

Dominique Maillard Desgrées Du Loû

**Droit des relations
de l'administration
avec ses usagers**

37681570

360

THÉMIS - DROIT PUBLIC

*Droit des relations de l'administration
avec ses usagers*

DOMINIQUE MAILLARD

DESGREES DU LOU

Professeur des Universités à l'Université d'Angers

*Droit des relations
de l'administration
avec ses usagers*



INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE DE FRANCE

D2



2002- 54609

THÉMIS

COLLECTION FONDÉE ET DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER



01240 2020 - 0
THÉMIS DROIT PUBLIC

SOUS LA DIRECTION DE DIDIER TRUCHET
Professeur à l'Université de Paris II

DOMINIQUE MAILLARD
DESGRÉES DU LOÛ

Professeur des Universités à l'Université d'Angers

RF
85

*Droit des relations
de l'administration
avec ses usagers*

ANNEXES UTILISÉES

INTRODUCTION

La défense de l'Etat et la
fonction publique
les normes du droit des relations
l'agencement du vocabulaire de
l'administration et
Objet et rôle de l'ouvrage.

TITRE I

ADMINISTRATION, USAGERS ET DÉFINITION CONCURRENTE

Chapitre I : La participation des usagers à l'exercice du pouvoir de l'Etat	39
Section I : La défense de l'Etat et la fonction publique	39
I.1 Défense de la sécurité publique	39
I.2 Défense de l'ordre public	39
I.3 Défense de l'Etat	40
I.4 Défense de l'ordre administratif	40
I.5 Défense de l'Etat et de l'ordre administratif	46
I.6 Défense de l'Etat et de l'ordre administratif et de l'ordre public	46
I.7 Défense de l'Etat et de l'ordre administratif et de la sécurité publique	48
Section II : La participation des usagers à l'exercice du pouvoir de l'Etat	51



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DL- 05.02.2002 04716

THÈMIS DROIT PUBLIC

sous la direction de Pierre Bourget
édité par l'Institut de Droit de Paris
et dirigé par Maurice Duverger

Dominique Maffrand

Désordres du droit

éditions des Presses de l'université de Paris

Droit des relations
de l'administration
avec ses usagers

ISBN 2 13 050937 1

Dépôt légal — 1^{re} édition : 2000, octobre

© Presses Universitaires de France, 2000
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

IV	Section 2 / <i>Les procédures contradictoires mentionnées au 1^{er} alinéa de l'article 8 de la loi du 21 novembre 1983 (art. 8) ou devant être instituées par la loi</i>	187
V	I / Les deux procédures contradictoires	187
VI	A Les deux personnes bénéficiant d'un statut légal différent	188
VII	B Les décisions concernées	189
VIII	C Les conditions d'application des procédures	191
IX	II / <i>Les modalités de choix des deux personnes bénéficiant d'un statut légal différent</i>	193
X	III / <i>Les modalités de consultation des deux personnes bénéficiant d'un statut légal différent</i>	195
XI	Section 3 / <i>L'examen particulier du dossier</i>	197
XII	I / <i>Les modalités de l'examen particulier du dossier</i>	197
XIII	II / <i>Mise en œuvre de la règle d'ordre de l'administration</i>	199
XIV	ABRÉVIATIONS UTILISÉES	XIII
INTRODUCTION		
1	La réforme de l'État et la modernisation de l'administration	2
2	Les sources du droit des relations entre l'administration et les usagers	15
3	Un glissement du vocabulaire : de l'administré à l'usager de l'administration	23
4	Objet et plan de l'ouvrage	29
TITRE I		
ADMINISTRATION, USAGERS ET DÉCISION UNILATÉRALE		
CHAPITRE I. — <i>La participation des usagers à l'exercice du pouvoir de décider</i>		
Section 1 / <i>La difficile acclimatation d'un principe de participation</i>		
39	I / Diversité de la participation	39
40	A Définition de la participation des usagers	39
41	B Statut et modalités de la participation	40
42	C Les objectifs de la participation	46
43	II / Les difficultés de la participation	48
44	A La difficulté théorique : participation et principe représentatif	48
45	B Les conditions pratiques d'une participation effective	51
46	Section 2 / <i>Le régime juridique des principales modalités de participation des usagers</i>	58
47	I / Les consultations indirectes des usagers	58
48	A Règles communes aux différentes consultations	58
49	B Règles particulières	64

II / Les consultations directes	71
A Les référendums consultatifs locaux	71
B Les enquêtes publiques	77
III / Une association approfondie à la préparation des décisions : la concertation	80
A Concertation dans les actions ou opérations d'aménagement	81
B La concertation organisée par la Commission nationale du débat public	85
CHAPITRE II. — La demande présentée à l'administration et la naissance de la décision	91
Section 1 / Caractères généraux de la demande	93
Section 2 / Exigences particulières imposées aux usagers	96
I / Règles de délai	96
II / Règles de forme et de procédure	98
III / Exigence de qualité du demandeur	100
Section 3 / Les suites de la demande	101
I / Les conséquences de la demande sur la procédure administrative non contentieuse	102
A Transmission des demandes mal dirigées	102
B Accusé de réception des demandes	104
C L'administration face aux demandes ne respectant pas les règles de formes et de procédure	108
II / Les conséquences de la demande sur la décision à intervenir	112
A Délimitation de la saisine de l'administration	112
B Portée temporelle de la saisine de l'administration	117
C Naissance d'une décision expresse ou tacite	131
CHAPITRE III. — Les garanties procédurales protectrices des usagers	159
Section 1 / Le principe des droits de la défense	162
I / La consécration juridique du principe par le Conseil d'État et par le Conseil constitutionnel	162
II / Le champ d'application des droits de la défense	165
A Les mesures concernées	165
B Les décisions exclues du champ d'application	170
III / Le contenu des droits de la défense	174
A L'information de l'intéressé	175
B La défense de l'intéressé	182

Section 2 / <i>Les procédures contradictoires instituées par le décret du 28 novembre 1983 (art. 8) ou devant être instituées par la loi</i>	186
I / Les deux procédures contradictoires	187
A Les personnes bénéficiaires	188
B Les décisions concernées	189
C Les conditions d'application des procédures	191
II / L'inapplication des procédures contradictoires	193
Section 3 / <i>L'examen particulier du dossier</i>	197
I / La portée de la règle	197
II / Mise en œuvre de la règle	199
A Décisions concernées	199
B Examen particulier du dossier et régularisation	201
CHAPITRE IV. — L'obligation d'exécuter les décisions administratives	205
Section 1 / <i>L'exécution forcée</i>	207
I / Un procédé exceptionnel d'exécution	207
II / L'action d'office	208
A Hypothèses de l'action d'office	208
B Conditions de la régularité du recours à l'action d'office	210
C Sanction de l'illégalité de l'action d'office	212
III / L'exécution par voie de justice	213
A Action devant les juridictions judiciaires	213
B Action devant les juridictions administratives	214
Section 2 / <i>Le sursis à l'exécution et la suspension provisoire d'exécution</i>	216
I / Les procédures juridictionnelles actuelles de sursis et de suspension provisoire	216
II / Le projet de loi du 17 mars 1999	219
III / La suspension de ses propres décisions par l'administration	221
A Suspension des actes réglementaires	221
B Suspension des décisions non réglementaires	221
CHAPITRE V. — La disparition de la décision	225
Section 1 / <i>Les décisions administratives créatrices de droits</i>	233
I / Actes créateurs de droits intangibles et actes créateurs de droits précaires	233

II / Hypothèses et exemples de décisions créatrices de droits	236
III / Les actes non créateurs de droits	238
Section 2 / <i>La disparition rétroactive par le retrait</i>	240
I / Le retrait possible ou impossible	241
A Pour quels motifs le retrait peut-il être prononcé ?	242
B Quand le retrait est-il possible ?	247
C L'impossibilité absolue de retrait d'une décision administrative	256
D Qui peut décider le retrait ?	259
E Les formes et les procédures de retrait	260
II / Le retrait obligatoire	262
Section 3 / <i>La cessation des effets pour l'avenir par l'abrogation</i>	265
I / Effets de l'abrogation	265
II / L'abrogation des décisions réglementaires	267
A La faculté d'abroger	267
B Abrogation expresse ou implicite	268
C L'obligation d'abroger	270
III / L'abrogation des décisions non réglementaires	275
A Étendue du pouvoir d'abrogation d'office	276
B Obligation d'abroger les décisions illégales en cas de demande .	279
CHAPITRE VI. — <i>Les sanctions infligées aux usagers</i>	281
Section 1 / <i>La notion de sanction administrative</i>	285
I / Définition de la sanction administrative	285
II / Diversité des sanctions administratives	292
Section 2 / <i>L'insertion du pouvoir de sanction de l'administration dans l'ordre juridique</i>	294
I / La constitutionnalité des sanctions administratives	294
II / Sanctions administratives et garanties stipulées par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	299
III / La compétence en matière de création des sanctions administratives	301
Section 3 / <i>Le régime des sanctions administratives</i>	305
I / Les règles relatives au cumul de sanctions	306
II / Éléments de procédure	309
III / La proportionnalité de la sanction	312

TITRE II	456
LA RECHERCHE DE LA TRANSPARENCE	
CHAPITRE I. — La motivation et la communication des motifs des décisions administratives	319
Section 1 / <i>La motivation des décisions administratives</i>	320
I / Le principe de l'absence d'obligation de motiver sans texte exprès et le correctif jurisprudentiel	321
A L'absence de motivation sans texte	321
B L'obligation jurisprudentielle de motivation	325
II / Le champ d'application de l'obligation de motiver selon la loi du 11 juillet 1979	327
A Administration et public au sens de la loi de 1979	329
B La motivation des décisions individuelles défavorables	330
C Décisions individuelles dérogatoires	335
III / Le régime de la motivation	337
A Le contenu, la forme et le moment de la motivation	337
B La sanction du défaut de motivation	349
C Les exceptions à l'obligation de motiver les décisions	350
D La motivation et les décisions implicites	351
Section 2 / <i>La communication des motifs</i>	353
CHAPITRE II. — Transparence et fichiers	359
Section 1 / <i>Champ d'application de la loi</i>	362
Section 2 / <i>La Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	367
I / Une autorité administrative indépendante	367
II / Aperçu des missions et des moyens d'action de la CNIL	369
A Les responsabilités de la CNIL dans le domaine de l'information	370
B La concertation avec les usagers	371
C Les moyens préventifs de contrôle du respect de la loi	372
D Le contrôle des traitements et fichiers déjà mis en œuvre	376
E La participation de la CNIL à l'action répressive	378
Section 3 / <i>Les relations entre l'administration et les usagers liées à l'existence d'un traitement ou d'un fichier</i>	380
I / Les principes généraux de l'usage de l'informatique	380
II / La protection des usagers lors de la collecte des informations nominatives	381

III / Les droits des usagers à l'égard des fichiers et traitements automatisés existants	385
A Le droit de s'opposer à un traitement ou à un fichage d'informations nominatives	387
B Le droit à la curiosité	390
C Le droit d'accès et le droit connexe de rectification	390
Section 4 / <i>Les relations des personnes privées avec la CNIL en raison de leurs propres fichiers et traitements automatisés</i>	400
I / Les traitements automatisés privés présumés dangereux	401
A Déclaration préalable à la CNIL	401
B Mise en œuvre après délivrance d'un récépissé de déclaration	403
II / La déclaration de fichiers conformes à des normes simplifiées	405
CHAPITRE III. — La communication des documents administratifs	407
Section 1 / <i>La reconnaissance d'un droit d'accès aux documents administratifs</i>	408
I / La loi du 17 juillet 1978 et l'abandon du secret des documents administratifs	408
A La communication des documents administratifs avant la loi de 1978	409
B La nouveauté de la loi de 1978	410
II / La CADA, pièce maîtresse du dispositif	413
III / La combinaison des régimes de communication des documents administratifs	416
IV / Étendue de la liberté d'accès aux documents administratifs	418
A Les documents administratifs communicables	418
B Les documents administratifs non communicables ou dont la communication est restreinte à l'intéressé	427
Section 2 / <i>L'accès aux documents administratifs dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978</i>	439
I / Une liberté exercée en principe sans condition d'intérêt	440
II / La concrétisation du droit d'accès aux documents administratifs	443
A La saisine de l'autorité compétente	444
B Formulation de la demande	445
C Les modalités de l'accès aux documents administratifs	449
III / Droit d'accès et droits connexes	452
Section 3 / <i>Les difficultés rencontrées dans la communication des documents administratifs</i>	454
I / Demande de documents inexistant ou disparus	454
II / Le refus de la communication	455

208	III / La procédure de contestation du refus	456
209	A La saisine de la CADA	456
210	B L'intervention de la CADA, pour avis	457
211	C Les suites de l'avis	458
212	D Le contentieux de la communication des documents administratifs	459
220		
221		
222		
223		
224	TITRE III	
225		
226	LE RÈGLEMENT DES LITIGES EN DEHORS DU JUGE	
227		
228		
229	CHAPITRE I. — Le recours au médiateur de la République	465
230		
231	Section 1 / Une institution indépendante pour résoudre les difficultés : le médiateur de la République	465
232	I / La conception d'ensemble de l'institution	465
233	II / Une autorité indépendante	471
234	A La nomination du médiateur	471
235	B Les éléments statutaires de l'indépendance	472
236	C La discussion sur la nature juridique du médiateur de la République et le contrôle contentieux sur ses actes	473
237	III / Les collaborateurs du médiateur	476
238	Section 2 / Les interventions du médiateur	479
239	I / La résolution de difficultés individuelles	481
240	A La compétence du médiateur de la République	481
241	B Procédure	483
242	C Les pouvoirs du médiateur de la République	486
243	II / La participation à l'exécution des décisions de justice	489
244		
245	CHAPITRE II. — Les recours administratifs	493
246		
247	Section 1 / Des recours administratifs	493
248	I / La notion de recours administratif	493
249	A Définition	494
250	B Les liens entre les recours administratifs et les recours contentieux	496
251	C Distinctions des recours administratifs et d'autres demandes	499
252	D Vers une évolution de la notion de recours administratif	502

II / Les différents types de recours administratifs	506
A Recours à l'autorité de tutelle, recours hiérarchique, recours gracieux	506
B Recours de droit commun, recours spécial, recours obligatoire, procédure particulière	508
Section 2 / <i>Règles relatives à la présentation des recours administratifs</i>	518
Section I / Conditions de recevabilité des recours de droit commun	520
II / Conditions de recevabilité des recours spéciaux	522
Section 3 / <i>Les suites du recours administratif</i>	525
I / L'instruction du recours	526
A Obligation d'examiner la réclamation	526
B L'administration est saisie du dossier existant	528
C Règles de procédure à suivre après un recours administratif	529
II / La décision prise sur recours administratif	534
A Forme de la décision prise sur recours	534
B Satisfaction de la demande	535
C Le rejet pur et simple du recours	538
D La régularisation	539
E La fixation de la position de l'administration	542
III / L'effet de la décision prise sur recours sur l'existence de la décision initiale	543
A La substitution de décision	544
B Le principe de l'absence de substitution	546
IV / La date à laquelle l'autorité doit se situer pour statuer et les motifs de sa décision	548
A La distinction traditionnelle des décisions créatrices de droits et non créatrices de droits	549
B Vers un renversement des solutions jurisprudentielles	552
Annexe	555



