

Recueil Dalloz 2000 p.575

La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ?

(à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Jacques Chevallier, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), Directeur du CERSA-CNRS

L'essentiel

L'innovation principale de la loi du 12 avril 2000 est d'ordre symbolique : alors que la relation administrative a été construite en France sur la base d'une claire distinction avec la relation politique, l'administré est désormais conçu comme un « citoyen », détenteur de droits vis-à-vis de l'Administration. Les conséquences concrètes tirées de cette promotion de la « citoyenneté administrative » restent, dans l'immédiat, limitées : elles consistent pour l'essentiel dans l'extension du droit à l'information de l'administré et dans le renforcement des garanties dont il dispose face à l'action administrative ; cependant, les pas accomplis dans ces deux directions ne sont pas négligeables.

Paradoxalement, la loi du 12 avr. 2000 (D. 2000, Lég. p. 221) l'est à plus d'un titre : alors qu'elle porte sur un thème par essence consensuel et s'inscrit dans la droite ligne de projets précédents, il a fallu près de deux ans, et pas moins de quatre lectures à l'Assemblée nationale et trois au Sénat, pour qu'elle soit adoptée ; alors que la simplicité est l'un de ses objectifs, elle se présente sous la forme d'un dispositif complexe, passant par une série de modifications apportées à des textes préexistants ; et alors que son ambition est vaste, comme le souligne son intitulé, elle apparaît comme un assemblage de mesures ponctuelles, extrêmement diverses par leur objet et dont la portée est variable. Ces paradoxes expliquent les appréciations divergentes qu'elle est appelée à susciter : on peut tout aussi bien déplorer l'absence de perspective d'ensemble que d'y voir un signe de réalisme et de pragmatisme d'un législateur préférant procéder par voie d'ajustements ; et la valeur ajoutée apparemment modeste du texte sur certains points contraste avec son caractère réellement novateur dans d'autres domaines.

1 - Le souhait que « l'Administration soit plus simple d'accès, plus rapide dans ses réponses, plus lisible dans son fonctionnement et surtout plus respectueuse des droits de ses interlocuteurs » (1) ne pouvait évidemment que susciter l'adhésion générale. La transformation du modèle classique de rapports avec les administrés, fondé sur la distance et l'autorité, figure depuis longtemps au rang des objectifs prioritaires des politiques de réforme administrative : au thème de la participation des années soixante, a succédé celui de la transparence, conduisant à l'adoption des grandes lois de la fin des années soixante-dix ; au cours des années quatre-vingt, c'est par la voie plus modeste de décrets (tels que le décret du 28 nov. 1983 relatif aux relations entre l'Administration et les usagers) et surtout par l'accent mis sur la qualité des prestations des services publics que cette transformation sera recherchée. La réforme de l'Etat et des services publics lancée par la circulaire Juppé du 26 juill. 1995 marque un retour à la voie législative : au-delà des efforts déployés par l'Administration pour rendre au public « le meilleur service possible », il apparaissait nécessaire de « compléter et d'enrichir le dispositif législatif demeuré inchangé depuis bientôt vingt ans » ; le projet de loi relatif à « l'amélioration des relations entre les administrations et le public » (ARAP) prévoyait ainsi un ensemble de mesures, en partie inspirées du décret de

1983, destinées à améliorer le traitement des demandes et des réclamations adressées à l'ensemble des administrations, tout en renforçant le rôle et les pouvoirs du Médiateur et en posant le cadre législatif indispensable au développement des « maisons des services publics ». Après deux lectures à l'Assemblée et une au Sénat, l'adoption définitive du texte sera cependant bloquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21 avr. 1997.

Ce blocage n'était pas synonyme d'abandon. Affirmant hautement sa volonté de « rapprocher l'Etat des citoyens », le Gouvernement Jospin annonçait dès le 5 nov. 1997 le dépôt d'un projet de loi visant à améliorer les « droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », dont les contours apparaissaient singulièrement proches du texte précédent : plus de la moitié des vingt-huit articles du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 13 mai 1998 n'étaient que la reprise du projet ARAP, sous réserve de diverses modifications ; la véritable nouveauté consistait dans l'adjonction d'un premier titre comportant un ensemble de « dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et à la transparence ». Le noyau dur de ce titre résidait dans les articles visant, conformément au souhait formulé par le Conseil d'Etat dès 1995 et à partir de ses propositions ²(2), à harmoniser les trois lois existantes en matière de transparence administrative. Tout en se situant dans le droit-fil du projet Perben, qui aurait été animé du « même esprit », le texte avait l'ambition d'aller plus loin, en apportant un certain nombre de prolongements qui avaient été souhaités au cours de la discussion parlementaire ; tous les orateurs se sont plu à relever l'existence d'une « volonté commune » de répondre aux nouvelles attentes des citoyens vis-à-vis des services administratifs ; cependant, ce consensus sur les principes et les objectifs de la réforme n'a pas suffi à lever les obstacles qui se sont multipliés au fil du processus.

2 - Déposé le 13 mai 1998 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi a d'abord été victime de l'encombrement de l'ordre du jour de l'Assemblée, au point qu'il a dû être retiré et transmis le 14 janv. 1999 au Sénat. Tout en se félicitant de la reprise des grandes lignes du projet ARAP et en exprimant son accord sur les orientations, la commission des lois n'en retiendra pas moins un ensemble d'amendements, portant notamment sur les premiers articles du projet, « regrettant que des mesures de pur affichage politique n'ayant guère de contenu normatif côtoient des dispositions apportant une réelle amélioration des procédures administratives » ³(3) ; le Sénat adoptera le projet ainsi modifié le 10 mars au terme d'un débat rapide et sans passion. La discussion à l'Assemblée nationale le 27 mai, sur la base du rapport Ledoux ⁴(4), qui aboutira au rétablissement de la plupart des dispositions modifiées ou supprimées par le Sénat, sera elle aussi sans passion, alors même que le Gouvernement présentera en séance une série d'amendements n'ayant pas de rapport avec l'objet du texte et concernant notamment le statut de certains agents non titulaires : en dépit de réactions de mauvaise humeur, ces amendements seront adoptés pratiquement sans débat. C'est alors que les oppositions auront tendance à se durcir : tandis que la majorité de l'Assemblée nationale déplorera « la conception très conservatrice des relations entre l'Administration et les citoyens adoptée par le Sénat » ⁵(5), celle du Sénat condamnera l'absence d'ouverture de l'Assemblée ; les secondes lectures faites par chacune des Assemblées ⁶(6) n'ayant rien donné et la commission mixte paritaire ayant échoué, de nouvelles divergences apparaîtront en troisième lecture ⁷(7), avant que l'Assemblée nationale ne tranche en dernière lecture le 22 mars. Près de deux ans auront donc été nécessaires pour faire aboutir un texte sur lequel un consensus paraissait exister au départ et alors que les désaccords entre les deux assemblées étaient en fin de compte peu nombreux ; paradoxalement, l'accord sur les orientations rendait plus aigu le débat sur le contenu concret.

3 - Au terme de ce parcours sinueux, la loi se présente comme un ensemble disparate : aux quatre titres originaires, dont l'architecture a été pour l'essentiel maintenue ⁸(8), s'ajoute en effet un titre cinq qui concerne la fonction publique et un titre six comportant une série de dispositions diverses ; cette méthode des « cavaliers législatifs » a été vivement dénoncée sur tous les bancs des deux assemblées, même si la nécessité des dispositions en cause n'était pas contestée. Beaucoup de ces articles artificiellement greffés sur un texte ayant un tout autre objet ne posaient pas de réel problème : le changement de dénomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint des communes (art. 31), la soumission des collaborateurs des cabinets des exécutifs locaux au contrôle de légalité (art. 32) ⁹(9), l'amélioration de la situation des

fonctionnaires bénéficiaires des pensions de retraite pour invalidité, notamment par la prise en compte des maladies de longue latence se déclarant après la retraite (amiante) et l'augmentation des majorations pour l'assistance d'une tierce personne (art. 33), la validation de décrets et de décisions individuelles concernant l'Office national de la chasse et le Conseil supérieur de la pêche (art. 36), la validation d'une liste d'aptitude de concours (art. 37) ainsi que d'examens de médecine (art. 38 et 39), l'extension des possibilités d'accès à la médecine du travail pour les médecins exerçant dans les services de médecine professionnelle et préventive des collectivités locales (art. 40) ou encore la prorogation du mandat des représentants au comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (art. 42)... ; même si elles donnent au texte l'apparence d'un « fourre-tout »⁴(10), toutes ces dispositions ponctuelles ont été adoptées sans difficulté par les deux assemblées.

