

N° 742

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Hugues PORTELLI,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1016

Sénat : 664 et 743 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE D'UN PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE L'ADMINISTRATION AVEC LE PUBLIC</b> .....	7
A. UN PROCESSUS ENGAGÉ DÈS LES ANNÉES 1970 ET AYANT CONNU SON APOGÉE AVEC LA LOI DU 12 AVRIL 2000 .....	7
B. UNE DÉMARCHE DE CODIFICATION ET DE SIMPLIFICATION INACHEVÉE .....	8
<b>II. LE PROJET DE LOI : D'AVANTAGE QU'UNE SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC, UNE RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL</b> .....	10
A. LA SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LES ADMINISTRATIONS .....	11
1. <i>La création d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public</i> .....	11
2. <i>La consécration de la place des nouvelles technologies par l'instauration d'un droit à saisir l'administration par voie électronique</i> .....	12
B. LA RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL .....	13
1. <i>La possibilité d'accéder aux avis préalables et de modifier en conséquence sa demande en cours d'instruction</i> .....	13
2. <i>Le renforcement de la participation du public à l'élaboration des actes administratifs</i> .....	13
3. <i>L'élargissement de la faculté de recourir aux nouvelles technologies pour délibérer ou rendre des avis à distance</i> .....	14
4. <i>La simplification et l'unification des règles relatives au régime des actes administratifs</i> .....	14
C. LA REFONTE DU CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE .....	14
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION</b> .....	15
A. CLARIFIER LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI .....	15
1. <i>Expliciter la notion de « public »</i> .....	15
2. <i>Mieux circonscrire les autorités concernées</i> .....	16
3. <i>Apporter des précisions pour mieux appréhender les modifications au droit en vigueur envisagées</i> .....	17
B. PRÉCISER L'HABILITATION .....	17
1. <i>Spécifier les mesures de simplification des démarches et des règles relatives aux actes administratifs unilatéraux à prendre</i> .....	18
2. <i>Encadrer le pouvoir d'appréciation du pouvoir exécutif</i> .....	18

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification administrative</b> .....	19
• <i>Article 2</i> <b>Habilitation à adopter un code relatif aux relations entre les administrations et le public</b> .....	27
• <i>Article 3</i> <b>Habilitation à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique</b> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	47
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	49

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 10 juillet 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission a examiné le rapport de M. Hugues Portelli, rapporteur, et établi le texte qu'elle propose pour le **projet de loi n° 664 (2012-2013) habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens** (procédure accélérée).

Après avoir rappelé que ce projet de loi s'inscrivait dans un processus législatif déjà ancien, M. Hugues Portelli, rapporteur, a d'abord indiqué à la commission qu'il s'agissait pour partie de **renouveler des habilitations** à prendre des ordonnances déjà accordées par le passé, mais également d'adopter enfin un **code des relations entre l'administration et le public à l'usage de celui-ci**. Il a évoqué le **régime des décisions implicites** et le projet du Président de la République de prévoir que « *le silence de l'administration vaut accord* ». La commission a ensuite adopté **13 amendements**, dont 12 à l'initiative de son rapporteur.

La commission a en effet souhaité, en premier lieu, **clarifier la rédaction** du projet de loi **en explicitant la notion de « public »** qui apparaissait à plusieurs reprises dans des acceptions différentes, ainsi qu'**en circonscrivant le champ des autorités administratives concernées**. Elle a également **précisé les avis qui pourront désormais être communiqués au cours de l'instruction d'une demande**, préalablement à l'adoption d'une décision administrative. Elle a enfin appelé le Gouvernement à **garantir le respect du principe de la collégialité des débats** lorsque des organes seront amenés à délibérer ou rendre des avis à distance.

La commission a, en second lieu, tenu à **préciser l'habilitation** accordée au Gouvernement en spécifiant que la simplification des règles relatives aux actes administratifs unilatéraux portait sur **le régime de retrait de ces actes**. Elle a aussi **encadré le pouvoir d'appréciation du Gouvernement**.

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**



Mesdames, Messieurs,

L'État républicain se trouve confronté aujourd'hui à un double défi : en premier lieu, celui de garder sa capacité décisionnelle en trouvant une place cohérente et adaptée au sein de la pluralité des centres de décision – publics ou privés – consécutifs à la mondialisation des circuits de décision dans les domaines économiques, financiers et même culturels d'une part, à l'autonomie croissante des autorités territoriales de l'autre. En second lieu, celui de garder sa capacité de rassemblement et de cohésion de la société française en sachant épouser les nouveaux comportements des citoyens et plus généralement des usagers des services publics, plus individualistes, souvent plus cultivés et donc demandeurs de plus de transparence, de participation, de contrôle, au détriment de la tradition verticale de l'administration à la française.

