

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1978.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal,

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 9, 124 et in-3° 2.

Sénat : 341, 355, 366, 372 et 373 (1977-1978).

---

Administration (Relations avec le public). — Service national - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre - Assurance maladie-maternité - Assurance vieillesse - Sécurité sociale (cotisations) - Sécurité sociale (contentieux) - Assurances sociales agricoles - Alsace et Lorraine - Marine marchande (personnel) - Veuves - Pensions de réversion - Travailleurs étrangers - Emploi - Licenciements - Contrats de travail - Impôts locaux - Taxe foncière - Marchés administratifs - Fraude fiscale - Chasse - Spectacles - Communes - Code du service national - Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre - Code des pensions de retraite des marins - Code de la sécurité sociale - Code du travail - Code général des impôts.

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	5
<b>A. — Analyse du titre premier</b> .....	6
<b>I. — L'ADMINISTRATION ET LE SECRET</b> .....	6
1. <i>L'administration française et la « manie du secret »</i> ....	6
a) Des fondements juridiques imprécis .....	6
— Le secret dans l'intérêt des administrés .....	7
— Le secret dans l'intérêt de l'administration .....	7
b) Des justifications théoriques critiquables .....	7
— Le point de vue de l'usager .....	8
— Le point de vue de l'administration .....	8
2. <i>L'évolution vers la reconnaissance d'un droit à l'information.</i>	9
a) Les exemples étrangers .....	9
— La Suède .....	9
— Les Etats-Unis .....	10
b) L'évolution de la législation française .....	10
— L'évolution du droit ancien .....	10
— Le droit récent .....	11
<b>II. — UNE CONDITION DE LA DÉMOCRATIE : LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE.</b>	12
1. <i>Le stade de la réflexion : propositions parlementaires et travaux des commissions « ad hoc »</i> .....	12
a) Les commissions d'études présidées par MM. Fougère et de Baecque) .....	13
b) La commission chargée de favoriser la communication des documents administratifs au public (présidée par M. Ordonneau) .....	13
— La composition de la commission .....	13
— Ses travaux et sa mission .....	14
2. <i>La phase de la conception : la réforme proposée par le projet.</i>	
a) La liberté d'accès aux documents administratifs .....	16
— Les règles générales d'accès .....	16
— Le droit de réponse .....	17
b) Ses limites .....	17
— Les exceptions au principe du libre accès .....	17
— Les problèmes d'ordre pratique .....	18
<b>B. — Modifications proposées par la Commission des Lois</b> .....	19
<b>I. — AVIS DE LA COMMISSION SUR LE TITRE PREMIER A</b> .....	19
<b>II. — AUTRES PROPOSITIONS</b> .....	19
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	21
<b>TITRE PREMIER A. — De la liberté d'accès aux documents administratifs.</b>	21
La portée du principe :	
· Article premier A .....	21
· Article premier B .....	22

	Pages.
Le droit de réponse :	
Article premier C .....	23
Les conditions matérielles d'accès aux documents :	
Article premier D .....	24
La Commission d'accès aux documents administratifs :	
Article premier D bis ( <i>nouveau</i> ) .....	25
Les exceptions à la liberté d'accès :	
Article premier E .....	26
Le refus de communication :	
Article premier E bis ( <i>nouveau</i> ) .....	28
La notification des décisions individuelles :	
Article premier F .....	29
La publication de documents administratifs :	
Article premier G ( <i>nouveau</i> ) .....	29
Les droits de propriété littéraire et artistique :	
Article premier H ( <i>nouveau</i> ) .....	30
L'obligation de discrétion professionnelle et la levée du secret :	
Article premier I ( <i>nouveau</i> ) .....	30
La durée de la communicabilité des documents administratifs :	
Article premier J ( <i>nouveau</i> ) .....	31
La communication des documents municipaux :	
Article premier K ( <i>nouveau</i> ) .....	32
<b>TITRE II. — Dispositions relatives aux pensions militaires d'invalidité ...</b>	<b>32</b>
Les juridictions des pensions :	
Article 5 .....	32
<b>TITRE II bis. — Dispositions relatives à la fonction publique .....</b>	<b>34</b>
L'honorariat dans la fonction publique :	
Article 6 bis .....	34
<b>TITRE V. — Dispositions d'ordre fiscal et financier .....</b>	<b>35</b>
La ventilation des indemnités d'expropriation :	
Article 24 bis .....	35
<b>TITRE VI. — Dispositions diverses .....</b>	<b>35</b>
L'affectation hypothécaire des immeubles sociaux d'entreprise :	
Article additionnel après l'article 29 .....	35
<b>AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE. — DOCUMENTS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DONT LA COMMUNI- CATION EST SOUMISE A CERTAINES CONDITIONS (LISTE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION « ORDONNEAU » .....</b>	<b>41</b>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est transmis a été profondément modifié par l'Assemblée Nationale. Le texte initial prévoyait une quinzaine de mesures « d'amélioration des relations entre l'administration et le public » s'inscrivant dans le cadre du « programme des 101 mesures de simplifications administratives » adopté par le Conseil des Ministres le 21 septembre 1977. S'inspirant des recommandations formulées par le médiateur dans ses rapports annuels, il proposait, en particulier, de modifier la réglementation relative au report d'incorporation au service national, celles aussi relatives à la durée de la prescription en matière de sécurité sociale et à la répartition des pensions de retraite ou d'invalidité. Le projet proposait encore d'alléger certaines contraintes pesant sur les employeurs, de faciliter la rectification d'erreurs en matière d'imposition foncière, de simplifier les formalités de renouvellement du permis de chasser et, enfin, de supprimer la nécessité de l'autorisation municipale pour certaines catégories de spectacles.

A cet ensemble de mesures très disparates mais qui ne soulevaient aucune question de principe, l'Assemblée Nationale a ajouté plusieurs dispositions, et en particulier un titre premier A sur « l'accès des citoyens aux documents administratifs » dont la portée est capitale.

Ce titre qui tend à établir le principe nouveau en droit français de la liberté d'accès aux documents administratifs est de nature à faire de ce texte l'une des réformes les plus importantes votées ces dernières années. En mettant fin à la tradition du secret profondément ancrée dans l'administration française, il ne fait rien moins que de créer les bases d'une démocratie plus ouverte et d'un meilleur équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle les dispositions du titre premier A paraissent devoir faire l'objet d'un examen particulièrement approfondi.

## A. — ANALYSE DU TITRE PREMIER A

### I. — L'administration et le secret.

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » (Art. 15 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.)*

#### 1. L'ADMINISTRATION FRANÇAISE ET LA « MANIE DU SECRET »

Malgré l'affirmation de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, l'administration française apparaît comme particulièrement peu accessible et même souvent hermétique. Or aujourd'hui, par le biais d'associations et de comités de défense, les usagers marquent une hostilité croissante à l'emprise bureaucratique et réclament d'être mieux informés des décisions qui les concernent. Ainsi, la levée du secret administratif est-elle l'un des objectifs poursuivis par onze associations de consommateurs dans le projet de loi-cadre qu'elles ont élaboré en 1975.

A de telles revendications sont fréquemment opposées les exigences du secret que l'administration considère encore comme l'une des conditions nécessaires de son bon fonctionnement. Cependant rien, au plan juridique comme au plan des principes, ne justifie réellement le secret.

#### a) Des fondements juridiques imprécis.

Seules les décisions ayant un effet juridique direct doivent, pour être opposables aux tiers, faire l'objet de mesures de publicité (notification pour les décisions individuelles et publication pour les décisions à caractère général).

En revanche, aucune obligation de principe n'impose à l'administration d'assurer la diffusion des documents informatifs qu'elle détient. En l'absence de texte général, la pratique administrative (confirmée par la jurisprudence) (1) a fait prévaloir la règle du secret qui n'a cependant aucun fondement juridique précis.

---

(1) Le juge administratif a en effet consacré l'absence du droit des administrés à l'information en décidant que, sauf texte le lui prescrivant expressément, l'Administration n'était pas tenue de fournir les éléments ayant servi de base à ses décisions (cf. notamment Conseil d'Etat, Gauthier, 12 mars 1954).

— *Le secret dans l'intérêt des administrés.*

L'obligation de secret professionnel définie à l'article 378 du Code pénal est fréquemment invoquée pour justifier le secret administratif. Toutefois, cette règle concerne « toutes les personnes dépositaires par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes des secrets qu'on leur confie... » et ne vise pas seulement les agents publics. Exclusivement destinée à protéger les intérêts des particuliers, elle ne constitue en aucune manière un fondement juridique du droit de l'administration au secret.

— *Le secret dans l'intérêt de l'administration.*

Divers textes particuliers permettent à l'administration de refuser de communiquer certains renseignements. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 72 du Code pénal sur le secret de la défense nationale ou de l'article 6 de la loi du 7 juin 1951 sur le secret statistique.

L'existence de telles dispositions pourrait inciter à penser qu'en dehors des domaines précis qu'elles concernent, un large droit d'information est reconnu aux administrés. Or, il n'en est rien car, dans la pratique, la communication des documents administratifs n'est autorisée qu'exceptionnellement et en vertu d'une appréciation purement discrétionnaire de l'administration.