Il n'en a pas été de même pour les art. 34 et 35 qui, non seulement ont fait l'objet de vives discussions, mais encore ont constitué un abcès de fixation ayant entraîné l'échec de la commission mixte paritaire. L'objet de ces deux articles était de tirer enfin les conséquences du célèbre arrêt *Berkani*⁵(11) par lequel le Tribunal des conflits, rompant avec la jurisprudence traditionnelle⁶(12) pour qui la qualité d'agent public était liée à la participation directe à l'exécution du service public, a posé le principe selon lequel tous les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont, quel que soit l'emploi qu'ils occupent, des agents contractuels de droit public, à condition toutefois que le service soit géré par une personne publique⁷(13) : l'intervention du législateur s'imposait en effet pour clarifier la situation des quelque quinze mille agents concernés au niveau de l'Etat et d'un nombre sans doute équivalent au niveau local ; la solution proposée par le Gouvernement, qui avait reçu l'avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat le 12 oct. 1998, mais défavorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 31 mars 1999, était de prévoir en faveur des agents en cause la possibilité d'un contrat de droit public à durée indéterminée, en leur laissant toutefois une possibilité d'option s'ils souhaitaient échapper aux règles contraignantes relatives au cumul. Cette possibilité n'était cependant offerte qu'aux personnels en place, exerçant les fonctions « du niveau de la catégorie C » d'entretien, de gardiennage ou de restauration, à l'exclusion des agents recrutés sur place pour concourir au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger.

Cette formule a suscité deux types de critiques au Parlement. D'une part, réservé devant « l'innovation juridique majeure »⁸(14) que constituait l'institution d'un contrat de droit public de durée indéterminée, le Sénat a cherché à préserver une faculté de choix pour les employeurs publics et surtout à faire prévaloir la formule d'un contrat à durée déterminée de trois ans renouvelable, solution considérée par le Gouvernement comme un « retour en arrière », en mettant « en situation de précarité des salariés qui, pour le moment, ont pour la plupart une situation stable »⁹(15). D'autre part, la restriction du champ d'application de la formule a été contestée : si la limitation aux agents de catégorie C a été acceptée au motif qu'ils seraient en pratique les seuls concernés, en revanche la situation des « recrutés locaux », auxquels il est fait appel pour assurer le fonctionnement de toute une série de services à l'étranger, a semblé beaucoup moins acceptable pour la majorité elle-même ; justifiée par des considérations financières, cette solution, conforme à ce qui avait été préconisé par le rapport Amiot¹⁰(16), est apparue discriminatoire. En définitive, le Gouvernement n'aurait fait qu'une transposition partielle de la jurisprudence *Berkani* en limitant son champ d'application. Le Gouvernement s'est cependant engagé à présenter dans un délai d'un an un rapport sur l'évaluation globale du statut de l'ensemble des personnels sous contrat travaillant à l'étranger.

4 - Le recentrage de l'analyse sur l'objet même du texte, c'est-à-dire les relations des citoyens avec les administrations, ne suffit pas à dissiper cette impression d'hétérogénéité. Hétérogénéité tenant d'abord à la structure d'une loi qui, à côté des deux grands blocs que constituent l'accès aux règles de droit et la transparence (titre 1) et les relations des citoyens avec les administrations (titre 2), comporte deux appendices, l'un relatif au Médiateur de la République (titre 3), l'autre aux maisons des services publics (titre 4). Hétérogénéité résultant aussi de la nature de dispositions dont la portée normative

est très inégale : pour le Sénat, les deux premiers articles sur l'accès simple et la codification étaient l'illustration de ce droit proclamatoire que le Conseil d'Etat a, en son temps, dénoncé ; et si l'Assemblée nationale s'est efforcée de parer à cette critique, en précisant le contenu de l'art. 2, le contenu normatif reste faible. Hétérogénéité découlant enfin du caractère plus ou moins innovateur du dispositif : à côté des articles qui s'inspirent d'un dispositif réglementaire préexistant (le décret du 28 nov. 1983) qu'ils se bornent à infléchir et à étendre, et des articles qui reprennent les solutions retenues par la jurisprudence ⁽¹⁷⁾, on trouve des mesures plus nouvelles, même si elles figuraient déjà dans le projet ARAP ; dans tous les cas, la forte influence exercée par le Conseil d'Etat, soit collectivement, soit par l'intermédiaire de certains de ses membres, explique l'accent mis sur certains points mais aussi certaines timidités ou absences ⁽¹⁸⁾. Cette forte hétérogénéité de la loi, le caractère fragmentaire des dispositions qui y figurent et le fait qu'elle procède le plus souvent par voie de modifications de textes préexistants font qu'elle ne saurait être considérée comme un « texte cadre », voire comme l'esquisse d'un code de procédure administrative non contentieuse, mais comme un texte pointilliste, caractérisé par l'addition de mesures ponctuelles.

Reste à savoir si de ce pointillisme ressort un dessin d'ensemble. Le texte est effectivement structuré autour d'un série de mots-clés qui sonnent comme des slogans et qui ont scandé les discours répétitifs tenus au Parlement au fil des lectures successives. Erigés en véritables axiomes n'appelant plus de véritable démonstration, ces mots forment la trame d'un véritable système symbolique qui tend à prendre le relais des mythes traditionnels sur lesquels l'Administration prenait appui pour asseoir sa légitimité : la circulaire Juppé du 26 juill. 1995 dressait une liste exhaustive de ces mots fétiches ou magiques - « qualité, accessibilité, simplicité, rapidité, transparence, médiation, participation, responsabilité » - servant de balises pour encadrer la nouvelle relation administrative ; la loi du 12 avril reprend très largement cette thématique ⁽¹⁹⁾, en l'articulant autour du concept central de citoyenneté, qui devient ainsi l'élément fédérateur et le principe de cohérence des nouveaux mythes administratifs, dont la compatibilité est loin de relever de l'évidence. Cette refondation de la relation administrative, par un véritable coup de force symbolique (I), n'a cependant, dans l'immédiat, que des effets limités : la citoyenneté administrative se traduit seulement en pratique par l'extension du droit à l'information administrative (II), ainsi que par le renforcement des garanties données à l'administré face à l'action administrative (III), qui relèvent d'une problématique en fin de compte assez classique ; cependant, le fait que la relation administrative soit désormais enchaînée dans une axiologie nouvelle ne saurait manquer d'avoir, à terme, des prolongements.

I - La refondation de la relation administrative

L'intitulé même de la loi du 12 avr. 2000 est lourd de significations et d'implications : il manifeste la volonté très claire et très explicite de refonder la relation administrative en l'adossant au thème de la citoyenneté ; c'est donc une représentation nouvelle de l'administré, celle de l'administré-citoyen, qui se profilait à travers une série de discours et d'initiatives concrètes, qui se trouve pour la première fois explicitement consacrée et officialisée. Répondant à un souci d'« affichage démocratique » ⁽²⁰⁾, cette formulation vise à conforter le bien-fondé de la réforme par la magie du verbe, en marquant sa spécificité par rapport au projet ARAP ; cependant, au-delà de cet aspect proclamatoire, voire incantatoire, elle constitue bien un tournant dont l'importance ne saurait être sous-estimée : les mots ne sont jamais indifférents et celui-ci moins que tout autre, alors que la citoyenneté est placée au centre des débats en cours sur le lien social et politique.

