ailleurs exprimé son désaccord avec cet amendement introduit par le Sénat et modifié par la commission mixte paritaire. Il a appelé l'attention des commissaires sur les risques de conflit et de surenchère qui pouvaient naître de la comparaison des avantages octroyés aux différents agents des collectivités territoriales. Reconnaisant que ce dispositif était un compromis, issu de la réunion de la commission mixte paritaire, il a considéré qu'il n'était sans doute pas totalement satisfaisant, mais qu'il avait le mérite de la modération. Tout en saluant la générosité de l'auteur de l'amendement, il a exprimé la crainte que de nouvelles revendications ne surgissent, tant dans la fonction publique territoriale que dans l'administration préfectorale, si cet amendement était adopté. Sans se prononcer sur le fond, la rapporteuse a indiqué que le ministère de l'intérieur ne souhaitait pas revenir sur un compromis obtenu, il y a seulement quatre mois, en commission mixte paritaire ; elle s'est par ailleurs interrogée sur la recevabilité financière de cet amendement.

Tout en considérant qu'il n'appartenait pas à la Commission de juger de la recevabilité financière de l'amendement, une procédure spécifique existant en ce domaine, M. Bernard Derosier a jugé utile qu'une intervention soit faite auprès du Gouvernement pour que cet amendement puisse être discuté en séance s'il s'avérait irrecevable. Rappelant ensuite son attachement au principe de la parité entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale, il a souligné que tous les hauts fonctionnaires de l'Etat en poste dans les départements et les régions bénéficiaient des moyens d'exercer leurs fonctions dans des conditions décentes et qu'il n'était pas admissible que les hauts fonctionnaires des collectivités ne puissent être traités de manière équivalente. En conclusion, il a exprimé son soutien à cet amendement et son souhait de le cosigner.

M. François Colcombet a rappelé que le projet de loi en discussion portait sur les relations des citoyens avec l'administration et que l'amendement proposé semblait fort éloigné de cet objet. Il a considéré que,

dans un autre contexte, la disposition proposée par M. Bernard Roman pourrait être discutée, mais qu'en l'état, il ne souhaitait pas qu'elle soit adoptée. Jugeant également que le présent projet de loi n'était pas relatif à la fonction publique territoriale, M. Alain Vidalies a considéré qu'il ne fallait pas placer les élus dans la position de devoir dire non, faute de moyens, à certaines revendications de leurs agents. Il a rappelé que la concurrence entre les collectivités locales en ce domaine était néfaste et mal vécue par les élus. M. Alain Tourret a souhaité savoir quel était le nombre d'emplois fonctionnels.

Tenant compte de ces objections, M. Bernard Roman a reconnu que le texte qu'il proposait ne trouvait pas naturellement sa place dans le projet de loi. Il a cependant estimé qu'entre cette inopportunité et l'injustice née de l'article 79 de la loi du 12 juillet 1999, il préférerait mettre fin à une situation aberrante. Il a, par ailleurs, précisé que la notion d'emploi fonctionnel était définie par les textes. Enfin, il a ajouté qu'une alternative devait pouvoir être trouvée en révisant le champ de l'article 79 dans un souci d'équité.

Estimant que la recherche d'une plus grande équité pouvait parfois créer de nouvelles injustices, M. Gérard Gouzes, président, a rappelé que la loi du 12 juillet 1999 avait été adoptée par l'ensemble de la représentation nationale et que son champ était suffisamment large pour couvrir de manière raisonnable la situation des agents occupant des emplois fonctionnels dans les collectivités. Proposant d'en affiner le contenu, M. Bernard Roman a finalement retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Arnaud Montebourg tendant à supprimer la disposition introduite par l'article 77 de la loi du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale, aux termes duquel les collaborateurs d'une autorité territoriale ne rendent compte qu'à celle-ci, laquelle décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. M. Arnaud Montebourg a considéré que cette disposition avait été adoptée en commission mixte paritaire, sans qu'elle ait été véritablement discutée par l'Assemblée nationale et qu'elle tendait à limiter les possibilités de contrôle de ces emplois créés dans les collectivités territoriales. Il a fait état des réactions suscitées par l'adoption de ce texte, qui compliquerait considérablement le travail des magistrats des chambres régionales des comptes, comme certains d'entre eux l'avaient fait savoir. Il a indiqué également que ces dispositions avaient été mises en avant lors du procès qui s'est tenu récemment sur les emplois fictifs du conseil général de l'Essonne. Concédant que son amendement n'avait pas un rapport direct avec le projet de loi, il a observé néanmoins que le Gouvernement avait lui-même

introduit des cavaliers dans le projet et qu'en tout état de cause, les relations entre les citoyens et l'administration passaient également par le bon fonctionnement des juridictions financières et la confiance que les citoyens pouvaient avoir en elles pour faire valoir leurs droits. Il a ajouté que l'article 77 de la loi du 12 juillet 1999, qu'il propose d'abroger, ne concerne pas les collaborateurs des groupes politiques des assemblées locales, mais les collaborateurs des cabinets des présidents de ces assemblées.

M. Gérard Gouzes, président, a rappelé les conditions dans lesquelles cet amendement avait été adopté, en précisant que, lors de la discussion en commission mixte paritaire, il s'était agi essentiellement de soustraire à l'autorité du président de l'assemblée territoriale les personnels mis à disposition des groupes politiques. Jugeant normal que les présidents des groupes puissent disposer de collaborateurs et exercer leur autorité sur eux, il a regretté que certains magistrats aient fait une interprétation excessive, voire paranoïaque, de ce dispositif. Il s'est aussi insurgé contre la pression constante à laquelle sont soumis les élus locaux, que l'on cherche sans répit à culpabiliser. Il a souhaité, enfin, qu'une question puisse être posée à ce sujet au Gouvernement pour que tous les malentendus puissent être dissipés.