Ces deux défis ne se recoupent pas : le premier est celui de l'environnement libéral dominant qui démantèle les compétences traditionnelles de l'État, le second est celui de l'aspiration à plus de démocratie, qui met en question sa légitimité. Or la nécessité de démocratiser l'État, en particulier dans ses rapports avec ceux qu'il est censé représenter, est la meilleure façon de garantir la pérennité de son rôle dans la tradition républicaine et le projet de loi qui vous est soumis a pour objectif d'y contribuer.

## **I. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE D'UN PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE L'ADMINISTRATION AVEC LE PUBLIC**

### ***A. UN PROCESSUS ENGAGÉ DÈS LES ANNÉES 1970 ET AYANT CONNU SON APOGÉE AVEC LA LOI DU 12 AVRIL 2000***

Ce projet de loi d'habilitation s'inscrit dans un mouvement législatif qui n'est pas spécifique à la France et qui a débuté dans le courant des années 1970 : ce mouvement tend à mettre le service public au service du public en modifiant radicalement les relations entre les administrations (nationales ou locales, directes ou déléguées) et les usagers. Il concerne aussi bien les États de droit écrit que ceux de Common Law et l'Union européenne a accompagné et favorisé ce processus.

Son acte de naissance en France est la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République. Elle sera suivie par la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, qui crée la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>1</sup>, puis par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs<sup>2</sup> et surtout par celle du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration<sup>3</sup>. Ces lois ont traduit des avancées importantes vers la transparence et la simplification des procédures administratives.

Les traits essentiels de cet ensemble de dispositifs sont :

- le contrôle par l'usager du service public des décisions prises à son égard, qu'il s'agisse de l'accès aux documents administratifs, de la motivation de ces actes, de leur opposabilité ;
- la possibilité de contester ces actes administratifs par des procédures contentieuses ou non contentieuses ;
- la compréhension de ces actes, qui doivent être à la portée du public le plus vaste et le moins formé aux subtilités du droit administratif ;
- la possibilité d'utiliser les procédures les plus modernes et les moins contraignantes pour dialoguer avec les administrations ;
- l'accès à tous les niveaux et types d'administration.

Ce processus est encore loin d'être arrivé à son terme et d'être cohérent, ou même d'avoir surmonté tous les barrages, qu'ils soient juridiques ou routiniers, faute d'une volonté politique constante.

## ***B. UNE DÉMARCHE DE CODIFICATION ET DE SIMPLIFICATION INACHEVÉE***

Les deux outils traditionnels de ce processus sont la codification et les ordonnances. Les nombreuses lois de simplification adoptées au cours de la dernière décennie, qu'elles soient d'initiative gouvernementale<sup>4</sup> ou parlementaire<sup>5</sup>, y ont donc largement eu recours.

---

<sup>1</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

<sup>4</sup> Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

<sup>5</sup> Quatre propositions de loi ont été à l'origine de mesure de simplification des relations entre l'administration et le public :

- la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit,

- la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures,

- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit,

- la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.



Ainsi que le rappelait le Conseil constitutionnel en 1999, la codification « répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi »<sup>1</sup>. Après avoir été relancée dans la deuxième moitié des années 1990 et s'être quelque peu essoufflée, la codification semble connaître un nouvel élan avec la circulaire du Premier ministre en date du 27 mars 2013. On constate ainsi que la codification avance lentement, non pas du fait de la Commission supérieure de codification, qui effectue un travail remarquable, que des gouvernements successifs, qui laissent les travaux de la commission en déshérence, au risque de les voir devenir obsolètes. Adopter les codes une fois ceux-ci élaborés est donc une urgence absolue.

La codification des différentes dispositions législatives et réglementaires relatives aux relations entre les administrations et leurs usagers est l'un des objectifs du projet de loi, qui prévoit également l'achèvement du code de l'expropriation. En ce qui concerne ce dernier, les travaux de la commission de codification sont largement avancés et ne demandent qu'une mise à jour rapide.

L'élaboration d'un code des relations entre les administrations et ses usagers est plus complexe car elle nécessite trois précautions :

- ne pas remettre en cause l'intégrité des codes existants (code de justice administrative, code de l'environnement, code de l'urbanisme...) vers lesquels il conviendrait de prévoir des renvois ;
- travailler non pas à droit constant mais en intégrant les objectifs de la loi d'habilitation ;
- élaborer un code destiné au « public » le plus large et donc maniable et compréhensible par les non spécialistes du droit administratif.

Ce code nécessitera donc une relecture attentive par le législateur et les représentants des usagers des services publics.

Depuis 1999, la codification emprunte en effet de manière privilégiée la voie des ordonnances, son caractère technique le justifiant pleinement. Cependant, le recours aux ordonnances est freiné par l'incapacité chronique des pouvoirs publics successifs à mettre en œuvre les habilitations législatives. Celles-ci ont souvent été dépourvues d'effet, faute d'élaboration des ordonnances par les gouvernements habilités : il a fallu réhabiliter les gouvernements suivants, parfois sans résultat. De surcroît, cette procédure

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel développait l'argument en indiquant : « qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ; » (cf. *décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13*).

court le risque permanent de voir les textes élaborés devenir rapidement obsolètes, faute d'avoir au départ délimité un champ suffisamment large et un délai d'élaboration suffisamment long<sup>1</sup>.

