

N° 458

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

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

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture relatif à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1^{re} lecture : 766, 991 et in-8° 152

2^e lecture : 1114, 1129 et in-8° 205

Sénat : 1^{re} lecture : 300, 352 et in-8° 99 (1978-1979)

2^e lecture : 456 (1978-1979).

SOMMAIRE

A - LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES DÉCISIONS DES ORGANISMES SOCIAUX

1) Catégories de décisions soumises à motivation

- a) *Décisions défavorables (article premier)*
- b) *Déroghations (article premier bis)*
- c) *Décisions des organismes sociaux (art. 4)*

2) Exceptions à l'obligation de motiver

- a) *L'urgence (art. 2, alinéa 1)*
- b) *Les décisions implicites (art. 3)*

B - LA LIBERTÉ D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Le droit d'accès des intéressés aux documents de caractère nominatif les concernant

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est transmis après son adoption en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale, s'inscrit dans le prolongement des réformes, intervenues notamment en 1978 (1), pour améliorer les relations entre l'administration et le public.

Le projet initial avait pour seul objet d'obliger l'administration à communiquer aux intéressés les motifs de certaines décisions — notamment défavorables — les concernant. Le Sénat, en première lecture, a, sur proposition de sa commission des Lois, doublement étendu le champ d'application du texte :

1° Il a étendu l'obligation de motivation aux *décisions non administratives* émanant des organismes de sécurité sociale et des ASSE-DIC.

2° Il a adjoint au texte gouvernemental des dispositions tendant à préciser la portée du *droit d'accès aux documents administratifs* établi par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Sous réserve de précisions utiles et de modifications rédactionnelles, l'Assemblée Nationale a retenu les propositions du Sénat. Elle a par ailleurs rétabli l'article 3, supprimé par le Sénat, relatif aux décisions implicites.

A - LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES DÉCISIONS DES ORGANISMES SOCIAUX.

1) Catégories de décisions soumises à motivation.

a) *Décisions défavorables (article premier)*

L'Assemblée Nationale a repris l'énumération des décisions individuelles défavorables soumises à motivation en vertu de l'article premier, en améliorant la rédaction de cet article. La Commission des Lois ne peut que l'approuver.

(1) Notamment la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

b) *Dérogations (article premier bis)*

L'Assemblée Nationale a étendu l'obligation de motivation à toutes les décisions individuelles dérogatoires, que ces dérogations soient ou non prévues par un texte.

La Commission des Lois est favorable à cette formule car elle évite toute difficulté d'interprétation de la disposition en question.

c) *Décisions des organismes sociaux (article 4)*

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement du Gouvernement limitant la motivation obligatoire des décisions des organismes sociaux aux seules prestations dont l'attribution constitue un droit.

Votre Commission, pour les raisons qu'elle a exposées en première lecture au sujet des décisions administratives défavorables, reconnaît que dans un premier temps il est opportun de limiter le champ de l'obligation de motiver aux prestations obligatoires.

2) Exceptions à l'obligation de motiver.

a) *L'urgence (article 2 alinéa 1)*

La Commission des Lois a approuvé la modification d'ordre purement formel adoptée par l'Assemblée Nationale à l'alinéa premier de l'article 2 du projet qui permet à l'administration de se dispenser de motiver une décision en cas d'urgence absolue.

b) *Les décisions implicites (article 3).*

De même, elle ne peut que se montrer favorable au rétablissement de l'article 3, dont les dispositions sont très proches de l'amendement qu'elle avait proposé au Sénat d'adopter en première lecture.

En effet, l'Assemblée Nationale a admis, comme le proposait le Gouvernement, de poser en principe qu'une décision implicite intervenue dans un cas où la décision doit être motivée, ne sera pas de ce seul fait illégale.

Toutefois, pour dissuader l'administration de faire un usage abusif de la procédure de la décision implicite, l'article 3 :

1) donne aux intéressés la possibilité de se faire communiquer a posteriori les motifs des décisions les concernant, s'ils en font la demande dans le délai du recours contentieux ;

2) ne fait courir les délais du recours contentieux contre la décision qu'à compter du jour où les motifs auront été communiqués aux demandeurs.

La Commission des Lois estime que la disposition adoptée par l'Assemblée Nationale, très proche mais plus précise de celle qu'elle avait préconisée en première lecture, est de nature à protéger les administrés contre le mauvais vouloir de certaines administrations.

B - LA LIBERTE D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.