M. François Colcombet a considéré qu'il était normal que les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et a donc souhaité que l'amendement de M. Arnaud Montebourg ne soit pas adopté. M. Bernard Derosier s'est associé à l'avis ainsi exprimé, estimant en outre que cet amendement était sans lien avec le projet. M. Jean-Pierre Soisson a indiqué qu'il partageait l'analyse de M. Arnaud Montebourg, tout en convenant que cet amendement était sans rapport avec le texte en discussion. Soulignant que les intentions de M. Arnaud Montebourg étaient louables, la rapporteuse a estimé qu'il était difficile de revenir sur un accord obtenu en commission mixte paritaire, le débat méritant cependant d'être évoqué. M. Gérard Gouzes, président, a indiqué qu'il voterait contre cet amendement mais que, approuvant les motivations de M. Arnaud Montebourg, il souhaitait qu'il soit discuté en séance afin que le Gouvernement puisse éclairer ce débat et exprimer une position dénuée de toute ambiguïté.

Confirmant qu'il déposerait son amendement en séance, M. Arnaud Montebourg s'est inscrit en faux contre l'idée que les magistrats dicteraient leurs volontés au législateur, notant que les conseillers des chambres régionales des comptes n'avaient pas les pouvoirs des magistrats de l'ordre judiciaire et qu'ils ne recherchaient pas, tant s'en faut, une publicité excessive. Se faisant l'écho des réactions de magistrats de terrain, qui exercent leurs fonctions dans des conditions difficiles, il s'est élevé contre

toute interprétation tendant à voir derrière son amendement l'organisation d'une prétendue prise de pouvoir par les juges. En conclusion, il a estimé que soit l'article 77 de la loi du 12 juillet 1999 était inutile, soit il correspondait à l'interprétation qu'il en faisait et était alors inacceptable et que, dans les deux cas, cette disposition devait être abrogée. A l'issue de ce débat, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Arnaud Montebourg.

Article 26 quater

Conséquences de la jurisprudence « Berkani »

pour les agents non-titulaires de l'Etat

Cet article a été introduit par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet à l'Assemblée nationale, avec six autres amendements ayant trait à des dispositions concernant la fonction publique.

Il est regrettable qu'il n'ait pu être présenté en première lecture au Sénat, ni faire l'objet d'un examen approfondi par la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Néanmoins, l'urgence qui s'attache à légiférer sur la question des agents non-titulaires a justifié cette procédure quelque peu inhabituelle. Il s'agit de transcrire dans la loi une jurisprudence récente du Tribunal des conflits, selon laquelle tous les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi.

L'arrêt du Tribunal des conflits du 25 mars 1996 « Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône contre Conseil de Prud'hommes de Lyon », dénommé arrêt « Berkani » du nom d'un aide de cuisine du CROUS à l'origine de l'affaire, met fin à une jurisprudence célèbre du Conseil d'Etat du 4 juin 1954 « Sieurs Affortit et Vingtain » qui établissait une distinction entre agents de droit public et agents de droit privé fondée sur la nature des tâches accomplies. Relevaient ainsi du droit public les agents « *participant directement à l'exécution du service public* ». Confirmée par un arrêt du Tribunal des conflits en 1963 (arrêt « Veuve Mazerand »), cette jurisprudence se révélait être extrêmement complexe dans son interprétation : un agent pouvait ainsi relever à la fois du droit privé, lorsqu'il accomplissait des tâches annexes, et du droit public lorsqu'il participait au service public. En cas de litige, il devait dès lors s'adresser au juge des

prud'hommes et au juge administratif. Cette jurisprudence laissait par ailleurs une marge d'appréciation très importante au juge pour qualifier le statut de l'agent.

L'arrêt « Berkani » propose, par un revirement de jurisprudence, de ne plus se fonder sur un critère matériel pour qualifier un agent de droit public, mais sur un critère organique : sont agents contractuels de droit public les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif, quel que soit leur emploi.

La portée de cet arrêt a été confirmée et précisée quelques mois plus tard par le Tribunal des conflits dans un arrêt « Préfet des Yvelines contre Conseil des prud'hommes de Saint-Germain en Laye » : le service public à caractère administratif doit être géré par une personne publique ; les litiges opposant les agents à leur employeur relèvent exclusivement de la juridiction administrative.

Le Gouvernement, avec l'article 26 *quater* se propose d'inscrire dans la loi les conclusions de la jurisprudence « Berkani » et d'en tirer les conséquences en termes de statut ; le revirement de jurisprudence nécessite en effet une stabilisation rapide de la situation juridique et administrative des agents concernés, qui implique des modifications de leurs droits sociaux, de leur rémunération ou de la nature des relations avec leur employeur.

L'article 26 *quater* s'attache, dans le premier paragraphe, à définir les agents concernés. Plusieurs conditions sont requises :

— les agents doivent être en fonction au moment de la publication de la présente loi ;

— ils ne doivent pas avoir été recrutés en application des articles 3, 4, 6 et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; ces articles concernent les emplois contractuels supérieurs dont la nomination est laissée à l'appréciation du Gouvernement (article 3), les agents contractuels recrutés par des contrats d'une durée maximale de 3 ans renouvelables (article 4), les agents contractuels travaillant à temps incomplet ou en fonction de besoins saisonniers (article 6) et, enfin, les travailleurs handicapés recrutés en tant qu'agent contractuel dans les emplois de la catégorie (article 27) ;

— les agents doivent exercer des fonctions de niveau de catégorie C concourant à l'entretien et au gardiennage de services administratifs, ou des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration, des hôtels de représentation dans les régions et les départements, des hôtels de commandement ou des services

d'approvisionnement relevant du ministère chargé de la défense.

Sous réserve de remplir ces trois conditions, les agents bénéficient d'un contrat à durée indéterminée. Ces contrats peuvent concerner des fonctions exercées à temps complet. L'énumération faite au troisième point permet de recenser de façon exhaustive les agents concernés ; la loi se voulant d'application immédiate et rapide, il s'agit de ne pas laisser subsister d'incertitudes sur la nature des fonctions concernées. N'y figurent pas les emplois de catégories A ou B ; aucun agent relevant de ces catégories n'est en effet concerné par la jurisprudence « Berkani ». Exerçant, de par leur statut, des missions d'encadrement, ils participent directement à l'exécution du service public. Au total, selon le Gouvernement, 15 000 agents seraient concernés par ces contrats.

