

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### PREMIER MINISTRE

#### Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration

NOR : PRMX1516009P

Monsieur le Président de la République,

La codification des règles qui régissent les relations entre le public et les administrations répond à un besoin, en permettant à chacun d'avoir accès à des règles jusqu'ici éparses et pour partie jurisprudentielles, et traduit une ambition, en contribuant à faciliter et à renforcer le dialogue entre l'administration et les citoyens.

Conformément à l'habilitation donnée par l'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, le code des relations entre le public et l'administration rassemble les règles générales applicables à la procédure administrative non contentieuse. Sa rédaction a fait l'objet d'un travail collaboratif, associant à la fois la Commission supérieure de codification et un groupe d'experts composé de magistrats, d'universitaires et de représentants des administrations et des usagers du droit.

Il procède à la codification des principales dispositions des grandes lois relatives aux droits des administrés, portant notamment sur le droit à communication des documents administratifs (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal), sur la motivation des décisions individuelles (loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public), sur les grands principes régissant les relations entre le public et l'administration (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Le code intègre également les réformes les plus récentes relatives au silence valant acceptation (loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013), au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014) et aux échanges de données entre administrations (« dites-le-nous une fois », ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015).

Ce code est destiné à être la *lex generalis* des relations du public avec l'administration. Il ne comprend, dès lors, que des dispositions de nature transversale, à l'exclusion des règles spéciales, propres à certains champs de l'action administrative et bien souvent, d'ailleurs, déjà codifiées. Il regroupe, en revanche, l'ensemble des règles transversales applicables, et notamment certaines qui sont issues de la jurisprudence et qu'il est apparu opportun, compte tenu de leur importance, de traduire dans un texte de niveau législatif.

La vocation généraliste du code, et notamment la circonstance qu'il soit destiné à un public large et varié, a justifié qu'une attention particulière soit portée à l'accessibilité des règles qu'il contient.

C'est dans cet esprit qu'a été pensée la structuration du code, qui propose, de manière inédite, une numérotation continue des dispositions de nature législative et réglementaire afin qu'elles puissent se succéder dans un document unique, qui résultera de la fusion de l'annexe à la présente ordonnance et de l'annexe au décret relatif aux dispositions réglementaires de ce code. Ainsi, une fois identifiée la thématique qui les intéresse, le public et l'administration auront un accès facilité à l'ensemble des dispositions applicables, sans avoir à se reporter à une autre partie du texte. Cette structuration, qui a été approuvée par la Commission supérieure de codification, a été rendue possible par le volume relativement limité des dispositions à codifier. Elle a paru particulièrement adaptée à ce code en raison notamment du déséquilibre existant, pour certains livres, entre le nombre des articles législatifs et le nombre des articles réglementaires.

Le plan du code traduit les différentes étapes du dialogue administratif : les échanges du public et de l'administration (livre I<sup>er</sup>), les actes unilatéraux pris par l'administration (livre II), l'accès aux documents administratifs (livre III) et le règlement des différends avec l'administration (livre IV). Les dispositions relatives à l'outre-mer ont été regroupées dans un livre V.

Le code s'ouvre par un ensemble de dispositions préliminaires qui précisent son objet, rappellent les grands principes qui sous-tendent la procédure administrative non contentieuse et énoncent le champ d'application du texte.

Le livre I<sup>er</sup>, relatif aux échanges du public avec l'administration, traite de l'ensemble des interactions entre l'administration et le public. Il s'ouvre sur les règles qui régissent les demandes du public (titre I<sup>er</sup>), notamment lorsque celles-ci s'effectuent par voie électronique. Viennent ensuite celles relatives au débat contradictoire préalable (titre II). Elles procèdent, s'agissant du principe du recours à une procédure contradictoire préalable, à la