De nombreux fonctionnaires souhaiteraient sincèrement informer le public ; mais ils sont liés par l'obligation de discrétion professionnelle qui, aux termes de l'article 10 de leur statut général, leur interdit formellement de communiquer des pièces ou documents de service à des tiers, sauf autorisation spéciale du ministre dont ils relèvent.

Faute de directives précises quant aux catégories d'informations devant demeurer secrètes, les fonctionnaires sont en fait condamnés au mutisme face à des administrés qui remettent de plus en plus en cause la légitimité de décisions ainsi prises dans la clandestinité.

b) *Des justifications théoriques critiquables.*

Il y a déjà plusieurs années que les pouvoirs publics ont pris conscience de la difficulté de concilier la tradition du secret avec les exigences actuelles de la participation. Ce problème fut en effet officiellement posé, dès 1971, par un décret du 13 juillet qui institua auprès du Premier Ministre une Commission de coordination de la

documentation administrative chargée d'étudier « les moyens d'assurer la conservation et la consultation de documents qui, sans être couverts par le secret, ne peuvent faire l'objet d'une diffusion ». Cette commission, présidée par M. Francis de Baecque, Conseiller d'Etat, constitua un comité spécialisé qui fit des suggestions précises dans le sens de l'instauration au profit du citoyen d'un véritable droit à la communication (1).

Il suffit de se reporter aux conclusions auxquelles aboutit la Commission de Baecque pour comprendre toute la fragilité des motifs généralement avancés pour justifier le secret. Celui-ci apparaît critiquable aussi bien du point de vue de l'administré que de celui de l'administration elle-même.

— Le point de vue de l'usager :

L'administration fait fréquemment valoir qu'en préservant le secret de ses dossiers, elle se met à l'abri des pressions préventives. Mais en vérité sa mission d'arbitrage lui impose de se mettre à l'écoute des différents groupes d'intérêts. Il vaut mieux, en effet, renoncer à un projet que d'avoir à remettre en cause *a posteriori* la décision prise. En outre, du point de vue des usagers, seul un large accès à l'information peut permettre de contrebalancer les prérogatives de l'administration grâce à un renforcement de leur contrôle.

Frein à la participation, le secret fait également obstacle à l'application du principe d'égalité devant le service public. Comme le souligne le rapport du comité formé au sein de la commission présidée par M. de Baecque « la confidentialité provoque une inégalité devant l'accès aux informations détenues par l'administration (si bien que) certains groupes, disposant au sein de celle-ci de solidarités ou de relations personnelles, parviennent à accéder à une information refusée à d'autres et qu'ils exploitent à leur profit ». ... « De même, ajoute le rapport précité, voit-on des sociétés d'études revendant à l'administration ou à l'extérieur le produit du pillage d'études confidentielles financées par l'Etat ».

— Le point de vue de l'administration :

Ainsi, contrairement aux idées reçues, le secret n'est gage ni d'efficacité ni d'indépendance. Propice, au contraire, « au développement des tentations, à l'institutionnalisation des pressions, à la

---

(1) La commission remit au Premier Ministre deux rapports généraux d'activité le 23 mai 1973 et le 10 juillet 1974. C'est sous l'impulsion de son président, Mme L. Cadoux, maître des requêtes au Conseil d'Etat, que le comité établit un rapport annexé au second rapport général d'activité de la commission.

multiplication des passe-droits », il fait peser sur l'administration une suspicion qui nuit à l'harmonie de ses rapports avec les administrés.

Jouant entre administrations elles-mêmes, il favorise les doubles emplois et les cloisonnements.

Enfin, censé sauvegarder l'indépendance et la liberté des informateurs (agents publics ou personnes extérieures consultées par l'administration) il rend plus aisée une irresponsabilité du propos peu conforme aux exigences concrètes de l'action administrative.

L'ensemble de ces considérations milite en faveur de la reconnaissance d'un droit à l'information qui est aujourd'hui garanti par la législation de nombreux pays étrangers.

## 2. L'EVOLUTION VERS LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A L'INFORMATION

### a) Les exemples étrangers.

#### — La Suède :

L'exemple de la Suède mérite d'être cité, car c'est dans ce pays que le droit d'accès du public aux informations administratives est le plus ancien. Le principe du libre accès du public fut en effet inclus dans les dispositions de la loi de 1766 sur la presse qui fait partie des lois fondamentales ayant valeur constitutionnelle.

La tradition de transparence administrative en Suède est d'autant plus remarquable que le régime d'accès est très libéral. L'obligation est faite aux autorités de communiquer des informations aux personnes physiques comme aux personnes morales, aux ressortissants suédois comme aux étrangers, et quelle que soit l'identité du demandeur ou les motifs qui l'inspirent. Une loi édicte les catégories de documents dont le secret est obligatoire pour les besoins de la défense nationale et des affaires étrangères, de la lutte contre la criminalité, du respect de la vie privée, des marchés de l'Etat et des intérêts économiques privés. Mais, en dehors de ces domaines, l'information est largement ouverte. C'est ainsi, par exemple, que si la réponse à une question d'un parlementaire exige la préparation de documents par une agence administrative, ces mêmes documents tombent dans le domaine public dès qu'ils sont transmis au ministre compétent. Il est également intéressant de noter l'étendue du droit d'accès du Parlement aux documents de l'exécutif. La commission de la Constitution — qui correspond à notre commission des Lois — a la faculté de consulter tous les documents relatifs aux questions gouvernementales, même s'ils appartiennent au domaine secret. Le respect de cette large liberté d'accès est garanti par les tribunaux.

— *Les Etats-Unis :*

Aux Etats-Unis, le principe de la libre communication des informations administratives des pouvoirs publics a été fixé, dès 1946, dans une loi organique d'origine parlementaire. Mais ce texte comportant des dérogations importantes et imprécises ne donna pas les résultats escomptés. Il a fallu attendre la loi sur le libre accès du public aux informations officielles de 1966 (1) modifiée en 1974 (2) pour que fût clairement énoncé le principe suivant lequel « la publicité est la règle, et le secret l'exception, justifiée dans un certain nombre de cas limitativement énumérés » (et touchant à la défense nationale et la politique étrangère, aux secrets de nature commerciale et financière, aux dossiers d'enquêtes menées en vue du respect de la loi).

La loi distingue les documents destinés à être publiés, ceux devant être tenus à la disposition du public et enfin ceux dont la communication est subordonnée à une demande préalable. Dans ce dernier cas, aucune condition particulière, pas même de nationalité, n'est exigée de la part du demandeur.

Comme en Suède, l'administré dispose — outre du recours hiérarchique — de la faculté de s'adresser aux tribunaux pour faire ordonner la communication de documents faisant l'objet d'une rétention abusive. La preuve du bien-fondé du refus est à la charge de l'administration.

b) *L'évolution de la législation française.*

— *L'évolution du droit ancien :*

Si le secret est resté de règle en France, il existe néanmoins des textes particuliers qui font figure de précurseurs dans la perspective de l'instauration d'un véritable droit à l'information des citoyens.

Il en est ainsi de l'article 65 de la loi de 1905 (repris par l'article 31 du statut général) qui garantit à tout fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure disciplinaire la communication de son dossier. Depuis 1905, le juge administratif a progressivement étendu le champ d'application de ce principe dont il a fait une condition préalable à toute mesure prise, « en considération de la personne », à l'encontre non seulement des agents publics, mais également des usagers des services publics ou de simples particuliers.

---

(1) Le « Freedom of Information Act ».

(2) Le « Privacy Act » de 1974 institue notamment un droit d'accès des individus aux informations les concernant.

A un autre niveau, la jurisprudence a également interprété de manière extensive l'article 58 de la loi communale du 5 mai 1884 (*art. L. 121-19 du Code des communes*) qui autorise tout habitant ou contribuable à demander communication, à prendre copie et à publier sous sa responsabilité les procès-verbaux du conseil municipal, les budgets et les comptes de la commune ainsi que les arrêtés municipaux. Dans un arrêt récent du 11 janvier 1978 (commune de Muret) (1), le Conseil d'Etat a jugé que l'exercice de ce droit était ouvert non seulement aux individus mais également aux groupements d'habitants ou de contribuables, notamment aux associations de défense.

— *Le droit récent :*

En dehors de quelques dispositions particulières, telles celles sur la procédure d'enquête d'utilité publique par exemple, aucun texte sur le droit d'accès des citoyens aux informations administratives n'était depuis longtemps intervenu jusqu'à ce que le législateur ne se préoccupe de la protection du citoyen face au développement de l'informatique. La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pose en effet le problème du droit à l'information.

Dépassant les objectifs initiaux de la réforme, elle s'applique dans certaines conditions aux fichiers manuels et organise un droit de contrôle de l'individu sur l'emploi des informations qu'il a fournies. Aussi, paradoxalement, le citoyen se trouve-t-il mieux armé pour accéder à des fichiers que pour obtenir communication de documents administratifs, même de portée générale.