L'avancée sociale que constitue, pour ces agents, l'obtention d'un contrat à durée indéterminée mérite d'être soulignée ; la stabilisation en termes de droits sociaux et de garantie d'emploi traduit les efforts du Gouvernement pour mettre fin à des situations, certes résiduelles, qui se caractérisent par une grande précarité.

Le paragraphe II de l'article 26 *quater* prévoit cependant que les personnes remplissant les trois conditions décrites au I peuvent opter, dans un délai de un an, pour un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail. A défaut d'option, c'est le régime de contrat de droit public qui s'appliquera ; l'option pour le contrat de droit privé sera reconnue rétroactivement, c'est-à-dire à compter de la date de leur engagement initial. Une telle disposition permet la régularisation et la simplification de l'affiliation aux régimes de sécurité sociale.

L'option pour le contrat de droit privé permettra aux agents concernés de cumuler leur activité au sein d'un service public administratif avec un autre emploi, public ou privé. En effet, le cumul d'emplois publics ou d'emplois public et privé est interdit par deux textes, le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunération et de fonctions, et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Selon le premier, il ne peut être exercé simultanément plusieurs emplois rémunérés sur les fonds publics ; selon le second, les fonctionnaires doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative.

Il ne faudrait pas, compte tenu de l'interdiction posée par ces deux textes, que le statut d'agent public se traduise, pour les agents concernés par l'article 26 *quater*, par une restriction en termes d'emploi ; en effet,

beaucoup de ces agents exercent dans l'administration à temps non complet et cumulent cette activité avec une autre activité publique ou privée.

Plutôt que d'introduire des dérogations au statut des fonctionnaires, avec des conséquences difficilement maîtrisables, le Gouvernement a choisi le principe du droit d'option. Ce choix nécessitera indubitablement un effort important d'explication auprès du public concerné, afin que les agents soient pleinement éclairés sur les conséquences qu'implique tel ou tel choix.

Le Gouvernement a, par ailleurs, annoncé en séance au Sénat qu'une réflexion était actuellement menée sur les cumuls, à la suite d'un rapport du Conseil d'Etat.

Le paragraphe III exclut du dispositif exposé dans les deux premiers paragraphes (contrat de droit public à durée indéterminée, possibilité d'option) les contractuels recrutés sur place par les services de l'Etat à l'étranger sur des contrats de travail soumis au droit local, quelles que soient les fonctions qu'ils exercent ; le paragraphe V permet de donner une base légale à ces recrutements à l'étranger ; le paragraphe IV exclut les agents recrutés en application du paragraphe V du bénéfice des dispositions législatives contre l'emploi précaire dans la fonction publique.

Les paragraphes III, IV et V, qui concernent ce que l'on appelle couramment les « recrutés locaux », ne relèvent plus de la transposition exacte de la jurisprudence « Berkani ». En effet, il n'est pas ici question d'opérer la distinction entre contractuels de droit privé et contractuels de droit public, mais de reconnaître le droit à l'administration de procéder, à l'étranger, par voie de contrat de droit local.

Aucun texte d'ensemble n'existe à ce propos ; seuls existent à ce sujet quelques textes très spécifiques et ponctuels.

Néanmoins, la pratique est devenue désormais courante pour les administrations françaises exerçant leur activité à l'étranger, de recruter certaines catégories de personnel dans les conditions de droit local. Il s'agit d'abord des agents de service ou des personnels chargés de tâche d'exécution, mais également de chercheurs, d'enseignants, de surveillants, qui participent donc directement à l'exécution du service public. Ces personnes peuvent être de nationalité étrangère, mais également de nationalité française ; dans ce dernier cas, il peut s'agir, par exemple, de conjoints d'expatriés ou de personnes ayant de façon permanente le centre de leurs intérêts familiaux et professionnels dans le pays de recrutement.

Cette pratique a été modifiée par un contexte de restrictions budgétaires ; sa reconnaissance par le juge administratif est ambiguë. Le

juge administratif français semble, en effet, faire prévaloir l'application d'un régime de droit public français et a été amené à condamner les administrations françaises à l'étranger qui ont contourné les règles applicables en ayant recours au droit local (CE 27 mars 1985, *Ministre des relations extérieures contre Sakai*). Dans d'autres cas, en revanche, il a pu considérer que des agents publics pouvaient être soumis au droit local étranger, en l'absence de toute stipulation en ce sens d'une convention internationale (CE 7 janvier 1987, *Mme Félicien*).

L'arrêt « Berkani » de 1996 ne change pas fondamentalement les données du problème ; encore une fois, il ne s'agit pas ici de reconnaissance de contrat de droit public, mais de distinction entre contrat de droit français et contrat de droit local. En revanche, la transcription dans la loi de la jurisprudence « Berkani » soulève des difficultés d'un autre ordre : la rédaction de l'article 26 *quater*, en l'absence de toute mention contraire, pourrait ainsi permettre à un nombre important de recrutés locaux de demander une requalification de leurs contrats en contrats de droit public.

Le Gouvernement a donc choisi, pour des raisons budgétaires évidentes, d'exclure les recrutés locaux du dispositif de l'article. C'est là l'objet du paragraphe III.

Ce faisant, il s'est vu obligé de reconnaître dans la loi la pratique des contrats de droit local, afin de donner une base juridique à ces contrats. C'est l'objet du paragraphe V de l'article.

Aucune indication n'est donnée quant aux statuts des agents recrutés, ceux-ci pouvant être titulaires ou non titulaires ; les fonctions exercées ne sont pas non plus précisées ; il peut ainsi s'agir de contrats de personnes participant directement au service public.