Abréviations utilisées

Abréviations pour citer les périodiques, recueils de jurisprudence et autres sources documentaires

Abréviations pour citer les périodiques, recueils de jurisprudence et autres sources documentaires	
AN	Assemblée nationale
<i>AFDA</i>	<i>Arrêts fondamentaux du droit administratif</i> , M. Monin, Éd. Ellipses, 1995
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>AIJC</i>	<i>Annuaire international de justice constitutionnelle</i>
<i>AJ</i>	<i>L'actualité juridique, droit administratif</i>
<i>AJPI</i>	<i>L'actualité juridique, propriété immobilière</i>
<i>ALD</i>	<i>L'actualité législative Dalloz</i>
<i>Bull. civ.</i>	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (chambres civiles)</i>
<i>Bull. crim.</i>	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre criminelle</i>
<i>Bull. IIAP</i>	<i>Bulletin de l'Institut international d'administration publique</i>
C. ou c.	code
<i>CCC</i>	<i>Les cahiers du Conseil constitutionnel</i>
chr.	chronique
<i>CJEG</i>	<i>Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz</i>
<i>D</i>	<i>Recueil Dalloz</i>
<i>DH</i>	<i>Recueil Dalloz hebdomadaire</i>
<i>DP</i>	<i>Recueil Dalloz périodique</i>
<i>Doc. parl.</i>	<i>Document parlementaire</i>
doct.	Doctrine
<i>Dr. adm.</i>	<i>Droit administratif</i>
<i>Dr. soc.</i>	<i>Droit social</i>
<i>EDCE</i>	<i>Études et documents du Conseil d'État</i>
<i>GADD</i>	<i>Les grands arrêts du droit de la décentralisation</i> , Éd. Dalloz
<i>GADU</i>	<i>Les grands arrêts du droit de l'urbanisme</i> , Éd. Dalloz
<i>GAJA</i>	<i>Les grands arrêts de la jurisprudence administrative</i> , Éd. Dalloz
<i>Gaz. Pal ou GP</i>	<i>La gazette du Palais</i>
<i>GDCC</i>	<i>Les grandes décisions du Conseil constitutionnel</i> , Éd. Dalloz
<i>GDJDA</i>	<i>Les grandes décisions de la jurisprudence, droit administratif</i> , Éd. PUF
<i>JO</i>	<i>Journal officiel</i>
<i>JCA</i>	<i>Jurisclasseur administratif</i>
<i>JCP</i>	<i>La Semaine juridique, Jurisclasseur périodique</i>
La Doc. franç.	<i>La Documentation française</i>

<i>LPA</i>	<i>Les Petites Affiches</i>	506
<i>Quot. jur.</i>	<i>Le quotidien juridique</i>	
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public et de la science politique</i>	
<i>Rec.</i>	<i>Recueil des décision du Conseil constitutionnel ou Recueil des décisions du Conseil d'État (recueil Lebon)</i>	
<i>Rev. adm.</i>	<i>La Revue administrative</i>	
<i>Rev. sc. crim.</i>	<i>Revue de sciences criminelles</i>	508
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>	
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>	518
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>	
<i>RISA</i>	<i>Revue internationale de sciences administratives</i>	520
<i>RJE</i>	<i>Revue juridique de l'environnement</i>	522
<i>RPDA</i>	<i>Revue pratique de droit administratif</i>	
<i>RTDE</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>	525
ou <i>Rev. tr. dr. eur.</i>		
<i>RTDH</i>	<i>Revue trimestrielle des droits de l'homme</i>	526
<i>RTDSS ou RDSS</i>	<i>Revue trimestrielle de droit sanitaire et social</i>	526
<i>S</i>	<i>Recueil Sirey</i>	528

Lorsqu'une décision citée est publiée dans un des recueils de jurisprudence (« grands arrêts » ou « grandes décisions »), aucune référence bibliographique supplémentaire n'est donnée.

Jurisprudence

<i>CAA</i>	Arrêt d'une cour administrative d'appel	535
<i>Cass. ch. Mixte</i>	Arrêt de la Cour de cassation, chambre mixte	
<i>Cass. civ.</i>	Arrêt de la Cour de cassation, chambre civile	
<i>Cass. crim.</i>	Arrêt de la Cour de cassation, chambre criminelle	
<i>Cass. soc.</i>	Arrêt de la Cour de cassation, chambre sociale	
<i>CC</i>	Décision du Conseil constitutionnel	
<i>CE</i>	Arrêt (ou avis) du Conseil d'État	
<i>CE ass.</i>	Arrêt (ou avis) du Conseil d'État (assemblée du contentieux)	
<i>CE sect.</i>	Arrêt (ou avis) du Conseil d'État (section du contentieux)	
<i>CEDH</i>	Cour européenne des droits de l'homme	
<i>CJCE</i>	Cour de justice de la Communauté européenne	
<i>TA</i>	Jugement de tribunal administratif	
<i>TC</i>	Arrêt du Tribunal des conflits	

Introduction

Le présent glossaire a pour objectif de faciliter la compréhension des termes et expressions utilisés dans le langage courant et dans les textes de référence en matière d'administration. Il a été élaboré à partir d'une analyse de la littérature existante sur l'administration et ses usagers, en particulier les études de cas et les analyses théoriques. Il a également été influencé par les travaux de chercheurs et praticiens français et internationaux dans le domaine de l'administration publique. Les termes sont classés par thèmes, et chaque entrée comprend une définition, une explication détaillée et des références bibliographiques supplémentaires. Le glossaire vise à fournir une base solide pour l'étude et la pratique de l'administration publique, tout en soulignant les défis et les opportunités qui sont rencontrés dans ce domaine.

1. — La recherche de l'harmonie entre l'administration et ses usagers. L'administration, cible facile pour les auteurs littéraires (Balzac, déjà, avec sa *Physiologie de l'employé*, 1841), et les humoristes, surtout lorsqu'elle est confondue avec ses agents, n'a pas toujours bonne presse. Bornée, autoritaire, bureaucratique, paresseuse, incohérente, sont des épithètes souvent entendues à son propos. Brutale, aussi ; inhumaine, parfois. « Maladministration, mésadministration, peu importe le mot, écrit un ancien délégué du médiateur, pourvu que l'on s'entende bien sur la réalité de la chose. En parler, ce n'est pas faire le procès des services publics ; c'est simplement prendre acte d'une réalité vécue quotidiennement et difficilement évitable car elle est un des produits normaux de tout appareil bureaucratique... Ce que les usagers peuvent reprocher aux services publics, ce n'est pas l'émergence de cas de maladministration, c'est leur persistance » (P. Riposte, *La maladministration aujourd'hui*, RFAP, 1988, p. 9). Un autre auteur demande : « Qui n'a pas ressenti, au cours de sa vie, telle ou telle forme de maladministration ? Qui n'a pas vécu, par exemple, la forme la plus classique : l'attente devant un guichet de l'administration ? Qui peut se dire à l'abri d'une atteinte à sa liberté lors d'une "rafle" policière suivie d'établissements de fiches, faisant des interpellés des "suspects permanents" ? », avant d'évoquer d'autres formes, plus subtiles, de la maladministration, d'en livrer une phénoménologie et une analyse juridique (P. Sabourin, *Recherches sur la notion de maladministration dans le système français*, AJ, 1974.396).

Ces critiques sont souvent relayées par les hommes politiques qui y trouvent parfois la matière d'un discours électoral escamotant leurs propres responsabilités. La bureaucratie, pourtant nécessaire à la stabilité des États, y compris en démocratie, est en accusation. Sa pathologie

est ressentie plus sûrement que ses bienfaits. A. Mathiot a identifié les quatre maladies principales dont elle peut souffrir : « Les manies..., la myopie..., la paranoïa..., la frigidité » (A. Mathiot, *Bureaucratie et démocratie*, *EDCE*, 1961, p. 17 et s.). En outre, les administrations publiques sont critiquées pour la masse de leurs budgets de fonctionnement – avec l'image du fonctionnaire budgétivore, quand ce n'est pas celle du fonctionnaire gréviculteur –, la pression fiscale qu'elle implique pour les alimenter et la ponction corrélative sur des fonds qui seraient, *a priori*, mieux employés ailleurs au gré de l'initiative privée.

L'administration n'attise pas que la méfiance ou la critique ; elle sait aussi faire parler d'elle en bien. La reconstruction du pays et son développement spectaculaire, après la seconde guerre mondiale, ont été l'œuvre des français... et de l'administration. La France, longtemps colbertiste, admire volontiers les grands commis de l'État. L'administration a attiré et attire encore de nombreux candidats aux concours administratifs qui, aspirant à devenir fonctionnaires, ont pour la plupart l'« esprit du service public ». L'image de l'administration et de ses agents est toute de *contrastes* que révèlent périodiquement des sondages d'opinion. Les Français peuvent être fiers de leurs services publics et les trouver routiniers, voire pas assez soucieux de l'intérêt général. Ressentis comme indispensables à la cohésion sociale, l'administration et les services publics sont aussi critiqués : leur fonctionnement et la réglementation qu'ils mettent en œuvre sont présentés comme autant de frein au dynamisme économique et à la croissance. C'est pourquoi le thème de la réforme de l'administration et du renouveau des services publics donne lieu à de multiples recherches, expériences et réalisations concrètes. Nombres de textes législatifs ou réglementaires s'en inspirent depuis la deuxième moitié du siècle dernier, en s'insérant dans un vaste mouvement français de réforme de l'État et des rapports de pouvoirs, alors même que ce mouvement existe également hors de nos frontières.

La réforme de l'État et la modernisation de l'administration

2. — Assurément, l'équilibre des rapports entre l'administration et les usagers est au cœur d'une réflexion nourrie et d'une production juridique intense, dont les manifestations se succèdent sur des plans diffé-

rents et remontent le cours des décennies jusqu'à la seconde guerre mondiale (v. par ex., A. B., Un projet de Commissariat général à la réforme administrative en 1953, *Rev. adm.*, 1996.585 ; L. Delbez, Quelques réflexions sur la réforme administrative, *Mélanges A. Mestre*, Sirey, 1956, p. 157). Plus largement, c'est la modernisation de l'État, ou sa réforme, qui est en cause (L. Rouban, J. Ziller, De la modernisation de l'Administration à la réforme de l'État, *RFAP*, 1995, n° 75, p. 345). Des ministères aux noms divers et d'autres organismes publics ont été successivement chargés de la mener à bien. Ainsi, en 1962, apparaît au gouvernement un ministre d'État chargé de la réforme administrative. Le ministre de la Fonction publique sera souvent en charge de ces questions.

Dans les dernières années du xx^e siècle, les gouvernements dirigés par Alain Juppé (1995 à 1997) en font un axe majeur de leur politique. Dès le 26 juillet 1995, A. Juppé signe une importante circulaire, relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics ; celle-ci enclenche un nouveau processus de modernisation à partir de cinq objectifs. Le Premier ministre note à propos du deuxième objectif (« mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens »), que « la réforme de l'État n'a en vérité pas d'autre raison d'être ». Les quatre autres objectifs (clarifier les missions de l'État et le champ des services publics ; changer l'État central ; déléguer les responsabilités ; rénover la gestion publique) « n'ont d'autre but que de permettre à l'État et aux services publics de mieux servir nos concitoyens ». Un comité interministériel et un commissariat à la réforme de l'État sont créés (*D.*, n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au commissariat à la réforme de l'État). Créés pour une durée de trois ans, ils sont remplacés – mais en définitive, pérennisés – par un comité interministériel pour la réforme de l'État et une délégation interministérielle à la réforme de l'État (*D.* du 8 juillet 1998). Le gouvernement Juppé a le temps de déposer un projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public au parlement. L'accord sur un texte commun aux deux assemblées était en vue lorsque l'édifice fut anéanti par la dissolution de l'Assemblée nationale le 21 avril 1997.

La tâche sera reprise par le gouvernement suivant. Dirigé par M. Jospin, ce gouvernement comprend lui aussi un ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation. Reprenant nombre d'acquis de la discussion parlementaire sur le projet de loi ci-dessus évoqué et amplifiant le travail réalisé par le précédent.

dent gouvernement, M. Jospin dépose un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, mais tarde à pouvoir le faire adopter. Néanmoins, les deux assemblées sont d'ores et déjà d'accord sur un certain nombre d'articles et sur quelques principes, en sorte que ce projet sera utilisé dans les développements de ce manuel et présenté comme « la future loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » (sur l'état initial du projet de loi, v. Assemblée nat., *Doc. parl.*, n° 900, 11^e législature ; Sénat, *Doc. parl.*, n° 153, session ordinaire 1998-1999)¹.

3. — *Les différents domaines de la réforme de l'État.* Tout montre que l'administration, à condition d'être entraînée par une volonté politique forte, est capable de se rénover. Du point de vue de leurs instruments, les politiques de réformes sont très diverses, car elles peuvent se traduire par des lois, des règlements, ou de simples (et nombreuses) circulaires. Se coulant dans ces différents cadres juridiques, la modernisation ou la réforme de l'État regroupe depuis longtemps *plusieurs domaines qui tous, de près ou de loin, ont trait aux rapports de l'administration avec les usagers*. À côté des structures de l'État, les modalités de gestion des services publics et les rapports entre l'administration et les usagers ont été l'objet de réformes nombreuses et quelquefois très importantes, dans un mouvement continu et qui semble sans fin. Toutefois, il se produit à certains moments des prises de conscience de la nécessité de relancer la réforme. On l'a vu avec le gouvernement d'Alain Juppé à propos de la réforme de l'État. Mais il faut aussi rappeler que M. Rocard a accéléré le mouvement de réformes en lançant sa politique dite de renouveau des services publics par une communication au Conseil des ministres du 22 février 1989, immédiatement suivie par la publication de la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JO*, 24 février 1989, p. 2526). Il faut aussi mentionner l'adoption, lors du Conseil des ministres du 18 mars 1992, d'une charte des services publics, qui ne prit cependant pas la forme d'un document à diffuser auprès du public (v. *Le Monde* du 19 mars 1992 ; *Rev. adm.*, 1992.148). Quoique le Conseil d'État en parle avec distance comme d'un « sous-produit de la politique de renouveau des services publics » (Conseil d'État, *Rapport annuel*

1. Depuis la composition de ce livre, la loi a été définitivement adoptée. Pour des raisons techniques, il a été impossible d'en tenir compte autrement que par un renvoi aux dispositions pertinentes de cette loi, reproduites en fin de volume. Voir les extraits de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *infra*, p. 555 et s.

pour 1993, *Considérations générales, « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? »*, *EDCE*, 1994, n° 46, p. 69), cette charte entendait replacer les usagers au cœur du service public. Il est vrai qu'elle ressemblait bien peu à une « charte » et beaucoup à un catalogue d'intentions ou de projets, en cours d'exécution ou à mettre en œuvre. Elle mêlait le général et le particulier, étant par ailleurs un bon exemple de ce que suppose une entreprise d'amélioration des relations entre l'administration et le public : à côté d'une réflexion sur les principes gouvernant ces relations, il ne faut jamais oublier le détail. On s'apercevra alors que la réforme de l'État, comme le renouveau des services publics qui en est un élément, ne passe pas toujours par des innovations d'une portée considérable et visibles par tout un chacun. Beaucoup d'améliorations sont imperceptibles pour la plupart des individus qui ne se sont pas heurtés auparavant aux difficultés qui viennent à être aplanies. Qu'est-ce qu'un non-commerçant, par exemple, connaît des obligations d'un commerçant vis-à-vis de l'administration ?