La loi sur l'informatique offrit l'occasion d'engager publiquement le débat sur l'accès des citoyens à l'information. Comme le souligne, dans un article de doctrine (2), M. H. Maisl, doyen de la faculté de droit et des sciences économiques d'Orléans, « l'informatique n'est que le révélateur de problèmes depuis longtemps posés, notamment celui de la fonction de l'information dans nos sociétés. Au-delà des spécificités informatiques, c'est un véritable statut de l'information qui reste à élaborer établissant un juste équilibre entre le droit à l'information et le droit au secret ».

M. Maisl se faisait ainsi l'écho du médiateur lui-même qui, dans son rapport de 1975, déclare « estimer au plus haut point souhaitable que les principes généraux d'un droit à l'information soient posés le plus tôt possible par le législateur ».

---

(1) *Actualité juridique du droit administratif* (avril 1978, p. 219) (conclusions Genevois).

(2) *La Semaine juridique* (I. 1978), chronique n° 2891. « La maîtrise d'une interdépendance ». Commentaire de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

## II. — Une condition de la démocratie : la transparence administrative.

### 1. LE STADE DE LA REFLEXION : PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES ET TRAVAUX DES COMMISSIONS « AD HOC »

L'amélioration de la connaissance des informations détenues par l'Administration a fait l'objet de multiples propositions de réforme. En particulier, les propositions de loi suivantes ont été déposées lors de la dernière législature :

— Proposition de loi constitutionnelle (Assemblée nationale, n° 2128) déposée en décembre 1975 par le groupe communiste. Ce texte établit notamment, en son article 11, le principe de « la liberté de recevoir ou de communiquer des informations... sans qu'il puisse y avoir de restrictions imposées par les autorités publiques » ;

— Proposition de loi (Assemblée nationale, n° 2455) déposée en juin 1976, par M. J.-P. Cot et les membres du groupe socialiste et des radicaux de gauche « établissant la liberté d'accès des citoyens aux documents et informations détenus par l'Administration » ;

— Proposition de loi (Assemblée nationale, n° 2463) déposée également en juin 1976 par M. Bolo (1) et les membres du groupe U.D.R. « relative à l'accès des citoyens aux documents administratifs » ;

— Proposition de loi (Assemblée nationale, n° 3249) déposée en novembre 1977 par les membres du groupe communiste « tendant à assurer l'accès du public aux documents administratifs et l'information des consommateurs » ;

— Proposition de loi (Sénat, n° 272), déposée en février 1978 par les membres du groupe communiste.

Ces propositions se rejoignent pour dénoncer le secret et reconnaître valeur de liberté essentielle au droit d'accès aux documents administratifs. Dans le contexte actuel d'une intervention croissante de la puissance publique, la « transparence administrative » est, comme l'a clairement exprimé M. Guy Braibant, « une condition de la démocratie ». Pour reprendre les termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Bolo, « la démocratie doit être une maison de verre. Elle ne doit ni rester, ni devenir une société fermée, réservée à quelques privilégiés de l'information, à quelques aristocrates de la décision. La République ne peut être le fait du prince, la République ne peut être le secret du roi ».

---

(1) M. Bolo est membre de la Commission chargée de favoriser la communication des documents administratifs au public, citée en page 11 du présent rapport.

a) Les commissions d'étude.

Inspirées de propositions d'origine parlementaire, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale s'inscrivent également en droite ligne de préoccupations gouvernementales déjà anciennes.

On a évoqué plus haut la commission de coordination de la documentation administrative, présidée par M. de Baecque, dont l'important rapport (1) a tracé la voie de la réforme qui nous est aujourd'hui proposée. De même, convient-il de citer les travaux du groupe de travail installé en 1975 sous la présidence de M. Fougère, Conseiller d'Etat, avec pour mission d'élaborer des textes afin de concrétiser les propositions de la Commission de Baecque. C'est sur les suggestions de ce groupe de travail que fut pris le décret du 11 février 1977 qui institua une commission présidée par M. Ordonneau, Conseiller d'Etat, et chargée non plus seulement d'étudier mais de favoriser concrètement la communication au public des documents administratifs.

b) La commission chargée de favoriser la communication des documents administratifs au public.

Dans la déclaration de politique générale qu'il avait présentée à l'Assemblée nationale, le 5 octobre 1976, M. Raymond Barre, Premier Ministre, s'était exprimé ainsi :

« La première responsabilité est celle de l'Etat vis-à-vis de lui-même. La gestion de l'Etat doit gagner en clarté et en vigueur. Le secret administratif est nécessaire car il couvre les intérêts de la sécurité de l'Etat en même temps que les droits du citoyen. Il ne doit pas cependant servir d'alibi ou de masque au fondement véritable des décisions politiques... Une déontologie précise du secret administratif et des moyens d'informer la nation sur les grands choix collectifs sera élaborée... »

Cette déclaration rejoignait manifestement les préoccupations du Président de la République, M. Valéry Giscard d'Estaing, lorsqu'il écrivait : « Nous nous réjouissons, certes, de disposer d'une administration compétente et intègre, ce qui est un bienfait rare dans le monde. Mais il faut convenir que rien ne va tout à fait dans ses rapports avec l'administré... Il lui faut procéder à une véritable conversion interne, accepter le face à face, respecter dans l'administré son semblable. »

— La composition de la commission :

Le décret du 11 février 1977 devait être l'instrument des changements souhaités par le Gouvernement. La commission qu'il créait est composée de telle manière que sa totale indépendance est garantie.

---

(1) La coordination documentaire : l'accès du public aux documents administratifs (deuxième rapport de M. F. de Baecque [novembre 1974], Paris), la Documentation française.

Elle comprend des hauts fonctionnaires, le directeur de la Documentation française, un professeur de droit, des membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, ainsi que deux parlementaires représentant l'Assemblée nationale et le Sénat. Chargée d'une mission générale de contrôle, d'incitation et de proposition, la commission accueille notamment les réclamations des particuliers qui se heurtent à des difficultés pour obtenir communication de pièces administratives et est habilitée à formuler des recommandations aux ministres concernés.

Lorsqu'elle fut installée par le Premier Ministre, celui-ci confirma une fois de plus la volonté de son Gouvernement de lutter contre le secret injustifié. Il déclara notamment : « Dans une démocratie comme la nôtre, *le secret ne se postule pas. Il faut qu'il soit justifié.* On ne peut demander aux citoyens de participer davantage, à titre individuel ou collectif, aux affaires publiques et leur refuser l'accès à certains documents. Si, comme nous le pensons, être citoyen, c'est bien plus que de mettre périodiquement un bulletin dans l'urne, alors il faut aussi admettre que tout ce qui concerne le fonctionnement de l'administration « regarde » les Français. Nous souhaitons une participation à des niveaux même modestes de la vie sociale : ce souhait débouche directement sur une réduction du domaine couvert par la confidentialité » (1).

— *Ses travaux et sa mission :*

Dès le début de ses travaux la commission Ordonneau se rendit compte qu'il était pratiquement impossible de dresser des listes de documents communicables. « En effet, l'infinie variété de documents administratifs et leur nombre considérable ainsi que la difficulté qu'il y a à les désigner avec précision ne peuvent que conduire à l'élaboration de listes très incomplètes. Ces listes de surcroît, seraient d'interprétation difficile et nécessairement restrictive » (2).

Elle s'attacha alors à dresser l'inventaire des documents « non communicables ». Les réponses qu'elle reçut permirent de constater la réticence de certaines administrations à ouvrir leurs dossiers et la difficulté de définir la notion de confidentialité en dehors des cas où le secret est déjà réglé par la loi. En concertation avec le Ministère de l'éducation une liste de documents non communicables, ou communicables sous certaines conditions, fut élaborée. Elle est démonstrative des difficultés rencontrées et figure en annexe du présent rapport, à titre d'exemple. Si certains problèmes traités sont communs à d'autres ministères, beaucoup sont particuliers à chaque administration.

---

(1) Allocution prononcée par le Premier Ministre le 27 juin 1977 lors de l'installation de la Commission Ordonneau.

(2) Rapport annuel de la commission qui sera prochainement publié par la Documentation française.

Ainsi que la commission le précise dans son rapport annuel, les listes de documents non communicables fournies par les administrations révèlent fréquemment une confusion entre la « publication » et la « communication » des documents. Pour nombre d'entre elles, il ne saurait être question de communiquer les documents dont la publication n'a pas été jugée opportune.

De même, la notion de « documents préparatoires » à une décision est interprétée de diverses manières.

Il est intéressant à ce sujet de reproduire les analyses du rapport de la Commission Ordonneau sur les conditions dans lesquelles pourraient être communiqués les différents types de documents qui précèdent et préparent une décision :

« — Une première distinction peut être faite, dans ce domaine, entre ce qu'on pourrait appeler *les ébauches*, notes souvent informelles, esquisses, comptes rendus d'échange de vue et les *documents* proprement dits, c'est-à-dire les diverses pièces d'un processus décisionnel engagé : avis, procès-verbaux d'enquête, rapports préliminaires, procès-verbaux de commissions, etc. Les « ébauches », qui ne méritent pas le nom de « documents » ne sont pas communicables. Les documents préparatoires peuvent l'être, selon leur objet, soit après la décision — en règle générale — soit même, dans certains cas, avant qu'elle soit intervenue.