Le paragraphe V revient dès lors à admettre que des agents participant à l'exécution directe du service public peuvent être soumis à des autorités étrangères, notamment juridictionnelles, ces dernières se voyant désormais reconnaître le droit de s'ingérer dans le fonctionnement d'administrations françaises.

En voulant exclure des dispositions de l'article 26 *quater* les recrutés locaux, le Gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de reconnaître une pratique aux limites de la légalité. Ce faisant, il exclut désormais toute possibilité, pour les recrutés locaux, de voir reconnaître devant le juge la nature de droit public de leur contrat. De plus, il n'est pas non plus reconnu aux recrutés locaux le droit de bénéficier des dispositions législatives contre l'emploi précaire dans la fonction publique ; le

paragraphe IV de l'article les exclut des dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ; ils ne peuvent ainsi participer aux concours réservés aux agents non titulaires et ne peuvent bénéficier du congé de fin d'activité.

La rapporteuse est consciente des motivations qui ont guidé la rédaction des paragraphes III, IV et V. Il s'agit bien évidemment d'éviter la requalification de contrats, dont les conséquences en termes budgétaires pourraient se révéler très lourdes.

Néanmoins, devant l'absence d'une évaluation exacte du nombre d'agents concernés – les chiffres oscillant entre 7 000 et 15 000 – et le manque d'informations concernant la pratique des recrutés locaux, la rapporteuse souhaite que le Gouvernement procède à une étude exhaustive du problème avant de s'engager dans une légalisation ; elle propose dès lors de reprendre la proposition de ses collègues sénateurs, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Guy Penne et M. Pierre Biarnès, et de supprimer les paragraphes III, IV et V. La rapporteuse n'ignore pas les conséquences financières que comporte cette rédaction. Dans l'attente de propositions concrètes du Gouvernement, elle estime qu'il s'agit là cependant de la meilleure solution pour les agents bénéficiant de contrat de droit local.

Le dernier paragraphe de l'article indique que les agents contractuels de l'Etat et les agents recrutés sur place à l'étranger, en fonction à la date de publication de la loi, ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article 73 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui prévoient un dispositif de titularisation des agents contractuels. Il s'agit là de tenir compte du fait qu'un nombre important de ces agents sont de nationalité étrangère et ne peuvent dès lors prétendre à être titularisé dans la fonction publique française.

Le Sénat a supprimé l'article 26 *quater* en faisant état de l'incertitude pesant sur les contrats de droits locaux et la notion de contrat de droit public à durée indéterminée.

Considérant que les contrats de droit public à durée indéterminée constituent une avancée sociale majeure pour les agents concernés et que le droit d'option entre contrat de droit public et contrat de droit privé permet de préserver les emplois exercés par ces agents, la rapporteuse soumet un amendement rétablissant l'article 26 *quater*. Estimant cependant que la reconnaissance des contrats de droits locaux excède la simple transcription dans la loi de la jurisprudence du Tribunal des conflits, la rapporteuse a

proposé de rétablir cet article sans les paragraphes III, IV et V concernant ces contrats.

M. Jean-Pierre Soisson a considéré que ces dispositions n'entraient pas véritablement dans le champ du projet de loi, mais qu'elles permettaient de conférer une plus grande sécurité juridique à un régime défini par la jurisprudence. Répondant à une question de M. Alain Tourret, qui souhaitait connaître la portée de ce dispositif, la rapporteuse a déclaré qu'il concernait l'ensemble des personnels de catégorie C conformément à la jurisprudence du tribunal des conflits. M. François Colcombet a, pour sa part, fait observer qu'il n'y avait rien de déshonorant pour le législateur à entériner un régime juridique défini par la jurisprudence et que cette pratique confirmait la complémentarité entre le Parlement et l'autorité judiciaire. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 26**) et a en conséquence *rejeté* un amendement de M. Patrice Carvalho visant à étendre la jurisprudence « Berkani » aux fonctionnaires des catégories A et B.

Article 26 quinquies

Conséquences de la jurisprudence « Berkani »

pour les agents non titulaires des collectivités locales

Il s'agit, avec cet article, de transcrire dans la loi les conséquences de la jurisprudence « Berkani » pour les agents non titulaires des collectivités territoriales.

Les mêmes principes que pour les agents de l'Etat ont été retenus : les agents non titulaires en fonction à la date de publication de la présente loi exerçant des fonctions de niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou au gardiennage de services administratifs ou des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration peuvent bénéficier de contrat de droit public à durée indéterminée.

Ils ne doivent pas cependant avoir été recrutés dans le cadre de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, ni dans celui des deux derniers alinéas de l'article 38 de la même loi. La référence à l'article 3 de la loi de 1984 permet d'exclure les recrutements intérimaires ou temporaires.

L'article 38 vise le recrutement de personnes handicapées en qualité d'agents contractuels, dont la gestion relève de dispositions spécifiques. Sont également exclus du dispositif les agents recrutés dans les conditions prévues au d) de l'article 38 de la loi de 1984 ; cette référence concerne les agents de catégorie C recrutés sans concours avec des grades de début dotés de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, ces agents bénéficiant en effet déjà de la possibilité d'être titularisés.

Pour les agents pouvant bénéficier d'un contrat de droit public à durée indéterminée, un droit d'option est ouvert dans les mêmes conditions que pour les agents de l'Etat ; dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, les agents pourront opter pour un contrat de droit privé, leur permettant ainsi de cumuler plusieurs emplois. L'interdiction de cumul d'emplois pour la fonction publique territoriale est en effet prévue par l'article 23 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale : un service à temps partiel ne peut être exercé qu'après un engagement sur l'honneur qu'aucune autre activité salariée n'est exercée en même temps.

Cependant, les agents concernés par l'article 26 *quinquies*, qu'ils aient opté pour un contrat de droit public ou de droit privé, ne pourront bénéficier d'une titularisation, prévue, pour les agents des collectivités territoriales, par les articles 126 à 135 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Considérant que la notion de contrat à durée indéterminée en droit public méritait d'être mieux précisée et que le texte proposé était lacunaire sur ce point, le Sénat, sur proposition du rapporteur de la commission des Lois, a supprimé l'article 26 *quinquies*.