Le texte de la charte des services publics est révélateur des préoccupations nouvellement apparues concernant l'efficacité des services publics et les principes qui doivent inspirer les agents dans leurs rapports quotidiens avec les usagers. Par exemple, la charte assignait aux ministres de veiller à assurer le respect de « principes d'action » à l'égard des services publics : le principe d'adaptation, les principes de transparence, de responsabilité, de simplicité, d'accessibilité, de confiance, de fiabilité. Les usagers devaient aussi être appelés à plus de participation, les administrations devant engager un « partenariat » avec eux, par la création de « conférences d'usagers ». Une partie de la Charte présentait 89 mesures concrètes nouvelles à mettre en œuvre, concernant aussi bien l'amélioration des conditions d'accueil dans les services d'urgence des hôpitaux, l'adoption d'indicateurs de mesures de l'efficacité du service public de l'éducation nationale que la préparation des schémas départementaux de services publics par les préfets, dans les départements ruraux. La charte prévoyait également les modalités de l'évaluation des actions entreprises et la préparation d'un rapport annuel. Bien qu'elle ait été présentée comme un instrument permanent pour l'action et l'évaluation de l'action, les changements de gouvernements lui furent fatals. Ainsi, les conférences d'usagers ne verront pas le jour. Cependant, le mouvement de recherche de l'amélioration des services publics, passant par des réformes d'envergures plus ou moins importantes, ne s'arrêtera pas.

4. — *Les institutions politiques et les institutions administratives sont repensées et perfectionnées.* L'adoption d'une nouvelle constitution (Constitution du 4 octobre 1958) a marqué la volonté de restaurer l'État. Progressivement, ensuite, ont été réaménagées les structures administratives, des points de vue suivants : nombre des structures intervenant dans l'administration du pays, nature de ces structures, répartition et modalité d'exercice des compétences. Une première extension du pouvoir de décision confié au préfet est intervenue avec les décrets du 14 mai 1964. La volonté d'alléger la tutelle sur les collectivités locales a été perceptible dès 1970. Le choix de la *décentralisation* a été résolument fait en 1982, comportant notamment l'érection de la région en véritable collectivité territoriale (effective en 1986) et une répartition des compétences entre l'État et les collectivités décentralisées (loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, suivie d'autres textes législatifs). En ce qui concerne l'administration de l'État, un choix complémentaire a été fait en faveur de la *déconcentration* (loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République ; décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration). Un important décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles pose une nouvelle règle de compétence (art. 1^{er}, al. 1) : « Les décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'État, à l'exception de celles concernant les agents publics, seront prises par le préfet. » Cette compétence préfectorale de principe connaît cependant des exceptions, soit générales (D, n° 97-12106 du 29 décembre 1997) soit spécifiquement prévues par décret pour les décisions relevant de chaque ministère (deux décrets prévoiront par ministère les décisions qui demeurent du ressort ministériel, d'une part, celles qui sont déconcentrées au profit d'une autre autorité que le préfet, d'autre part). Deux importants trains de décrets ont été pris les 19 et 24 décembre 1997, accompagnés d'une circulaire du 24 décembre 1997. Celle-ci souligne que sont intéressées environ 600 procédures déconcentrées de décision, représentant annuellement plusieurs centaines de milliers de décisions. Les ministres ne conservent plus qu'un pouvoir exceptionnel de décision, dans des limites fixées par des décrets du 19 décembre 1997 (v. P. Fraisseix, *La déconcentration des décisions individuelles*, *AJ*, 1999.113).

La réforme des institutions administratives, en effet, va de pair avec celle de la répartition des compétences. La décentralisation et la

déconcentration appliquent, en définitive, un *principe de subsidiarité* selon lequel les échelons administratifs supérieurs ne doivent intervenir qu'en ce qui concerne les missions qui ne peuvent pas être mieux accomplies à un niveau inférieur. Cela aussi implique une *conception particulière des rapports entre administrations et usagers*, individus et entreprises. Non seulement ces réformes rapprochent de lui le pouvoir de décision mais elles permettent un meilleur contrôle démocratique (notamment par la décentralisation, qui fait intervenir des organes élus).

5. — Modernisation des méthodes. La modernisation de l'État n'a pas porté que sur les structures administratives et leurs compétences. Elle a aussi suscité des actions de type *managérial* dans l'organisation et le fonctionnement des services publics. L'ouverture du pays à la concurrence, interne et internationale, visant notamment les activités de l'administration (travaux et marchés publics, services publics) sous l'impulsion de la commission européenne surtout à partir des années 80, a imposé de poursuivre la rénovation des méthodes d'administration et de l'organisation de nombreux services publics engagée depuis longtemps.

1 / Il s'est agi non seulement de rendre les services publics moins coûteux mais aussi d'améliorer leur efficacité, ce qui profite globalement aux usagers. Les moyens choisis ont évolué. L'État a d'abord placé sa confiance dans les seuls comités techniques paritaires, introduits en 1946 dans le statut de la fonction publique afin de permettre aux agents publics d'intervenir dans la gestion des tâches qui leur sont confiées. Puis, il a accordé sa confiance aux sommets de l'administration pour imposer des réformes impliquant les agents (avec la « direction participative par objectifs »). L'introduction de méthodes de travail et de gestion proches de celles de l'entreprise privée a été ressentie comme une nécessité, expliquée dans le rapport Nora sur les entreprises publiques (La Doc. franç., 1967). Les études sur le management public se sont multipliées et ont débouché sur des pratiques nouvelles, souvent ponctuelles. On a alors incriminé les pesanteurs engendrées par le statut de la fonction publique, les procédures et la comptabilité publiques.

L'introduction de nouvelles méthodes de décision, la « rationalisation des choix budgétaires », le développement de la planification puis la contractualisation de l'exécution du plan, le développement de l'informatisation des tâches ont précédé la reconnaissance du fait que les agents publics ont un rôle à tenir pour atteindre l'objectif de

modernisation de l'administration. Leur adhésion à cet objectif devait être suscitée et leur participation à sa mise en œuvre favorisée, par la création de cercles de qualité et l'institution de projets de service (v. notamment circulaire du Premier ministre, du 23 février 1989 ; circ. du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations : *JO*, 9 juin 1998 ; v. aussi, J. Chevallier, *Les fonctionnaires et la modernisation administrative, Rev. adm.*, 1993.5). Le ferment de la rénovation des méthodes et des comportements est ainsi mis à l'œuvre au sein même de l'administration. Un cercle de qualité est une réunion qui doit permettre à toutes les catégories d'agents de proposer des améliorations de leur travail afin de mieux satisfaire les usagers. Le souci de se rapprocher des méthodes en vogue dans le secteur privé est patent. Des cercles de qualité apparaissent pour la première fois dans l'administration publique française à partir de mars 1985, résultant des initiatives de la direction départementale de l'équipement de l'Orne, de la caisse primaire d'assurance maladie du Val-de-Marne, de la pharmacie centrale des hôpitaux de Paris et de la direction opérationnelle des télécommunications d'Angers. En 1986, le ministère de l'Économie, des Finances et des Privatisations met en place une « mission qualité pour la France » (*sic*). Le gouvernement dans son ensemble, sous l'impulsion de Jacques Chirac, entreprend une « démarche qualité » (*sic*) pour les services publics (l'expression, hélas, a encore cours). Bien que le ministère de la Fonction publique ait estimé à 3 000 le nombre des cercles de qualité existant dans les administrations de l'État en 1988, le succès apparut mitigé à certains observateurs (v. S. Trosa, *Les stratégies de qualité dans trois pays : France, Royaume-Uni et Australie, in L'administration à l'écoute du public* [Colloque OCDE, 1994], Les Éditions de l'OCDE, 1996, p. 307). Néanmoins, cette recherche de la qualité ne sera pas abandonnée et les initiatives locales seront encouragées. Le ministère chargé des Réformes administratives en assurera la diffusion auprès des autres services de l'État concernés.

2 / Complémentaire de l'approche managériale dans la modernisation de l'administration, l'évaluation fait aussi son apparition avec un décret du 22 janvier 1990, relatif aux mécanismes, procédures et institutions liées à l'évaluation des politiques publiques. Le décret (modifié par un décret du 7 juin 1990) institue un comité interministériel de l'évaluation, un fonds national de développement de l'évaluation et un conseil scientifique de l'évaluation (S. Trosa, *Un premier bilan de l'expérience française, RFAP*, 1993, n° 66, p. 241). Le dispositif

d'évaluation sera réformé par le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, qui abroge le décret de 1990 (*JO*, 20 nov. 1998, p. 17531). Dorénavant, un conseil national d'évaluation travaille avec l'aide du commissariat général du plan. Ensemble, ils élaborent un programme annuel d'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs. Ce programme est arrêté par le Premier ministre et publié au *Journal officiel*. Les délais d'études sont raccourcis. Le commissariat général du plan propose au Premier ministre les suites à donner aux évaluations en ce qui concerne l'Etat et favorise le développement de l'évaluation au sein des ministères. Ce dispositif coexiste avec celui qui a été établi pour son compte par le Parlement, à partir de la loi du 14 juin 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (*JO*, 15 juin 1996, p. 8911).

3 / La modernisation des administrations publiques n'est pas une préoccupation purement française. Au même moment, et pour des raisons qui leur appartiennent en propre (d'où l'idéologie de la concurrence et les convictions libérales n'étaient pas absentes), nos partenaires européens et d'autres entreprenaient également une modernisation de leur appareil administratif, passant souvent par la privatisation d'activité de service public et la réduction de l'engagement de l'Etat dans la société et l'économie (on a pu évoquer « Le cas britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle », article critique de V. Wright, in *RFAP*, 1995.355) mais aussi, corrélativement, par le souci d'améliorer la satisfaction des usagers et d'en mesurer la réalité. On trouvera, par exemple, au Royaume-Uni, le programme *Next steps* (1988), qui a introduit la définition de *normes de services publics* et induit la création d'une centaine d'organismes publics nouveaux chargés d'accomplir des tâches jusque-là noyées dans les tâches générales des ministères et le programme *Citizen's charter* (1991), visant, en particulier, à rendre les services publics (réorganisés au cours des années précédentes et souvent concédés au secteur privé) plus réceptifs aux besoins des usagers, plus respectueux de leurs personnes et résument les méthodes antérieurement mises en pratique pour assurer le développement de « normes » de qualité (v. P. Kéraudren, Les réformes récentes dans le *Civil Service* britannique : des « *Next Steps* » à la « *Citizen's Charter* », *RFAP*, 1992.699 ; G. Turton, Réalisations présentes et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service. Les programmes axés sur la qualité du service au Royaume-Uni, in *L'administration à l'écoute du public* [Colloque OCDE, 1994], Les

Éditions de l'OCDE, 1996, p. 65) ; on citera aussi le programme *Reform 88*, aux États-Unis. Cette politique devait se prolonger en France dans le cadre plus vaste de la modernisation (ou la réforme) de l'État.

6. — *La modernisation* passe également par une *approche nouvelle des relations directes entre l'administration et ses usagers*. L'histoire en a été retracée sous l'angle de leur *amélioration* (B. Delaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945, LGDJ, 1993), thème qui est parfois explicitement repris à son compte par le législateur (v. par ex., la 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). Elle s'insère dans un programme politique plus vaste de réforme des rapports sociaux et d'une rénovation du rapport des hommes avec l'autorité publique.

L'évolution générale des mentalités et des modes de vie rendait cette rénovation nécessaire. Les élévations des niveaux de vie et culturel des français, le développement du mouvement consumériste et des associations de défense diverses, ont émoussé les habitudes d'administrés et favorisé la contestation. Les responsables politiques annoncent une « nouvelle société » (déclaration de politique générale de J. Chaban-Delmas, Premier ministre en 1969), pressentent une « société libérale avancée » (V. Giscard d'Estaing, président de la République de 1974 à 1981), prétendent « changer la vie » (F. Mitterrand, président de la République de 1981 à 1995). Ils veulent « jeter les bases d'une «nouvelle citoyenneté», c'est-à-dire d'un pouvoir exercé autrement... Nous donnerons aux citoyens, dit M. Pierre Mauroy, aux usagers, aux consommateurs, les moyens de participer, vraiment, à l'organisation de leur vie quotidienne » (P. Mauroy, Premier ministre, à l'Assemblée nationale, le 9 juillet 1981 ; v. aussi P. Mauroy, exposé des motifs du décret du 28 novembre 1983, cité *infra*).

Cette nouvelle conception des relations entre les usagers et l'administration a amené les pouvoirs publics à les considérer sous les angles suivants : meilleur contrôle de l'administration et protection des usagers, transparence de l'administration et de son action, participation des usagers et simplification. Plusieurs perspectives sont d'ailleurs réunies quelquefois dans un même texte ou une même institution. Quelques exemples montreront la diversité des chapitres figurant dans ce titre de la réforme de l'État.

7. — Sous l'angle du *contrôle* de l'administration et de la *protection* des usagers, on peut citer l'institution du Médiateur, en 1973 ; la loi sur la création de fichiers automatisés d'informations nominatives et sur l'accès aux informations contenues dans ces fichiers, en 1978, avec la création d'une commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Une meilleure exécution des décisions de justice par l'administration est recherchée par une loi de 1980 (loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative). La loi du 10 juillet 1991 crée une Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ; v. P. Kayser, La loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 et les écoutes téléphoniques, *JCP*, 1992.I.3559 ; L.-E. Pettiti, Les écoutes téléphoniques et le droit français, *AJ*, 1992.35).