Le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat trouve en grande partie son origine dans ce phénomène de non-utilisation par le pouvoir exécutif des habilitations qui lui ont été accordées par le législateur. Il en va ainsi de l'habilitation à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prévue par l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et renouvelée par l'article 197 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, ou encore de celle prévue par l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 pour simplifier et harmoniser les règles relatives aux enquêtes publiques, dont le délai a été prorogé par l'article 10 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relatives aux concessions d'aménagement. Aucune de ces deux habilitations, en dépit de leur renouvellement ou prorogation, n'a donné lieu à une ordonnance.

D'autres habilitations, inutilisées dans les délais, n'ont en revanche fait l'objet d'aucun renouvellement par la suite. C'est le cas en particulier de certaines habilitations prévues par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, notamment celles prévues à l'article 2 (harmonisation des règles de retrait des actes administratifs, dans un objectif de simplification et de sécurité juridique), à l'article 22 (harmonisation de la définition des surfaces bâties prises en compte pour l'application des législations de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), à l'article 27 (substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises et définition des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités du contrôle *a posteriori* et des sanctions éventuelle), ou encore à l'article 56 (adoption de la partie législative d'un code de l'administration).

Certaines de ces habilitations seront donc renouvelées par l'adoption du projet de loi, près de dix ans après la première habilitation.

## **II. LE PROJET DE LOI : DAVANTAGE QU'UNE SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC, UNE RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL**

Ce projet de loi est la traduction législative de certaines orientations décidées par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) lors de ses réunions des 18 décembre 2012 et 2 avril 2013.

---

<sup>1</sup> Cf. l'étude faite par la direction de la séance du Sénat : [http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html#toc91](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html#toc91)

Si son exposé des motifs met en avant la facilitation du dialogue entre les administrations et les citoyens par la généralisation du recours aux nouvelles technologies de l'information et l'adoption d'un code des relations entre l'administration et le public, ce projet de loi porte également en germe une rénovation du processus de décision de l'administration.

## ***A. LA SIMPLIFICATION DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LES ADMINISTRATIONS***

### **1. La création d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public**

Mesure emblématique de la volonté de rendre l'administration plus accessible au citoyen, la création d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public est au cœur du dispositif proposé par ce projet de loi, en son article 2. Son titre définitif n'est toutefois pas arrêté.

Si l'idée d'un tel code n'est pas nouvelle<sup>1</sup>, la démarche empreinte de pragmatisme qui semble animer le Gouvernement devrait permettre à ce projet d'aboutir enfin. En effet, tirant les leçons de l'échec de la précédente tentative d'élaboration d'un code de l'administration, le code ici envisagé est d'abord plus modeste. Son approche même est différente, davantage orientée vers le citoyen que vers l'administration. Il n'est plus question d'une somme regroupant, en sus des dispositions ayant trait aux procédures administratives non contentieuses, l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation de l'administration, y compris les autorités administratives indépendantes, dont la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Comme l'expérience l'a montré, une telle « grande charte de l'administration » posait nombre de problèmes, allant de l'empiètement sur d'autres codes existants aux difficultés d'actualisation d'un code dont les sources juridiques auraient été extrêmement diverses : lois des années 1970 et 2000, décrets d'attribution des ministres, droit européen de la protection des données... **Code instrumental destiné au public, le nouveau code ne regrouperait que les dispositions relatives aux relations entre l'administration et ses usagers**, dont il énoncerait les grands principes, tels l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables ou le droit d'accès aux documents administratifs ; ces grands principes pourraient faire l'objet d'un titre préliminaire. Il contiendrait également les règles générales du régime des actes administratifs unilatéraux. Ce code serait donc **généraliste et supplétif**, le Gouvernement indiquant dans l'étude d'impact qu'il n'aurait pas vocation à attirer dans son champ les dispositions déjà codifiées.

---

<sup>1</sup> La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la codification des textes législatifs et réglementaires prévoyait déjà l'adoption d'un tel code (cf. le commentaire de l'article 2).

Le défaut d'organe de pilotage étant l'un des facteurs d'explication de l'échec du code de l'administration avancés par certains, l'élaboration du nouveau code serait **confiée au Secrétariat général du Gouvernement, en lien avec la Commission supérieure de codification**, qui procéderait à des consultations afin de recueillir l'avis des praticiens. Quant aux objections liées à la nature même du droit administratif, essentiellement jurisprudentiel, la réussite de l'élaboration du code de justice administrative, *via* l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative, laisse augurer que les réticences passées ne sont plus un frein à sa codification.

Contrairement au projet de code de l'administration cependant, le code relatif aux relations entre les administrations et le public ne se ferait **pas à droit constant**. C'est pourquoi l'article 2 prévoit une durée d'habilitation longue de vingt-quatre mois. Outre un important travail de conception, l'ampleur de la tâche nécessiterait en effet de **procéder par étapes**. En un premier temps seraient adoptées les modifications que l'article 1<sup>er</sup> et le III de l'article 2 autoriseraient le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance. Les règles codifiées en un second temps seraient celles « *en vigueur à la date de la signature de l'ordonnance, ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date* », ce qui permettrait d'inclure les dispositions prises précédemment mais non encore entrées en vigueur.