Estimant au contraire que le bénéfice d'un contrat à durée indéterminée représente, pour les agents concernés, une garantie en terme d'emploi et de stabilité extrêmement importante, la rapporteuse a souhaité présenter un amendement rétablissant l'article 26 *quinquies*.

La Commission a *adopté* cet amendement permettant l'application de la jurisprudence « Berkani » aux agents non titulaires des collectivités territoriales exerçant des fonctions d'exécution de niveau de catégorie C (**amendement n° 27**). En conséquence, elle a *rejeté* un amendement de M. Patrice Carvalho procédant à l'extension de la jurisprudence « Berkani » à l'ensemble des agents non titulaires des collectivités territoriales.

Article additionnel avant l'article 27

Validation législative

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Christine Lazerges tendant à valider la délibération du jury des épreuves de première année du premier cycle d'études médicales de l'université de Montpellier I annulée, le 14 octobre 1999, par le tribunal administratif de Montpellier. Mme Christine Lazerges a indiqué qu'il convenait de résoudre la situation difficile dans laquelle se trouvaient les étudiants à la suite de cette décision. M. François Colcombet a considéré que cet amendement entraînait bien dans le champ du projet de loi, puisqu'il s'agissait de réparer une erreur de l'administration, et s'est déclaré favorable à son adoption. M. Alain Tourret a, pour sa part, fait observer que les juges ne se prononçant pas en équité, les annulations de concours et examens donnaient toujours lieu à des situations inextricables justifiant le recours à la pratique des validations législatives. M. Jean-Pierre Soisson a jugé que le besoin d'une régularisation législative était évident et qu'en dépit des doutes que l'on pouvait émettre sur le rattachement d'une telle disposition à ce projet de loi, il convenait de légiférer le plus rapidement possible. Hostile aux validations législatives, car elles constituent une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, M. Arnaud Montebourg a, par ailleurs, considéré que cette disposition n'entraînait pas dans le champ du texte et il a, en conséquence, demandé son rejet. La rapporteuse a fait observer que cet amendement était certes inattendu, mais qu'il entraînait dans le champ d'application du texte puisqu'il concerne les relations entre des étudiants et une administration défaillante. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 28**).

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 procédé à une coordination de l'énumération des articles applicables avec les amendements qu'il a adoptés, insérant ou

supprimant des articles.

La rapporteuse a proposé dès lors de rétablir dans les deux paragraphes la référence à l'article 2 et de procéder à la suppression de celle relative à l'article 5 bis.

La Commission a *adopté* ces amendements de coordination de la rapporteuse (**amendements nos 29 et 30**) et a *rejeté* les amendements nos 1 et 2 de M. Michel Buillard, le premier étant devenu sans objet en raison de la suppression de l'article 5 *bis*, le second proposant l'application outre-mer de dispositions d'ores et déjà applicables dans ces territoires.

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

*
* *

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° 1868), adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
.....
<p>TITRE Ier</p> <p>dispositions relatives à L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET à LA TRANSPARENCE</p> <p>CHAPITRE Ier</p> <p>Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit</p>	<p>TITRE Ier</p> <p>dispositions relatives à L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET à LA TRANSPARENCE</p> <p>CHAPITRE Ier</p> <p>Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit</p>	<p>TITRE Ier</p> <p>dispositions relatives à L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET à LA TRANSPARENCE</p> <p>CHAPITRE Ier</p> <p>Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit</p>
<p>Article 2</p> <p>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.</p>	<p>Article 2</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 2</p> <p>Rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale. (amendement n° 6)</p>
<p>Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.</p>		

<p>Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.</p>		
<p>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.</p>	<p>Article 3 <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>Article 3 <i>(Sans modification).</i></p>
<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
<p>Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de chaque Assemblée un rapport sur l'état d'avancement de la codification.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	

<p>chapitre ii</p> <p>Dispositions relatives à la transparence administrative</p> <p>Article 4</p> <p>Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, toute personne a le droit de connaître 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. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.</p>	<p>chapitre ii</p> <p>Dispositions relatives à la transparence administrative</p> <p>Article 4</p> <p>... avec une personne morale chargée d'une mission de service public, toute ...</p> <p>... concerne.</p> <p>Si ...</p>	<p>chapitre ii</p> <p>Dispositions relatives à la transparence administrative</p> <p>Article 4</p> <p>Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale. (amendement n° 7)</p>
<p>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.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	
<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>

<p align="center">Article 5 bis Supprimé.</p> <p><i>[Le texte introduit par le Sénat en première lecture était :</i></p> <p align="center">« 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 :</p> <p align="center">« 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 abusive. »]</p>	<p align="center">Article 5 bis <i>Après l'article L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il est inséré un article L. 25-1 ainsi rédigé :</i></p> <p align="center">« Art. L. 25-1. — <i>Lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme formé par une association, 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 abusive. »</i></p>	<p align="center">Article 5 bis Supprimé.</p> <p align="center">(amendement n° 8 et adoption de l'amendement n° 3 de Mme Marie-Hélène Aubert)</p>
<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>
<p align="center">Article 8 Le titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est ainsi modifié :</p>	<p align="center">Article 8 <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p align="center">Article 8 <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>1° <i>Non modifié.</i> . . .</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>
<p>2° Le deuxième alinéa de l'article 1er est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>2° <i>Non modifié.</i> . . .</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>
<p>« 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</p>		

<p>« Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, 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. » ;</p>		
<p>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.</p>	<p>3° (<i>Alinéa sans modification</i>). « Art. 2. — ... 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande.</p>	<p>3° Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale (amendements nos 9 et 10)</p>