8. — Sous celui de la *transparence* de l'action administrative, les initiatives sont nombreuses. L'administration cesse d'être le lieu du perpétuel secret. On peut distinguer des efforts permettant à chacun en particulier d'accéder à une meilleure information le concernant ou devant satisfaire sa curiosité — c'est l'information due à une personne précise ou demandée par une personne précise — et des efforts en vue d'assurer une meilleure information générale du public — c'est l'information délivrée au public à l'initiative de l'administration. Diverses institutions et diverses procédures répondent ainsi à l'un ou l'autre de ces deux objectifs.

1 / Des lois sont adoptées, concernant la motivation des décisions administratives (1979), réformant les archives (1979), établissant la liberté d'accès aux documents administratifs (1978, avec aussi la création d'une commission de contrôle de l'administration : la commission d'accès aux documents administratifs : CADA). Bien qu'elle fasse intervenir une action contentieuse, il faut aussi mentionner la Commission consultative du secret de la défense nationale, créée par la loi du 8 juillet 1998 (v. C. Guettier, Une nouvelle autorité administrative indépendante : la Commission consultative du secret de la défense nationale, *LPA*, 22 janv. 1999, p. 5), car elle relève du même souci de limiter le secret administratif.

2 / Le souci d'apporter des informations pratiques et juridiques aux usagers a conduit à développer le renseignement administratif, délivré par l'administration. La création du centre interministériel de renseignement administratif (CIRA), intervient dès 1959 (*D.* du 7 janvier 1959). Après une déconcentration du service en régions (1978), on

parlera des CIRA. Les CIRA sont un service du Premier ministre, dont l'activité principale est l'information administrative par téléphone (puis également par Minitel). Une connexion au réseau Internet permet aujourd'hui de trouver des réponses aux problèmes les plus fréquemment rencontrés par les neuf CIRA qui sont répartis sur toute la France (Bordeaux, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Toulouse). Ils ont pour mission de renseigner par téléphone les usagers sur les droits auxquels ils peuvent prétendre, les démarches à accomplir, les obligations à respecter. Le recours au service est anonyme. Chaque CIRA se présente comme un guichet unique : la capacité d'information des CIRA est interministérielle. Dès 1959, la mission du CIRA est aussi « d'indiquer aux administrations les points sur lesquels une amélioration des relations avec le public ou une simplification des formalités se révéleraient nécessaires ».

Par ailleurs, de nombreuses administrations ont créé leur propre centre de renseignements, qu'il s'agisse de ministères ou d'établissements publics. Un bon exemple d'efficacité est donné par l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), créé en 1970 au sein du ministère de l'Éducation nationale, dont l'activité de documentation est diffusée par les centres d'information et d'orientation (CIO), les inspections académiques, les universités, les lycées... Citons également le service d'information et de diffusion (SID), placé auprès du Premier ministre, créé en 1976. Sur un plan plus général, on notera la création de la direction de la documentation française auprès du Premier ministre (crée en 1944, rénovée en 1976) dont l'activité documentaire est très importante. Une commission de la coordination de la documentation administrative (CCDA) a été créée en 1971.

Enfin, la diffusion d'informations par le gouvernement et les administrations de l'État par Internet a été organisée et s'est rapidement développée (v. circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de communication ; circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion de données juridiques sur les sites Internet des administrations ; circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'Internet ; circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État).

Voir, d'une part, <http://www.admifrance.gouv.fr> ; d'autre part, <http://cira.admifrance.gouv.fr>.

9. — Sous le signe de la *participation*, on citera les réformes de l'enquête d'utilité publique et d'une façon générale des enquêtes publi-

ques (respectivement décret du 14 mai 1976 et loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques à la protection de l'environnement), l'institution d'un référendum consultatif local (loi du 6 février 1992).

10. — La *simplification* des relations entre l'administration et les usagers a suscité, quant à elle, l'intervention de lois, décrets et circulaires, très souvent issus de *programmes de simplification* qui se succèdent depuis si longtemps que le filon paraît inépuisable. Procédures faisant intervenir l'usager, formalités, formulaires, échanges d'informations : tout peut être rénové, simplifié. Les mesures sont en fait de portées très variables. Elles passent pourtant presque toujours par de longues procédures de préparation. Bien souvent, elles ne sont pas spectaculaires. Elles relèveront, par exemple, du domaine de l'organisation des services, se borneront à faciliter les démarches à accomplir aux guichets. Un élément de la vie courante aussi simple que l'usage de la carte bancaire dans les services publics (pour payer l'hôpital, son passeport, sa vignette automobile, etc.) demande une impulsion politique... et des crédits d'équipements en terminaux, ce qui ne se réalise qu'à partir du deuxième semestre de 1998. Quelquefois, la portée de la mesure apparaît plus importante ; elle peut créer des institutions destinées à étudier les réformes ou à faciliter des démarches, conférer des droits nouveaux comme lorsqu'il s'agit de supprimer un régime d'autorisation préalable pour rendre l'activité concernée au régime de la liberté pure et simple ou à celui de la déclaration préalable.

En sautant de nombreuses étapes, on peut mentionner, par exemple, un décret (modifié) du 26 septembre 1953 sur la simplification de formalités administratives, l'existence d'un centre pour l'enregistrement et la révision des formulaires administratifs (CERFA), apparu dans une circulaire du Premier ministre du 18 juillet 1966, les programmes de simplifications administratives engagés pendant le septennat de M. Giscard d'Estaing (M. de Guillenchnmidt et A. Cazin d'Honincthun, *Trois expériences de simplifications administratives, 1977-1981, EDCE, 1983-1984, n° 35, p. 105*), la création de la commission pour la simplification des formalités incitant aux entreprises, en 1983. Cette commission a été remplacée par la COSIFORM en 1990 (commission pour la simplification des formalités, *D. du 18 décembre 1990 relatif aux simplifications administratives* ; v. P. Le Louarn, *La relance de la simplification administrative, LPA, 14 déc. 1990, p. 4*). La COSIFORM elle-même a été supprimée par un décret du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives et est remplacée par la COSA (commission pour les sim-

plifications administratives). La COSA est instituée auprès du Premier ministre. Selon l'article 1^{er} du décret : « Chaque ministre établit un programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives. Il nomme, parmi les directeurs de l'administration centrale de son département, un fonctionnaire chargé de veiller à la mise en œuvre de ce programme. » La COSA est chargée de donner un avis sur ces programmes ainsi que de veiller – elle aussi – à leur mise en œuvre. « Elle instruit les questions de simplification des formalités et des procédures administratives dont elle est saisie à l'initiative des administrations, des collectivités locales, des organismes de protection sociale ou des usagers, ou dont elle se saisit elle-même. Elle rend des avis sur ces questions et recommande les modifications de textes et les réformes de procédures qui en découlent » (art. 2, al. 2). Elle publie un rapport annuel faisant apparaître, pour chaque ministère, le bilan des simplifications réalisée et s'assure de la prise en compte par les ministères de ses avis et recommandations. Elle peut recourir à l'arbitrage du Premier ministre (cf. art. 2, al. 4 et 5).

On rappellera aussi que le succès des centres de formalités des entreprises créés par un décret du 21 mars 1981 a amené le gouvernement à étendre la formule en direction d'autres publics. L'économie du système initial a été largement conservée par le décret du 19 juillet 1996 relatif aux centres de formalités des entreprises (qui abroge le décret de 1981). Les centres sont une sorte de guichet unique où les entreprises font toutes les déclarations auxquelles elles sont assujetties ; ils se chargent ensuite de les transmettre aux organismes concernés. La procédure de réception et de transmission des déclarations a été réorganisée en 1996 pour apporter plus de sécurité et de rapidité dans le fonctionnement de ces institutions. Les centres sont créés par les chambres de commerce, les chambres de métiers, la chambre nationale de la batellerie artisanale, les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance, les URSSAF, les chambres d'agriculture, les centres des impôts. Comme en 1981, chaque type de centre est compétent pour un public déterminé, défini par le décret (donc également pour des types de formalités, tous les publics n'ayant pas les mêmes à accomplir). La nouvelle réglementation rend obligatoire le recours aux centres un an après leur création.

On citera encore l'importante politique de simplification des régimes d'autorisation et de déclarations administratives préalables, entreprise sous l'impulsion d'Alain Juppé, Premier ministre (cf. le séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995). Il s'agissait certes, de simplifier les rapports des usagers avec l'administration, mais aussi de donner à

l'État une place moins importante et d'accroître le dynamisme de l'économie. Après avoir défini un programme de réduction du nombre des autorisations préalables existant, le Premier ministre s'est à nouveau adressé aux ministres par une circulaire du 15 mai 1996 (relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables). Cette circulaire révèle que, selon les travaux d'inventaire entrepris, plus de 4 200 régimes d'autorisation ou de déclaration administratives préalables étaient applicables en droit français. Beaucoup de suppression ou d'aménagements pouvaient se faire par décret mais les suppressions proposées exigeaient, dans une trentaine de cas, l'intervention d'une loi. Un projet de loi portant diverses mesures de simplifications administratives fut déposé à cet effet au Sénat (Sénat, *Doc. parl.*, Session ordinaire de 1996-1997, n° 344). La dissolution de l'Assemblée nationale conduisit à l'abandon du projet. En revanche, un décret du 21 mai 1997 portant mesures de simplification administrative a réformé près de 300 régimes d'autorisations, soit en les supprimant purement et simplement, soit en les transformant en régimes de déclaration.

Enfin, un décret du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs a été publié. Une circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet (*JO*, 7 janv. 2000) vise à donner une nouvelle impulsion à cette diffusion dans le cadre fixé par le décret du 2 février 1999. S'adressant aux ministres, le Premier ministre souhaite « qu'avant l'été 2000 la totalité des formulaires correspondant aux démarches administratives qui relèvent de (leur) compétence figurent sur le site de (leur) ministère ». Le Premier ministre demande aux ministres de s'engager « à respecter au minimum les principes énoncés » dans une « charte de mise en ligne sur des sites Internet... de formulaires administratifs et de téléprocédures », annexée à la circulaire.

Les sources du droit des relations entre l'administration et les usagers

11. — *D'un droit jurisprudentiel à un droit légiféré.* Le cadre des relations entre l'administration et les usagers est rempli de normes très nombreuses ou au contraire très peu nombreuses, selon les applica-

tions, normes dont les natures juridiques varient. La diversité des situations explique que l'intensité des règles à appliquer diffère. On ne se présente pas de la même façon devant l'administration suivant que celle-ci fait appel au public pour répondre à une enquête ou à une consultation, ou pour bénéficier d'un enseignement du premier degré (obligatoire) ou supérieur (facultatif), visiter un musée public, obtenir l'autorisation de créer une installation classée pour la protection de l'environnement... Les obligations, les droits de chacun (administration et usagers) varient dans chaque hypothèse, dans leur source formelle (quel texte, quelle jurisprudence s'appliquent-ils ?) dans leur contenu (que faut-il faire, que peut-on faire, que peut-on exiger... ?). Ils varient aussi dans leur nature juridique : les principes et les règles à appliquer sont pour certains de nature constitutionnelle (comme le principe d'égalité : CC n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, *GDCC*), d'autres sont de nature législative (cas des lois qui imposent de déposer une demande d'autorisation), réglementaire (modalités de dépôt d'un dossier, règlement du service public) ou figurent même dans des circulaires. Les traités internationaux contiennent peu de principes à cet égard (ils contiennent beaucoup plus souvent, en revanche, des stipulations qui accordent aux individus des droits qui pourront être invoqués dans leurs relations avec l'administration et fixent les limites : cela touche le fond du droit de chacun, usagers et administration, non le cadre de la relation).

Au-delà de chaque cas particulier, il y a certains principes et des règles communs à toutes ces situations, d'autres qui sont d'application très large (communs à plusieurs hypothèses seulement), principes et règles eux-mêmes assortis – c'est la loi du genre – d'exceptions. Or, ces principes du droit des relations entre l'administration et les usagers ne figurent actuellement dans aucun code. Ceci pose le problème de la connaissance d'ensemble du droit applicable à ces relations.

12. — *Le rôle de la jurisprudence.* Le droit administratif général (et notamment ce qui constitue le droit des relations entre l'administration et les usagers) a longtemps découlé principalement de la jurisprudence, principalement celle du Conseil d'État et du tribunal des conflits. Ce schéma de la création du droit administratif par la jurisprudence tend aujourd'hui à se modifier (T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, 1994). Cependant, l'importance des normes jurisprudentielles en ce qui concerne les relations de l'administration avec les usagers n'est pas niable. On rappellera la création jurisprudentielle des principes généraux du droit (TC

8 févr. 1873, Dugave et Bransiet, *Rec.*, 1^{er} sup. b 70 ;
CE Ass. 26 oct. 1945, Aramu et autres, *GDJDA*). Il s'agit de principes qui s'appliquent même sans qu'un texte le prévoie et qui ne peuvent être écartés que par une loi ou avec la permission de la loi (ou un acte de valeur législative). De très nombreux principes concernent directement les relations entretenues par l'administration avec ses usagers. Il en va ainsi notamment de multiples aspects du principe d'égalité, de principes concernant le fonctionnement des services publics, ou de principes accordant une protection à l'individu concerné par une activité administrative, comme le principe reconnaissant (dans certaines hypothèses) l'existence des droits de la défense devant l'administration. Au-delà des principes généraux du droit, la jurisprudence a établi des pans entiers du régime de l'action administrative, qu'il s'agisse de la notion et du régime de la décision unilatérale et du contrat administratif ou des principes et règles de la responsabilité administrative. Les principes de fonctionnement des services publics ont également été précisés ou dégagés par la jurisprudence. Louis Rolland a attaché son nom à trois « lois » qui sont en réalité une systématisation des principes jurisprudentiels du service public : principes d'adaptabilité (encore appelé principe de mutabilité), de continuité et d'égalité. Sur toutes ces questions, la loi véritable, c'est-à-dire l'acte du législateur, n'est pas intervenue autre mesure : le droit commun est fixé par la jurisprudence, la loi confirme ou établit des règles exceptionnelles. Il est rare qu'elle la renverse.

Ces bases jurisprudentielles demeurent et le juge aujourd’hui peut toujours les perfectionner. Par exemple, les règles de retrait et d’abrogation des décisions administratives, fixées par la jurisprudence du Conseil d’État à partir des années 20, ont fait l’objet de réajustements périodiques. D’autre part, leur souplesse est très grande car les règles jurisprudentielles ont vocation à gouverner le fonctionnement de toutes les administrations (étatiques ou locales, cela ne fait aucune différence), ce qui n’est pas le cas des règlements nationaux autonomes.