## **2. La consécration de la place des nouvelles technologies par l'instauration d'un droit à saisir l'administration par voie électronique**

Parmi les modifications au droit en vigueur concernant les relations entre les administrations et le public figureraient celles résultant de leur adaptation aux évolutions technologiques. Depuis une quinzaine d'années effectivement, les nouvelles technologies de l'information sont devenues une des voies privilégiées de la simplification administrative avec l'adoption en particulier de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

L'article 1<sup>er</sup> consacrerait même ce nouveau mode des relations entre l'administration et le public en instaurant un droit à saisir l'administration par la voie électronique et à lui répondre par la même voie. Le 1° du I de cet article habiliterait le Gouvernement à définir par voie d'ordonnance les conditions d'exercice de ce droit.

De manière plus générale, le Gouvernement demande une habilitation pour « *adapter les relations entre les administrations et le public aux évolutions technologiques* » (4° du III de l'article 2). En vertu du 1° du III de l'article 2, il serait également habilité à « *simplifier les démarches du public auprès des administrations et l'instruction de ses demandes* ».

## **B. LA RÉNOVATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL**

### **1. La possibilité d'accéder aux avis préalables et de modifier en conséquence sa demande en cours d'instruction**

En rupture avec la règle traditionnelle de non-communicabilité des documents préparatoires à une décision administrative en cours d'instruction posée par l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, l'article 1<sup>er</sup> habiliterait le Gouvernement à prendre les dispositions législatives pour prévoir qu'en principe sont communicables au demandeur les avis rendus sur sa demande avant que ne soit prise la décision. Cette mesure tendrait à permettre au demandeur de modifier ou compléter sa demande afin d'obtenir une décision favorable, et ainsi de réduire le délai de réalisation de son projet (2° du I de l'article 1<sup>er</sup>). L'idée est ainsi de mettre fin au sentiment des pétitionnaires de se retrouver face à une « boîte noire » et de créer les conditions d'un dialogue avec l'administration.

Cette mesure concernerait tous les avis dès lors qu'ils seraient formalisés et émaneraient d'une autre instance que l'autorité administrative instructrice du dossier. Ne seraient exclus de son champ que les avis dont la communication porterait atteinte « *à la protection d'un secret ou aux contraintes inhérentes à l'instruction des dossiers* ».

### **2. Le renforcement de la participation du public à l'élaboration des actes administratifs**

S'inscrivant dans une démarche entamée au début des années 1980, l'article 2 du projet de loi autoriserait le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour « *renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs* » (3° du III de l'article 2).

Sans reprendre les dispositions relatives aux enquêtes publiques disséminées dans les codes de l'environnement et de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le code des relations entre l'administration et le public pourrait toutefois poser les règles générales en la matière, tronc commun qui renverrait pour les dispositions spécifiques à chacun des autres codes. Ce nouveau code pourrait par ailleurs accueillir la « *loi-code relative aux principes de l'administration délibérative* » que le Conseil d'État appelait de ses vœux dans son *Rapport public 2011* consacré à la participation du public.

### **3. L'élargissement de la faculté de recourir aux nouvelles technologies pour délibérer ou rendre des avis à distance**

La possibilité de recourir aux technologies de l'information pour délibérer ou rendre des avis à distance est déjà ouverte à certaines autorités administratives par des textes réglementaires spécifiques. L'article 1<sup>er</sup> habiliterait le Gouvernement à étendre cette faculté aux organes collégiaux de toutes les autorités administratives, y compris les administrations indépendantes, ce qui rend nécessaire l'adoption de dispositions législatives (3° du I de l'article 1<sup>er</sup>).

Une telle faculté permettrait un allègement des formalités, dont le Gouvernement escompte un gain de temps.

### **4. La simplification et l'unification des règles relatives au régime des actes administratifs**

À l'occasion de la codification des procédures administratives non contentieuses, le Gouvernement se propose de « *simplifier et, lorsque cela est possible, unifier les règles relatives au régime des actes administratifs* » (2° du III de l'article 2). Serait tout particulièrement visée l'harmonisation des délais de retrait des actes administratifs individuels créateurs de droit entachés d'illégalité, qui avait déjà donné lieu à une habilitation à l'article 2 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004.

