

-

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 790
RELATIF A LA MOTIVATION
DES ACTES ADMINISTRATIFS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :
Madame Anne POYARD-VATRICAN)

Le projet de loi relatif à la motivation des actes administratifs a été transmis au Conseil National le 14 décembre 2004 et enregistré par le Secrétariat général sous le numéro 790. Le soir même, il a été procédé à son renvoi devant la Commission de Législation qui, au regard de l'importance du texte, a inscrit son examen à l'ordre du jour de sa première réunion de travail de l'année 2005.

Plusieurs réunions ont ensuite été consacrées à ce texte entre les mois de janvier et avril 2005 et un premier rapport, approuvé par la Commission, a été transmis au Gouvernement Princier dès le 6 mai 2005. Le Gouvernement ayant fait connaître en juin 2005 son désaccord sur certains amendements formulés par la Commission de Législation, notamment sur des points fondamentaux comme le principe de motivation des refus d'autorisations en matière économique, initialement exclu du texte gouvernemental mais que la Commission avait souhaité intégrer au dispositif du projet de loi, celle-ci s'est attachée, dans les mois qui ont suivi, à convaincre le Gouvernement du bien-fondé de sa position tout en procédant, dans un esprit de consensus, à un nouvel examen du texte pour tenir compte de certaines observations du Gouvernement. Des réunions complémentaires se sont tenues en début d'année 2006 qui ont abouti à l'adoption d'un nouveau rapport, le 21 avril 2006, transmis au Gouvernement le 27 avril 2006. Ce dernier ayant informellement communiqué à la Commission ses dernières observations sur le rapport modifié, celle-ci s'est réunie à deux reprises et a consenti, dans un esprit de consensus, à renoncer à deux amendements qui faisaient encore blocage, compte tenu de l'accord

sur les points fondamentaux du texte et de l'urgence qui s'attache au vote de ce projet de loi, eu égard aux engagements pris par le Gouvernement envers le Conseil de l'Europe. Un nouveau rapport a donc été adopté le 1^{er} juin 2006, dans la version dont il vous est donné lecture ce soir.

La motivation des actes et décisions de l'administration constitue un principe fondateur de toute société démocratique et, en tant que tel, était souhaité depuis longtemps par le Conseil National. Il s'agit en effet d'une garantie indispensable pour l'administré de nature à le prémunir contre l'arbitraire. Avec la loi sur la liberté d'expression publique et celle concernant les associations et les fédérations d'associations, la loi relative à la motivation des actes administratifs constitue l'un des trois textes dont le Conseil de l'Europe attend avec le plus vif intérêt l'intégration au sein de l'arsenal législatif monégasque et au contenu desquels il se montrera certainement extrêmement attentif.

La motivation des actes administratifs permet à l'intéressé de percevoir le « *pourquoi des choses* », de vérifier si tous les arguments qu'il invoquait ou qu'il aurait invoqués à l'appui d'une demande ou d'une défense ont été pris en compte, et donc de comprendre, sinon d'accepter les options retenues, les décisions prises. C'est pourquoi l'adoption de ce principe s'inscrit dans la perspective d'une plus grande proximité de l'administration avec les administrés. A cet égard, il n'est pas innocent de relever que la loi française n° 79-587 du 11 juillet 1979, datant déjà de plus d'un quart de siècle, s'intitule « *loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public* ».

Un parallèle mérite ici d'être tracé entre les décisions administratives et les décisions de justice, ces dernières étant toujours motivées. Malgré une évidente différence de nature, la gravité des conséquences qu'elles produisent sur la situation des personnes qu'elles concernent est bien souvent comparable et milite pour un alignement du régime des premières sur celui des secondes.

Les états démocratiques de par le monde ayant promu la règle de la motivation des actes administratifs, il est louable que l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe l'ait incitée à adopter une démarche similaire. Désormais, les décisions administratives à caractère individuel, et notamment les décisions défavorables à l'administré, devront être motivées sauf exceptions. Comme le rappelle très justement l'exposé des motifs, le mécanisme juridique était jusqu'à présent inversé : ces décisions n'avaient pas à être motivées sauf dans le cas où un texte spécifique aurait prévu le contraire.

Toutefois, si la Commission de Législation accueille bien sûr avec enthousiasme l'introduction par le présent projet d'une obligation de motivation de certains types d'actes administratifs, il n'en va pas de même de toutes les exceptions qu'il entend y apporter, certaines semblant même vider la règle nouvelle de l'essentiel de sa teneur, notamment en matière économique. La Commission a tenu à ce que la clarté et la transparence soient également de mise dans ces domaines et que les décisions qu'est amené à prendre le Gouvernement sur la base des textes en vigueur soient donc motivées, persuadée que la clarté des règles ne peut que favoriser la bonne marche des affaires.