<p>« Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.</p>	<p>... réali- sés par une autorité administrative dans ...</p>	
<p>« L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. » ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
<p>4° <i>Non modifié.</i></p>	<p>.</p>	<p>.</p>
<p>5° Les deux premiers alinéas de l'article 5 sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>5° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>5° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>« 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 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.</p>	<p>... article 3 de la loi ...</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>« 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. » ;</p>	<p>... public. » ;</p>	<p>... public. <i>Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives. »</i> ; (amendement n° 11)</p>
<p>6° Il est inséré, après l'article 5, un article 5-1 ainsi rédigé :</p>	<p>6° Après l'article 5, il est inséré un ...</p>	<p>6° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« Art. 5-1. – La Commission d'accès aux documents 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 :</p>	<p>« Art. 5-1. – <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>« Art. 5-1. – <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« – 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 code général des collectivités territoriales,</p>	<p>« – l'article L. 2121-26 du code ...</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« – les articles L. 28, L. 68 et R. 16 du code électoral,</p>	<p>« – l'article L. 28 du code ...</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« – le b de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales,</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« – l'article L. 111 du livre des procédures fiscales,</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	<p>« – l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, (amendement n° 12)</p>

« – l'article 5 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 et l'article 2 du décret du 16 août 1901,	... 1901 relative au contrat d'association et l'article ...	<i>(Alinéa sans modification).</i>
« – l'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle,	<i>(Alinéa sans modification).</i>	<i>(Alinéa sans modification).</i>
« – les articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme. » ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>	<i>(Alinéa sans modification).</i>
7° et 8° <i>Non modifiés</i>
9° L'article 13 est complété par une phrase ainsi rédigée :	9° <i>Non modifié.</i>
« Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. »		
Article 8 bis (<i>nouveau</i>) L'article L. 140-9 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :	Article 8 bis ... financières est complété par un alinéa ainsi ...	Article 8 bis <i>(Alinéa sans modification).</i>

<p>« Art. L. 140-9.— Les dispositions du titre Ier 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 communications de la Cour des comptes. »</p>	<p>« Elles ne sont pas applicables aux rapports de vérification et avis L. 134-2. »</p>	<p>« A ce titre, elles ne sont <i>notamment</i> pas ... (amendement n° 13)</p>
<p>.....</p>	<p>.....</p>	<p>.....</p>
<p>chapitre iii Dispositions relatives à la transparence financière</p>	<p>chapitre iii Dispositions relatives à la transparence financière</p>	<p>chapitre iii Dispositions relatives à la transparence financière</p>
<p>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 précitée.</p>	<p>Article 10 ... morale, <i>ainsi que des établissements publics industriels et commerciaux,</i> sont mis à la disposition du public.</p>	<p>Article 10 <i>Les budgets et les comptes ...</i> ... morale sont <i>communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.</i></p>
		<p><i>La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent.</i></p>

		<p><i>L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.</i></p>
		<p><i>Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte d'emploi qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte d'emploi est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.</i></p>
		<p><i>Le budget et les comptes de tout organisme ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte d'emploi de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.</i></p>

<p>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 versé ces sommes. Le compte d'emploi est mis à la disposition du public par cette autorité.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	<p><i>Les organismes ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social, leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes d'emploi des subventions reçues pour y être consultés</i> ».</p> <p>(adoption de l'amendement n° 5 du Gouvernement)</p>
	<p>.....</p>	<p>.....</p>
	<p>Article 13 bis (nouveau) Le titre III du livre Ier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre III ainsi rédigé :</p>	<p>Article 13 bis (Alinéa sans modification). Article 13 bis (Alinéa sans modification).</p>
	<p>« Chapitre III « Exercice par un contribuable des actions appartenant au département</p>	<p>(Alinéa sans modification). « Actions contentieuses du département</p>

<p>(Alinéa sans modification). « Exercice par un contribuable des actions appartenant au département (amendement n° 14)</p>		<p>« Art. L. 3133-1. – <i>Tout</i> 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 conseil général, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer a refusé ou négligé d'exercer. « Art. L. 3133-1. – Tout contribuable inscrit au rôle du département ...</p> <p>... appartenir au département, et que ...</p>
<p>« Art. L. 3133-1. – (Sans modification).</p>		<p>« Art. L. 3133-2. – Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. Le président du conseil général soumet ce mémoire au conseil général spécialement <i>convoqué à cet effet</i>. Le délai de convocation peut être abrégé.</p>
<p>« Le contribuable ...</p> <p>... mémoire.</p> <p>« Le président</p> <p>...</p>		

<p>« Art. L. 3133-3. – Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. »« Lorsqu'un ...Article 13 ter (nouveau)</p> <p><i>Le titre IV du livre Ier de la quatrième partie du même code est complété par un chapitre III ainsi rédigé :</i> Article 13 ter (Alinéa sans modification).</p>	<p>Article 13 ter (Alinéa sans modification).</p>	
<p>« Chapitre III « Exercice par un contribuable des actions appartenant à la région (Alinéa sans modification). « Action contentieuse de la région</p>	<p>(Alinéa sans modification). « Exercice par un contribuable des actions appartenant à la région (amendement n° 15)</p>	
<p>« Art. L. 4143-1. – 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.» Art. L. 4143-1. – Tout contribuable inscrit au rôle de la région ...</p> <p>... appartenir à la région, et que celle-ci préalablement appelée ...</p>	<p>« Art. L. 4143-1. – (Sans modification).</p>	

procédures administratives
Article 14

...