— Une seconde distinction reprend celle déjà rencontrée des *décisions nominatives* et des *décisions ayant une portée générale*. Les documents qui précèdent les premières ne peuvent être communiqués qu'à l'intéressé, en application du principe général rappelé plus haut. La communication *a posteriori* semblerait devoir être la règle. Toutefois, ces deux principes peuvent comporter des exceptions :

Lorsque la décision individuelle ne met pas en cause la personnalité même de l'intéressé et est susceptible d'avoir des répercussions sur la situation de tiers (ex. : le permis de construire, l'octroi d'une subvention refusée à d'autres), ne faut-il pas admettre que ceux-ci puissent après coup avoir connaissance des documents préparatoires ?

Lorsque la décision peut entraîner pour celui qu'elle concerne des conséquences graves, la communication après coup peut être insuffisante pour lui permettre de faire valoir son point de vue.

Sans adopter les principes de l'administration britannique et sa pratique de l'enquête préalable, il est souhaitable d'étendre la solution jurisprudentielle de la communication du dossier au-delà des seules décisions à caractère de sanction.

— Enfin, une troisième distinction porte sur le *destinataire du document préparatoire* : s'il est destiné à une autorité étrangère au service dont il émane, les administrations font souvent valoir que seul le destinataire a qualité pour autoriser la communication. L'objection n'est pas sans fondement. Elle mérite une étude plus approfondie, car elle peut camoufler des refus injustifiés. »

Le travail de la commission Ordonneau a permis de souligner aussi la nécessité que l'existence des documents administratifs soit clairement connue pour qu'ils puissent être consultés.

Elle attendait qu'une modification de sa mission soit décidée par décret selon le vœu qu'elle avait manifesté dans son rapport annuel lorsque le débat à l'Assemblée Nationale sur les relations entre l'administration et le public s'est ouvert.

## 2. LA PHASE DE LA CONCEPTION : LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET

Comme l'a indiqué le rapporteur lors des débats à l'Assemblée Nationale, les dispositions du titre premier A sur « l'accès des citoyens aux documents administratifs » constitue en fait une synthèse des propositions émanant de différentes formations politiques et reflétant les vœux de l'opinion publique.

### a) La liberté d'accès aux documents administratifs.

#### — Les règles générales d'accès :

Dans un article liminaire (premier A), le texte affirme de manière solennelle le *principe de la liberté d'accès aux documents administratifs* comme faisant partie du droit des citoyens à l'information. La règle actuelle se trouve ainsi inversée : le secret « ne se postule plus ». Désormais, c'est la communication qui est la règle et la non-divulgaration, l'exception. Le même article définit de façon large la notion de « documents administratifs », en y intégrant notamment les traitements automatisés d'informations.

Deux autres articles précisent les modalités d'application de ce nouveau principe.

L'article premier B détermine les catégories de documents que les administrations seront tenues de communiquer aux personnes qui en feront la demande, sans que ces derniers aient à invoquer des justifications particulières.

Il s'agit :

— des rapports ;

— des décisions à caractère général et des circulaires ayant un effet à l'égard des tiers. A l'heure actuelle, la pratique des ministères en matière de circulaires est extrêmement variable.

Certaines d'entre elles sont publiées, d'autres sont simplement communiquées sur demande, d'autres enfin sont considérées comme purement internes. L'obligation générale de communication inscrite dans la loi a pour objet de mettre un terme au système inégalitaire et sans justification réelle qui est aujourd'hui en vigueur.

L'article premier D fixe les conditions matérielles d'accès aux documents administratifs :

- soit par la consultation sur place ;
- soit par la délivrance d'une copie tarifée à son prix de revient au demandeur.

— *Le droit de réponse :*

Disposition novatrice, l'article premier C organise au profit de toute personne (physique ou morale), mise en cause dans un rapport, une procédure d'information préalable qui lui permet de répondre par écrit aux imputations la concernant. De même que le rapport de la Cour des Comptes, par exemple, contient les réponses des administrations dont la gestion est critiquée, de même tout rapport administratif devrait-il faire mention des observations présentées par un administré mis en cause. On trouve là une application particulièrement intéressante du principe du respect des droits de la défense.

b) *Ses limites.*

— *Les exceptions au principe du libre accès :*

La reconnaissance du libre accès aux documents administratifs n'exclut pas le maintien du secret dans certains cas. Elle impose toutefois de le justifier par des motifs bien déterminés. C'est ainsi que l'article premier E énumère les différents motifs de nature à justifier légalement un refus de consultation ou de communication.

Certains sont prévus dans l'intérêt des autorités publiques (pouvoir exécutif ; autorités judiciaires ; autorités administratives) d'autres dans l'intérêt des citoyens (pour garantir le secret de leur vie privée, de leurs dossiers personnels ou médicaux), d'autres, enfin, dans l'intérêt des entreprises industrielles ou commerciales (secret en matière commerciale ou industrielle).

L'article premier E impose également à l'administration, pour éviter tout arbitraire, de motiver ses décisions de refus de communication. Il est bien entendu que de tels refus ne pourront être fondés sur d'autres motifs que ceux limitativement énoncés dans la loi.

Dans le même esprit, l'article premier F subordonne l'application des décisions individuelles à leur notification préalable aux intéressés.

— *Les problèmes d'ordre pratique :*

Le principe de la libre communication des documents administratifs risque de poser certains problèmes d'ordre pratique : problèmes de locaux, de personnels, de réorganisation des méthodes de classement, etc. Si une rationalisation de l'action administrative s'impose, les questions matérielles ne doivent cependant pas servir de prétexte à des refus systématiques de communication.

C'est pourquoi le projet qui prévoit certaines restrictions au cas où la consultation d'un document entraverait le fonctionnement du service, laisse en tout état de cause la faculté aux intéressés d'en obtenir une copie délivrée à leurs frais.

## **B. — MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

### **I. — Avis de la commission sur le titre premier.**

Ainsi que l'avait souligné M. Foyer, Président de la Commission des Lois, devant l'Assemblée Nationale, le vote des députés sur des amendements de séance s'est effectué avec une certaine hâte et dans l'ignorance des travaux de la Commission Ordonneau.

Il est apparu à l'auteur du présent rapport qui siège lui-même au sein de cette commission, qu'il était indispensable d'en tenir compte. Cette conviction a été partagée par la Commission des Lois du Sénat après qu'elle a entendu M. le Conseiller d'Etat Ordonneau lui-même.

Selon les propositions de son rapporteur, la Commission des Lois a cru bon d'exprimer d'une manière plus nette encore que l'Assemblée Nationale, que tous les documents administratifs sont communicables de plein droit. Ainsi la présomption actuelle qui est la non-communicabilité serait renversée sans aucune équivoque.

Les exceptions à ce principe correspondraient à celles dégagées par l'Assemblée Nationale et auraient un caractère limitatif. Il appartiendrait à la commission d'accès aux documents administratifs de jouer un rôle indispensable pour l'adaptation de la loi à la bonne marche des services publics.

La réforme proposée bouleverse une tradition séculaire héritée de la monarchie. Elle aura besoin pour être effective de la coopération de l'administration. Celle-ci n'a pas à s'étonner que l'évolution de notre démocratie remette en cause son culte du secret et du silence.

### **II. — Autres propositions.**

Votre commission vous proposera diverses autres modifications relatives notamment au problème de l'honorariat dans la fonction publique qui aurait du être réglé depuis déjà bien longtemps.

## EXAMEN DES ARTICLES

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

### TITRE PREMIER A (NOUVEAU)

#### De l'accès des citoyens aux documents administratifs.

##### Article premier A (nouveau).

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

Sont considérés comme documents administratifs au sens de la présente loi tous dossiers, rapports, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, d'enregistrements de traitements automatiques d'informations.

### TITRE PREMIER A

#### De la liberté d'accès aux documents administratifs.

##### Article premier A.

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

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.

*Observations.* — Cet article, en son alinéa premier, affirme de manière solennelle le droit des citoyens à l'information concrétisé par la *liberté d'accès aux documents administratifs*. En son alinéa 2, il énumère les pièces devant être considérées, pour l'exercice de cette liberté, comme des documents administratifs.

Cette disposition novatrice apparaît toutefois doublement limitative :

— du point de vue des bénéficiaires du droit d'accès :

Dans la logique de la reconnaissance d'un droit de citoyenneté préconisé par la Commission de Baccque, le projet limite le droit d'accès aux documents administratifs aux *citoyens*, en excluant ainsi les étrangers, d'une part, les personnes morales, d'autre part.

Une telle restriction est injustifiée.