Si la Commission de Législation a toujours défendu le principe de la motivation des actes administratifs dits « économiques », sa position a été confortée par l'avis juridique rendu par un expert chargé spécialement par le Conseil National d'examiner la compatibilité des dispositions prévues au chiffre 2) de l'article 6 du projet de loi initial avec les principes consacrés par la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et ses protocoles additionnels.

C'est ce que nous verrons lors du rappel des commentaires exprimés par la Commission à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, rappel auquel votre Rapporteur vous propose, après ces brèves considérations d'ordre général, de procéder.

L'article premier dresse une liste exhaustive des décisions administratives à caractère individuel devant être motivées. La Commission s'est étonnée que cette obligation soit dépourvue de sanction et propose de pallier cette carence par l'édition expresse de la nullité des décisions administratives énumérées qui ne seraient pas motivées.

D'autre part, au sujet du 3°, la Commission suggère d'inclure expressément parmi les décisions qui refusent une autorisation celles qui refusent un agrément, dès lors qu'il s'agit de deux notions distinctes et que les effets de leur défaut d'obtention sont souvent analogues.

Enfin, le 8° fait référence aux décisions administratives qui « *portent dérogation à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur* ». La Commission a souhaité, pour plus de clarté, y apporter quelques modifications mineures d'ordre rédactionnel.

La rédaction de l'article premier serait donc la suivante :

Article premier : « *Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui :*

1° restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;

2° infligent une sanction ;

3° refusent une autorisation ou un agrément ;

4° subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

5° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

6° opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

7° *refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;*

8° ~~Portent~~ *accordent une dérogation, conformément à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur».*

Il est apparu opportun à la Commission, au regard de l'amendement de suppression du premier tiret de l'article 5 du projet de loi initial, d'insérer à l'article 2, qui prévoit le formalisme de la motivation, un alinéa supplémentaire aux fins de distinguer expressément l'obligation de motivation du principe du secret des délibérations du Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif.

En effet, la Commission de Législation n'a pas entendu remettre en cause le principe du secret des délibérations et a, par conséquent, estimé opportun de prévoir un alinéa nouveau à l'article 2, lequel a pour effet de préciser explicitement que l'obligation de motivation n'oblige pas le Gouvernement ou les autorités relevant du pouvoir exécutif à communiquer à l'administré la teneur de leurs délibérations, mais seulement les motifs de la décision qui en découlent.

L'article 2 se lirait donc comme suit :

Article 2 : « *La motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement.*

La motivation n'a pas à faire état de la teneur des délibérations du Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif, mais uniquement des motifs de la décision qui en découlent ».

L'article 3 dispose que la motivation des décisions énoncées à l'article premier n'est pas requise lorsque l'urgence le justifie, l'administration étant

néanmoins tenue de communiquer les motifs de sa décision au destinataire qui en fait la demande dans le délai d'un mois.

La Commission a relevé que l'urgence dans laquelle une décision est prise ne prive pas pour autant cette dernière de fondement, et que partant, l'administration devrait toujours avoir la faculté de motiver ses décisions y compris en termes brefs.

La Commission s'est, après discussion – certains de ses Membres étant favorables à la suppression pure et simple de la notion d'urgence –, prononcée pour le maintien de cette disposition en observant que certaines situations d'extrême urgence pouvaient effectivement contraindre l'administration à agir dans des délais très brefs et qu'il convenait, dans ces circonstances bien particulières, de ne pas faire obstacle à sa faculté d'exercer ses prérogatives de puissance publique. Elle a également relevé que cette exception à l'obligation de motivation des actes administratifs ne porte en pratique qu'une atteinte limitée aux droits de l'administré dans la mesure où elle ne fait que reporter dans le temps la date à laquelle il lui est donné connaissance à sa demande des motifs de la décision.

La Commission s'est néanmoins étonnée que l'article 3, dont l'exposé des motifs du présent projet de loi précise qu'il s'inspire de la législation en vigueur en France, fasse simplement référence à une notion d'*urgence* plutôt qu'à la condition plus restrictive d'*urgence absolue* à laquelle est subordonnée, dans le pays voisin, la faculté de l'administration française de ne pas motiver immédiatement ses décisions.

Elle considère que la notion d'*urgence absolue* devrait être reprise à l'identique dans le texte monégasque afin d'éviter toute utilisation abusive de cette disposition par l'administration qui pourrait sans cela tenter d'assigner un caractère prétendument urgent à un grand nombre de situations en vue de se dispenser de l'obligation de motivation mise à sa charge. Elle estime par ailleurs que cette notion devrait pouvoir, à l'instar de la pratique française, être interprétée strictement de façon à ce que la motivation des actes administratifs simultanément à leur notification à l'administré demeure la règle.