A - La promotion de la citoyenneté administrative

1 - Compte tenu de la logique d'« extraversion » qui domine son institution ⁽²¹⁾, l'Administration ne peut se passer d'une représentation de l'administré, qui constitue le référent ultime de son action ⁽²²⁾. Cette figure ne peut plus être celle de l'« assujetti », qui évoque le modèle classique de relations fondé sur l'unilatéralité, ni même celle du simple « usager », dans la mesure où celui-ci peut être un « usager captif » ⁽²³⁾, ce qui renvoie au modèle précédent. Le réformisme

administratif a donc été assorti de la production d'un ensemble de figures nouvelles de l'administré, qui se sont succédées au fil des trains de réforme : dans les années soixante, celle de l'administré-acteur, doté d'un pouvoir d'intervention dans la marche des services (d'où le thème de la participation) ; dans les années soixante-dix, celle de l'administré-partenaire, capable de se poser en interlocuteur des services (d'où le thème de la transparence) ; dans les années quatre-vingt, celle de l'administré-client, dont les services publics sont tenus de satisfaire les aspirations (d'où le thème de la qualité). Toutes ces figures restent cependant équivoques dans la mesure où la participation est souvent illusoire, le partenariat en trompe-l'œil et la clientèle manipulée : loin de s'exclure, elles agissent en surimpression, les réformes prises par référence à elles s'étant superposées les unes aux autres, en formant autant de strates successives ; d'où la représentation tremblée, hésitante, brouillée d'un administré devenu insaisissable.

Une nouvelle figure est apparue au cours des années quatre-vingt-dix : celle de l'administré-citoyen, figure intégrative puisqu'elle tend à absorber et à dépasser, en les intégrant, les figures précédentes. La référence au citoyen est explicite, dès le début de la décennie, dans les « chartes du citoyen » élaborées dans un certain nombre de pays européens (Italie en 1990, Royaume-Uni en 1991), qui rassemblent les principes essentiels auxquels doivent se conformer les gestionnaires publics (information et transparence, garantie des droits des administrés, simplifications et qualité du service, participation) ; en revanche, en France, même si le thème des « nouvelles citoyennetés » est largement présent dans le discours politique depuis 1981, l'Administration n'est pas alors directement concernée : la « charte des services publics » de 1992 reste elle-même d'inspiration très classique, en se bornant à énumérer les nouveaux principes complétant le régime traditionnel de service public. Un pas nouveau est franchi avec la réforme de l'Etat lancée par le gouvernement Juppé, qui tend à amalgamer les figures de l'usager et du citoyen : le document de travail de février 1996 parle tout uniment de « replacer l'usager au centre de l'Administration » et de « placer le citoyen au cœur du service public » (on attendait plutôt le contraire) ; les catégories d'usager et de citoyen sont donc dans un rapport paradigmique de substitution. Cependant, l'idée de codifier l'ensemble des droits des usagers-citoyens dans une charte qui figurait dans la circulaire du 26 juill. 1995 a été abandonnée. En se référant exclusivement aux « citoyens », alors que le décret du 28 nov. 1983 parlait des « usagers » et le projet ARAP du « public », la loi du 12 avril constitue donc bien un tournant.

2 - Ce tournant est aussi une rupture avec la conception traditionnelle de la relation administrative, qui a été construite en France sur la base d'une claire distinction avec la relation politique : citoyen dans l'ordre politique, l'individu devenait sujet dans l'ordre administratif ; il était tenu d'obéir aux commandements d'une Administration sur laquelle il était censé n'avoir nulle prise ⁽²⁴⁾. Sans doute, cette relation fondée sur un principe d'assujettissement avait-elle fait place, avec le développement de l'Etat providence, à d'autres types de rapports : en tant qu'usager, l'administré devenait le bénéficiaire des prestations fournies par les services publics ; mais l'absence de toute possibilité de discussion sur la consistance de ces prestations et les contraintes imposées par l'Administration pour leur consommation montraient qu'on se situait toujours dans le contexte traditionnel de sujétion. Cette distinction tranchée entre les deux faces (politique et administrative) de la relation à l'Etat tend à s'estomper : comme le souligne le rapport Ledoux, la logique démocratique ne se réduit pas à une forme de gouvernement « mais doit également inspirer une méthode d'administration respectueuse des droits de chacun » ; il s'agit donc de rompre clairement avec la conception de l'administré-sujet, en recentrant la question de la relation administrative autour des « droits des citoyens dans un Etat démocratique ».

Cette promotion du thème de la citoyenneté administrative s'inscrit dans un processus plus global de transformation de la citoyenneté ⁽²⁵⁾. Né avec la Cité antique, le concept de citoyenneté est réapparu à la Révolution avec une portée toute différente, dans la mesure où il est alors indissociable de la construction de l'Etat-Nation : conçue comme exclusive de tout autre lien d'allégeance politique, la citoyenneté est subordonnée à une condition de nationalité et cantonnée à l'exercice d'un ensemble de droits : droits politiques et plus généralement « droits civiques ». Cette conception traditionnelle se caractérisait en fin de compte par une grande rigidité : un seul espace de citoyenneté, l'Etat-Nation ; un strict encadrement

de l'accès à la citoyenneté, par le biais de la condition de nationalité ; un statut conçu de manière limitative, à travers les droits civiques. Une conception plus souple de la citoyenneté tend désormais à prévaloir, compte tenu de la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines : la citoyenneté devient une citoyenneté « active », impliquant une emprise réelle sur les choix collectifs, « élargie », par l'ouverture vers de nouveaux droits et de nouveaux bénéficiaires, « tolérante », en autorisant une marge plus grande de jeu, « éclatée », passant par divers lieux de sociabilité, « plurielle » enfin, parce que compatible avec plusieurs principes d'identification. La promotion de la citoyenneté administrative est indissociable de cette nouvelle configuration : effaçant la figure de l'assujetti, elle signifie que les administrés sont détenteurs de droits vis-à-vis de l'Administration ; elle montre aussi que la relation administrative comporte une dimension proprement « civique », en allant au-delà de la simple imposition de règles ou de la fourniture de prestations ; elle postule enfin que l'administré est impliqué dans le fonctionnement administratif, qu'il est tenu d'intérioriser un certain nombre de valeurs collectives (« civisme administratif », impliquant la lutte contre les « incivilités » génératrices d'incivisme). Bien entendu, cette conception de l'administré-citoyen n'est concevable qu'au prix de l'effacement de la condition de nationalité, les droits reconnus par la loi du 12 avril bénéficiant aux non-nationaux. Reste à savoir quelles traductions concrètes sont données dans la loi à cette problématique nouvelle.

B - Le contenu de la citoyenneté administrative

1 - La rupture introduite par la promotion de la citoyenneté administrative est en fin de compte avant tout d'ordre symbolique : sans doute s'agit-il, non plus « d'octroyer des droits à un administré, même sous le nom d'usager, mais de respecter ceux que détient le citoyen dans un Etat démocratique » (26) ; mais cette citoyenneté reste encore largement à construire. En l'espèce, elle se traduit exclusivement par l'extension du droit à l'information de l'administré et le renforcement des garanties face à l'action administrative. Ces mesures ne sont pas négligeables : la première condition d'un exercice effectif de la citoyenneté est en effet l'information et l'octroi à l'administré de ressources informationnelles est une condition nécessaire au rééquilibrage de la relation administrative. ; de même, les contraintes nouvelles imposées à l'Administration impliquent une meilleure prise en compte des aspirations du public. Plus important encore est le fait que ces différentes mesures s'appliquent à l'ensemble des « autorités administratives », c'est-à-dire aussi bien aux administrations de l'Etat (autorités administratives indépendantes comprises), collectivités locales, établissements publics à caractère administratif, organismes de sécurité sociale et autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif (art. 1er) : la citoyenneté administrative ne se divise pas et les citoyens doivent avoir les mêmes droits vis-à-vis de toutes les administrations, quel que soit leur statut, alors que le décret de 1983 ne s'appliquait qu'aux services et établissements publics de l'Etat, à l'exclusion de certains services comme les établissements pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse ; le référent de la citoyenneté permet ainsi de reconstituer l'unité de l'appareil administratif autour d'une logique commune. Les tentatives du Sénat visant soit à réduire l'application de ce régime commun, par report de l'art. 1er au début du titre 2, soit à l'étendre sur certains points (anonymat) aux services publics industriels et commerciaux, n'ont pas été couronnées de succès.