Le Sénat, en première lecture, avait adjoint au texte initial trois nouveaux articles tendant à compléter le titre Premier de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'article 7 (nouveau) tendant à introduire un article 6 bis dans la loi du 17 juillet 1978 avait notamment pour objet d'établir clairement un *droit général d'accès des intéressés aux documents de caractère nominatifs concernant*. En effet, il serait illogique, alors qu'il existe un droit général à communication des documents non nominatifs, que les intéressés eux-mêmes se voient dénier le droit de prendre connaissance des documents de caractère nominatif que l'administration détient à leur sujet.

L'Assemblée Nationale a estimé nécessaire de préciser la portée de l'article 7 du projet en prévoyant que l'administration ne pourra refuser de communiquer un document nominatif en opposant à l'intéressé un motif tiré du secret de sa propre vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle relatif à des faits le concernant personnellement. A contrario, l'administration pourra refuser une telle communication en se fondant sur les autres exceptions mentionnées à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (en particulier, le secret de la défense nationale). La disposition votée par l'Assemblée Nationale sur un amendement du Gouvernement prévoit en outre d'*étendre à la communication des documents nominatifs la procédure qui impose à l'administré de passer par l'intermédiaire d'un médecin pour obtenir son dossier médical*.

La commission approuve les dispositions de l'article 7 votées par l'Assemblée Nationale. Elle vous en propose cependant une autre rédaction qui permet d'établir clairement un droit général à communication des documents nominatifs qui constitue l'une des modalités de la liberté d'accès aux documents administratifs instituée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Lois vous demande d'adopter le projet de loi (n° 456, 1978-1979) modifié par l'amendement figurant dans le tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article premier.

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

A cet effet, doivent être motivées :

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

Alinéa supprimé.

Cf. art. 5 (nouveau).

Article premier bis (nouveau).

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

.....

Art. 2.

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

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

Art. 3.

Supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

Article premier.

Alinéa sans modification.

A cet effet doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques...
...de police :
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation...
...des sujétions ;
- retirent ou abrogent...
...de droits :
- opposent une prescription...
...une déchéance ;
- refusent un avantage...

...l'obtenir.

Suppression conforme.

Article premier bis.

Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales...

...ou le règlement.

Article premier ter.

Conforme.

Art. 2.

Lorsque l'urgence...
...soit motivée, le défaut de motivation...

...motifs.

Alinéa sans modification.

Art. 3.

Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le

Propositions de la Commission

Article premier.

Conforme.

Article premier bis.

Conforme.

.....

Art. 2.

Conforme.

Art. 3.

Conforme.

**Texte adopté
par le Sénat
en première lecture**

Art. 4 (nouveau)

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

De même, doivent être motivées les décisions individuelles défavorables aux travailleurs involontairement privés d'emploi, prises par les institutions visées à l'article L. 351-2 du Code du travail, ou en leur nom, en application des dispositions dudit Code.

Art. 7 (nouveau)

Il est inséré, après l'article 6 de la loi n° 78-753 précitée du 17 juillet 1978, un article 6 bis ainsi rédigé :

« Art. 6 bis. — Les administrations mentionnées à l'article 2 ne peuvent refuser aux intéressés eux-mêmes le droit de consulter ou de se faire communiquer les documents administratifs de caractère nominatif les concernant. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture**

mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration des deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.

Art. 4 (nouveau)

Les organismes de sécurité sociale et les institutions visées à l'article L. 351-2 du Code du travail doivent faire connaître les motifs des décisions individuelles par lesquelles ils refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Art. 5 et 6.

Conformes.

Art. 7 (nouveau)

Alinéa sans modification.

« Art. 6 bis. — Les administrations mentionnées à l'article 2 ne peuvent opposer aux personnes qui, hors le cas visé à l'article 3, demandent communication de leur dossier nominatif, un motif de refus tiré du secret de la vie privée, des dossiers personnels et médical ainsi que du secret en matière commerciale et industrielle les concernant. »

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

Art. 8 et 9.

Conformes.

**Propositions
de la Commission**

Art. 4.

Conforme.

Art. 7.

Alinéa sans modification.

« Art. 6 bis. — Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que ces administrations puissent leur opposer un motif de refus tiré du secret de la vie privée, du secret médical, ou du secret en matière commerciale et industrielle relatif exclusivement à des faits qui leur sont personnels. »

Alinéa sans modification.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 7

Amendement: Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 6 bis (nouveau) de la loi n° 78-753 précitée du 17 juillet 1978:

« Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que ces administrations puissent leur opposer un motif de refus tiré du secret de la vie privée, du secret médical, ou du secret en matière commerciale et industrielle relatif exclusivement à des faits qui leur sont personnels.

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