Les *étrangers*, qui sont plus de 3 millions en France sont peut-être plus fréquemment encore que les Français assujettis à l'administration (délivrance de carte de séjour, de travail, etc.) et doivent donc pouvoir accéder à l'information pour connaître leurs droits et leurs obligations.

Quant aux *personnes morales*, associations ou sociétés, elles sont, en tant qu'acteurs essentiels de la vie moderne, tout autant concernées que les individus par les réglementations qui s'imposent à elles.

Pour que le bénéfice de la loi soit étendu à ces deux catégories d'usagers, il semble nécessaire de ne pas seulement viser les citoyens mais, de manière générale, les *administrés*. Une telle extension est conforme à la pratique de la législation de nombreux pays étrangers (notamment les Etats-Unis et la Suède). En outre, c'est ce même terme d' « administrés » qui est utilisé dans la loi du 3 janvier 1973 sur le médiateur (article premier).

— du point de vue de la définition des documents administratifs :

La Commission des Lois s'est demandée si l'énumération qui est donnée à l'alinéa 2 des documents administratifs était suffisamment exhaustive. En particulier, le mot de « décision » auquel il est fait référence ne lui a semblé s'appliquer qu'aux *décisions faisant grief* pour lesquelles sont déjà prévues des mesures de publicité. Or, il est essentiel que les administrés puissent prendre connaissance des *notes, directives, instructions et circulaires* qui, soit n'ont qu'un caractère interprétatif, soit ont même, telles les directives, des effets juridiques indirects (1).

Votre commission vous propose donc d'inclure dans la catégorie des documents administratifs, au sens du titre premier A, les directives, instructions et circulaires.

Elle vous suggère également d'adopter un amendement d'harmonisation avec la loi sur l'informatique et d'utiliser la formule « *traitements automatisés d'informations non nominatives* » au lieu de celle d' « enregistrements de traitements automatiques d'informations ».

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier B (nouveau).

Les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public sont tenues de communiquer aux personnes qui en font la demande :

1. Les rapports d'information, d'enquête, d'inspection, d'expertise ou de contrôle, sauf dans leurs parties qui contiennent des mentions portant des appréciations sur un comportement individuel ;

2. Les décisions n'ayant pas un caractère individuel et les circulaires, même internes, ayant un effet à l'égard des tiers.

Propositions de la commission.

Article premier B.

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

(1) Conseil d'Etat, Crédit foncier de France, 11 décembre 1970 ;  
Conseil d'Etat, Société Gés, 29 juin 1973 ;  
Conseil d'Etat, Entreprise Marchand, 18 novembre 1977.

*Observations.* — L'article premier B qui définit deux seules catégories de documents dont la communication est obligatoire (les rapports d'une part, les décisions à portée générale et les circulaires d'autre part) apparaît singulièrement restrictif par rapport à l'article premier A.

En effet, alors que l'article premier A tend à reconnaître un droit général d'accès aux documents administratifs, cet article semble limiter ce droit à des catégories très particulières de documents dont certaines — les circulaires — ne sont même pas mentionnées à l'article premier A.

Pour garantir le respect du principe défini à l'article premier A, il est préférable d'établir que — sous réserve d'exceptions prévues à l'article premier E — les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande.

Texte adopté par l'Assemblée nationale.

Article premier C (nouveau).

Toute personne mise en cause dans un rapport d'information, d'enquête, d'inspection, d'expertise ou de contrôle doit être mise à même de prendre connaissance de la partie du rapport qui la concerne et d'y répondre par écrit. Cette réponse écrite fait partie intégrante du rapport. Il est interdit de faire figurer dans un dossier administratif ou d'utiliser à quelque titre que ce soit un rapport d'information, d'enquête, d'inspection, d'expertise ou de contrôle concernant une personne vis-à-vis de laquelle il n'aurait pas été satisfait aux dispositions du présent article.

Proposition de la commission.

Article premier C.

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

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

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

*Observations.* — Cet article est sans doute l'une des dispositions les plus novatrices de la loi. Il instaure un droit de réponse des personnes mises en cause dans un rapport administratif, au même titre par exemple que les administrations faisant l'objet de critiques de la part de la Cour des Comptes voient leurs réponses publiées en annexe du rapport annuel de la Cour.

Bien qu'inspiré par des intentions louables, il apparaît néanmoins difficilement applicable. En effet :

1. Qu'est-ce qu'une personne « mise en cause » ? S'agit-il d'une personne simplement désignée ou aisément identifiable ?
2. A quel moment s'exercera le droit de réponse ? Préventivement, avant la publication du rapport, ou bien après sa diffusion ?

Cette disposition risque ou bien de surcharger considérablement les tâches de l'administration, freinant ainsi la publication

des rapports, ou bien de rester lettre morte. En tout état de cause, elle ne peut manquer de donner lieu à d'interminables conflits d'interprétation sur la notion de « mise en cause ».

Elle introduit également des disparités dans les règles d'accès aux informations nominatives selon que celles-ci sont contenues dans des fichiers ou dans des rapports. En effet, dans le premier cas, en vertu de l'article 3 de la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, l'intéressé n'a le droit de connaître les informations le concernant contenues dans un fichier qu'au moment où les conclusions lui en sont opposées.

Pour éviter toute contestation et assurer l'harmonisation du présent texte avec la loi sur l'informatique, il semble préférable de prévoir que, sous réserve des dispositions de cette loi, *toute personne aura le droit de connaître des informations contenues dans tout document administratif (et non seulement dans un rapport) lorsqu'une décision ayant pour base lesdites informations lui sera opposée.*

La Commission des Lois vous propose également de prévoir que, sur la demande de l'administré, ses observations à l'égard desdites conclusions seront obligatoirement consignées en annexe au document concerné, sous peine de rendre illégale la communication ou d'engager la responsabilité de l'administration concernée.

Texte adopté par l'Assemblée nationale.

Propositions de la commission.

Article premier D (nouveau).

L'accès aux documents s'effectue :

a) Par consultation gratuite sur place, si cela n'entrave pas le fonctionnement du service ;

b) Par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application de la présente loi.

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

Article premier D.

L'accès aux documents administratifs s'effectue :

a) Par consultation gratuite sur place *sauf si cela entrave le fonctionnement du service ou si la préservation du document n'en permet pas la reproduction ;*

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

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

*Observations.* — L'article premier D détermine les conditions matérielles de l'accès aux documents administratifs qui pourra s'effectuer :

— soit par consultation sur place, si cela n'entrave pas le fonctionnement du service ;

— soit par envoi d'une copie, aux frais du destinataire.

La Commission des Lois vous propose de préciser clairement qu'il s'agit des documents administratifs tels que définis à l'article premier A.

Consciente des problèmes d'ordre pratique que l'application de la présente loi ne manquera pas de poser, elle estime également nécessaire d'autoriser une limitation du droit à consultation ou à communication de documents fragiles dont la conservation apparaît particulièrement difficile à assurer.

Il est bien entendu que cette possibilité de limiter l'accès aux documents dans un but de préservation ne doit pas servir de prétexte à des refus systématiques. A cet égard, il est bon de rappeler que, pour la communication des documents communaux, dans les conditions prévues à l'article L. 121-19 du Code des communes, la jurisprudence veille à ce que le maire, lorsqu'il réglemente le mode d'accès à ces documents, ne porte pas atteinte à l'exercice normal du droit d'information reconnu aux habitants et aux contribuables. (Arrêts du Conseil d'Etat du 7 août 1905 [Henri Descubes], 12 décembre 1941, Perdu.)

Proposition de la commission.

Article premier D. bis (nouveau).

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

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

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

*Observations.* — Le titre premier A tel qu'il est soumis à notre examen crée des obligations sans sanctions. Sans qu'il soit besoin de prévoir des sanctions particulières, pénales ou disciplinaires, pour assurer le respect par l'administration de ses nouvelles obligations, il paraît utile de conforter la commission créée par le décret du 11 février 1977, pour favoriser la communication des documents administratifs dans sa mission de contrôle et d'incitation. Cette commission, présidée par le Conseiller d'Etat Ordonneau et dont votre rapporteur est membre, reste peu connue car elle n'a pas encore publié son premier rapport. Son rôle s'avère néanmoins décisif pour modifier les comportements administratifs par la persuasion plus que par la contrainte :

1° En reprenant les termes mêmes de son décret institutif, il convient d'énoncer dans la loi les missions générales de cette

*commission*. Elle accueillera notamment les recours des personnes se heurtant à des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif.

A cet égard, il est nécessaire de prévoir dans la loi que la commission pourra formuler des recommandations non seulement auprès des ministres ou des préfets, mais auprès de toute *autorité compétente*, compte tenu de l'extension de l'obligation de communication aux collectivités territoriales et aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public.

2° Le décret en Conseil d'Etat qui régit actuellement sa composition et son fonctionnement devra sans doute être modifié pour tenir compte notamment de l'extension du droit d'accès aux documents émanant d'autres administrations que celles de l'Etat.

3° Enfin, il apparaît opportun de dénommer la commission : « *Commission d'accès aux documents administratifs* » et de prévoir explicitement qu'elle publiera un rapport annuel.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier E (nouveau).