2 - L'absence de toute référence au thème de la participation, qui constitue pourtant l'un des éléments constitutifs d'une citoyenneté active qui n'est plus cantonnée à la seule désignation de représentants, constitue en revanche une des limites du texte. L'Administration apparaît en effet comme un des lieux privilégiés d'exercice de cette citoyenneté active : l'intervention dans la marche des services et dans la prise des décisions est en effet de nature à redonner aux citoyens une emprise sur la chose publique ; le développement de procédés de consultation directe du public, notamment au niveau local, la possibilité donnée aux différents intérêts de se faire entendre sont quelques-uns des leviers de cette démocratie participative. Or, la loi du 12 avril est totalement muette sur ce point. Le projet de loi contenait bien un art. 5 prévoyant une procédure de consultation obligatoire en matière d'ouvrage public, dans le cadre fixé par décret en Conseil d'Etat : vivement critiquée comme venant s'ajouter aux multiples dispositifs déjà existants (notamment l'art. 2, al. 3, de la loi du

12 juill. 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique), alors même que son champ d'application n'était pas clairement défini, cette disposition a été en fin de compte retirée ; une réforme d'ensemble a été annoncée sur la base de propositions que doit faire le Conseil d'Etat.

La loi du 12 avril comporte cependant deux articles qui ne sont pas indifférents au regard d'une conception active de la citoyenneté, en donnant aux contribuables des départements (art. 14) et des régions (art. 15) le droit d'exercer, par substitution, les actions en justice que ces collectivités auraient négligé d'exercer : introduits à l'Assemblée, à l'initiative d'A. Montebourg et R. Dosière, ces articles ne font qu'étendre une solution déjà prévue pour les communes ; l'autorisation requise de la part du tribunal administratif établit un garde-fou destiné à éviter les abus. Réservés vis-à-vis d'une procédure risquant d'aggraver la suspicion à l'égard des élus, certains parlementaires auraient souhaité un plus strict encadrement : la possibilité pour le contribuable d'obtenir que son mémoire soit examiné par les assemblées locales à l'occasion d'une session spéciale a été notamment critiqué, une courte majorité ayant conduit à son abandon pour le département... mais pas pour la région ; en revanche, l'amendement destiné à sanctionner les recours abusifs n'a pas été adopté. Ce même souci d'éviter les recours abusifs avait conduit le Sénat à adopter en première lecture un article additionnel imposant aux associations de protection de l'environnement la consignation d'une somme d'argent auprès des tribunaux administratifs lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir : visant à mettre fin à certaines dérives, cet article a été vivement critiqué à l'Assemblée comme contrevenant aux principes les plus élémentaires régissant l'accès à la justice ; l'extension du système à l'ensemble des associations, adoptée en seconde lecture au Sénat, a suscité des réactions tout aussi négatives et a été, en définitive, retirée.

La citoyenneté administrative ainsi proclamée ne trouve donc dans la loi qu'une traduction partielle ; cependant, les pas d'ores et déjà accomplis ne sont pas pour autant négligeables.

II - L'extension du droit à l'information

La reconnaissance en faveur de l'administré d'un droit à l'information a été l'un des acquis fondamentaux des grandes lois de la fin des années soixante-dix, relatives respectivement à l'accès aux fichiers informatisés (6 janv. 1978), l'accès aux documents administratifs (17 juill. 1978), les archives (3 janv. 1979) et la motivation des décisions administratives (11 juill. 1979) : l'information n'est plus une arme dont l'Administration fait librement usage et dont elle garde la maîtrise ; elle devient un bien collectif auquel tous peuvent avoir accès. Les administrés peuvent se prévaloir de dispositions juridiques explicites et positives, s'appuyer sur des institutions de protection et de sauvegarde et recourir à des procédures précises pour obtenir des services les informations qu'ils souhaitent. Le droit à l'information ainsi conquis constitue un élément fondamental de rééquilibrage de la relation administrative : l'asymétrie d'information est en effet le vecteur et le garant de l'unilatéralité ; doté de ressources informationnelles nouvelles, l'administré a désormais prise sur un appareil dont il peut connaître les faits et gestes. Néanmoins, la reconnaissance du droit à l'information n'a pas suffi à dissiper une opacité toujours renaissante : l'administré se trouve en effet aux prises avec un droit foisonnant et hermétique, qu'il est devenu de plus en plus difficile de connaître et d'assimiler, et avec un univers administratif de plus en plus complexe, dont la logique de fonctionnement lui échappe. La loi du 12 avril entend ouvrir à la citoyenneté de nouveaux horizons en facilitant l'accès au droit et en créant les conditions propices à une plus grande transparence.

A - Faciliter l'accès au droit

1 - L'insertion dans le projet de loi d'un art. 2 selon lequel « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent », dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, s'est heurtée aux vives critiques du Sénat : même si l'objectif ne pouvait qu'être approuvé, compte tenu de l'inflation des textes, une telle

disposition, dépourvue de tout contenu normatif, n'aurait pas eu sa place dans une loi ; c'était tromper les administrés que de leur faire miroiter une sorte de « droit créance » sur l'Administration, « droit à géométrie variable, au contenu non défini et dépourvu de sanction » (27). Aussi l'article sera-t-il purement et simplement supprimé par le Sénat en première lecture. Considérant que l'affirmation législative d'un tel principe n'était au contraire pas inutile, pour faire pièce aux réticences de certaines administrations ou collectivités locales, la clarté des règles de droit étant « une condition d'exercice de la citoyenneté », l'Assemblée nationale s'efforcera cependant de donner davantage de consistance à cet article, d'une part, en liant plus explicitement accès au droit et droit à l'information, par la reprise des termes de l'art. 1er de la loi du 17 juill. 1978, d'autre part, et surtout, en s'appuyant sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 déc. 1997 (28) pour faire de « la mise à la disposition et la diffusion des textes juridiques » une « mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ».

Si cette reformulation n'a pas suffi à lever l'opposition du Sénat, l'article a cependant trouvé un singulier renfort dans la décision du Conseil constitutionnel du 16 déc. 1999 (V. M.-A. Frison-Roche et W. Baranès, D. 2000, Chron. p. 361) qui a érigé « l'accessibilité » et « l'intelligibilité » de la loi en objectif à valeur constitutionnelle, l'égalité devant la loi et la garantie des droits pouvant être mises en cause si les citoyens ne disposent pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables : l'art. 2 est la traduction de cette exigence, aussi bien en ce qui concerne les collectivités locales que l'Etat ; la diffusion gratuite des données juridiques publiques sur internet, par l'intermédiaire de sites administratifs comme Légifrance, ne constitue qu'un des aspects du problème, dans la mesure où l'accès simple n'est pas sans incidence sur les conditions de production du droit. Néanmoins, l'affirmation d'un tel principe ne suffit pas à supprimer la complexité inhérente au langage du droit et partant la capacité très inégalement partagée d'en maîtriser les ressorts.

2 - La codification est conçue comme un des moyens privilégiés d'amélioration des conditions d'accès au droit. La formulation de départ de l'art. 3 qui, non seulement posait le principe et les modalités (à droit constant) de la codification des textes législatifs, mais encore prévoyait la réalisation avant la fin de la législature d'un programme très ambitieux (treize codes nouveaux à élaborer, huit à refondre), a suscité là encore des critiques au Sénat : même si l'opportunité de la codification n'était pas contestée, la formulation retenue aboutissait à un article de « pur affichage et dépourvu de portée normative », « l'injonction à légiférer » étant de surcroît contraire à la Constitution ; ce n'était pas par un article de loi mais par une « volonté politique » que la codification pouvait être effective. En effet, le processus de codification, spectaculairement relancé en décembre 1995 avec le programme général de codification adopté par la commission supérieure de codification et prévoyant l'élaboration de quarante deux codes dans un délai de cinq ans - programme avalisé par la circulaire du 30 mai 1996 et confirmé par le Gouvernement Jospin le 5 nov. 1997 -, sera bloqué du fait de l'encombrement de l'ordre du jour des Assemblées, les parlementaires ne manifestant pas au demeurant un enthousiasme démesuré devant un travail ingrat et très technique.