*procédures régies par le
code des marchés publics.*

	Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. (Alinéa sans modification).	
.....	
<p><i>Chapitre II</i></p> <p><i>Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives</i></p> <p>Article 16 A</p> <p>Supprimé. [Le texte introduit par le Sénat en première lecture était : « <i>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.</i> »]</p>	<p>Chapitre II</p> <p>Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives</p> <p>Article 16 A</p> <p>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.</p>	<p>Chapitre II</p> <p>Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives</p> <p>Article 16 A</p> <p>Supprimé. (amendement n° 17)</p>

	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>.....</p>
<p>.....</p> <p>..... Article 20</p> <p>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. Cette décision peut à la <i>demande de l'intéressé</i> faire l'objet d'une <i>attestation délivrée</i> par l'autorité administrative. 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.</p> <p>Article 20</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>Article 20</p> <p>(Sans modification).</p>	
<p>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.</p>	<p>... <i>opposent. De même, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, ils ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier.</i></p>	

	<p><i>Article 21</i> <i>Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :</i></p>	<p>Article 21 (Alinéa sans modification).</p>
<p>Article 21 (Alinéa sans modification).</p>		<p>1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ; 1° Non modifié. 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision ; 2° Lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre, pendant décision, ou, sur demande d'un tiers y ayant intérêt, pendant le délai de quatre mois à compter de la même date ;</p>
<p>2° Pendant décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre. » (amendement n° 18)</p>		<p>3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.</p>
<p>3° Non modifié.</p>	<p>.</p>	
<p>Article 22 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</p>	<p><i>Article 22</i> ... demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été ...</p>	<p>Article 22 ... motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent ... (amendement n° 19)</p>

	<p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :</p>	<p>(Alinéa sans modification). (Alinéa sans <i>modification</i>).1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;1° Non modifié.2° Lorsque leur mise en œuvre serait de <i>nature à compromettre l'ordre public</i> ou la conduite des relations internationales ;2° Non modifié.3° Aux décisions pour lesquelles <i>des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière</i>.3° Non modifié. Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.(Alinéa sans modification).(Alinéa sans modification).</p>
<p>Article 22 bis (nouveau) 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.</p>	<p>Article 22 bis</p> <p>... perçues sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions dans lesquelles l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales.</p>	<p>Article 22 bis</p> <p>... les conditions et les délais dans orales. Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.</p> <p>(amendements nos 20 et 21)</p>

	TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	TITRE III DISPOSITIO NS RELATIVES AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE
TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	
.....	TITRE iv DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS Article 24 TITRE iv DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS Article 24 L'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi modifié :TITRE iv DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS Article 24 Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale. (amendement n° 22) 1° Le troisième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :
		Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, 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

domaine de compétence de l'administration dont il relève ou qu'il peut signer sur délégation de l'autorité compétente. » ;

2° Après la première phrase du dernier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Elle est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département. » ;

		<p>Cette convention définit le cadre géographique dans lequel la maison des services publics exerce son activité, les missions qui y sont assurées, les modalités de désignation de son responsable, les prestations qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsable 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.3° Cet article est</p>
--	--	---

d'Etat. « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

<p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. — La première phrase du deuxième alinéa de l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigée :</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>« A cette fin, les organismes visés au premier alinéa peuvent, dans les conditions prévues par les articles 24 et 25 de la loi n° du relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créer des maisons des services publics ou participer à leur fonctionnement, afin d'offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics ; ces organismes peuvent également, aux mêmes fins et pour maintenir la présence d'un service public de proximité, conclure une convention régie par l'article 26 de la même loi ».</i></p> <p><i>II. — Dans le IV de l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, après les mots : « maisons des services publics », sont insérés les mots : « prévues par l'article 24 de la loi n° du relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».</i></p> <p style="text-align: center;">(amendement n° 23)</p>		<p style="text-align: center;">Article 25</p> <p>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. Les fonctionnaires qui y travaillent sont mis à disposition ou détachés.</p> <p style="text-align: center;">Article 25</p> <p><i>Après l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, il est inséré un article 29-2 ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Art. 29-2. — Une ...</p>
--	--	--

<p>Article 25</p> <p>Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale (amendement n°24)</p>		<p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. (Alinéa sans modification).</p>
<p>Article 26</p> <p>Une convention régie par les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 24 peut être conclue 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 afin de maintenir la présence d'un service public de proximité.</p>	<p>Article 26 Après l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, il est inséré un article 29-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 29-3. — Une convention régie par les dispositions des quatre dernières phrases du troisième alinéa de l'article 29-1 peut être conclue par une personne ... »</p>	<p>Article 26</p> <p>Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale (amendement n° 25)</p>
	<p>titre IV bis DISPOSITIONS relatives À la fonction publique [Division et intitulé nouveaux.]</p>	<p>titre IV bis <i>DISPOSITIONS relatives À la fonction publique</i></p>
<p>titre IV bis DISPOSITIONS relatives À la fonction publique</p>		<p>.....</p>

<p>.....</p>	<p>.....</p>	
<p>Article 26 quater (nouveau) I. — Les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, en fonctions à la date de publication de la présente loi et qui n'ont pas été recrutés en application des articles 3, 4, 6 et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, bénéficient d'un contrat à durée indéterminée lorsqu'ils assurent :</p>	<p><i>Article 26 quater Supprimé.</i></p>	<p><i>Article 26 quater</i> <i>I. — Les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, en fonctions à la date de publication de la présente loi et qui n'ont pas été recrutés en application des articles 3, 4, 6 et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, bénéficient d'un contrat à durée indéterminée lorsqu'ils assurent :</i></p>
	<p>1° Soit des fonctions du niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou gardiennage de services administratifs ;</p>	<p>1° Soit des fonctions du niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou gardiennage de services administratifs ;</p>

	<p>2° Soit des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration, des hôtels de représentation du Gouvernement dans les régions et les départements, des hôtels de commandement ou des services d'approvisionnement relevant du ministère chargé de la défense.</p>	<p>2° Soit des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration, des hôtels de représentation du Gouvernement dans les régions et les départements, des hôtels de commandement ou des services d'approvisionnement relevant du ministère chargé de la défense.</p>
	<p>Les fonctions mentionnées ci-dessus peuvent être exercées à temps incomplet.</p>	<p>Les fonctions mentionnées ci-dessus peuvent être exercées à temps incomplet.</p>
<p>II. — Les personnels mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un <i>contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail</i>. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la date de leur engagement initial.</p>		<p>II. — Les personnels mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la date de leur engagement initial. III. — Les dispositions des I et II ci-dessus ne s'appliquent pas aux personnels contractuels qui ont été recrutés sur place, avant la date de publication de la présente loi, par les services de l'Etat à l'étranger, sur des contrats de travail soumis au droit local, quelles que soient les fonctions qu'ils exercent.</p>

