

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 194,
DE M. JEAN-CHARLES GARDETTO
RELATIVE A LA LIBERTE D'ACCES AUX DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Mme B. BOCCONE-PAGES)

La proposition de loi relative à la liberté d'accès aux documents administratifs a été déposée sur le bureau du Conseil National le 10 décembre 2009. Il a été procédé à l'annonce de son dépôt et à son renvoi pour examen devant la Commission de Législation à l'occasion de la Séance Publique du 7 avril 2010.

La motivation ayant présidé à l'élaboration de la proposition de loi étudiée ce soir vise à consacrer et encadrer le droit reconnu à toute personne de bénéficier d'une liberté d'accès aux documents administratifs.

En effet, la transparence des organes de l'Etat s'établit comme un élément clé, révélant au mieux l'existence d'une société démocratique soucieuse d'éclairer les citoyens qui la composent, et de bénéficier de leur participation active en encourageant le débat critique.

Ces dernières années, le droit public des Etats européens s'est caractérisé par la modification profonde du rapport entre les usagers et l'administration. Un des aspects de cette transformation réside dans l'affirmation du principe de transparence de l'administration au moyen de la reconnaissance de nouveaux droits, tel l'accès aux documents administratifs, qui vont dans le sens d'une plus grande ouverture des procédures décisionnelles envers le public.

C'est dans cet esprit que le Conseil National a voté, en juin 2006, une première loi (*n° 1.312 du 29/06/2006*) consacrant le droit à la motivation des actes administratifs, principe fondateur de toute société démocratique. Il est à noter que l'exposé des motifs de celle-ci fait référence à la proposition de loi votée en 1998 par le Conseil National et qui ne trouva écho, via un projet de loi, que six ans plus tard.

Le dispositif ici présenté s'inscrit dans la continuité de cette première étape législative, tout en visant à l'accélération de cette nécessaire réforme de l'administration dont il est essentiel de ne pas perdre de vue qu'elle s'établit comme l'un des principaux partenaires de la vie quotidienne des citoyens.

La présente proposition de loi insère une garantie supplémentaire en faveur de l'administré de nature à le prémunir contre l'arbitraire. Le droit d'accès aux documents visés permet de percevoir la genèse de l'acte administratif, donc d'en discerner les arguments et les options retenus. C'est pourquoi l'adoption de ce droit s'inscrit dans la perspective d'une plus grande proximité entre l'administration et les administrés.

En l'espèce, il ne s'agit pas de reconnaître une simple liberté du public quant à l'accès aux informations que les autorités voudraient bien leur révéler, mais de garantir un véritable droit acquis, pour toute personne présentant un intérêt à agir, d'accéder à des documents détenus par l'administration. Aussi, le principe s'établit-il dans la communication au public de tout document et information détenus par l'administration, l'interdiction ne constituant qu'une exception liée à la nécessité de protéger certains intérêts fondamentaux, tels la sûreté de l'Etat, la politique extérieure de la Principauté, la vie privée ou le secret des affaires.

L'accès consacré aux documents administratifs constitue donc un gage de transparence de l'action de l'Etat qui contribue à favoriser l'émergence d'une culture d'ouverture indispensable à l'administration pour développer, en sa qualité de service public, des rapports de confiance avec les citoyens et renforcer sa légitimité à leurs yeux.

Ce droit d'accès contribue également à la sensibilisation des citoyens envers l'action publique, spécialement en se formant une opinion sur l'état de la société dans laquelle ils vivent et sur les autorités qui les gouvernent. Une telle participation s'avère bénéfique puisqu'une administration qui opère dans un cadre d'ouverture redouble d'efficacité, d'une part, parce qu'elle sait que le résultat de son travail pourra être examiné par tous et donc être mieux compris, d'autre part, parce qu'elle a conscience qu'elle aura des comptes à rendre en cas de dysfonctionnement.

Le droit d'accès aux documents administratifs doit aussi être analysé en parallèle du droit d'accès à la justice.

L'accès effectif à la justice suppose une parfaite information des requérants et ne peut être garanti que par l'accès sans réserve à toute documentation pertinente. En effet, lors d'un recours contre un acte administratif, l'accès aux pièces constitutives du processus décisionnel d'adoption dudit acte peut être déterminant quant aux motifs soulevés et aux preuves apportées. De plus, un accès limité des citoyens restreint leur possibilité de déceler les éventuels vices d'un acte administratif, et d'en tirer les conséquences, ce qui peut laisser perdurer les effets juridiques qu'il produit.

En matière internationale, il convient de constater que la très grande majorité des systèmes juridiques des Etats démocratiques s'est aujourd'hui dotée de lois consacrant et garantissant le droit d'accès aux documents administratifs.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 21 février 2002 la Recommandation REC (2002)2 sur l'accès aux documents administratifs, encourageant les Etats membres à consentir le maximum d'efforts afin d'assurer au public l'accès immédiat aux informations contenues dans lesdits documents.

Ainsi, la tendance générale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe vise à l'affirmation d'un ensemble de règles destinées à garantir la liberté d'information et à reconnaître un droit d'accès aux documents administratifs. L'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe constitue, en ce sens, une incitation à adopter une démarche similaire, ce que le Conseil National se propose précisément de poursuivre afin de positionner la Principauté sur la scène internationale comme un modèle en matière de transparence et de démocratie.

La proposition de loi rédigée par M. J-C. GARDETTO a été étudiée par la Commission de Législation sans qu'il n'ait paru nécessaire à ses Membres de l'amender.

La Commission se félicite de l'impulsion démocratique ainsi insufflée par le Conseil National. A ce titre, notre Assemblée espère que ladite proposition sera rapidement transformée en projet de loi par le Gouvernement, dès lors qu'elle s'inscrit également dans le mouvement de modernisation de l'administration récemment initié.

En considération de ce qui précède et dans la mesure où il considère que la présente proposition de loi suggère l'indispensable introduction en droit monégasque d'un principe fondamental au regard des droits et libertés publiques, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de celle-ci.