Malgré sa souplesse et ses avantages (le juge administratif sait ne pas prendre de front l'administration et « instille » ses réformes), la création du droit par la jurisprudence présente des infirmités et la doctrine s'interroge sur la place du juge dans la définition des règles de l'action administrative (G. Vedel, *Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ?*, *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 31). Au demeurant, la jurisprudence est impuissante à régler de nombreux aspects des rapports quotidiens entre l'administration et les usagers : le juge ne peut pas créer des institutions nouvelles, réorganiser des servi-

ces administratifs... D'autre part, si le droit jurisprudentiel a abouti à un équilibre entre les prérogatives de l'administration (justifiées tant par sa position de puissance publique que par ses missions de service public) et la protection des administrés, cet équilibre est apparu tout d'un coup, sur de nombreux points, trop favorable à la première. Or, le juge se refuse parfois à engager certaines évolutions à la place du législateur dont l'intervention se trouve ainsi sollicitée.

13. — Deux directions, non exclusives l'une de l'autre, pouvaient être empruntées pour résoudre ces difficultés : la codification du droit administratif général et l'intervention de textes sans attendre la jurisprudence ou pour la corriger.

Les pouvoirs publics se préoccupent de la codification mais en tout état de cause, l'intervention d'un code ne supprimera pas la nécessité de procéder à des adaptations ou à des réformes. Une commission supérieure de codification avait été créée par un décret du 10 mai 1948. Une commission supérieure de codification rénovée fut instituée par un décret du 12 septembre 1989. Ses travaux ont été relancés par une circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires. Dans sa séance du 4 décembre 1995, la commission supérieure de codification a adopté un programme de codification pour les années 1996 à 2000 ; elle y a inscrit la préparation d'un Code administratif qui n'a pas encore vu le jour. La codification se fait traditionnellement en France « à droit constant », en rassemblant les lois et règlements existants, ce qui implique que les modifications sur ces textes ne peuvent pas être substantielles. Seuls quelques codes ont été des réalisations nouvelles (nouveau Code pénal, par exemple, avec la loi du 19 juillet 1993). La méthode de la codification à droit constant interdit la codification de la jurisprudence. Il est pourtant souhaitable que les principes jurisprudentiels stables puissent être codifiés en même temps que les textes (sur la codification du droit administratif, v. Y. Robinneau, *Droit administratif et codification, AJ*, numéro spécial, juin 1995, p. 110 ; S. Guy, *Une utopie : la codification, RFDC*, 1996.273). Le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, tel qu'il fut transmis au sénat (Sénat, *Doc. parl.*, session ordinaire 1998-1999, n° 153) envisageait la rédaction et l'adoption d'un Code de l'administration. Toutefois, les deux chambres se sont mises d'accord pour ne pas mentionner l'obligation de codifier dans la loi. Au même moment le Premier ministre présenta un projet de loi habilitant le gouvernement à procéder par ordonnances pour la codification de certaines lois. Il s'agit de permettre aux codes dont

l'élaboration est achevée de « sortir », alors que le programme de travail actuel du Parlement ne permet pas d'inscrire rapidement ces codes à son ordre du jour. La loi a été adoptée et promulguée (loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes)... mais elle ne prévoit pas la codification des règles de fonctionnement des administrations. Le Code administratif attendra encore sans doute quelque temps.

Le législateur, le pouvoir réglementaire sont donc plus sûrement sollicités pour réformer les relations entre l'administration et les usagers.

14. — *Les lois et les règlements.* L'encadrement juridique des relations entre l'administration et les usagers a été l'objet de législations ou de réglementations précises qui, à partir du dernier tiers du xx^e siècle ont fixé le contenu de droits nouveaux ou reconstruits, établi des procédures et des moyens de contrôle passant parfois par la création d'« autorités administratives indépendantes ». Nous en avons cité déjà, parmi les plus significatives (v. *supra*, n° 7). La production réglementaire elle-même n'est pas en reste, avec la publication d'un important *décret du 28 novembre 1983* concernant les relations de l'administration et les usagers. Le premier chapitre du décret contient des dispositions tendant à satisfaire aux exigences du principe d'égalité devant la loi. Ces dispositions sont présentées comme d'application générale à toutes les administrations, ce qui va créer quelques difficultés juridiques, liées à l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire par rapport à celle du pouvoir législatif. Un chapitre II contient des dispositions relatives à la procédure administrative non contentieuse. Selon l'article 4 du décret, les articles 5 à 8 qui y figurent ne sont applicables qu' « aux services administratifs de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, à l'exception toutefois de ceux qui sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice. Ils ne concernent pas les relations du service avec ses agents ». Enfin, le chapitre III contient des dispositions relatives au fonctionnement des organismes consultatifs placés auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat. Le décret n'a donc pas eu pour ambition de rénover l'ensemble des relations entretenues par tous les usagers avec toutes les administrations ; les administrations des collectivités locales et de leurs établissements publics, notamment, sont exclues du champ d'application des chapitres II et III.

Cette double définition du champ d'application de ce règlement (chap. I, d'une part, chap. II et III, de l'autre), a montré la limite de

l'intervention du pouvoir réglementaire en général et de son intervention dans la réforme de l'administration, en particulier. En effet, si le droit des relations entre l'administration et les usagers est beaucoup moins jurisprudentiel depuis le dernier tiers du XX^e siècle, il ne s'ensuit pas qu'il peut être réformé dans n'importe quelles conditions. La Constitution du 4 octobre 1958 et les principes de l'État de droit imposent une certaine distribution des compétences entre la loi et le règlement, d'où il résulte une obligation fréquente de faire appel au législateur.

1 / La loi tient un rôle primordial lorsqu'il s'agit de modifier la jurisprudence. Les analyses de M. Chapus en convainquent, il y a lieu d'y renvoyer (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 13^e éd., p. 102 et s.). Selon cet auteur, les normes jurisprudentielles « se situent... à un niveau intermédiaire entre celui du législateur et celui du pouvoir décretal. C'est un rang qui est tout à la fois infralégal et supradécretal ». Il en résulte que le législateur peut toujours prendre le contre-pied d'une jurisprudence, à propos des relations entre l'administration et les usagers comme dans tous les domaines (sous réserve du résultat du contrôle éventuel de la loi par le Conseil constitutionnel). En revanche, le pouvoir réglementaire est beaucoup plus limité. Le gouvernement, qui est responsable de la bonne marche des services publics de l'État, ne peut pas toujours intervenir sur le terrain des relations entre l'administration et les usagers dès lors qu'il s'agit de modifier une jurisprudence par voie réglementaire. Il en va de même des autorités réglementaires non étatiques. On distingue en effet les normes jurisprudentielles ayant une portée impérative et celles qui ont une portée supplétive. Les normes impératives sont celles dont le juge affirme qu'elles ne peuvent être modifiées ou écartées que par l'intervention d'une disposition législative expresse ; c'est le cas des principes généraux du droit. Les normes jurisprudentielles ont une portée supplétive lorsque le juge déclare qu'elles sont applicables sauf disposition législative ou réglementaire contraire ; le droit des relations entre l'administration et les usagers en comporte un certain nombre, comme la règle qui ouvre la faculté de former un recours devant l'administration contre une décision, avec pour effet de suspendre le délai de recours contentieux (CE sect. 10 juill. 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, *Rec.*, 399 ; *D*, 1965.84, concl. Rigaud ; *S*, 1964.300, concl. Rigaud).

Plus délicate est l'interprétation du silence du juge, lorsque sa jurisprudence fait apparaître une norme sans préciser le régime de sa modification ou de sa mise à l'écart. Dans cette hypothèse, le pouvoir de

l'autorité réglementaire sur la jurisprudence doit être considéré comme inexistant dans l'intérêt de l'État de droit et, en définitive, dans celui des usagers. Le respect par l'administration de l'institution juridictionnelle, chargée de dire le droit, est une garantie essentielle de la liberté. Ce principe n'en présente pas moins l'inconvénient de bloquer aussi les évolutions favorables (ou présumées telles) aux usagers. Le décret du 28 novembre 1983 (précité) est resté fameux à ce sujet. Le juge administratif a fini par choisir de l'ignorer sur les deux points du chapitre I de ce décret sur lesquels le président de la République avait entendu être novateur par rapport à la jurisprudence, à savoir l'obligation pour l'administration de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'une réglementation illégale (obligation transformée en principe général du droit par le Conseil d'État : *CE Ass. 3 fevr. 1989, Compagnie Alitalia, AFDA.89 ; GAJA ; GDJDA*) et le droit pour tout intéressé de se prévaloir des circulaires à l'encontre de l'administration (art. ignoré).

2 / La répartition des compétences entre la loi et le règlement en dehors de la transformation de la jurisprudence est fixée par la Constitution. D'après son article 37 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. » Pour l'essentiel, c'est l'article 34 de la Constitution qui définit ce qui relève du domaine de la loi. En apparence, la procédure administrative non contentieuse n'est pas incluse dans ce domaine, tel qu'il est décrit par cet article. Toutefois, même dans ce domaine l'intervention du pouvoir réglementaire se trouve limitée par certains principes constitutionnels qui exigent l'intervention d'une loi. Il en est notamment ainsi parce qu'aux termes de l'article 34 la loi fixe les règles concernant les garanties données aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ou parce que, selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités locales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi (et non par le règlement). Ce dernier point à lui seul exclut quasiment toute intervention du pouvoir réglementaire sans loi préalable dans la réforme des relations entre les administrations locales et leurs usagers. Le Conseil constitutionnel a jugé, par exemple, que relève du domaine de la loi l'institution d'une obligation de motiver les décisions administratives lorsqu'elle s'applique aux décisions des collectivités locales et de leurs établissements publics (et d'ailleurs également à celles des organismes privés de Sécurité sociale, car c'est aussi à la loi de définir les « principes fondamentaux de la Sécurité sociale ») (CC n° 88-154, loi du 10 mars 1988, *JO*, 13 mars 1988, p. 3392 ; *Rec.*, 34 ; *AIJC*, 1988.400, note Genevois ; *RDP*, 1989.399, note Favoreu). C'est

d'ailleurs en partie pour ce motif que l'arrêt Compagnie Alitalia a dégagé un principe général du droit, en place de la règle nouvelle établie par le décret du 8 novembre 1983, afin de permettre son application aux collectivités décentralisées sans attendre l'intervention du législateur (v. N. Chaïd-Nouraï, concl. sur CE Ass. 3 févr. 1983, Compagnie Alitalia, *RFDA*, 1989.391).

Cette limitation de l'étendue du pouvoir réglementaire national comme source du droit des relations entre l'administration et les usagers, se comprend mieux sous le rapport des principes fondamentaux des libertés publiques que sous celui du principe de la libre administration des collectivités locales à laquelle il est donné une signification procédurale très étendue. La jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel est cependant trop bien établie pour qu'on puisse espérer un infléchissement sur cet aspect du contenu de la libre administration.

On notera en outre que les *ministres* disposent, comme *tout chef de service*, d'un pouvoir d'intervention sur l'organisation et le fonctionnement des services placés sous leur autorité qui peut s'exercer de plein droit, sans texte préalable (CE sect. 7 févr. 1936, Jamart, *AFDA*.18 ; *GAJA* ; CE 1^{er} avr. 1981, Sté Armand Pellerin, *AJ*, 1981.472). Ce pouvoir s'exerce tant à l'égard des agents que des usagers. À l'égard de ces derniers, il s'agira le plus souvent (mais non exclusivement), de mesures réglementaires. Le support de ce pouvoir sera fréquemment la circulaire. L'arrêt Jamart affirme que « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité ». Ce pouvoir du chef de service rencontre néanmoins des limites. En principe, le pouvoir d'organisation ne peut être utilisé que pour compléter les dispositions législatives ou réglementaires d'un niveau supérieur (niveau décretal pour les ministres). Il ne permet pas de créer des règles entièrement nouvelles (CE sect. 20 déc. 1963, Confédération générale des vignerons du Midi, *Rec.*, 648). En outre, le chef de service ne peut légalement exercer son pouvoir « lorsqu'une disposition réglementaire fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu à son application » ; les modalités de son application ne peuvent alors qu'être celles qui sont prévues par cette disposition (CE sect. 8 janv. 1982, SARL Chocolat de régime Dardenne, *Rec.*, 1 ; *D*, 1982.261, concl. Genevois ; *Rev. adm.*, 1982.624, note Pacteau).

Un glissement du vocabulaire : de l'administré à l'usager de l'administration

15. — À partir du moment où les pouvoirs publics ont commencé à établir les relations entre l'administration et les administrés sur de nouvelles bases, leur dimension symbolique devait également être reconSIDérée. Apparaît ainsi la figure de l'usager, symbole du renouvellement des conceptions des rapports entre la puissance publique et la population.

16. — *La distinction de l'administré et de l'usager.* Pendant longtemps, l'administration n'a connu en face d'elle que des administrés. Certes, ils ne sont pas sans droit. Blum le dit, en 1918 : « Nous sommes depuis plus d'un siècle un peuple d'administrés » ; mais cela ne doit pas empêcher le droit pour l'administré d'obtenir une réparation lorsqu'il est victime d'un mauvais fonctionnement de l'administration (L. Blum, concl. sur CE 26 juill. 1918, Époux Lemonnier, *Rec.*, 761 ; *AFDA*, 471, sp. 473 ; *D*, 1918.3.9 ; *RDP*, 1919.41, avec une note Jèze ; *S*, 1918-1919.3.41, avec une note Hauriou). Ce mot d'administré n'a pas toujours été chargé d'une acceptation purement négative. Pour E. Littré, administré se dit « du citoyen par rapport à l'administration », ce qui est très neutre. P. Robert conserve cette acceptation : « Se dit des citoyens, des particuliers, par rapport aux administrateurs » (*Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 1973). Un administré peut être un citoyen.