En outre, elle suggère d'assortir d'une sanction l'obligation mise par le second alinéa à la charge de l'administration de communiquer, dans un délai d'un mois, les motifs de sa décision au destinataire qui le demande dans le délai du recours contentieux. Une majorité des Membres de la Commission avait, dans un premier temps, estimé que la sanction idoine devait être, dans ce cas, la caducité. En effet, la nullité sanctionne, comme elle le fait à l'article premier, un vice existant *ab initio* dans l'élaboration même de la décision, en l'espèce le défaut originel de motivation, les effets de l'acte en question étant anéantis tant rétroactivement que pour l'avenir dès le prononcé de la nullité par le juge. Il en va différemment de la décision prise dans l'urgence absolue dans la mesure où l'absence originelle de motivation n'entache pas celle-ci d'illégalité. C'est seulement dans l'hypothèse dans laquelle, malgré une demande adressée par l'intéressé dans le délai du recours contentieux, la motivation ne lui serait pas communiquée dans le délai d'un mois, que la décision deviendrait alors irrégulière. La caducité jouant de plein droit, sans qu'il soit besoin de recourir à l'intervention du juge, et privant automatiquement de tous effets pour l'avenir la décision litigieuse, une majorité des Membres de la Commission avait considéré que cette sanction était non seulement plus fondée sur un plan juridique mais également plus protectrice des droits de l'administré, auquel la décision cesserait automatiquement d'être opposable, à défaut de motivation, dès l'expiration du délai d'un mois. Certains Membres de la Commission avaient néanmoins mis en avant les inconvénients d'un tel dispositif, à savoir le risque que l'administré ne puisse rapporter la preuve « négative » de l'absence de motivation à l'issue du délai d'un mois, nécessaire à lui permettre de se prévaloir de la caducité de la décision, ou ne puisse contester ou obtenir réparation des effets déjà produits par la décision, dans la mesure où l'acte sera réputé avoir valablement existé jusqu'à sa date de caducité. Les avis étant partagés au sein de la Commission et le Gouvernement s'étant pour sa part fermement opposé au recours à la notion de caducité, estimant que la sanction du défaut de motivation devait être la nullité de l'acte, que cet acte ait été pris dans l'urgence ou pas, les Membres de la Commission ont finalement consenti, dans leur majorité, à revoir leur position initiale et à aller dans le sens du Gouvernement en adoptant la sanction de la nullité, afin de ne pas retarder le vote du texte.

L'article 3 se trouverait modifié comme suit :

Article 3 : « ~~La motivation des décisions énoncées à l'article premier n'est pas requise~~ Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision visée à l'article premier soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas cette décision d'illégalité ~~le justifie.~~

Toutefois, sur demande adressée dans le délai du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision est tenue d'en communiquer les motifs au destinataire dans un délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision ».

L'article 4 concerne le régime de la motivation des décisions administratives implicites et énonce que le destinataire d'une telle décision peut prendre connaissance de ses motifs dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent.

Les Membres de la Commission jugent imprécise la formulation de l'article en ce qu'elle prévoit que l'administré peut « *prendre connaissance* » des motifs de l'acte en question. Ils suggèrent de prévoir que l'intéressé peut *demandeur la communication* desdits motifs, l'administration étant alors tenue de les lui faire parvenir.

Ils souhaitent, en outre et de la même façon qu'aux articles premier et 3, assortir cette obligation d'une sanction, laquelle serait la nullité dès lors que la décision implicite étant réputée devoir être motivée dès son origine, le défaut de communication de la motivation doit avoir pour conséquence que ladite décision soit considérée comme rétroactivement irrégulière.

L'article 4 se lirait donc comme suit :

Article 4 : « *Le destinataire d'une décision implicite peut ~~prendre connaissance~~ demander la communication des motifs de cette décision dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent. L'autorité qui a pris la décision est tenue de les lui communiquer dans le délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision* ».

L'article 5 énumère certaines hypothèses dans lesquelles l'administration n'est pas soumise à l'obligation de motivation.

Il évoque notamment les actes dont la motivation serait de nature à porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. La Commission a relevé que la plupart des décisions administratives étant délibérées en Conseil de Gouvernement, l'administration pourra s'exonérer de leur motivation à l'appui de l'article 5.

Si la Commission de Législation n'a pas souhaité que le Gouvernement ou les autorités relevant du pouvoir exécutif puissent s'exonérer de leur obligation de motivation en faisant valoir que celle-ci serait de nature à porter atteinte au secret des délibérations, elle n'a pas pour autant, conformément à l'amendement d'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 2, entendu remettre en cause le principe du secret, lequel doit être expressément distingué de l'obligation de motivation édictée par le présent projet de loi.