Les administrations visées aux articles premier B et premier C peuvent refuser toute consultation ou communication d'un document n'entrant pas dans le champ d'application desdits articles ou risquant de porter atteinte :

- au secret des délibérations du pouvoir exécutif ;
- aux documents devant rester secrets dans l'intérêt de la défense nationale, de la politique extérieure, de la monnaie et du crédit public, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique ;
- aux documents relatifs à des procédures engagées devant les juridictions ou préliminaires à ces procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- au secret de la vie privée, et au secret des dossiers personnels et médicaux ;
- au secret commercial et au secret protégé par les lois sur la propriété industrielle.

Le refus de communication doit être notifié sous forme de décision écrite motivée à la personne qui l'avait sollicitée.

Propositions de la commission.

Article premier E.

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

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

ou, de façon générale, ne permettrait pas d'assurer la bonne fin du service public.

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

*Observations.* — L'article premier E énumère les exceptions au principe du libre accès des administrés aux documents administratifs. Certes, une telle énumération présente l'intérêt de donner une base légale au refus de communication d'un document, et par là même, de faciliter le contrôle du juge.

Pendant, elle apparaît très imprécise et sans doute incomplète.

C'est dans ces conditions que votre Commission des Lois a jugé nécessaire, non seulement de préciser les motifs d'exceptions énumérés à l'article premier E, mais également d'ajouter une disposition qui permette de *viser tous les cas où le refus de communication d'un document serait justifié.*

Elle a ainsi considéré qu'il fallait autoriser les administrations à refuser toute consultation ou toute communication qui « ne permettrait pas d'assurer la bonne fin du service public », en encourageant par exemple la spéculation foncière.

Quant à la liste des exceptions, elle l'a revue de la manière suivante : au lieu de « secret des délibérations du pouvoir exécutif » elle a préféré l'expression « secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables », dans la mesure où l'expression de « pouvoir exécutif » n'est pas employée dans la Constitution de 1958.

Concernant les documents relatifs à des procédures judiciaires, elle a estimé inutile de faire référence aux documents « préliminaires à ces procédures ».

Comme la Commission des Affaires économiques, elle a considéré que l'expression de « secret commercial » ne se référait à aucune catégorie juridique existante et que la référence au « secret protégé par les lois sur la propriété industrielle » était impropre, la loi sur les brevets garantissant le monopole d'exploitation d'une technique mais n'ayant pas pour objet de protéger des secrets de fabrication.

C'est pourquoi il lui a semblé préférable d'utiliser la formule de « *secret professionnel en matière commerciale et industrielle* ».

Dans le but de ne pas laisser les administrations elles-mêmes juger discrétionnairement de la communicabilité des documents dont elles disposent, il est éminemment souhaitable que dans la ligne de sa mission actuelle la Commission Ordonneau puisse contrôler la légitimité des refus de communication.

La Commission des Lois propose donc de prévoir à l'article premier E que les listes des documents non communicables seraient fixées par arrêtés ministériels après avis de la Commission d'accès

aux documents administratifs. Il est bien évident que ces listes devraient être établies dans un délai raisonnable afin de ne pas retarder indéfiniment la mise en application de la réforme.

Enfin, la Commission des Lois a estimé que les dispositions relatives au refus individuel de communication d'un document, qui figurent au dernier alinéa de l'article premier E, devraient faire l'objet d'un article à part.

**Propositions de la commission.**

**Article premier E bis (nouveau).**

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

*En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est suspendu jusqu'à la connaissance par l'administré de la réponse de l'autorité compétente.*

*Observations.* — Cet article nouveau tend à régler le cas du refus de communication d'un document à une personne, en reprenant l'obligation de notifier un tel refus par décision écrite motivée.

Toutefois, pour renforcer les garanties des administrés face à l'inertie de l'Administration, il convient de compléter cette obligation :

1. Il est nécessaire de contraindre l'Administration à répondre, dans un délai raisonnable de deux mois, et de considérer son défaut de réponse durant ce délai comme un refus implicite de communication. L'application des règles de droit commun — en vertu du décret du 11 janvier 1965 — oblige en effet à attendre quatre mois avant de pouvoir considérer le silence de l'Administration comme une décision implicite de rejet.

2. Il convient également de prévoir que les administrés pourront saisir la Commission d'accès aux documents administratifs, plutôt que le juge, en cas de refus exprès ou tacite de l'Administration.

Ainsi seraient confirmés les pouvoirs de la commission d'émettre des avis auprès des autorités compétentes.

Bien qu'aucun pouvoir d'injonction ne soit reconnu à cette commission, il apparaît essentiel de renforcer son rôle de persuasion en prévoyant que l'autorité compétente sera tenue de confirmer la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de l'avis de la commission.

Pour que les administrés ne se méprennent pas sur le caractère non juridictionnel de la saisine de la commission, il est enfin indis-

pensable de conserver les délais du recours contentieux jusqu'à ce que l'autorité compétente ait répondu à l'avis adressé par la Commission d'accès aux documents administratifs.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale.**

**Article premier F (nouveau).**

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

**Propositions de la commission.**

**Article premier F.**

*Supprimé.*

*Observations.* — L'article premier F subordonne l'opposabilité des décisions individuelles à leur notification à la personne intéressée. Il ne fait que confirmer la réglementation (art. 49 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat ; décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais du recours contentieux en matière administrative) et une jurisprudence constante. En effet, seule la notification d'une décision individuelle fait courir les délais du recours contentieux.

Toutefois, le principe établi par l'article premier F semble présenter des inconvénients :

1. Il pourrait remettre en cause le régime des décisions implicites de rejet (en vertu du décret du 11 janvier 1965, « le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet »), qui garantit les administrés contre la carence de l'Administration ;
2. Il fait échec au système des autorisations tacites qui constitue une pratique administrative relativement commode (par exemple en matière de permis de construire).

En définitive, cette disposition semble ne rien ajouter aux garanties juridiques existantes et paraît devoir être supprimée.

**Propositions de la commission.**

**Article premier G (nouveau).**

*Font l'objet d'une publication régulière :*

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

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

*Observations.* — L'un des obstacles de fait au développement de l'information est l'insuffisance du recensement par les administrations elles-mêmes de la documentation dont elles disposent. En effet, le droit à communication des documents administratifs serait singulièrement réduit si ces derniers n'étaient pas accessibles. Si l'on ne prévoit pas leur identification, l'usager risque le plus souvent d'ignorer leur existence. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'insérer dans la loi une disposition obligeant l'Administration à établir régulièrement *une signalisation positive des documents* qu'elle détient.

L'expérience américaine est instructive à cet égard : aux Etats-Unis, les autorités chargées d'appliquer la loi de 1966 sur la liberté de l'information ont été amenées à peser sur les administrations pour qu'elles organisent de façon plus méthodique le pré-archivage de leurs documents.

L'objet du présent article est, dans cette optique, de rationaliser l'action de l'Administration, afin de rendre opératoires les dispositions du présent titre. Il vise également à résoudre le problème irritant des *directives, notes, instructions et circulaires* qui déterminent les modalités d'intervention de la puissance publique, mais que les administrés ignorent le plus souvent car elles ne sont pas toutes publiées.

Propositions de la commission.

Article premier H (nouveau).

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

*Observations.* — Cet article tend à réserver les *droits de propriété littéraire et artistique des auteurs* de certains documents. Une telle disposition ne doit toutefois, en aucun cas, faire obstacle au droit d'exploitation et de reproduction de ces documents par les journalistes et les chercheurs.

Texte en vigueur.

Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Art. 10. — Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion pro-

Propositions de la commission.

Article 1<sup>er</sup> I (nouveau).

*L'alinéa 2 de l'article 10 de l'Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est complété ainsi qu'il suit : « ... sous réserve des dispositions réglementant la liberté d'accès aux documents administratifs ».*

**Texte en vigueur.**

professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent qu'avec l'autorisation du ministre dont il relève.

**Propositions de la commission.**

*Observations.* — L'article 10 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires qui soumet les fonctionnaires à une *obligation de discrétion professionnelle* est l'un des obstacles majeurs à la communication des documents administratifs, alors même que l'agent aurait le souci d'informer.

C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir une disposition limitant la portée de cette obligation qui ne doit pas aboutir à restreindre le libre accès aux documents administratifs.

**Propositions de la commission.**

**Article premier J (nouveau).**

*Les documents administratifs sont communicables dans les termes du présent titre jusqu'à leur dépôt aux Archives publiques, et au maximum durant un délai de dix ans.*

*Observations.* — Le titre premier A, qui est soumis à notre examen, peut paraître en contradiction partielle avec le projet de loi relatif aux archives publiques, actuellement en discussion. En effet, selon ce texte, les archives publiques ne peuvent, en principe être communiquées avant un délai de trente ans.

Pour éviter toute possibilité de confusion entre les deux textes, votre commission vous propose d'adopter un article premier J (*nouveau*) prévoyant que les documents administratifs ne seraient communicables que jusqu'à leur dépôt aux Archives publiques et au maximum pendant un délai de dix ans.