1 / Toutefois, le substantif n'étant pas autre chose que la forme passive du verbe administrer, il se charge d'une connotation péjorative. Pour *Le trésor de la langue française* (Éd. du CNRS, 1971) le mot « administré » désigne une « personne soumise à une autorité administrative publique ». La définition correspond à cette partie de la réalité dans laquelle l'administration n'attend pas autre chose de l'administré qu'il se soumette à ses règles de fonctionnement et à ses décisions. Avec cette acceptation, c'est la représentation de l'homme qui est à la base du système administratif français et de son droit qui est en question : « Celle qui a prévalu traditionnellement fait, de l'administré, un sujet, protégé certes par la soumission de l'administration à la loi selon la maxime fondamentale du libéralisme, mais

exclut de toute participation à l'acte qui le concerne, contrairement aux idéaux de la démocratie » (J. Rivero, *À propos des métamorphoses de l'Administration aujourd'hui : démocratie et administration*, *Mélanges R. Savatier*, Dalloz, 1965.821). Il ne suffit pas en outre que l'administré prenne l'initiative de la relation avec l'administration pour être en mesure de discuter avec elle d'égal à égal : l'administré est le plus souvent placé dans une situation statutaire de droit public. D'ailleurs, comme le note D. Truchet, l'initiative même de l'usager est contrainte ; « il ne procède ainsi que parce que la loi ne lui permet pas de faire ce qu'il souhaite sans l'accord, ou l'autorisation de l'autorité compétente : il n'a pas de choix, sauf à renoncer à son projet » (D. Truchet, *Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?*, in *Administration : droits et attentes des citoyens*, Colloque IFSA, 1997, La Doc. franç., 1998, p. 23). La réaction de l'administration à ses demandes sera unilatérale. Certes, les possibilités de voir naître un acte unilatéral négocié se sont multipliées (R. Romi, *La requalification par le juge des actes négociés en actes unilatéraux, archaïsme paradoxal ou technique d'avenir ?*, *AJ*, 1989.9). Mais cette négociation préalable n'est pas acceptée par l'administration dans tous les domaines et avec tous les acteurs qui se présentent à elle. Tout se passe comme si le corps électoral ayant choisi des représentants pour faire les lois, l'administration chargée de les appliquer bénéficie du prestige qui s'attache à la loi et personne ne peut trouver à redire à son action, tant qu'elle agit. Dès lors, le procédé qui caractérise l'action de l'administration vis-à-vis des administrés est celui de la décision unilatérale, laquelle bénéficie d'une présomption de légalité et doit être exécutée sans broncher : c'est le privilège du préalable.

2 / À côté de l'administré a émergé l'usager. Pour Léon Duguit, l'usager est simplement celui qui fait usage d'un service public (De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public, *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 253). Dans la pratique, le mot a d'abord été réservé aux personnes qui reçoivent de l'administration une prestation de service matériellement appréciable, spécialement dans le cas où l'activité de l'administration avait un caractère économique. L'usager ne doit cependant pas être considéré uniquement comme le bénéficiaire d'une activité régie (à son égard, notamment) par le droit privé, dans le cadre de ce qu'on appelle les services publics industriels et commerciaux. Si, en 1933, Pierre Laroque fait paraître une thèse sur *Les usagers des services publics industriels (Transports-Eau-Gaz-Électricité)* (Éd. Sirey), Jean du Bois de Gaudusson lui

répond avec sa thèse sur *L'usager du service public administratif* (LGDJ, 1974).

Aujourd'hui encore, la distinction juridique stricte de l'usager et de l'administré est présentée de la façon suivante : l'administré est « le destinataire de prestations juridiques de l'administration (car si ces prestations étaient matérielles, il serait en outre usager) » (D. Truchet, *op. cit.*, p. 27). L'usager englobe donc l'administré. J. du Bois de Gaudusson admet que l'usager d'un service public administratif est un administré placé dans une situation particulière vis-à-vis du service. Notamment, alors que l'administré non usager est un bénéficiaire indirect de l'activité administrative, l'administré usager bénéficie directement de cette activité ; ce faisant, il est pris dans un rapport juridique d'usager avec l'administration. « Pour qu'il y ait usager, dit-il, il faut donc à la fois une activité du service public – l'attribution d'une prestation – et une démarche de l'administré – entrée au service public » (J. du Bois de Gaudusson, *op. cit.*, p. 18).

Jean-Marie Auby a caractérisé la situation de l'usager des services publics afin de le distinguer d'autres catégories de personnes en relation avec l'administration (J.-M. Auby, *Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics, Mélanges Brethe de La Gressaye*, Éd. Bière, Bordeaux, 1967, p. 69). « L'usager, écrit-il, est celui qui, à un moment donné, reçoit les prestations en lesquelles s'exprime immédiatement le service, celui qui se trouve vis-à-vis du service dans un rapport direct et actuel d'utilisation. Par exemple, si tout le monde est bénéficiaire des services de l'enseignement ou des services diplomatiques et consulaires, on réservera la qualité d'usagers aux écoliers et étudiants, à ceux qui font appel à la protection diplomatique ou qui ont recours aux services de chancellerie des représentations françaises à l'étranger... Le rapport d'utilisation du service comporte donc un élément d'actualité et d'immédiateté. L'usager est en relation avec le service et comme tel, il est déterminé et déterminable. » Cette conception de l'usager conduit l'auteur à dire qu' « il n'est pas certain que tous les services publics comptent des usagers ». La relation porte sur les prestations du service, et non sur les biens du service (il ne s'agit pas des usagers du domaine public, par exemple) ; elle porte sur l'utilisation de l'activité du service, et non sur l'exécution de celle-ci. Selon J.-M. Auby, le rapport d'usage peut être volontaire ou non, nécessiter ou non un acte individualisant la relation (acte unilatéral ou contrat). Les exemples cités par J.-M. Auby montrent que, tout comme M. Truchet aujourd'hui, il n'envisage l'usager volontaire que comme celui qui

bénéficie de prestations matérielles ; ce n'est pas celui qui crée un lien avec un service de prestations juridiques (en demandant, par exemple, une autorisation ou la modification d'un règlement). L'évolution commune du sens du mot usager va faire disparaître cette restriction. S'il y a un usager de l'administration, il faut considérer que celle-ci est plus large que l'ensemble des services publics offrant des prestations matérielles.

17. — *L'effacement progressif de la figure de l'administré au profit de celles de l'usager ou du citoyen.* Dans le discours sur l'amélioration des relations que l'administration entretient avec l'extérieur, le législateur et les hommes politiques ont peu à peu abandonné – pas totalement – la référence à l'administré pour mettre en valeur leur préoccupation du public, de l'usager, voire du citoyen. Le mot même d'administré, avec sa charge d'évocation, ne peut servir de vecteur à une politique de rénovation des rapports que l'administration entretient avec des hommes. On évitera le paternalisme : un maire ne pourra plus dire « mes chers administrés », même s'il ne peut pas remplacer l'expression par « mes chers usagers »...

Il en résulte que la notion juridique de l'usager des services publics ne correspond pas (en tout cas, pas entièrement) à l'emploi du terme dans le discours sur la réforme des services publics et de l'État. On comprend, pourtant, la faveur que le terme s'est acquise. La notion d'usager a été formée dans les années 30 « pour rendre compte de la spécificité de la relation entretenu avec l'activité en cause » (S. Regourd, Service public et productivité. L'usager face au produit, *Cahiers du CNFPT*, 1988, n° 26, p. 174). La particularité de cette relation tient à ce que le service public a été créé pour l'usager : l'usager est la fin du service public. Il en résulte, écrit S. Regourd, que « l'usager est ainsi inassimilable à l' "administré" évoquant un rapport unilatéral et une logique hiérarchique, et surtout inassimilable au "client", en relation avec les activités strictement commerciales et lucratives. Ainsi que le soulignait encore P. Laroque, "l'usager constitue une fin, contrairement au client" ». Cette conception de l'usager, fin du service public, valorise incontestablement celui-là dans ses rapports avec celui-ci. Voilà pourquoi la modernisation prétend mettre l'administration en face à face avec des usagers. Au fond, l'usage commun du terme usager démontre la volonté de promouvoir des relations plus équilibrées entre l'administration et le public.

En définitive, l'usager, c'est d'une part, comme le montre le décret du 28 novembre 1983, toute personne qui est intéressée par une rela-

tion avec l'administration, que celle-ci soit ouverte à l'initiative de l'administration ou non, dès lors que la relation se place dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir de décision appartenant à l'administration, que la décision ait une portée restreinte à cet intéressé (décision individuelle) ou non. C'est, d'autre part, toute personne intéressée par la possibilité de s'adresser à l'administration pour exercer un droit reconnu à tous, que ce droit soit lié ou non à l'existence d'une décision intéressant cette personne ; par exemple, est usager celui qui s'adresse à l'administration pour obtenir la communication d'un document administratif. C'est enfin, le destinataire final de règles imposées à l'administration dans l'intérêt général de la protection ou de la satisfaction des personnes (physiques ou morales) et non pas dans l'intérêt propre de l'administration, tel que les règles garantissant une transparence accrue de certaines procédures, des conditions de fonctionnement de services publics, etc.

À ce triple titre, l'usager (personne physique) apparaît comme le reflet du citoyen devant l'administration. Constatant la désaffection des citoyens pour la pratique politique, l'État tente d'améliorer la légitimité de son action vis-à-vis des populations sur lesquelles il fait peser sa puissance. C'est aussi à cette fin qu'il magnifie la figure de l'usager au moment même où il envisage les contacts quotidiens avec les administrés. L'usage du mot d'usager n'a pas de sens juridique particulier, pas plus que celui du mot de citoyen, l'un peut être pris à la place de l'autre. On pouvait lire en 1999, dans la présentation de la réforme de l'État figurant sur le site Internet du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, la phrase suivante, étonnante pour un juriste : « *Les usagers de l'État attendent de ce dernier qu'il les considère autrement...* » (les italiques sont ajoutées). Lorsque le Premier ministre présente au président de la République un projet de « décret concernant les relations de l'administration et ses usagers » (il s'agit du décret du 28 novembre 1983), il l'inscrit « dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle citoyenneté qui a pour corollaire la définition d'un nouveau statut de l'usager du service public » (*JO*, 3 déc. 1983, p. 3492). D'ailleurs, dans ce rapport même, le Premier ministre utilise indifféremment les mots *usager* (sept fois) et *administré* (trois fois), comme d'ailleurs les mots *intéressé* (trois fois) et *citoyen* (trois fois) pour désigner une même réalité. Derrière l'usager se profile donc le citoyen, ce qui fait noble, et même (malgré S. Regourd) le client, ce dernier mot étant sensé apporter un surcroît de légitimité à l'accomplissement de certains services publics par des personnes publiques dans un contexte d'exaltation du libéra-

lisme économique et de la concurrence (C. Barbier, *L'usager est-il devenu le client du service public ?*, *JCP*, 1995.I.3816). Le public avait déjà éclipsé l'administré dans l'intitulé des premières lois touchant à des points essentiels des relations que l'administration entretient avec lui (loi 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 ; loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public) ; bientôt ce sera le citoyen (voir la future loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

Le mot d'usager a été préféré pour ce manuel à celui de citoyen, même s'il est de faible contenu juridique. Il présente l'avantage de montrer que le droit applicable aux relations de l'administration avec le public ne concerne pas que des citoyens, mot auquel on a subjectivement préféré conserver le sens étroit qu'il possède en droit public où il évoque la personne qui entretient avec l'État un lien de nationalité doublé d'une reconnaissance de droits civiques (les deux conditions débouchant au sein des États membres de l'Union européenne, sur la citoyenneté européenne). À ce titre, les étrangers présents sur le territoire français pourraient ne pas être concernés par le droit des relations de l'administration avec les citoyens, ce qui n'est pas globalement exact. Si les étrangers ont en France un statut juridique spécial, celui-ci n'est pas exclusif de l'application de l'ensemble des règles qui gouvernent les relations de l'administration avec le public. Du moins en est-il ainsi sous réserve d'exceptions, dont le nombre et l'importance ne justifient pas qu'on semble les exclure, par le titre d'un manuel, du champ d'application de ces règles de droit. En outre, l'usager peut être une personne morale, alors que le citoyen est une personne physique. Finalement, le mot de citoyen, mis à toutes les sauces (cf. l'entreprise « citoyenne » !), prête à confusion. Si on en croit le compte rendu n° 51 de la commission des lois de l'assemblée nationale (séances du mercredi 19 mai 1999) à propos de l'examen de la loi citée ci-dessus, le rapporteur, Mme Ledoux, « a tenu à préciser que le mot "citoyens", dans le titre du projet de loi, désignait en fait tous les usagers résidant en France et s'adressant aux autorités administratives, qu'ils soient ou non nationaux. Elle a indiqué qu'elle demanderait au ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État de le confirmer en séance publique ». Il eût été préférable que cela fût fait dans le titre de la loi.

Objet et plan de l'ouvrage

18. — Cet ouvrage entend présenter l'*encadrement juridique des relations entre l'administration et ses usagers*. Les relations envisagées sont celles qui sont soumises au droit public. Les usagers sont compris de la façon large décrite ci-dessus, incluant l'acception juridique étroite du terme d'*usager* d'un service public qui délivre des prestations et l'acception large, contemporaine, qui ajoute à la précédente celle d'*administré*. L'*administration* est, quant à elle, largement comprise comme l'*ensemble des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public*. Les possibilités de charger des personnes de droit privé de l'accomplissement de missions de service public, en dehors du contrat de concession, se sont multipliées à partir de la fin des années 30 du XX^e siècle. Les arrêts qui ont marqué cette évolution sont bien connus, il convient de seulement les citer : CE Ass. 13 mai 1938, Caisse primaire « Aide et protection » (*GAJA*) ; CE Ass. 31 juillet 1942, Montpeurt (*GAJA*) ; CE Ass. 2 avril 1943, Bouguen (*AFDA*, 24 ; *GAJA*) ; CE sect. 28 juin 1946, Morand (*Rec.*, 183 ; *S*, 1947.3.19, note P. M.) ; CE sect. 28 juin 1963, Narcy (*AFDA*, 187 ; *GDJDA*). Ces personnes privées chargées d'un service public sont fréquemment visées par les lois qui ont renouvelé les rapports entre l'*administration* et le public, comme le fait la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dont l'article 1^{er} est ainsi rédigé : « Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de Sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. » Il arrive toutefois que certaines règles gouvènant les relations entre l'*administration* et les usagers ne s'appliquent qu'aux administrations publiques et même à certaines d'entre elles seulement (v. par ex., le champ d'application des chap. II et III du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'*administration* et les usagers, décret *supra*, n° 14).

On utilise souvent l'expression de procédure administrative non contentieuse pour caractériser le cadre juridique dans lequel prend place chaque étape d'une relation particulière engagée par l'*admi-*

nistration avec une personne déterminée ou non et réciproquement, par une personne avec l'administration. Il faut donner à cette expression un sens plus large que par le passé. À la suite des travaux de M. Isaac, l'expression désigne classiquement « cette branche du droit qui régit l'opération d'édition des actes administratifs » unilatéraux (G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, p. 151). Plus précisément encore, « la Procédure administrative non contentieuse doit réglementer toutes les opérations qui sont la condition de l'introduction de l'acte dans l'ordonnancement juridique, c'est-à-dire toutes les opérations nécessaires pour qu'il puisse développer tous ses effets de droit » (*op. cit.*, p. 156). Mme Wiener, pour sa part, propose de « définir d'une manière très générale la procédure administrative comme l'ensemble des règles qui gouvernent l'édition des actes administratifs » (C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, PUF, coll. « Travaux de l'Université de Paris II », 1975, p. 16). L'auteur ajoute une précision essentielle : le terme « édition doit s'entendre en un sens évolutif. Il recouvre non seulement l'acte proprement dit du prononcé d'une décision, mais aussi et surtout la succession des phases préparatoires de cette décision, et son réexamen éventuel par l'autorité administrative ; il englobe en effet tout l'historique de la décision, du stade initial de sa genèse jusqu'à celui où elle devient définitive ». Assurément, cette conception de la procédure administrative non contentieuse est aujourd'hui trop limitative. La procédure administrative non contentieuse intéresse de nombreuses relations entretenues par l'administration avec les usagers sans rapport avec l'édition d'une décision. Ce que le droit envisage de plus en plus largement aujourd'hui (et dont il faut aussi rendre compte), ce sont les situations respectives de l'usager et de l'administration lorsqu'ils sont mis face à face, indépendamment du fait de savoir si l'administration avait l'intention de prendre une décision à l'égard de l'usager. Par exemple, quand se développe un droit de la transparence de l'action administrative, les usagers en bénéficient de façon générale, « toute personne » pouvant obtenir la communication de documents administratifs sans avoir à invoquer une décision prise ou à prendre à son égard (autre que la décision de procéder à la communication demandée...).