En définitive, le processus a été débloqué, avant même que les travaux parlementaires sur la loi du 12 avril soient achevés, par l'adoption de la loi n° 99-1071 du 16 déc. 1999 habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes (29). Du coup, la rédaction sera modifiée à l'initiative de l'Assemblée nationale : toute allusion à un programme précis de codification ayant disparu, l'art. 3 se borne à poser les principes généraux qui doivent encadrer la codification, et notamment le principe de codification à droit constant. Si la codification ne saurait avoir pour ambition de restaurer la systématique du droit, celui-ci étant voué dans les sociétés contemporaines à des ajustements constants, elle permet en revanche de faciliter l'accès au droit. Il reste que, au fur et à mesure que les codes se multiplient, des problèmes de plus en plus difficiles d'ajustement tendront à se poser.

Formulée sous couvert de principes de contenu très général, cette partie de la loi n'apporte rien de véritablement nouveau : la diffusion de l'information juridique est entrée dans une phase nouvelle avec le développement d'internet et le

processus de codification était engagé depuis plusieurs années ; et l'affirmation de tels principes se heurte tout à la fois aux contraintes inhérentes au langage juridique et aux inégalités socio-culturelles d'accès à l'information juridique. Les dispositions sur la transparence sont de nature différente.

B - Favoriser la transparence

La transparence va au-delà du simple accès au droit pour donner à l'administré prise sur le fonctionnement administratif : elle vise à rendre l'Administration moins opaque, à dissiper le brouillard qui l'entoure, à déchirer le voile qui la recouvre, à briser le mur de silence qui la protège ; elle implique la levée de la règle du secret, qui constitue la garantie ultime de la construction bureaucratique. Or, si les lois précitées ont eu incontestablement des effets positifs, elles n'ont pas suffi à faire de l'Administration cette « maison de verre » dont certains rêvaient : non seulement des zones étendues de confidentialité subsistent, mais encore la complexité d'un dispositif, formé de plusieurs textes ayant chacun sa logique propre, a généré une nouvelle opacité ; la loi du 12 avril entend donner une nouvelle impulsion à la transparence, en comblant certaines failles des textes et en opérant un indispensable travail d'harmonisation.

1 - La levée de l'anonymat prévue à l'art. 4 n'est pas une mesure nouvelle : une circulaire Fabius du 30 janv. 1985 a depuis longtemps prescrit aux ministres de s'assurer que les correspondances administratives indiquent clairement le nom de la personne chargée du dossier ainsi que l'adresse du service, et que le nom des agents soit apposé sur la porte de leur bureau ou sur le guichet où ils travaillent (30) ; et l'accusé de réception adressé à l'auteur d'une demande devait, aux termes de l'art. 5 du décret du 28 novembre 1983, mentionner le service chargé du dossier ou l'agent à qui l'instruction du dossier a été confiée, faute de quoi les délais de recours ne courraient pas. Néanmoins, ces mesures, qui avaient à l'époque été contestées par les syndicats comme risquant d'exposer les fonctionnaires à des attaques personnelles et de compromettre leur indépendance d'esprit (31), avaient été très diversement appliquées et ne concernaient dans tous les cas que les fonctionnaires d'Etat.

La loi du 12 avril étend cette obligation à l'ensemble des autorités administratives, mais pas aux services publics industriels et commerciaux comme le souhaitait le Sénat, et des processus administratifs : non seulement toute personne a le droit de connaître « le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne », tous éléments figurant sur les correspondances qui lui sont adressées, mais encore les décisions prises doivent comporter « outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci » ; seuls des motifs touchant à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes peuvent justifier l'anonymat. On peut se féliciter d'une « personnalisation », qui serait un facteur d'humanisation et rendrait possible l'établissement d'une « relation de confiance » entre l'Administration et les administrés, ou y voir une mesure d'ordre surtout symbolique, qui ne modifie pas réellement le contexte relationnel.

2 - La transparence administrative progresse à la faveur d'une redéfinition des conditions d'accès aux documents administratifs qui aboutit, conformément aux propositions émises par le Conseil d'Etat dans le rapport Combarnous du 22 mai 1997 joint en annexe à l'étude d'impact, à une meilleure articulation des lois de la fin des années soixante-dix. Le problème essentiel résidait dans la difficile coexistence entre deux dispositifs, l'un applicable aux fichiers informatiques, l'autre relatif à l'accès aux documents administratifs, gouvernés par des logiques différentes : alors que la loi du 6 janv. 1978, sous-tendue par le souci de protection des libertés individuelles contre les abus possibles de l'informatique, vise à contrôler strictement l'exploitation d'informations contenues dans les fichiers, celle du 17 juill. 1978 s'efforce de favoriser l'accès des administrés aux informations administratives, sous réserve de l'exigence de préservation d'une série de secrets ; et cette différence de perspectives se cristallise logiquement sur la question des « informations nominatives », non communicables à des tiers, informations conçues de manière extensive par la loi de janvier (« celles qui permettent, sous

quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent ») et la CNIL, et de manière plus stricte par la loi de juillet, la CADA et le Conseil d'Etat (le document nominatif étant celui qui porte une appréciation personnelle). D'où des appréciations divergentes selon que l'information demandée est, ou non, contenue dans un fichier.

La loi du 12 avril fait pencher la balance en faveur de la liberté d'accès, en procédant à un ajustement complexe des textes, comportant plusieurs éléments. Concernant d'abord la loi du 17 juill. 1978, elle supprime purement et simplement le principe posé par l'art. 1er selon lequel la liberté d'accès ne concerne que les documents « de caractère non nominatif » - mais en opérant dans l'art. 6 une nouvelle distinction entre les documents « non communicables » (I) et ceux qui « ne sont communicables qu'à l'intéressé » (II) : si la première catégorie ne subit guère de modifications, figurent dans la seconde des documents « dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle », ceux qui portent « une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable », ou encore font « apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice », ce qui reprend la jurisprudence de la CADA et du Conseil d'Etat. Concernant ensuite la loi du 6 janv. 1978, si l'art. 4 portant définition des informations nominatives n'est pas modifié, un nouvel art. 29-1 indique que les dispositions de la loi « ne font pas obstacle à l'application au bénéfice de tiers des dispositions de la loi du 17 juill. 1978 ... » et qu'en conséquence « ne peut être regardé comme un tiers non autorisé... le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs... ». Concernant enfin la loi du 3 janv. 1979 sur les archives, un nouvel art. 4-1 prévoit, pour les documents comportant des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés, l'existence d'un « tri » afin de déterminer les informations pouvant être conservées, parce que présentant un intérêt scientifique, statistique ou historique, et celles qui doivent être détruites, sous peine de pénalités (art. 6), compromis entre le « droit à la mémoire » et le « droit à l'oubli ». Ce réaménagement du dispositif dans un sens favorable au libre accès a été approuvé au Parlement. On peut cependant estimer qu'il aboutit à détruire l'équilibre sur lequel reposait la loi du 6 janv. 1978, équilibre tout entier fondé sur l'idée que les fichiers étaient constitués autour de certaines « finalités », justifiant à la fois un contrôle sur leur contenu, des possibilités d'accès pour les intéressés et l'interdiction d'accès des tiers ; et c'est ce même équilibre qu'on retrouve dans la convention du Conseil de l'Europe du 28 janv. 1981 et dans la directive 95/46 du 24 oct. 1995. Le nouveau dispositif implique qu'il n'y aura plus de protection des données nominatives enregistrées sur fichier de caractère « objectif », c'est-à-dire comportant des listes de personnes établies sur la base de certains critères (par exemple les bénéficiaires de l'aide sociale) : or ces listes vont tendre à se multiplier, en donnant du même coup la possibilité de reconstituer par croisement des « profils » ; et désormais n'importe qui pourra avoir accès à ce type d'informations. Corrélativement, la compétence de la CADA est étendue en matière d'accès aux documents contenus dans un fichier ou dans des archives publiques, ainsi que pour toute une série de documents dont l'accès est régi par des dispositions spécialisées (documents municipaux, listes électorales, rôles des contributions locales, listes de contribuables...) ; et sa fonction de proposition s'étend.