Propositions de la commission.

Article premier K. (nouveau).

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

Observations. — Selon l'article L. 121-19 du Code des communes :

« Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux.

« Chacun peut les publier sous sa responsabilité. »

Dans un but de *coordination entre les dispositions du Code des communes et celles du présent titre*, votre commission vous demande d'adopter un article nouveau permettant à l'administré de se réclamer du droit à communication des documents administratifs, soit en vertu du présent titre, soit dans les conditions prévues à l'article L. 121-19 du Code des communes.

\*  
\*\*

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX  
PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

Art. 5.

Il est inséré au chapitre II du titre V du Livre I du Code des pensions militaires d'invalidité un article L. 80 et un article L. 89 rédigés comme suit :

« Art. L. 80. — En cas de besoin, il peut être fait appel, pour exercer les fonctions de président d'un tribunal départemental des pensions, à d'anciens magistrats de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire désignés au début de chaque année judiciaire, et chaque fois qu'il est nécessaire, par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège du tribunal. Ces fonctions sont rémunérées à la vacation. »

« Art. L. 89. — En cas de besoin, il peut être fait appel, pour exercer les fonctions de membre-asseesseur d'une cour régionale des pensions, à d'anciens magistrats de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, désignés à cet effet au

Propositions de la commission.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX  
PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

Art. 5.

Il est inséré au chapitre II du titre V du Livre I du Code des pensions militaires d'invalidité quatre articles L. 80, L. 89, L. 90 et L. 91 ainsi rédigés :

« Art. L. 80. — Sans modification.

« Art. L. 89. — Sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

début de chaque année judiciaire, et chaque fois qu'il est nécessaire, par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de la cour régionale. Ces fonctions sont rémunérées à la vacation. »

Propositions de la commission.

« Art. L. 90. — Devant les juridictions des pensions, le concours des avocats est gratuit pour les parties qui en bénéficient. Les avocats qui les assistent sont rémunérés au titre de l'aide judiciaire dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. L. 91. — Un décret en Conseil d'Etat fixera le montant des vacations allouées aux personnes qui assument les fonctions de juge au sein des tribunaux départementaux des pensions et des cours régionales de pensions ou de rapporteur auprès de la Commission spéciale de cassation des pensions. »

**Observations.** — L'article 5 tend à insérer deux articles (L. 80 et L. 89) dans le Code des pensions militaires d'invalidité. Il a pour objet d'accélérer les procédures devant les juridictions des pensions (tribunaux départementaux et cours régionales) en augmentant le nombre de leurs audiences. A cet effet il donne faculté aux premiers présidents de cours d'appel de s'adresser à des magistrats, non plus seulement honoraires, mais simplement à la retraite, pour exercer les fonctions de président du tribunal départemental ou de membre assesseur de cour régionale.

Cet article prévoit de rémunérer à la vacation les personnes qui assument des fonctions au sein des juridictions des pensions. Votre commission a estimé dans ces conditions justifié de prévoir également une *rémunération des avocats au titre de l'aide judiciaire*.

A cette occasion, il lui a semblé opportun de demander au Gouvernement de *fixer à un niveau décent le montant des vacations allouées aux personnes qui siègent en tant que juges ou qui sont rapporteurs devant les juridictions des pensions*.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous propose d'adopter et qui a pour effet d'insérer deux articles nouveaux dans le Code des pensions militaires d'invalidité.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

TITRE II bis (nouveau).

DISPOSITIONS RELATIVES  
A LA FONCTION PUBLIQUE

Art. 6 bis (nouveau).

I. — Il est inséré, après l'article 54 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, un article 54 bis ainsi rédigé :

« Art. 54 bis. — Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi, sauf décision contraire prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, compte tenu notamment de la nature, de la qualité et de la durée des services rendus à l'Etat et, éventuellement, de la nature des activités exercées après la radiation des cadres. »

II. — Les dispositions qui précèdent sont applicables aux fonctionnaires admis à la retraite avant la publication de la présente loi.

Propositions de la commission.

TITRE II bis

DISPOSITIONS RELATIVES  
A LA FONCTION PUBLIQUE

Art. 6 bis.

I. — Il est inséré, dans l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, un article 54-I ainsi rédigé :

« Art. 54-I. — Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli vingt ans au moins de services publics et de n'avoir fait l'objet au cours de sa carrière d'aucune sanction disciplinaire, sauf si cette sanction a été amnistiée.

« Toutefois, l'honorariat peut être refusé par une décision motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour un motif tiré de la nature ou de la qualité des services rendus à l'Etat et, éventuellement, de la nature des activités exercées après la radiation des cadres.

« Les statuts particuliers pris en application de l'article 2 de la présente ordonnance peuvent, en tant que de besoin, subordonner la possibilité de se prévaloir de l'honorariat à des conditions supplémentaires. »

« II. — Les dispositions qui précèdent sont applicables aux fonctionnaires admis à la retraite postérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 1974. »

*Observations.* — Le présent amendement tend à modifier l'article 6 bis qui prévoit de conférer l'honorariat à tout fonctionnaire admis à la retraite, sauf décision contraire de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le texte voté par l'Assemblée Nationale, sur l'initiative de M. Foyer, généralise trop l'honorariat au risque de le dévaloriser. C'est pourquoi votre commission vous propose une nouvelle rédaction de l'article 6 bis qui détermine de manière plus précise les conditions nécessaires à l'obtention de l'honorariat.

Il reste que l'amendement de la commission est conforme au souhait exprimé par l'Assemblée Nationale de voir justement récompenser les serviteurs de l'Etat qui ont fait preuve tout au long de leur vie de dévouement à la chose publique. Il vise à remédier à la carence du Gouvernement qui, en 1975, avait pris l'engagement formel, tant devant l'Assemblée Nationale que devant le Sénat de résoudre le problème de l'honorariat. En effet, celui-ci

est depuis quelques années systématiquement refusé à tous les fonctionnaires ou agents qui ne sont ni professeurs d'université ni magistrats de l'ordre judiciaire.

\*  
\*\*

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

TITRE V

DISPOSITIONS  
D'ORDRE FISCAL ET FINANCIER

Art. 24 bis (nouveau).

Il est ajouté à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1953 modifiée portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, les deux alinéas suivants :

« Il en est de même pour les actes de cession amiable passés après déclaration d'utilité publique et les traités d'adhésion à une ordonnance d'expropriation.

« L'ordonnance de donné acte de ventes antérieures à une déclaration d'utilité publique doit faire la même distinction lorsque celle-ci a été faite dans les actes de vente ou qu'elle résulte de la déclaration commune des parties. »

TITRE V

DISPOSITIONS  
D'ORDRE FISCAL ET FINANCIER

Art. 24 bis.

Il est ajouté à l'article L. 13-6 du Code de l'expropriation les deux alinéas suivants :

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

*Observations.* — L'amendement qui est présenté par la commission a simplement pour objet d'insérer les dispositions proposées à l'article 24 bis dans le Code de l'expropriation.

\*  
\*\*

Texte en vigueur.

Propositions de la commission.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Code civil.

« Art. 1844.2. — Il ne peut être constitué hypothèque ou tout autre sûreté réelle sur les biens de la société qu'en vertu des pouvoirs résultant, soit des sta-

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article additionnel après l'article 29.

L'article 1844-2 du Code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1844.2. — Il peut être consenti hypothèque ou toute autre sûreté réelle sur les biens de la société en vertu de pouvoirs résultant de délibérations ou

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

tuts, soit de délibérations prises ou d'autorisations délivrées dans les conditions prévues aux statuts.

« Ces pouvoirs sont valablement établis par acte sous seing privé, alors même que la constitution de la sûreté doit l'être par acte authentique. »

délégations établies sous signatures privées alors même que la constitution de l'hypothèque ou de la sûreté doit l'être par acte authentique. »

*Observations.* — L'article 1844-2 du Code civil qui résulte de la loi n° 78-9 du 4 janvier 1978 concernant les sociétés dispose :

« Il ne peut être constitué hypothèque ou toute autre sûreté réelle sur les biens de la société qu'en vertu des pouvoirs résultant soit des statuts, soit de délibérations prises ou d'autorisations délivrées dans les conditions prévues aux statuts.

« Ces pouvoirs sont valablement établis par acte sous seing privé, alors même que la constitution de la sûreté doit l'être par acte authentique. »

Ce texte ne paraît pas sensiblement différent de l'ancien article 1860 résultant de la loi du 24 juillet 1966 qui prévoyait qu'en matière de sociétés, les pièces et délibérations nécessaires à l'affectation hypothécaire des immeubles sociaux pouvait revêtir la forme d'actes sous seing privé.

Toutefois, l'article 1844-2 inséré dans le chapitre I<sup>er</sup> du nouveau titre IX du Code civil est une disposition générale qui s'applique non seulement aux sociétés civiles, mais aussi aux sociétés commerciales. Or, il se concilie mal avec le principe selon lequel le représentant légal dispose, à l'égard des tiers, des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société.