## ***C. LA REFONTE DU CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE***

**L'article 3** renouvelle une habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui lui avait déjà été accordée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et renouvelée une première fois par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

Cette refonte poursuit un triple objectif :

- inclure dans le code les dispositions de nature législative qui n'ont pas encore été codifiées,
- améliorer le plan du code,
- donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

Au-delà des modifications induites par l'adoption d'un nouveau plan, cette refonte ne s'opèrerait donc pas à droit constant.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

#### A. CLARIFIER LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI

##### 1. Expliciter la notion de « public »

L'intitulé du projet de loi vise les « citoyens » ; son dispositif lui préfère le terme de « public ». Cette hésitation relative à la terminologie reflète celles du législateur depuis une trentaine d'années. La notion de « public » a été mise en avant dans les titres des grandes lois des années 1970 : la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, et 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. Dans leur dispositif cependant, ces lois ont eu recours à d'autres termes : la première instaure le droit de « toute personne » à l'information, la seconde, celui des « personnes physiques ou morales » à connaître la motivation des décisions administratives défavorables qui leur sont opposées, tandis que la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République évoquait en son article 1<sup>er</sup> les relations des administrations avec les « administrés ». Dans les années 2000, cette notion de « public » s'est d'ailleurs effacée au profit de celle de « citoyen », comme le montre l'intitulé de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Bien que symbolique, ce terme est inexact dans la mesure où il exclut tant les personnes morales que les non-nationaux. C'est pourquoi cette même loi utilise dans son dispositif soit la référence à « toute personne » dans son titre I<sup>er</sup> relatif à l'accès aux règles de droit et à la transparence, soit celle d'« usager » dans le titre II traitant des relations des citoyens avec les administrations.

L'usage de l'un ou l'autre de ces termes n'est pas indifférent. Le choix ainsi opéré permet de désigner des personnes différentes ou de mettre l'accent sur telle ou telle dimension de l'individu. Ainsi la notion d'« usager du service public » permet-elle d'appréhender la personne concernée non plus seulement dans sa dimension civique, ce que suggère le terme « citoyen », ou encore dans sa seule relation aux services publics administratifs, comme « administré », mais également au regard de l'ensemble de ses droits, y compris sociaux. La catégorie « usager » apparaît donc comme moins restrictive que celles d'« administré » ou de « citoyen », mais moins large que les termes « toute personne » ou « public ».

C'est cette dernière formulation que le projet de loi a adopté dans son dispositif, mais en l'utilisant dans des acceptions différentes. Au 1<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> et aux 1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> du III de l'article 2, le public est compris dans sa relation avec les administrations et renvoie donc à la notion d'« usager » de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. Le 2<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> réduit en revanche le public aux seules personnes formulant des demandes auprès de

l'administration, désignées généralement par le terme « pétitionnaires ». Au contraire, le 3° du III de l'article 2 appréhende le public dans une acception plus vaste dans la mesure où tout un chacun est invité à participer à l'élaboration des actes administratifs dans le cadre des enquêtes publiques et autres procédures de consultation ouverte. Dans tous les cas néanmoins sont visées tant les personnes physiques que morales.

Sur proposition de son rapporteur, **votre commission s'est donc attachée à préciser les personnes concernées** lorsque cela lui est apparu nécessaire.

## **2. Mieux circonscrire les autorités concernées**

Le projet de loi a pour objectif la simplification des relations des usagers avec toutes les administrations. C'est pourquoi il a été décidé d'utiliser une formule englobant le périmètre le plus large possible : « *les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public* ». Cette formulation présente cependant deux difficultés.

La première difficulté tient à l'ambiguïté qui pourrait naître de la double dimension des collectivités territoriales, à la fois administrations décentralisées et entités « *s'administr[a]nt librement par des conseils élus et dispos[a]nt d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », conformément au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Or, lorsque le 3° du I de l'article 1<sup>er</sup> prévoit d'élargir les possibilités de recours aux technologies pour permettre les délibérés à distance, cette disposition ne concerne que les autorités administratives. L'intention du législateur n'est donc pas d'étendre cette faculté aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, ce qu'il convient de préciser.

En second lieu, tant les établissements publics que les « *organismes chargés d'une mission de service public* » excèdent les seuls services publics à caractère administratif pour englober également les services publics industriels et commerciaux. Or ceux-ci ne sont *a priori* pas considérés comme des administrations au sens où on l'entend généralement.

Afin de mieux circonscrire le champ des instances concernées par le projet de loi, votre commission a donc suivi la proposition de son rapporteur de **reprendre la définition des autorités administratives figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, qui vise plus précisément les services publics à caractère administratif ainsi que les organismes de sécurité sociale.**



### **3. Apporter des précisions pour mieux appréhender les modifications au droit en vigueur envisagées**

La **communicabilité des avis préalables** à l'adoption d'une décision administrative en cours d'instruction afin de permettre au demandeur de modifier ou compléter sa demande est apparue à votre commission comme une avancée majeure. C'est pourquoi elle a désiré l'inscrire directement dans la loi, ne laissant à l'habilitation que la définition des modalités de mise en œuvre de ce principe. Elle a néanmoins souhaité que figurent dès la loi d'habilitation certaines indications permettant de mieux cerner les modifications que cela entraînerait dans le processus décisionnel. Sur proposition de son rapporteur, elle a ainsi précisé :

- que **seuls les avis recueillis en vertu de dispositions législatives et réglementaires**, qu'ils soient conformes ou facultatifs, seraient communicables ;

- que, conformément à l'objectif de permettre au pétitionnaire de modifier ou compléter sa demande, **seul le demandeur serait destinataire de ces avis qui devraient être motivés lorsqu'ils sont défavorables**.