D'autre part, la motivation d'une décision administrative ne peut attenter au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi, comme le prévoit *in fine* l'article en faisant de ces hypothèses autant de nouvelles causes d'exonération, que si l'acte concerné a vocation à être rendu public. Elle suggère par conséquent d'assortir la rédaction du texte de cette précision.

En conséquence de ces observations, l'article 5 serait ainsi modifié :

Article 5 : « *La motivation des actes énoncés à l'article premier n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.*

Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte :

~~➤ au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;~~

➤ à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme ;

Il en est de même s'agissant des actes destinés à être rendus publics lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte

➤ au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi ».

L'article 6 introduit deux autres exceptions à la motivation des actes administratifs. Il s'agit du refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté et du refus d'autorisation de l'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle.

Si au regard du 1° de l'article premier, les mesures de refoulement doivent être motivées, un souci de cohérence du texte semblerait commander que le refus d'établissement soit soumis au même régime. La première exception paraît cependant justifiée aux yeux des Membres de la Commission. En effet, s'agissant d'une demande d'établissement, il ne sera pas toujours possible de mettre en avant des critères objectifs qui justifient que l'on refuse à une personne de s'établir de manière permanente en Principauté. Dans le cas d'une mesure de refoulement au contraire, des motifs valides pourront le cas échéant être trouvés à l'occasion d'une

surveillance de l'individu durant son séjour en Principauté qui permettra de confirmer ou d'infirmer les doutes initiaux sur sa personne.

En revanche, la Commission juge la seconde exception permissive d'abus et de dérives, de même que contraire aux principes énoncés par le Conseil de l'Europe, et conclut donc à sa suppression. La justification donnée par l'exposé des motifs du présent projet de loi semble en effet dénuée de toute pertinence, dans la mesure où si la liberté du commerce et de l'industrie n'existe pas à Monaco, l'exercice d'un contrôle gouvernemental sur ce type d'activités ne saurait pour autant dispenser le Gouvernement de motiver son refus d'autorisation.

Il résulte de l'ensemble de ces remarques que l'article 6 serait rédigé de la façon suivante :

Article 6 : « *Par dérogation aux dispositions du chiffre 3° de l'article premier, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté ~~ne sont~~ n'est pas soumis à l'obligation de motivation :*

1° le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté ;

2° le refus d'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle. »

—

Votre Rapporteur tient à souligner que les Membres de la Commission avaient estimé opportun de prévoir un article nouveau, ayant pour effet d'obliger l'Administration, dans les cas où elle est légalement dispensée de son obligation de motivation, à communiquer, dans le cadre d'un recours formé par l'administré, les motifs de sa décision au Tribunal Suprême. Il s'agissait en effet d'un facteur susceptible d'éclairer considérablement cette juridiction dans sa décision, ainsi que d'une garantie fondamentale pour le justiciable. Cette suggestion visait également à éviter que l'administration n'abuse des exonérations qui lui sont accordées.

Toutefois, la majorité des Membres de la Commission a, une nouvelle fois, accepté de tenir compte de l'objection formulée par le Gouvernement à l'encontre de cet amendement d'ajout, considéré comme superfétatoire dans la mesure où le Tribunal Suprême a déjà pris l'initiative, lorsqu'il est saisi, de demander à l'Administration de justifier des motifs de la décision contestée, à peine d'invalidation de cette dernière. Incidemment, le Gouvernement avait également estimé anticonstitutionnel un tel amendement qui reviendrait selon lui à modifier par une loi, les règles procédurales en vigueur devant le Tribunal Suprême, fixées par Ordonnance Souveraine, conformément à l'article 92 de la Constitution. La Commission ne saurait de toute évidence souscrire à cette analyse, l'obligation faite à l'Administration de justifier des motifs de sa décision devant le juge ne pouvant en aucune manière être confondue avec les règles régissant l'organisation de la procédure devant le Tribunal Suprême. Elle a en revanche estimé, dans un esprit d'ouverture, pouvoir se satisfaire de l'assurance écrite reçue du Gouvernement selon laquelle, en cas de recours devant le Tribunal Suprême, les motifs de l'acte contesté devront en tout état de cause être exposés au juge de manière à le mettre en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée. A défaut de quoi, l'Administration s'exposerait à l'annulation de sa décision. Il s'agit là d'une position claire du Législateur qui entend que l'Administration soit tenue de justifier du bien-fondé de sa décision lorsqu'elle est contestée devant le juge, même dans les cas pour lesquels elle est légalement dispensée de l'obligation de motivation.

Les articles 7, 8 et 9 n'ont fait l'objet d'aucun commentaire.

En conclusion, dans la mesure où il considère que le texte proposé procède à l'indispensable introduction en droit monégasque d'un principe fondamental au regard des droits et libertés publiques, la Commission de Législation s'étant de surcroît efforcée de réaliser les ajustements nécessaires à en préserver la portée, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.