<p>IV. — Les dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ne s'appliquent pas aux agents mentionnés au III ci-dessus.</p>		
<p>V. — Lorsque les nécessités du service le justifient, les services de l'Etat à l'étranger peuvent faire appel à des personnels contractuels recrutés sur place sur des contrats de travail soumis au droit local pour exercer toute fonction concourant <i>au fonctionnement desdits services.</i></p>		
<p>VI. — <i>Les agents visés aux I, II et III du présent article ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 73 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée.</i></p>		<p>III. — Les agents visés aux paragraphes ci-dessus ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 73 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée. » (amendement n° 26)</p>

	<p>Article 26 quinquies (nouveau)</p> <p>I. — Les agents non titulaires des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant <i>dispositions</i> statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en fonctions à la date de publication de la présente loi, qui n'ont pas été recrutés en application de l'article 3 et des deux derniers alinéas de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, et qui assurent :</p>	<p>Article 26 quinquies</p> <p>Supprimé.</p>
<p>Article 26 quinquies</p> <p>Rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale (amendement n° 27)</p>		<p>1° Soit des fonctions du niveau <i>de</i> la catégorie C concourant à l'entretien ou au gardiennage de services administratifs,</p>
		<p>2° Soit des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration,</p>
		<p>bénéficient d'un contrat à durée indéterminée sauf s'ils sont recrutés dans les conditions prévues au d de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.</p>

<p style="text-align: center;">Article 27</p> <p>I. — Les articles 1er à 4, 6 à 8, 10 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 leurs 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 remplacées par les références aux dispositions applicables localement en matière d'archives.</p>	<p style="text-align: center;">Article 27</p> <p>I. — ... 1er, 3, 4, 5 bis, 6 à 8 bis, 10 ...</p> <p>... Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna aux administrations ...</p> <p>...</p> <p>Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, les références à ...</p>	<p style="text-align: center;">Article 27</p> <p>I. — ... 1er à 4, 6 ...</p> <p style="text-align: center;">(amendement n°29)</p>
--	---	--

II. — Les articles 1er à 10, 24 à 26 ainsi que les articles du titre II, à l'exception de l'article 15, sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte. **II. — ... 1er, 3, 4, 5 bis à 10, 24 à 26 et 28 ainsi que ... II. — ... 1er à 10 ...**

(*amendement n° 30*)... ..
 ~~ANNEXE ANNEXE ANNEXE~~ Supprimée. .

...

Amendements non adoptés par la Commission

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 :

« Sauf lorsqu'elles agissent pour la défense de leurs propres intérêts patrimoniaux, les associations de défense de l'environnement qui forment un recours 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. »

Après l'article 8

Amendement n° 4 présenté par Mme Marie-Hélène Aubert :

Insérer l'article suivant :

« Le titre V du livre 2 du code rural (nouveau) est complété par un chapitre IV intitulé "Accès aux informations sur l'environnement" et comprenant un article L. 254-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 254-1. — En matière d'environnement, le droit à l'information posé à l'article 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 est étendu aux informations relatives à l'environnement au sens de l'article 2 de la directive n° 90-313 du 7 juin 1990 (CEE) et s'exerce selon les conditions et modalités prévues par la loi précitée et selon celles fixées au présent article.

« Pour l'application du présent article, les informations relatives à l'environnement sont communicables lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions ayant trait aux intérêts visés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 précitée, dont le 8ème tiret s'entend comme visant le secret professionnel. Les informations sont communicables dès qu'elles ont été élaborées par l'administration, ou dès qu'elles ont été communiquées à celle-ci. Le refus de communication d'informations relative à l'environnement doit être formulé de façon expresse. »

Article 24

Amendements présentés par M. Patrice Carvalho et les commissaires membres du groupe communiste :

- Compléter le cinquième alinéa de cet article par les mots : « , après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. »*

• **Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa de cet article :**

« La maison des services publics fonctionne avec le concours d'agents titulaires. Son responsable est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. »

Article 26

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

Après le mot : « afin », rédiger ainsi la fin de cet article : « d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural. »

Après l'article 26 bis

Amendement présenté par M. Bernard Roman :

Insérer l'article suivant :

« Le dernier alinéa de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes est ainsi rédigé :

« Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'une commune, d'un département, d'une région ou d'un établissement public de coopération intercommunale. Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant. »

Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg :

Insérer l'article suivant :

« Le dernier alinéa de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est supprimé. »

Article 26 quater

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

Rétablir cet article dans le texte suivant :

« I. — Les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, en fonctions à la date de publication de la présente loi et qui n'ont pas été recrutés en application des articles 3, 4, 6 et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, bénéficient d'un contrat à durée indéterminée, même s'ils exercent un temps incomplet.

« II. — Les personnels mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de

droit privé soumis aux dispositions du code du travail. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la *date de leur engagement initial*.

« III. — Les agents visés aux I et II du présent article ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 73 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée. »

Article 26 quinquies

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

Rétablir cet article dans le texte suivant :

« I. — Les agents non titulaires des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en fonctions à la date de publication de la présente loi et qui n'ont pas été recrutés en application de l'article 3 et des deux derniers alinéas de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, bénéficient d'un contrat à durée indéterminée, même s'ils exercent un temps incomplet, sauf s'ils sont recrutés dans les conditions prévues au d de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

« Les agents non titulaires qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée en application du présent paragraphe sont régis par les deuxième et quatrième alinéas de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

« II. — Les agents non titulaires mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la date de leur engagement initial.

« III. — Les agents visés aux I et II du présent article ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 126 à 135 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice *passée en force de chose jugée*. »

Article 27

Amendements nos 1 et 2 présentés par M. Michel Buillard :

- Dans le I de cet article, supprimer la référence : « 5 bis ».
- Dans le I de cet article, substituer à la référence : « 8 bis » la référence : « 8 ».

sur le projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.