Si le droit d'accès aux documents administratifs est ainsi élargi, cela ne signifie pas pour autant une modification substantielle de la loi du 17 juill. 1978 : non seulement la liste des secrets protégés est maintenue, et étendue à la sécurité des personnes, mais encore certaines interprétations restrictives sont données, soit par confirmation de la jurisprudence, par exemple sur l'exclusion des documents inachevés ou préparatoires ou des avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, soit par infirmation, par exemple en ce qui concerne les lettres d'observations provisoires des Chambres régionales des comptes, l'instruction des réclamations adressées au Médiateur, les actes des Assemblées parlementaires ou encore les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé ; quant à l'exception au droit d'accès en cas de demandes abusives, elle ne fait que reprendre une jurisprudence connue. Le seul débat au Parlement a porté sur le point de savoir si toute autorité administrative détenant un document était tenue de la communiquer ou si cette obligation pesait seulement sur l'auteur de l'acte comme le souhaitait le Sénat : pour la majorité,

il s'agissait cependant de ne plus permettre les manœuvres dilatoires par lesquelles l'administré est renvoyé d'une administration à l'autre.

3 - Les dispositions relatives à la transparence financière sont de portée moindre, bien que le Sénat ait craint qu'elles n'entraînent une prolifération de contrôles et cherché à réduire leur champ d'application. D'abord, la loi étend à toutes les autorités administratives, et notamment aux établissements publics, l'obligation de publier leurs comptes. Ensuite, elle assortit l'octroi de subventions aux organismes privés d'une série d'obligations : passation d'une convention au-dessus d'un certain seuil, production d'un « compte rendu financier » communicable à toute personne en faisant la demande, dépôt des budgets, comptes, convention et comptes rendus financiers à la préfecture au-dessus d'un certain seuil. Enfin, elle donne valeur législative au contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes collectant des taxes parafiscales et l'étend à ceux qui sont habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire (art. 11). Corrélativement, les art. 12 et 13 cherchent à améliorer les conditions d'exercice du contrôle financier, en permettant l'échange d'informations entre le parquet des juridictions financières et celui des juridictions judiciaires.

De nouvelles avancées sont donc enregistrées dans la voie d'une transparence plus que jamais élevée à la hauteur d'un véritable « mythe » (32) : néanmoins, au-delà de sa force agissante, ce mythe révèle à l'épreuve du réel ses limites, la transparence ne pouvant aller jusqu'à faire de l'Administration une « maison de verre » ; et une certaine opacité apparaît indispensable au maintien d'« espaces de confidentialité ». La même ambivalence se retrouve en ce qui concerne l'action administrative.

III - L'amélioration du fonctionnement administratif

L'administré-citoyen n'a pas seulement droit à une information plus étendue mais encore à une action administrative efficace ; cette exigence apparaît indissociable des fondements mêmes de la légitimité administrative : placée « au service » du public, l'Administration est en effet tenue de répondre le mieux possible aux attentes de celui-ci. Or les lenteurs, les insuffisances et les carences administratives sont de plus en plus mal supportées par des administrés devenus exigeants et revendicatifs : l'Administration est désormais sommée de faire preuve d'efficacité et celle-ci se mesure à la qualité des prestations offertes. Néanmoins, cette idée d'efficacité n'est pas exempte d'incertitudes et de contradictions, comme en témoigne l'accent mis sur l'accélération de l'action administrative (33) : l'Administration ne doit pas être en effet seulement rapide mais aussi régulière, accessible et performante ; et la réalisation de ces impératifs pourrait être compromise par une rapidité excessive. Ces équivoques traversent le dispositif de la loi.

A - Les garanties procédurales

1 - Bien qu'elle ne comporte pas de volet relatif aux simplifications administratives, celles-ci ayant fait l'objet de mesures réglementaires (34), l'objectif de simplicité n'est pas pour autant absent de la loi du 12 avril. Il se traduit d'abord par l'unification des règles de preuve dans tous les cas où une date limite ou un délai est fixé pour effectuer une démarche quelconque auprès de l'Administration (présentation d'une demande, dépôt d'une déclaration, exécution d'un paiement, production d'un document) : désormais il est explicitement prévu (art. 16), si l'envoi a lieu par la poste, que « le cachet de la poste » fait foi ; mais un procédé télématique ou informatique homologué à cette fin peut aussi être utilisé pour établir la preuve de la date d'envoi (35). La loi généralise ainsi, conformément à la proposition du Médiateur, une règle qui était appliquée par l'Administration fiscale, mais non par exemple par les URSSAF. Cependant, l'Assemblée nationale s'est ralliée *in extremis* au point de vue du Sénat, en excluant l'application de cet article aux procédures régies par le code des marchés publics, au motif qu'elle aurait risqué de multiplier les cas d'annulation des opérations d'examen des offres.

Quelle que soit sa portée pratique, cette disposition est d'importance secondaire au regard des dispositions qui établissent un régime commun, largement inspiré des dispositions du décret du 28 nov. 1983, applicable à l'ensemble des demandes et réclamations, adressées aux autorités administratives de toute nature, y compris les recours gracieux et hiérarchiques (art. 18), contrairement à l'interprétation restrictive qui avait été donnée par le juge administratif au décret de 1983. Ce régime comporte la délivrance d'un accusé de réception (art. 19), dans les conditions fixées par décret : on sait que le décret de 1983 précise que cet accusé de réception doit mentionner le service ou l'agent en charge du dossier (cf. l'art. 4 de la loi du 12 avril), le délai à l'expiration duquel la demande sera acceptée ou rejetée, les délais et voies de recours ; ce même décret déterminera les cas dans lesquels l'autorité administrative pourra s'exonérer de cette formalité soit en raison de la « brièveté du délai », soit parce que la demande « n'appelle pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévus par les lois et les règlements ». Dans tous les cas, l'Administration n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives. A défaut de délivrance de l'accusé de réception, les délais de recours ne seront pas opposables à l'intéressé. Par ailleurs, l'art. 20 reprend l'obligation qui était prévue par l'art. 7 du décret de 1983 de transmission d'une demande mal orientée à l'autorité administrative compétente, en ajoutant l'obligation d'en avertir l'intéressé : alors que dans l'hypothèse d'une décision implicite de rejet le délai court à compter de la date de réception par l'autorité initialement saisie, dans le cas d'une décision implicite d'acceptation ce délai ne court qu'à la date de la réception par l'autorité compétente, différence de régime qui s'explique par la portée différente de la décision. Ainsi, les règles applicables à la réception des demandes sont-elles désormais identiques, que l'administré s'adresse à une administration d'Etat, à une collectivité territoriale ou à un organisme de sécurité sociale, en bénéficiant d'un ancrage juridique plus solide qu'en 1983.

2 - Le souci d'une plus grande rapidité des procédures administratives est illustré par la réforme du régime des décisions implicites, en suivant les orientations qui étaient celles du projet ARAP : constatant que, « à l'heure actuelle, aucun texte ne fait obligation aux administrations d'instruire et de répondre rapidement aux demandes ou réclamations qui leur sont adressées », l'exposé des motifs de ce texte soulignait que « nos concitoyens sont pourtant en droit d'attendre de leurs administrations un traitement sans délai de leurs demandes et une réponse rapide » ; le projet prévoyait donc, non seulement le raccourcissement à deux mois du délai dans lequel le silence gardé par l'Administration vaut décision de rejet, mais aussi l'extension des hypothèses inverses dans lesquelles le silence gardé vaut décision d'acceptation, hypothèses devant être fixées par décrets en Conseil d'Etat. Ces deux dispositions sont reprises par la loi du 12 avril, sous réserve de quelques inflexions. D'une part, la loi réduit à deux mois le délai au terme duquel le silence gardé par l'Administration vaut décision implicite, sauf lorsque « la complexité ou l'urgence de la procédure » justifient qu'un délai différent soit fixé par décret (art. 21). D'autre part, la loi consacre le principe suivant lequel ce silence vaut décision de rejet (36), mais en reconnaissant au pouvoir réglementaire, comme le Conseil d'Etat l'avait pour sa part admis (37), la faculté de lui donner dans certains cas valeur d'acceptation. Si le système de la décision implicite d'acceptation avait tendu à s'étendre, malgré les réactions souvent hostiles des services et du juge administratif (38), il était cependant peu concevable, comme il avait été un temps envisagé au cours de l'élaboration du projet ARAP, d'aller jusqu'à renverser la présomption traditionnelle ; aussi ce système ne sera-t-il introduit qu'au cas par cas ; et, dans tous les cas, il est exclu « lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle » s'y opposent (art. 22, al. 2).