1 / Il faut préciser davantage ce que le lecteur trouvera – ou ne trouvera pas – dans cet ouvrage.

La relation étudiée est la relation non contractuelle. L'usager des services publics industriels et commerciaux est le plus souvent placé dans une situation contractuelle de droit privé. Le droit administratif

n'a pas de titre particulier à intervenir excepté, précisément, lorsque l'usager cesse de se présenter comme cocontractant pour se réclamer du droit ouvert aux usagers de l'administration dans leur ensemble, indépendamment de la nature industrielle ou commerciale du service. Par ailleurs, s'il arrive que l'usager doive se placer dans une situation contractuelle pour bénéficier d'un accès aux services publics administratifs, tel n'est pas normalement le cas (par ex. l'abonnement au réseau téléphonique résultait d'un contrat administratif avant la loi du 2 juillet 1990 : CE sect. 29 juin 1979, Mme Bourgeois : *Rec.*, 292 ; *AJ*, 1980.304, note Brard ; *D*, 1979.IR.557, obs. Delvolvé ; *D*, 1981.74, note Lebreton). En toute hypothèse, le droit des relations envisagé dans ce manuel s'applique indépendamment d'une éventuelle relation de nature contractuelle pouvant exister par ailleurs entre l'usager et l'administration.

La relation non contractuelle est envisagée abstraitemment comme le rapport entretenu par l'administration avec un usager ou les usagers, quel que soit son objet, qu'il soit volontaire ou non, désiré ou non, à l'initiative de l'administration ou à celle de l'usager. C'est ce qu'il y a de général dans l'encadrement de toutes les relations dont les domaines d'application varient, qui doit retenir l'attention. Sauf exceptions, il ne s'agira pas d'étudier le détail d'une relation entretenue avec une administration particulière, tel que le cheminement d'un dossier dans telle ou telle situation (par ex., à propos des autorisations d'urbanisme, de l'ouverture d'une installation classée, de la fermeture ou l'ouverture d'un débit de boissons...), ou les différentes situations juridiques de l'usager du domaine public, même si, le moment venu, des exemples et des situations particulières peuvent être signalées. C'est l'objet des manuels spécialisés que de rendre compte plus complètement de ces procédures et de ces situations spécifiques. Évidemment, le droit des rapports entretenus avec les institutions particulières qui ont été créées pour améliorer les relations entre l'administration et le public (comme la commission d'accès aux documents administratifs, la commission nationale de l'informatique et des libertés, ou le médiateur de la République), figure dans ce manuel.

Il n'y aura *pas non plus d'exposé du contenu des droits individuels et collectifs, civiques et sociaux*, établis par la Constitution, la loi et les règlements, ou les engagements internationaux, qui sont *reconnus aux personnes indépendamment de toute relation avec l'administration*, que chacun peut revendiquer et que l'administration doit respecter lorsqu'elle entretient des relations avec les usagers. Ces droits, aussi divers que le droit de propriété ou le droit de mener une vie familiale nor-

male, ont leur autonomie par rapport au droit des relations entretenues par l'administration avec les usagers. Ils font eux aussi l'objet d'études approfondies par les manuels de libertés publiques et de droits fondamentaux, auxquels il y lieu de renvoyer.

On ne trouvera *pas* davantage *d'exposé des principes du service public*, tels que le principe d'égalité ou le principe de neutralité, qui sont ordinairement envisagés parmi les objets d'un cours spécifique de « grands services publics », auxquels correspondent des manuels particuliers.

Parmi les modalités de certaines relations, il en est une que le droit a particulièrement développée et qui fait également l'objet d'études homogènes : il s'agit des relations entretenues avec l'administration fiscale et de la procédure fiscale. *Les rapports entre le contribuable et l'administration fiscale ne seront pas non plus étudiés ici.*

De même, *seule la relation non contentieuse sera envisagée*. Dans une relation contentieuse, c'est au juge que l'usager s'adresse et non pas à l'administration. La relation étudiée dans cet ouvrage précède le procès éventuel (elle peut même, dans certains cas, avoir pour but de l'éviter). Le rôle du juge dans la relation entre l'administration et l'usager ne sera évoqué que de façon incidente.

2 / Dans ces relations entre l'administration et les usagers, trois massifs ont été particulièrement ensemençés par le droit administratif. D'un côté se trouve le massif représentant le pouvoir de décision unilatérale de l'administration, de l'autre le massif des recours contre ces décisions. Entre les deux, le massif de la transparence de l'activité administrative s'est fait peu à peu sa place.

Si on fait le bilan de toutes les évolutions constatées depuis un demi-siècle dans les relations entre l'administration et les usagers, on constate que celles-ci conservent une caractéristique majeure, presque incompressible : cette relation se caractérise par-dessus tout par la possibilité reconnue à l'administration de prendre des décisions unilatérales, s'imposant aux usagers sans leur consentement. C'est ce qui marque le plus la situation d'inégalité dans laquelle ces derniers continuent, malgré tout, de se trouver lorsqu'ils font face à l'administration. Cependant, dans cette relation inégale qui peut aller jusqu'à l'exercice d'un pouvoir de sanction conféré à l'administration, le droit a toujours apporté certaines garanties aux usagers. Le droit a enserré l'édition et la sortie de vigueur des décisions unilatérales dans un réseau de conditions assez sévères lorsque les intérêts légitimes des usagers sont en jeu. D'ailleurs, face à ces responsabilités principales qui incombent à l'administration, les usagers ne sont pas traités comme

des quantités négligeables. Ils sont ainsi quelquefois appelés à participer à l'action administrative en étant introduits dans le processus de décision. Le droit des relations entre l'administration et les usagers se développe actuellement tout particulièrement de ce côté, comme il développe aussi le formalisme autour de la demande de décision adressée par les usagers à l'administration. En revanche, les conditions de l'entrée en vigueur des décisions sont régies par des règles (de publicité) qui intéressent presque exclusivement l'administration : elles ne seront pas étudiées ici.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de consacrer le *premier titre* de cet ouvrage à l'étude des relations entre l'administration et les usagers lorsque celle-ci exerce son *pouvoir de décision unilatérale*, y compris le *pouvoir de sanction*.

Dans ses relations avec les usagers, l'administration s'est trouvée peu à peu confrontée à une exigence croissante de transparence, qui vise bien sûr l'activité de l'administration elle-même (comme l'obligation de faire connaître les motifs d'une décision ou le droit d'obtenir la communication d'un document administratif), mais qui peut aussi peser autant sur elle que sur les autres acteurs de la société. Ce dernier point est patent avec les règles relatives aux fichiers et à l'informatique. Le *titre 2* sera consacré à la *recherche de la transparence*.

Le *titre 3* regroupera les voies de *règlement des litiges en dehors du juge*. L'activité de l'administration pouvant être insatisfaisante pour l'usager mécontent du fonctionnement du service ou des décisions prises à son égard, celui-ci peut se tourner vers l'administration pour faire disparaître la cause de l'insatisfaction sans recourir au juge. Le droit des relations de l'administration avec ses usagers contient à ce sujet de nombreuses possibilités traditionnelles (comme les recours administratifs) ou plus récentes, comme le recours au médiateur de la République.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

Thèses : B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, 1993 ; G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968.

Ouvrages et manuels : G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens* (étude comparative), Bibl. de l'Institut international d'administration publique, Éd. Cujas ; X. Greffe, *Gestion publique*, Dalloz, 1999 ; G. Jeannot, *Les usagers du service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1998 ; P. Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, L'Harmattan, 1993 ; R. Laufer et A. Burland, *Management public, gestion et*

légitimité, Dalloz, 1980 ; Y. Mény et J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 1989 ; V. M. Santo et P.-E. Verrier, *Le management public*, PUF, coll. « Que sais-je », 1993 ; C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative non contentieuse*, PUF, 1975.

Ouvrages collectifs, actes de colloques ou de séminaires : C. Grémion et R. Fraisse (dir. de séminaire, Commissariat général du plan et secrétariat d'État à la recherche), *Le service public en recherche. Quelle modernisation?*, La Doc. franç., 1996 ; G. Koubi (dir. de), *De la citoyenneté* (colloque), Litec, 1995 ; Y. Mény, P. Muller et J.-L. Quermonne (dir. de), *Politiques publiques en Europe* (colloque), L'Harmattan, 1995 ; P. Muller (dir. de), *L'administration française est-elle en crise?*, L'Harmattan, 1992 ; J.-P. Nioche et R. Poinsard (dir. de), *L'évaluation des politiques publiques* (colloque), Economica, 1984.

Articles, études : N. Belloubet-Frier et G. Timsit, L'administration en chantiers, *RDP*, 1994.297 ; J. Caillousse, La modernisation de l'État, variations sur le modèle juridique d'administration, *AJ*, 1991.755 ; J. Chevallier, La politique française de modernisation administrative, *Mélanges G. Braibant*, Dalloz, 1996.69 ; J. Chevallier, La réforme de l'État et la conception française du service public, *RFAP*, 1996.189 ; J. Choussat, Fonction publique de l'État. La modernisation au milieu du gué, *AJ*, 1994.419 ; Conseil d'État, Service public, services publics : déclin ou renouveau, rapport public 1993, *EDCE*, 1994, n° 46, p. 13 ; A. Delcamp, Principe de subsidiarité et décentralisation, *RFDC*, 1995.609 ; J.-C. Hélin, La protection du citoyen contre l'administration, réflexion sur l'évolution contemporaine des voies de la protection, *LPA*, 23 nov. 1990, p. 9 ; P. Le Louarn, La relation usager-administration : de l'enjeu social à la question juridique, *LPA*, 7 juin 1991, p. 20 ; D. Loschak et J. Chevallier, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française, *RFAP*, 1982.679 ; M. Long, Service public, services publics : déclin ou renouveau ?, *RFDA*, 1995.497 ; M. Pochard, La modernisation du service public, *AJ*, 1997.123 ; J.-C. Thoenig, Réforme de l'administration et réforme de l'État, *Rev. pol. et parl.*, 1996, n° 982, p. 189 ; J.-M. Woehrling, Réflexions sur le renouveau du service public, *Rev. adm.*, 1992.394.

Dossiers : *Revue française d'administration publique*, 1982, n° 24, Le management public ; 1988, n° 45, La maladministration ; 1993, n° 66, L'évaluation en question ; 1995, n° 75, Les administrations en Europe : d'une modernisation à l'autre.

TITRE I

*Administration, usagers
et décision unilatérale*

19. — *Le privilège du préalable.* L'administration dispose du pouvoir de prendre des décisions juridiques qui s'imposent unilatéralement à leurs destinataires. Le caractère juridique des décisions tient aux effets qu'elles peuvent normalement entraîner sur la situation du droit applicable : le droit peut s'en trouver modifié, enrichi ou diminué, voir réaffirmé volontairement ; leur unilatéralité tient à ce qu'elles sont destinées à faire ressentir ces effets sur leurs destinataires, sans que ceux-ci aient à exprimer leur consentement. Les décisions entraînent immédiatement les effets qu'elles prévoient. La contestation des actes reste possible (devant l'administration, dans le cadre d'un recours administratif et devant le juge, dans le cadre d'un recours contentieux porté normalement devant le juge administratif) mais ne dispense pas de les respecter. Ce pouvoir, qui est unanimement reconnu comme une des prérogatives les plus marquantes de la puissance publique, a été appelé « privilège du préalable » par Maurice Hauriou. Comme l'explique le Pr Moreau (J. Moreau, *Droit administratif*, PUF, 1989, p. 211), l'expression « est doublement critiquable. D'une part, le terme "préalable" signifie seulement que l'autorité provisoire qui s'attache à l'acte unilatéral est préalable à toute vérification juridictionnelle. Elle est donc plus précisément "immédiate" ». Le terme « privilège » est aussi discutable. « Il s'agit plus exactement d'un couple prérogative/sujetion, qui s'impose tout autant aux autorités administratives qu'aux administrés. » L'administration, en effet, est obligée de se servir du pouvoir de décision unilatérale qu'elle possède. Le Conseil d'État l'a établi dès 1913, en interdisant à l'administration de recourir au juge pour qu'il prononce des mesures qu'elle avait le pouvoir de prononcer elle-

même (CE 30 mai 1913, préfet de l'Eure, *S*, 1915.3.9, note Hauriou ; CE 21 juill. 1989, Cne de Noisy-le-Grand, *Rec.*, T. 866). La portée de cette règle est telle qu'elle s'applique même dans les rapports entre deux personnes publiques (CAA de Lyon, 31 déc. 1996, Centre hospitalier spécialisé de Maison-Blanche c/ Centre hospitalier spécialisé de Montfavet, *AJ*, 1997.405, obs. Quencez), sauf si c'est l'Etat qui est récalcitrant et s'oppose aux décisions d'une collectivité inférieure (CE sect. 7 fevr. 1964, Assoc. syndicale du canal de Gap, *Rec.*, 81, concl. Bernard).

La règle ne souffre que quelques exceptions (notamment dans le contentieux contractuel et la protection du domaine public) que le juge administratif entend limiter (CE 21 mai 1982, SARL Sté de protection intégrale de bâtiment, *Rec.*, 183). En contrepartie, le juge n'accepte pas de se substituer à l'administration ; les particuliers doivent s'adresser à elle et non au juge pour qu'elle prenne les décisions qu'elle croira devoir prendre (CE ass. 2 juill. 1993, Fédération nationale des syndicats libres PTT – deux espèces : *AJ*, 1993.824, 825, note S. Salon). En outre, l'administration doit interpréter elle-même les dispositions de droit applicables ; devant elle, il n'existe pas de question préjudiciable (CE 25 fevr. 1991, Mme Cartitza, *Rec.*, 66 ; CE sect. avis, 9 oct. 1992, Abihilali, *Rec.*, 363 ; *AJ*, 1992.885, chr. Maugué et Schwartz ; *D*, 1993.251, note Maillard Desgrées du Loû ; *EDCE*, 1992, p. 148 ; *JCP*, 1993.II.22025, note Laroche-Gisserot ; *JDI*, 1993.103, note Julien-Laferrière ; *Rev. crit. dr. int. pr.*, 1993.25, note P. L. ; *RFDA*, 1993.175).