L'emploi de la forme négative au premier alinéa de l'article 1844-2 présente en effet l'inconvénient de nécessiter de conférer formellement aux dirigeants sociaux soit par les statuts, soit par une délibération postérieure, les pouvoirs nécessaires à une affectation hypothécaire. Ainsi aboutit-on au paradoxe que le représentant légal peut valablement vendre un immeuble appartenant à la société, alors que, sans une autorisation figurant dans les statuts, il n'a pas le pouvoir de l'hypothéquer. L'objet du présent amendement est de mettre fin à une telle situation paradoxale.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Titre premier A.

**Amendement :** Rédiger comme suit l'intitulé de ce titre :

« De la liberté d'accès aux documents administratifs. »

### Article premier A.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

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

« Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives. »

### Article premier B.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

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

### Article premier C.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

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

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

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

### Article premier D.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

« L'accès aux documents administratifs s'effectue :

« a) Par consultation gratuite sur place sauf si cela entrave le fonctionnement du service ou si la préservation du document n'en permet pas la reproduction ;

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

« Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article premier E bis. »

### Article additionnel après l'article premier D.

**Amendement :** insérer, après l'article premier D, un article additionnel premier D bis, ainsi rédigé :

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

« La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

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

### Article premier E.

**Amendement :** rédiger comme suit cet article.

« Les administrations mentionnées à l'article premier B doivent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

« — au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables ;

« — au secret de la défense nationale, de la politique extérieure, de la monnaie et du crédit public, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique ;

« — au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

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

« — au secret professionnel en matière commerciale et industrielle,

ou, de façon générale, ne permettrait pas d'assurer la bonne fin du service public.

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

### Article additionnel après l'article premier E.

**Amendement :** insérer, après l'article premier E, un article additionnel premier E bis ainsi rédigé :

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

« En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est suspendu jusqu'à la connaissance par l'administré de la réponse de l'autorité compétente. »

### Article premier F.

**Amendement :** supprimer cet article.

### Article additionnel après l'article premier F.

**Amendement :** insérer, après l'article premier F, un article additionnel premier G ainsi rédigé :

« Font l'objet d'une publication régulière :

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

« 2. La signalisation des documents administratifs.

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

### Article additionnel après l'article premier F.

**Amendement :** insérer, après l'article premier F, un article additionnel premier H ainsi rédigé :

« Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique de leurs auteurs. »

### Article additionnel après l'article premier F.

**Amendement :** insérer, après l'article premier F, un article additionnel premier I ainsi rédigé :

« L'alinéa 2 de l'article 10 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est complété ainsi qu'il suit : « ... sous réserve des dispositions réglementant la liberté d'accès aux documents administratifs. »

### Article additionnel après l'article premier F.

**Amendement :** insérer, après l'article premier F, un article additionnel premier J ainsi rédigé :

« Les documents administratifs sont communicables dans les termes du présent titre jusqu'à leur dépôt aux Archives publiques, et au maximum durant un délai de dix ans. »

### Article additionnel après l'article premier F.

**Amendement :** insérer, après l'article premier F, un article additionnel premier K ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes. »

## Art. 5.

**Amendement :** A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

« Un article L. 80 et un article L. 89 rédigés comme suit »,  
par les mots :

« Quatre articles L. 80, L. 89, L. 90 et L. 91 ainsi rédigés ».

**Amendement :** Ajouter, après le dernier alinéa de cet article, les deux nouveaux alinéas suivants :

« Art. L. 90. — Devant les juridictions des pensions, le concours des avocats est gratuit pour les parties qui en bénéficient. Les avocats qui les assistent sont rémunérés au titre de l'aide judiciaire dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. L. 91. — Un décret en Conseil d'Etat fixera le montant des vacations allouées aux personnes qui assument les fonctions de juge au sein des tribunaux départementaux des pensions et des cours régionales de pensions ou de rapporteur auprès de la Commission spéciale de cassation des pensions. »

## Art. 6 bis.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

« I. — Il est inséré dans l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 541 ainsi rédigé :

« Art. 541. — Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli vingt ans au moins de services publics et de n'avoir fait l'objet au cours de sa carrière d'aucune sanction disciplinaire, sauf si cette sanction a été amnistiée.

« Toutefois, l'honorariat peut être refusé par une décision motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour un motif tiré de la nature ou de la qualité des services rendus à l'Etat et, éventuellement, de la nature des activités exercées après la radiation des cadres.

« Les statuts particuliers pris en application de l'article 2 de la présente ordonnance peuvent en tant que de besoin, subordonner la possibilité de se prévaloir de l'honorariat à des conditions supplémentaires. »

« II. — Les dispositions qui précèdent sont applicables aux fonctionnaires admis à la retraite postérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 1974. »

## Art. 24 bis.

**Amendement :** Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

« Il est ajouté à l'article L. 13-6 du Code de l'expropriation les deux alinéas suivants :

## Art. additionnel après l'article 29.

**Amendement :** Insérer, après l'article 29, un article additionnel ainsi rédigé.

« L'article 1844-2 du Code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1844-2. — Il peut être consenti hypothèque ou toute autre sûreté réelle sur les biens de la société en vertu de pouvoirs résultant de délibérations ou délégations établies sous signatures privées alors même que la constitution de l'hypothèque ou de la sûreté doit l'être par acte authentique. »

## ANNEXE

### LISTE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION « ORDONNEAU » CONCERNANT LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Liste des documents  
dont la communication est soumise à certaines conditions.

DESIGNATION DU DOCUMENT	CONDITIONS D'ACCÈS
<i>Documents intéressant les agents de l'État :</i>	
Dossiers individuels .....	Communication aux seuls intéressés dans les conditions prévues par les lois et règlements et la jurisprudence de la juridiction administrative.
Dossiers de pension .....	Communication aux seuls intéressés.
Dossiers d'action sociale .....	Communication aux intéressés des extraits les concernant.
Documents nominatifs relatifs aux traitements et indemnités.	Communication aux intéressés des extraits les concernant.
Dossiers de recrutement des agents non titulaires.	Communication aux seuls intéressés.
<i>Documents intéressant les usagers du service :</i>	
Dossiers de bourses .....	Communication aux intéressés des extraits les concernant.
Dossiers d'action sociale .....	Communication aux intéressés des extraits les concernant.
Dossiers scolaires des élèves .....	Communication aux intéressés.
Dossiers soumis à la commission chargée d'instruire les appels pour les demandes de dérogation à l'âge d'entrée en cours préparatoire.	Communication aux intéressés des extraits les concernant.
Documents relatifs aux examens .....	Communication aux intéressés des relevés de notes aux fins de vérification de l'exactitude matérielle des notes obtenues pendant un délai de deux mois.
Documents relatifs aux concours de recrutement des fonctionnaires relevant du Ministère de l'Éducation.	Communication aux intéressés.
Rapports établis à la suite d'accidents survenus aux élèves.	Communication aux intéressés.

DESIGNATION DU DOCUMENT	CONDITIONS D'ACCES
<i>Correspondances destinées à une autre administration de l'Etat ou à toute personne étrangère aux services de l'Etat.</i>	Communication subordonnée à l'accord des destinataires.
<i>Documents établis en commun avec une autre administration de l'Etat ou avec toute personne étrangère aux services de l'Etat.</i>	Communication subordonnée à l'accord du co-auteur.
<i>Documents d'études et travaux préparatoires :</i>	
<i>Documents de travail du service des études informatiques et statistiques.</i>	Communication après un délai de six mois à partir de la date du document.
<i>Documents préparatoires aux projets de lois adoptés.</i>	Communication après promulgation de la loi.
<i>Documents préparatoires aux projets de lois rejetés.</i>	Communication après le vote rejetant le projet de loi.
<i>Documents préparatoires aux textes réglementaires.</i>	Communication après la publication.
<i>Documents d'études relatifs à la recherche et à l'expérimentation pédagogique.</i>	Communication après la décision.
<i>Documents préparatoires à la répartition des crédits de constructions et d'équipements scolaires.</i>	Communication après la décision.
<i>Avis de la Commission ministérielle de jugement des procédés du secteur industrialisé.</i>	Communication aux entreprises intéressées des extraits les concernant.
<i>Documents relatifs à la sécurité dans les établissements scolaires.</i>	Communication aux conseils d'administration des établissements.
<i>Rapports :</i>	
<i>Rapports de l'Inspection générale de l'Instruction publique et de l'Inspection générale de l'Administration de l'Education.</i>	Communication sauf lorsqu'ils contiennent des appréciations sur des personnes nommées ou identifiables.
<i>Procès-verbaux des comités techniques paritaires.</i>	Communication après la décision.

**Liste des documents non communiqués.**

Listes nominatives de personnel.

Dossiers contentieux.

Documents fournis par les associations et groupements à l'appui d'une demande de subvention et documents établis par l'Administration à l'occasion des demandes de subvention (à l'exclusion des arrêtés de subvention eux-mêmes).

Documents budgétaires préparatoires à la loi de finances.