La seule divergence entre le projet ARAP et la loi du 12 avril concerne le régime du retrait des décisions implicites d'acceptation : alors que le texte voté en seconde lecture le 27 mars 1997 par l'Assemblée nationale offrait la possibilité de retirer ces décisions sans condition de délai en l'absence d'information des tiers, remettant ainsi en cause une jurisprudence du Conseil d'Etat qui l'avait refusée en estimant que l'Administration se trouvait alors dessaisie (39), le texte limite les possibilités de retrait dans ce cas à un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision : une voie moyenne est ainsi adoptée, visant à permettre à l'Administration de revenir sur une décision illégale mais sans créer

pour autant une trop grande insécurité juridique. Le Sénat s'est efforcé sans succès de revenir au dispositif approuvé au printemps 1997, au nom du souci de protection des droits des tiers, puis d'élargir à quatre mois les possibilités de retrait pour illégalité. Comme dans le projet ARAP, la décision peut par ailleurs être retirée dans le délai du recours contentieux lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en oeuvre ou pendant la durée de l'instance contentieuse au cas où un recours a été formé.

Ce dispositif constitue incontestablement un facteur d'accélération, en réduisant le temps de réponse administrative et en permettant aux administrés de ne pas souffrir des lenteurs des processus de décision administrative. Néanmoins, cette accélération rencontre certaines limites : non seulement le raccourcissement du délai imparti à l'Administration pour répondre risque d'entraîner la multiplication des décisions implicites (40) et l'extension des décisions implicites d'acceptation risque de se faire au détriment des tiers, mais encore une trop grande précipitation nuit à la qualité des décisions. En transposant et en étendant, hors cependant les cas où il est statué sur une demande, le droit reconnu par le décret du 28 nov. 1983 pour tout administré de présenter des observations, écrites ou orales, ainsi que de se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix - sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, lorsque l'ordre public ou la conduite des relations internationales s'y opposent ou s'il existe une procédure contradictoire particulière -, l'art. 24 montre bien que la rapidité n'est pas la seule exigence, ni sans doute la plus importante ; et les implications d'un tel dispositif sont importantes, par exemple en ce qui concerne son extension aux établissements pénitentiaires.

L'accélération s'applique aussi à l'exécution des décisions juridictionnelles. Les délais fixés par la loi du 16 juill. 1980 afin d'assurer l'exécution rapide des condamnations péquuniaires prononcées contre les collectivités publiques sont réduits (art. 17) : deux mois au lieu de quatre pour l'ordonnancement des sommes auxquelles l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public a été condamné et quatre mois au lieu de six pour l'ordonnancement complémentaire, ces dispositions étant étendues aux décisions du juge des référés accordant une provision (41) ; ainsi le bénéficiaire pourra disposer plus rapidement des sommes d'argent qui lui sont dues.

La loi du 12 avril privilégie donc les exigences de simplicité et de rapidité de l'action administrative : il paraît difficile d'aller au-delà sans mettre en cause certaines des garanties fondamentales conquises contre l'arbitraire administratif ; et la procédure administrative non contentieuse ne saurait manquer de prendre en compte d'autres exigences. Ces garanties procédurales sont doublées de certaines garanties institutionnelles.

B - Les garanties institutionnelles

L'architecture administrative n'est pas sans incidence sur la relation administrative : le raccourcissement des circuits décisionnels et le rapprochement du niveau de décision des problèmes à résoudre, notamment par la déconcentration des responsabilités et l'octroi d'une plus grande autonomie de décision aux services gestionnaires, sont de nature à améliorer le traitement des problèmes ; ces conditions organisationnelles ne sont cependant abordées dans la loi du 12 avril qu'à travers deux aspects : la proximité et la médiation.

1 - Comme le projet ARAP, la loi du 12 avril contient un ensemble de dispositions relatives aux « maisons des services publics » (MSP). Plusieurs initiatives ont été prises en effet au cours des dernières années afin d'assurer aux administrés un service public de proximité, par la mise en place de structures polyvalentes : « points publics » en milieu rural (1994), « plates-formes » de services publics dans le cadre du pacte de relance pour la ville, « maisons des services publics » enfin, lancées à titre expérimental en août 1996 dans le cadre de la réforme de l'Etat (42) ; il s'agit dans tous les cas de regrouper en un seul lieu, un « guichet unique », divers services publics afin d'assurer leur maintien au plus près des usagers. Le titre

4 de la loi vise à donner un cadre légal à ces expériences. Réunissant un ensemble de services, la MSP est créée par une convention, approuvée par le préfet du département : cette convention définit les conditions générales de fonctionnement (cadre géographique, missions, modalités de désignation du responsable, prestations délivrées, modalités financières et matérielles...) dans le cadre qui sera précisé par décret ; à la différence du texte voté en 1997, il est prévu que la maison doit être constituée par au moins une personne morale de droit public, qu'elle ne peut employer que des agents mis à disposition et que son responsable est un fonctionnaire. Si la MSP se présentera le plus souvent sous la forme d'un simple regroupement fonctionnel de services, il se peut que son importance nécessite la création d'une personne morale, qui prendra alors la forme d'un Groupement d'intérêt public (art. 29). Enfin, le maintien d'un service public peut être assuré par l'intermédiaire d'une simple convention (art. 30), disposition qui donne un cadre juridique aux nombreuses agences postales (trois mille) installées pour la plupart en zone rurale. En dépit de certaines craintes exprimées concernant le risque d'un désinvestissement de l'Etat, d'un transfert de charges sur les collectivités locales ou encore d'un service public « à deux vitesses », la formule a recueilli une large adhésion au Parlement. Le débat a porté essentiellement sur le point de savoir comment articuler le nouveau dispositif avec celui qui avait été prévu à l'art. 30 de la loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire : alors que le Sénat souhaitait procéder par voie de compléments à la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 (D. 1999, Lég. p. 339), le ministre était fermement attaché à l'inscription dans la loi du 12 avril de MSP dont la création viserait, moins à l'aménagement du territoire, qu'à la simplification de l'accès aux services publics ; c'est en fin de compte une simple harmonisation avec le dispositif précédent qui a été opéré par l'art. 28.

2 - Le titre 3 enfin concerne la médiation à travers certains compléments apportés au statut du Médiateur de la République : extension du droit de saisine au profit du médiateur européen et des homologues étrangers ; institutionnalisation des délégués départementaux, qui ont succédé en 1986 aux « correspondants du Médiateur » apparus en 1978, et qui sont chargés d'apporter « les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations » (43) ; élargissement des compétences du Médiateur, avec l'octroi d'un pouvoir général de proposition et communication du rapport annuel devant les deux assemblées. Il s'agit sans doute de simples ajustements, qui ne modifient pas l'équilibre d'ensemble, comme aurait pu le faire un élargissement plus substantiel du droit de saisine souhaité par certains parlementaires ; ils traduisent cependant l'affermissement incontestable de l'institution, corrélatif au succès croissant du thème de la médiation.

La loi du 12 avril appelle donc des appréciations ambivalentes : porteuse d'incontestables innovations, à la fois symboliques, du fait de la promotion de la figure de l'administré-citoyen, et pratiques, elle se caractérise aussi par une redoutable complexité, une surprenante hétérogénéité et un évident pointillisme ; et le contraste entre l'affirmation emphatique de la citoyenneté administrative et les conséquences en fin de compte modestes qui en sont tirées (l'extension du droit à l'information et l'amélioration du fonctionnement administratif) peut engendrer une certaine déception. Néanmoins, le texte doit être envisagé dans une perspective dynamique : « pas » vers la réforme de l'Etat (44), dont il n'est qu'un des éléments, il est aussi porteur de potentialités nouvelles ; et la rupture affirmée avec la conception de l'administré-sujet ne saurait manquer d'avoir d'autres prolongements.