Décider, c'est prendre une position sur une question ou un parti en faveur d'une solution déterminée (arrêter définitivement son jugement, vouloir fermement un résultat, prescrire, empêcher ou faire faire quelque chose), avec conscience qu'il est possible de faire produire des effets à cet exercice de sa volonté. La décision n'existe donc que lorsque l'administration entend *fixer sa position, avec les conséquences* que cela peut emporter (ou devrait emporter, dans l'esprit de celui qui décide) (CE sect. 15 juill. 1958, Sieur Bonanni, *Rec.*, 447). L'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mars 1993 (CE ass. Comité central d'entreprise de la société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes, *Rec.*, 41, concl. Schwartz ; *AJ*, 1993.199, concl. Schwartz ; *Dr. adm.*, 1993, n° 405, obs. R. S.) traduit bien cette réalité où la psychologie n'est pas absente : alors que le décret du 19 novembre 1960 ne donne compétence au comité interministériel pour l'aménagement du territoire que pour préparer les décisions du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, « il ressort des pièces du dossier et notamment

tant du compte rendu du comité interministériel qui s'est tenu le 7 novembre 1991 que du communiqué publié par le Premier ministre que celui-ci, à l'issue de ce comité interministériel, a bien entendu décider le transfert de la société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes à Angoulême».

Cela différencie l'intervention décisionnelle de l'administration du cas où celle-ci n'aurait donné qu'un simple avis (CE sect. 9 déc. 1955, *Consorts Tarboriech*, *Rec.*, 582 ; CE sect. 17 nov. 1997, *Mme veuve Doukouré*, *Dr. adm.*, 1998, n° 63 ; *RFDA*, 1998.184). De même, il n'y a pas décision si l'administration ne s'est pas fixée sur une solution, ce qu'elle manifeste en faisant des réponses d'attente (CE 10 juin 1983, *Mme Perrus*, *Rec.*, 252) ou en se bornant à exprimer son intention (CE sect. 14 déc. 1962, syndicat national de la presse quotidienne, *Rec.*, 679 ; CE 9 févr. 1983, SA affichage niçois, *Rec.*, 50 ; CE 19 mai 1993, *Beauval*, *Rec.*, 545 ; *Dr. adm.*, 1993, n° 361), ou l'état d'avancement de ses travaux (CE 20 mars 1991, Association « Boulogne FM », *Rec.*, 98), ou son incompétence, lorsqu'elle est effectivement incompétente (CE 3 oct. 1997, *Mme Gaillard-Bans*, *Rec.*, 332).

L'exercice de ce pouvoir aboutit à une *décision administrative*, quelquefois assimilée à ce que la doctrine (et aussi la jurisprudence) appelle l'acte administratif unilatéral. L'administration ne doit bien évidemment décider que dans le respect de la légalité, en vertu du *principe de légalité*. Le pouvoir de décision unilatérale permet à l'administration de prendre des actes réglementaires, particuliers ou individuels. L'acte réglementaire a une portée générale et impersonnelle. L'acte individuel concerne des personnes nominativement désignées. L'acte particulier (ou d'espèce) est ni de portée générale ni individuel ; il porte sur une situation ou une opération déterminées et ne concerne pas en tant que tel une personne physique ou morale, même s'il peut intéresser directement ou indirectement ces personnes ou un de leurs biens. On donnera l'exemple de l'acte déclaratif d'utilité publique, qui concerne le projet déclaré d'utilité publique, mais qui permettra ensuite de procéder éventuellement à l'expropriation de propriétés privées.

Il est très fréquent que l'administration se détermine seule et sans devoir suivre une procédure spécifique. Cependant, ces actes réglementaires, individuels ou particuliers interviennent quelquefois à la suite de procédures qui supposent une relation préalable entre l'administration et les usagers. Il en est ainsi, très clairement, lorsque l'administration répond à une demande dont elle a été saisie. La relation préalable peut d'ailleurs être imposée à l'administration à peine d'illégalité de sa décision, mais il peut arriver qu'elle soit établie volontairement.

tairement. Les chapitres qui vont suivre vont éclairer six hypothèses de relations entre l'administration et les usagers.

On verra d'abord les usagers participer à l'exercice du pouvoir de décider (chap. I). La seconde hypothèse concernera le régime de la demande adressée à l'administration et les suites qu'elle suscite (chap. II). La troisième hypothèse portera sur les garanties de procédure instituées dans un but de protection des usagers avant que l'administration ne mette en œuvre son pouvoir de décision (chap. III). On envisagera ensuite la portée de l'obligation d'exécuter les décisions administratives (chap. IV), les conditions de la disparition de ces décisions (chap. V) et enfin le pouvoir de sanction reconnu à l'administration (chap. VI).

Chapitre I

LA PARTICIPATION DES USAGERS À L'EXERCICE DU POUVOIR DE DÉCIDER

20. — Toute action administrative passe par un certain nombre de décisions prises par l'administration, mais celle-ci n'agit pas uniquement par surprise – ce serait vite intolérable. L'exercice du pouvoir de décider n'est pas nécessairement et complètement un exercice solitaire. Beaucoup de décisions sont préparées dans une relative transparence et avec la participation des usagers. Après avoir identifié la diversité des hypothèses de participation et des problèmes qu'elle pose, diversité et problèmes qui font largement obstacle à ce qu'on puisse ériger la participation en principe des services publics, le régime de quelques modalités particulières de participation sera examiné.

SECTION 1

La difficile acclimatation d'un principe de participation

I / Diversité de la participation

A | DÉFINITION DE LA PARTICIPATION DES USAGERS

21. — *De quelle participation s'agit-il ?* L'expression « principe de participation », a été utilisée pour désigner un principe nouveau des services publics y compris dans des études adoptées par le Conseil

d'État (Conseil d'État, Service public, services publics : déclin ou renouveau, *EDCE*, 1994, n° 46, p. 81). Elle demande pourtant à être bien comprise : en l'état actuel du droit, l'expression ne correspond à aucun principe juridique positif des services publics. Néanmoins, la participation des usagers à l'action administrative est souvent mise en œuvre sous des formes diverses, et beaucoup d'acteurs politiques, d'associations et de juristes, sans égard à la diversité de ces formes, appellent à sa généralisation en conséquence de la consécration (à venir) d'un principe de participation.

La participation, au sens du « principe de participation » évoqué par le Conseil d'État correspond à une *intervention d'usagers* de l'administration (ou de représentants des usagers) que ne justifie pas des *considérations de personne*, dans un processus de prévision, de contrôle ou d'évaluation concernant l'activité des services publics, et plus spécialement l'exercice du pouvoir de décision. Derrière les usagers ou leurs représentants, l'institution d'un procédé de participation peut aussi viser plus largement le public.

La participation de l'usager envisagée dans ces développements n'est pas celle de la procédure contradictoire. Certes, celle-ci peut prendre place dans l'élaboration de la décision, mais elle répond à des préoccupations d'équité qui touchent personnellement le destinataire d'une décision individuelle (v. n° 138 et s.).

Si la participation est souvent prévue, si elle est parfois favorisée quand elle n'est pas obligatoire, elle n'est pas aujourd'hui d'application générale, pas même dans l'une quelconque des formes qu'elle peut revêtir. Au demeurant, bien qu'elle soit d'application ancienne – surtout dans ses formes consultatives – sa généralisation n'est peut-être pas souhaitable car le bénéfice démocratique qu'on lui associe, souvent plus théorique que réel, peut s'accompagner d'un danger de lourdeur et d'incohérence. La participation peut facilement n'être qu'une façade, par ailleurs source d'irrégularités et de contentieux.

B | STATUT ET MODALITÉS DE LA PARTICIPATION

22. — Participation informelle, participation institutionnalisée. La participation peut être *informelle*, encouragée par les responsables du service lorsqu'un problème se pose ou risque de se poser. Elle résulte de décisions prises au coup par coup. Cependant, elle correspond le plus souvent à l'application d'une législation ou d'une réglementation préalables ; elle est alors *institutionnalisée*.

1 / Participation informelle

23. — En l'absence de texte applicable l'administration est, dans une large mesure, libre de choisir de faire participer, ou non, les usagers. Elle dispose, en particulier, de la possibilité de recueillir des *avis spontanés* (CE 26 janv. 1951, Donin de Rosière, *S*, 1952.3.9, concl. Odent). L'autorité administrative qui a sollicité un avis, sans y être obligée par un texte, peut renoncer à suivre cette procédure et statuer avant que l'avis ait été donné (CE sect. 28 avr. 1967, Fédération nationale des syndicats pharmaceutiques de France *et al.*, *Rec.*, 180 ; *AJ*, 1967.401, concl. Galabert).

En marge des procédures réglementées d'enquêtes ou de concertations officielles, la consultation informelle des usagers peut prendre la forme d'expositions de projets avec des registres d'observations, d'enquêtes, quelquefois effectuées à partir de questionnaires publiés, distribués ou expédiés aux usagers. C'est ainsi qu'à partir de mars 1998, 650 000 questionnaires ont été adressés aux habitants de la région Poitou-Charente pour leur donner la parole sur la région en 2010 (*Le Monde*, 2 juin 1999).

Avec l'essor du Minitel, des administrations (souvent des municipalités) ont eu l'idée de « consulter » leurs usagers par des procédés télématiques. Internet prend le relais. Le Parlement l'a utilisé (en janvier 1998, la commission d'enquête sénatoriale sur les conséquences de la décision de réduire à trente-cinq heures la durée hebdomadaire du travail a décidé de lancer une consultation sur Internet, réservée aux entreprises, sous forme de questionnaire), le gouvernement aussi. Ainsi, le 29 avril 1999, le ministère de l'Économie et des Finances a ouvert sur son site Internet, pour deux mois, quatre forums correspondant à différents aspects d'une réforme du Code des marchés publics, en vue de la préparation d'un projet de loi.

Le progrès n'est souvent qu'apparent. Le forum électronique serait le second souffle de la démocratie, laquelle déserte parfois ses lieux classiques d'expression dans l'action administrative (commissions extra-municipales d'usagers, consultations diverses). Cependant il faut se méfier des effets de mode. « La modernité communicationnelle (*sic*) est suffisamment forte, ancrée dans les discours et les modes de pensée de l'époque, pour... se suffire à elle-même, et faire l'économie d'une réflexion plus profonde sur le pouvoir », écrit Isabelle Pailliart (I. Pailliart, *Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication*, *Pouvoirs*, 1995, n° 73). Comme le note cet auteur, les

nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC), « plus que d'autres supports, mettent en évidence le recours pour l'usager à des compétences techniques spécifiques : il s'agit de s'approprier un nouvel outil qui dispose de sa propre rationalité et de maîtriser les procédures de consultation et d'écriture que son utilisation exige... Ainsi le processus d'intervention des habitants dans la vie de la cité... se heurte-t-il à une situation que mettent particulièrement bien en lumière les NTIC : l'exigence de compétences et, en conséquence, les phénomènes d'exclusion qui en résultent ». On voit que rien n'est simple. L'État, il est vrai, se préoccupe de lutter (par l'école) contre l'« illectronisme ».

L'administration met aussi en pratique la participation, lorsqu'elle accepte de rencontrer, à l'occasion de conflits ou non, les différents « collectifs d'usagers » ou « comités d'usagers » qui peuvent naître spontanément et disparaître par la suite, ou qui sont parfois mis sur pied par l'administration elle-même.

Il va de soi que ces processus non institutionnalisés de participation, qui peuvent être bénéfiques, ne sont utilisés qu'autant que la volonté d'y recourir existe de part et d'autre. L'administration peut y mettre fin quand elle l'estime nécessaire, elle n'est aucunement tenue juridiquement de respecter les conclusions auxquelles les participants peuvent parvenir.

2 / Participation institutionnalisée

24. — La participation peut être aussi institutionnalisée, elle est alors organisée par des textes d'application permanente. Il faut savoir quel degré de participation des usagers se trouve être prévu. À cet égard, les *principales modalités de la participation* se résument à la *consultation*, la *proposition*, la *concertation*, la *cogestion*.

25. — *Consultation directe et consultation indirecte*. L'administration a recours aussi bien à la consultation directe qu'à la consultation indirecte des usagers.

1 / La *consultation directe* se retrouve dans les procédures d'enquête publique. L'enquête a pour but de recueillir des témoignages. Le référendum consultatif est un autre mode de consultation directe qui a fait l'objet d'un encadrement textuel à partir de 1992, mais dont l'application est circonscrite au domaine de l'administration

tions de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.

« La commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives. »

6 / Après l'article 5, il est inséré un article 5-1 ainsi rédigé :

« Art. 5-1. — La Commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et 5, les questions relatives à l'accès aux documents administratifs mentionnés aux dispositions suivantes :

« – l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales ;

« – l'article L. 28 du Code électoral ;

« – le b de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales ;

« – l'article L. 111 du livre des procédures fiscales ;

« – l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;

« – l'article 79 du Code civil local d'Alsace-Moselle ;

« – les articles L. 213-13 et L. 332-29 du Code de l'urbanisme. »

7 / L'article 6 est ainsi rédigé :

« Art. 6-I. — Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

« – au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

« – au secret de la défense nationale ;

« – à la conduite de la politique extérieure de la France ;

« – à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;

« – à la monnaie et au crédit public ;

« – au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

« – à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

« – ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

« II. — Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

« – 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 ;

« – portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

« – faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

« Les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet. »

8 / L'article 6 bis est abrogé ;

9 / L'article 13 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, précitée. »

Article 8

L'article L. 140-9 du Code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé « À ce titre, elles ne sont notamment pas applicables aux rapports de vérification et avis des comités régionaux ou départementaux d'examen des comptes des organismes de Sécurité sociale visés à l'article L. 134-2. »

Article 9

La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives est ainsi modifiée :

1 / Dans le premier alinéa de l'article 4, après les mots : « visés à l'article 3 », sont insérés les mots : « et autres que ceux visés à l'article 4-1 » ;

2 / Il est inséré, après l'article 4, un article 4-1 ainsi rédigé :

« Art. 4-1. — Lorsque les documents visés à l'article 3 comportent des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ces informations font l'objet, à l'expiration de la durée prévue à l'article 28 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les informations destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être détruites.

« Les catégories d'informations destinées à la destruction ainsi que les conditions de leur destruction sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives. »