Par ailleurs, si votre commission a approuvé l'élargissement à toutes les autorités administratives de la possibilité de recourir aux technologies pour **délibérer ou rendre des avis à distance**, elle a toutefois considéré qu'eu égard à la garantie des droits qu'elle constitue, **la collégialité des débats devait être assurée en toutes circonstances**. Sur proposition de son rapporteur, elle a ainsi invité le Gouvernement à encadrer strictement le recours à cette faculté.

## ***B. PRÉCISER L'HABILITATION***

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le texte de l'article 38 de la Constitution « *doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leurs domaines d'intervention* ». <sup>1</sup> Aussi votre commission s'est-elle employée à préciser l'habilitation qui lui était soumise.

---

<sup>1</sup> Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 13.

## **1. Spécifier les mesures de simplification des démarches et des règles relatives aux actes administratifs unilatéraux à prendre**

Si l'intention du Gouvernement était de rappeler en son article 2, pour en prévoir la codification, les mesures pour lesquelles il aurait obtenu habilitation en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, tout en se réservant la possibilité de procéder au toilettage du droit existant, si la nécessité lui en était apparue au cours de ses travaux de codification, votre commission a jugé nécessaire d'apporter quelques précisions.

Elle a ainsi explicitement habilité le Gouvernement à **simplifier les règles de retrait des actes administratifs unilatéraux**, conformément aux intentions exprimées par le Gouvernement dans l'étude d'impact..

## **2. Encadrer le pouvoir d'appréciation du pouvoir exécutif**

Depuis 1999, les lois d'habilitation donnent de manière habituelle mandat au pouvoir exécutif pour « *harmoniser l'état du droit* » – selon la formule consacrée<sup>1</sup> – « *et abroger les dispositions devenues sans objet* ». En revanche, habiliter le Gouvernement à abroger les dispositions « *dont la pratique aurait révélé le caractère inadéquat ou qui dérogent, sans justification suffisante, à la règle générale* » a paru à votre commission excéder, par la marge d'appréciation laissée au Gouvernement, le champ d'une habilitation. Et ce, d'autant plus que le délai d'habilitation en l'espèce – deux ans – privait le Parlement des moyens d'intervenir rapidement en cas de désaccord. Aussi votre commission a-t-elle supprimé cette mention.

\*

\* \*

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Cf. 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 ; dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel avait explicité cette formule en considérant que « les modifications rendues nécessaires pour " harmoniser l'état du droit " doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification » (cons. 14)

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification administrative**

Cet article reprend la décision n° 21 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013 concernant « *des mesures concrètes pour alléger les procédures et faciliter les démarches des citoyens* ». Le relevé de décisions du CIMAP en énumérait trois :

« - *Faciliter les délibérés à distance des organismes administratifs collégiaux, consultatifs ou décisionnels (visioconférences, échanges sur internet)* ;

« - *Créer un droit de saisir l'administration par courriel ou télé-procédure* ;

« - *Expérimenter la communication d'avis donnés par un organisme ou une autorité au cours de l'instruction d'une demande pour permettre au demandeur d'améliorer son projet et prévenir l'intervention d'une décision défavorable.* »

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'habiliter le Gouvernement à traduire par ordonnance ces mesures dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi. À l'issue de ce délai, le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois.

Les mesures proposées concerneraient donc l'ensemble des organismes chargés d'un service public administratif. Pourtant, l'énumération figurant au 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, à laquelle renvoient les deux alinéas suivants, laisse planer deux ambiguïtés. La première pourrait naître de la double dimension des collectivités territoriales, à la fois administrations décentralisées et entités « *s'administr[a]nt librement par des conseils élus et dispos[a]nt d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », conformément au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution. La seconde pourrait résulter de ce que les entités couvertes par la notion d'« *organismes chargés d'une mission de service public* » excèdent les seuls services publics à caractère administratif pour englober également les services publics industriels et commerciaux, qui ne sont pas *a priori* considérés comme des administrations.

Par ailleurs, il convient de noter que l'énumération du 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> diffère de celle de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui vise plus précisément les services publics à caractère administratif ainsi que les organismes de sécurité sociale.

C'est pourquoi, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à préciser les autorités administratives concernées par ces mesures en s'inspirant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

### **1.L'instauration d'un droit des usagers à saisir les autorités administratives et à leur répondre par voie électronique**

Initiée en 1997 avec le « Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) », le développement de l'« *administration électronique* » est entré dans sa deuxième phase de dématérialisation des procédures avec l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui a habilité le Gouvernement « *à prendre par ordonnance, dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les mesures nécessaires [...] pour simplifier l'exercice des démarches administratives, en permettant aux usagers de les faire par voie électronique.* » Sur son fondement a été prise l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, ratifiée par l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

**Le 1° de l'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi marque une étape supplémentaire avec **l'instauration d'un droit des usagers à saisir les autorités administratives et à leur répondre par voie électronique**. Ce nouveau droit ne trouverait à s'exercer que si la présence physique de l'utilisateur n'est pas requise. Le « public » ici visé désigne toute personne en situation d'interaction avec les diverses administrations et organismes de sécurité sociale.