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Administration * Relation avec les citoyens * Loi du 12 avril 2000 * Citoyenneté administrative
* Droit à l'information

(1) E. Zuccarelli, JO Sénat, 10 mars 1999, p. 1385 ; JOAN, 27 mai 1999, p. 5096.

(2) Rapport Combarrous, Pour une meilleure transparence de l'Administration. Rapport sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits des citoyens en matière d'accès aux données publiques, La Doc. fr., 1997.

(3) Rapport J.-P. Amoudry, Sénat, 3 mars 1999, Doc. n° 248.

(4) Ass. nat., 19 mai 1999, Doc. n° 1613.

(5) C. Ledoux, Rapport, 17 nov. 1999, Doc. n° 1936.

(6) Sénat, 13 oct. ; Ass. nat., 23 nov.

(7) Ass. nat., 2 mars 2000 ; Sénat, 7 mars.

(8) Réserve faite de la suppression de l'art. 5 du projet sur la consultation en matière d'ouvrage public et de l'adjonction à l'initiative de l'Assemblée de deux articles (14 et 15) relatifs aux actions des contribuables.

(9) Amendement Gouzes adopté en seconde lecture à l'Assemblée le 23 nov. 1999 (JOAN, p. 10043) pour lever une équivoque créée par une disposition de la loi n° 99-586 du 12 juill. 1999 (D. 1999, Lég. p. 394) sur l'intercommunalité.

(10) P. Biarnes, JO Sénat, 13 oct. 1999, p. 5102.

(11) T. confl., 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes c/Conseil de prud'hommes de Lyon*, Lebon, p. 435, concl. Martin [] ; D. 1996, Jur. p. 598, note Saint-Jours [] ; AJDA 1996, p. 355, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux [].

(12) CE, 4 juin 1954, *Affortit et Vingtaine*, Lebon, p. 342.

(13) Précision importante apportée par T. confl., 3 juin 1996, *Préfet des Yvelines c/Conseil des prud'hommes de Saint-Germain-en-Laye*, Lebon, p. 541 [].

(14) Rapport Amoudry, Sénat, p. 61.

(15) E. Zuccarelli, JOAN, 2 mars 2000, p. 1482.

(16) Remis en mars 1999, ce rapport sur la situation des personnels de recrutement local du ministère des Affaires

étrangères recommandait l'« exclusion formelle » de tous les recrutés locaux du bénéfice des lois Le Pors et Perben.

(17) Le dispositif sur la transparence confirme pour l'essentiel la jurisprudence de la CADA et du Conseil d'Etat, à quelques nuances près.

(18) Le Conseil d'Etat s'est par exemple opposé à ce que le droit à l'information soit érigé en « liberté publique garantie par la loi », comme l'envisageait une première version.

(19) Le texte serait fondé sur les notions de « simplicité, transparence, rapidité et proximité » (rapport Ledoux, 7 nov. 1999, p. 6).

(20) E. Zuccarelli, JO Sénat, 10 mars 1999, p. 1385.

(21) Alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties », c'est-à-dire mises au service d'intérêts qui les dépassent.

(22) J. Chevallier, Regards sur l'administré, *in* M. Chauvière, J. Godbout (dir.), Les usagers entre marché et citoyenneté, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1992, p. 25 s.

(23) J. Chevallier, Figures de l'usager, *in* Psychologie et science administrative, PUF, 1981, p. 35 s.

(24) Il convient cependant de noter que, au XIXe siècle, les termes de « citoyens », « gouvernés » ou « administrés » sont employés indifféremment par la doctrine, le droit administratif étant alors conçu comme inséré dans le « droit politique ».

(25) J. Chevallier, Les transformations de la citoyenneté, Regards sur l'actualité, avr. 1999, p. 3 s.

(26) E. Zuccarelli, JO Sénat, 10 mars 1999, p. 1385.

(27) Rapport Amoudry, p. 12.

(28) *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, AJDA 1998, p. 363, concl. Combrexelle et note B. Nouel ¹⁰; D. 1998, Jur. p. 591, note Jorion ¹¹.

(29) D. 2000, Lég. p. 18. La première ordonnance de ce type, n° 2000-387 du 4 mai 2000, D. 2000, Lég. p. 233, concerne la partie Législative du code de justice administrative ; V. aussi Ord. n° 2000-912 du 18 sept. 2000 (JO 21 sept., p. 14783 ; D. 2000, Lég. p. 393) relative à la partie Législative du code de commerce, Ord. n° 2000-914 du 18 sept. 2000 (JO 21 sept., p. 14793) relative à la partie Législative du code de l'environnement et Ord. n° 2000-930 du 22 sept. 2000 (JO 24 sept., p. 15056) relative à la partie Législative du code de la route.

(30) Souhait déjà exprimé par une note Barre du 26 juin 1978.

(31) Dans un arrêt du 20 mai 1988, le Conseil d'Etat a cependant estimé qu'une note de service prise au sein du ministère des PTT, en application de cette circulaire, ne portait « aucune atteinte aux droits que les agents du service concernés tiennent de leurs statuts ».

(32) J. Chevallier, Le mythe de la transparence administrative, *in* Information et transparence administratives, PUF, 1988, p. 239 s.

(33) J. Chevallier, L'accélération de l'action administrative, RFD adm. publ., n° 84, oct-déc. 1997, p. 593 s.

(34) Le décret n° 98-1083 du 2 déc. 1998 a entendu relancer les actions menées en ce domaine, en prévoyant des « programmes annuels de simplification des formalités et des procédures administratives » établis par les différents ministères et revus par la « commission pour les simplifications des procédures administratives », dont la composition est modifiée.

(35) V. la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 (D. 2000, Lég. p. 187) relative à la signature électronique.

(36) Introduite par un décret de 1864 pour les recours gracieux auprès des ministres puis élargie par la loi du 7 juill. 1900, cette règle figurait dans le décret du 11 janv. 1965 suivant lequel « le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet ».

(37) En admettant la régularité des dispositions réglementaires ayant donné au silence gardé par l'Administration valeur d'acceptation (CE, 25 mars 1966, *Epx Richet*, Lebon, p. 233 ; 27 févr. 1970, *Cne de Bozas*, AJDA 1970, p. 232), le Conseil d'Etat s'était refusé à ériger cette règle de procédure en « principe général du droit », contrairement au Conseil constitutionnel (26 juin 1969).

(38) V. M. Monnier, Les décisions implicites d'acceptation, LGDJ, 1992. Selon l'étude d'impact, on compterait d'ores et déjà plus de quatre cents régimes d'autorisation tacite dans des domaines très divers.

(39) V. CE, 14 nov. 1969, *Eve*, AJDA 1969, p. 683, et RD publ. 1970, p. 784, note M. Waline. Dans l'arrêt *Mme de Laubier* du 24 oct. 1997 (AJDA 1997, p. 936), et RFD adm. 1998, p. 527, concl. Péresse ; D. 1998, Jur. p. 202, note J.-F. Brisson), le Conseil d'Etat avait estimé que, lorsque l'absence d'indication des voies et délais de recours a empêché les délais de courir, l'auteur de l'acte « ne saurait invoquer le bénéfice de ces dispositions pour retirer, de sa propre initiative, une décision individuelle créatrice de droits au-delà d'un délai de deux mois après sa notification ».

(40) Le Commissariat à la réforme de l'Etat estimait cependant que la majeure partie des décisions administratives sont prises dans les deux mois.

(41) V. la réforme de la procédure du réfééré administratif opérée par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 (D. 2000, Lég. p. 304).

(42) Le Fonds pour la réforme de l'Etat a financé 126 projets de création entre 1996 et 1998.

(43) En 1998, sur 45 628 réclamations adressées au Médiateur, 40 179 ont transité par eux.

(44) E. Zuccarelli, JOAN, 2 mars 2000, p. 1502.