codification, à droit constant, non seulement de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 mais aussi de la jurisprudence sur les mesures soumises au respect du principe général des droits de la défense. Le titre III est consacré aux différents outils permettant au public d'être associé aux décisions prises par l'administration. Il comprend, de manière inédite, les principes directeurs qui doivent guider l'association du public aux réformes et opérations projetées par l'administration, y compris lorsque celle-ci agit en dehors des cas régis par des dispositions existantes. Le code traduit ici la prise en compte de recommandations émises par le Conseil d'Etat dans son rapport public annuel pour 2011 *Consulter autrement, participer effectivement*. Ce titre regroupe également, suivant une recommandation de la Commission supérieure de codification, les dispositions relatives au régime des enquêtes publiques dites « innommées », actuellement régies par le code de l'expropriation, mais qui ne sont pas préalables à une procédure d'expropriation et qui ne relèvent pas davantage du code de l'environnement.

Le livre II, qui traite des actes unilatéraux pris par l'administration, codifie, pour l'essentiel, l'état du droit existant, qu'il résulte de textes ou de la jurisprudence. Il en va notamment ainsi des règles de motivation (titre I<sup>er</sup>), ou encore des règles de publicité et d'entrée en vigueur des textes avec, s'agissant des collectivités territoriales, un renvoi aux dispositions correspondantes du code général des collectivités territoriales (titre II). Par ailleurs, pour la première fois, les obligations qui sont celles de l'administration en matière de dispositions transitoires sont inscrites dans un texte de niveau législatif. Les règles spécifiquement applicables aux décisions implicites sont quant à elles regroupées dans un titre unique (titre III). Dans un souci de simplification et de sécurité juridique, le code unifie, comme l'y invitait la loi d'habilitation, les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs (titre IV), en consacrant la règle jurisprudentielle en vertu de laquelle l'administration ne peut retirer un acte créateur de droits qu'à la double condition qu'il soit illégal et que le retrait intervienne dans un délai de quatre mois suivant son édicton. Seule l'abrogation des actes réglementaires et des décisions d'espèce, soumises au principe de mutabilité, reste en dehors de la nouvelle règle posée. Il résulte ici de l'exercice de codification une simplification notable de l'état du droit.

Le livre III comprend, pour l'essentiel, des dispositions, codifiées à droit constant, relatives à l'accès aux documents administratifs et à leur communication. Il s'agit principalement de dispositions issues de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, et notamment celles relatives au droit d'accès aux documents administratifs (titre I<sup>er</sup>), à la Commission d'accès aux documents administratifs (titre IV) et aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (titre III). Les dispositions relatives à la réutilisation, qui ont vocation à figurer dans le code (titre II), y sont, à ce stade, absentes, dans l'attente de la transposition de la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Le livre IV, qui traite du règlement des différends avec l'administration, reprend les principales règles jurisprudentielles régissant les recours administratifs (titre I<sup>er</sup>). Il recense par ailleurs l'ensemble des modes de règlements alternatifs des litiges : la médiation, la conciliation, l'arbitrage ou la transaction (titre II). Un renvoi est également fait aux dispositions régissant le Défenseur des droits. Ce livre rappelle, enfin, l'existence de voies de recours contentieuses (titre III).

Le livre V est dédié aux dispositions outre-mer. Le choix y a été fait – guidé ici aussi par un souci d'accessibilité de la règle – d'explicitier, par des dispositions expresses, les modalités d'application du code dans chacune des collectivités ultramarines.

Les dispositions du code qui revêtent un caractère législatif sont annexées à la présente ordonnance. Elles ont vocation à être fusionnées avec les dispositions réglementaires qui sont annexées au décret relatif à la partie réglementaire du code.

Comme le prévoient les articles 9 et 10 de l'ordonnance, le code entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, à l'exception des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, qui entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juin 2016. Le code fera d'ici là l'objet d'une large diffusion afin de permettre au public comme aux administrations de s'approprier ces règles nouvelles qui sont appelées à régir leurs relations quotidiennes.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.