L'ordonnance de 2005 a en effet établi un cadre pour l'administration électronique sans créer d'obligation, ce qui n'a pas permis de vaincre les réticences de certaines administrations à offrir des services électroniques aux usagers. Ainsi aujourd'hui, moins de 10 % des démarches administratives sont accessibles via une télé-procédure. Bien que cela recouvre les procédures les plus importantes (déclaration d'impôts, démarches auprès des caisses de sécurité sociale...), ce pourcentage témoigne du retard des administrations françaises dans ce domaine.

La création de ce droit des usagers emporterait donc comme corollaire **l'obligation pour les autorités administratives de mettre à disposition de ceux-ci soit une télé-procédure, soit une adresse de messagerie électronique** permettant de joindre les services par courriel. Dans les deux cas, un mécanisme d'accusés de réception ou d'enregistrement électronique comportant mention des voies et délais de recours devrait être mis en place afin d'être opposable à l'utilisateur, conformément aux articles 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du

8 décembre 2005. Cette nouvelle étape de la dématérialisation pourrait être l'occasion pour l'administration d'en définir enfin les modalités d'application par la mise en place de dispositifs de certification des procédures.

En cas de saisine électronique, l'administration pourrait répondre soit par courrier, soit par courriel selon ce qu'elle estimerait opportun, conformément à l'article 2 de l'ordonnance précitée. En revanche, le refus de répondre à une saisine électronique pourrait être sanctionné, sauf en cas de demande abusive, la règle édictée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, selon laquelle « *l'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des envois abusifs, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique* », trouvant ici à s'appliquer.

## **2. La communicabilité des avis préalables à l'adoption d'une décision administrative en cours d'instruction**

L'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, dispose que « *le droit à communication [...] ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.* » En vertu de cette disposition, les avis émis par des autorités consultatives, qu'ils soient facultatifs ou obligatoires, simples ou conformes, ne peuvent être communiqués ni au demandeur ni aux tiers avant que ne soit rendue la décision.

**Le 2° de l'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi se propose de renverser ce principe général pour les avis rendus préalablement à l'adoption d'une décision administrative prise sur demande. L'objectif poursuivi est **l'accélération des procédures de délivrance d'autorisation ou autres demandes** et la **réduction du délai de réalisation des projets. En autorisant les pétitionnaires à modifier ou compléter leur demande en fonction des avis préalables**, cette mesure permettrait en effet de prévenir l'adoption de décisions défavorables occasionnant le dépôt de nouvelles demandes similaires, ce qui retarde d'autant l'avancée des dossiers et oblige l'administration à les instruire à plusieurs reprises.

Par ailleurs, une telle évolution contribuerait à **limiter les recours contentieux**. Accorder la possibilité au pétitionnaire de compléter ou modifier sa demande en fonction des avis revient à **faire remonter dès l'instruction d'un dossier, en les généralisant, des mécanismes de régularisation** propres à la phase contentieuse qui ont peu à peu été institués en particulier dans le contentieux de l'urbanisme. Ainsi de l'obligation faite à la juridiction administrative de se prononcer sur l'ensemble des moyens qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension d'un acte afin d'indiquer au pétitionnaire les modifications à apporter, le cas échéant, à son projet après

son annulation ou sa suspension<sup>1</sup>. Ou encore de la possibilité pour le juge de prononcer une annulation partielle pouvant donner lieu à un arrêté modificatif purgeant le vice tout en permettant la poursuite des travaux pour la partie du projet non affectée par ce vice<sup>2</sup>. Permettre un dispositif de régularisation similaire en amont de la saisine du juge entraînerait donc non seulement une accélération des projets, mais également un désengorgement des tribunaux administratifs.

Le premier domaine dans lequel ce type de dispositif trouverait à s'appliquer est la délivrance des autorisations d'urbanisme, qui font intervenir plusieurs législations (environnement, patrimoine...), ce qui entraîne la nécessaire consultation de nombreuses commissions et autorités administratives : commission départementale de la nature, des paysages et des sites, architecte des bâtiments de France, commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité pour les établissements recevant du public, commission départementale de la consommation des espaces agricoles,... Ce dispositif pourrait également se révéler intéressant dans d'autres domaines d'intervention des administrations. C'est pourquoi les services du Premier ministre ont indiqué à votre rapporteur que le choix n'était pas encore arrêté entre les deux options suivantes : commencer par l'appliquer à certains secteurs ou procédures en vue de l'étendre à tous ultérieurement, ou bien décider dès l'abord d'une mesure transversale similaire au principe figurant à l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Sur la base des informations recueillies par votre rapporteur, il est cependant possible dès à présent de préciser que **cette mesure concernerait a priori tous les avis recueillis au cours de l'instruction d'une demande**, qu'ils soient conformes ou facultatifs, favorables ou non, à condition qu'ils émanent d'une instance extérieure à l'autorité administrative décisionnaire et soient formalisés, ce qui conduit à exclure les avis informels résultant de consultation interne aux services instructeurs. Par ailleurs, afin que cette mesure remplisse son objectif de permettre un dialogue entre l'administration et le pétitionnaire, il est apparu nécessaire de **prévoir la motivation des avis défavorables**, l'obligation de motivation résultant de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ne s'appliquant qu'aux décisions individuelles défavorables. Enfin, **seul le pétitionnaire serait destinataire de ces avis**, non les tiers. Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur visant à inscrire ces précisions dans la loi d'habilitation.

---

<sup>1</sup> Cf. l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme introduit par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>2</sup> Cf. l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme inséré par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Cette possibilité de régularisation pourrait connaître des approfondissements à la suite du rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle remis à Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, le 25 avril 2013, que la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction se propose de traduire par ordonnances.

La communicabilité au cours de l'instruction, avant la prise de décision, deviendrait donc la règle et ne connaîtrait d'exceptions que motivées par la « *protection d'un secret* » ou par les « *contraintes inhérentes à l'instruction des dossiers* » selon l'étude d'impact.

Une exception fondée sur la protection d'un secret existe déjà dans le droit en vigueur. Le 2° de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 exclut la communication des « *documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte* :

« a) *Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;*

« b) *Au secret de la défense nationale ;*

« c) *A la conduite de la politique extérieure de la France ;*

« d) *A la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;*

« e) *A la monnaie et au crédit public ;*

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

« g) *A la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;*

« h) *Ou, sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi. »*

L'ordonnance devra en revanche définir les « *contraintes inhérentes à l'instruction des dossiers* » qui pourraient faire obstacle à la communication d'un avis.

### **3. La généralisation de la faculté de délibérer ou rendre des avis à distance via les nouvelles technologies de l'information pour les organismes collégiaux consultatifs ou décisionnels**

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> met en œuvre le point 3 de la circulaire n° 5618 SG du Premier ministre en date du 30 novembre 2012 qui indiquait que « *le fonctionnement des organismes à caractère permanent [devait] être allégé et simplifié autant qu'il [était] possible* », qu'« *il import[ait], en particulier, d'utiliser pleinement les possibilités de délibération à distance (espaces collaboratifs, visioconférences, échanges par internet)* ».

Il s'agit ici d'étendre la possibilité de délibérer à distance, ouverte à certaines instances par des textes spécifiques, à l'ensemble des organes collégiaux, qu'ils soient consultatifs ou décisionnels. L'étude d'impact fournit à titre d'exemple la visioconférence utilisée par la Caisse de la dette publique. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-1465 du 22 décembre 2008 modifiant

le décret n° 87-152 du 6 mars 1987 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de cette Caisse a en effet introduit la possibilité de recourir à une procédure de consultation des membres du conseil d'administration par **téléconférence** lorsque l'urgence l'impose, voire, à titre exceptionnel, lorsqu'il ne peut être procédé à une telle consultation, à une procédure de consultation individuelle par tout moyen écrit à l'initiative du président.

L'extension de cette faculté à certaines commissions administratives à caractère consultatif est déjà effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013 en application du décret n° 2013-420 du 23 mai 2013<sup>1</sup>. Ce décret permet en effet aux commissions qui sont consultées sur un projet de texte législatif ou réglementaire, lorsque l'urgence ou les contraintes matérielles pesant sur l'organisation des réunions de la commission le justifient, de délibérer par la voie d'un **échange de courriers électroniques**. Cette possibilité est subordonnée à l'absence d'opposition d'un quart des membres de la commission, à la nécessité que la moitié des membres ait exprimé leur avis et à ce que les observations de chacun soient portées à la connaissance de tous de manière à assurer le caractère collégial de la délibération. Cette faculté n'est cependant ouverte qu'« *aux commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'État et des établissements publics administratifs de l'État* », les dispositions du décret précité ne s'appliquant « *ni aux commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'État, ni aux instances d'étude ou d'expertise, ni aux organes créés au sein des établissements publics administratifs de l'État ou des services à compétence nationale pour assister leurs autorités compétentes dans l'exercice de leurs missions* », non plus qu'aux autorités administratives indépendantes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 8 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, dans sa rédaction issue du décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 l'article 8 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, dans sa rédaction issue du décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 : « Sur décision du président et sauf opposition d'un quart de ses membres, l'avis de la commission sur un projet de texte législatif ou réglementaire peut être acquis selon une procédure électronique invitant chaque membre à prendre position sur le projet.

« La délibération est régulière si la moitié au moins des membres de la commission ont fait connaître le sens de leur vote dans le délai imparti par le président, qui ne peut être inférieur à soixante-douze heures. Les observations émises sur le projet par l'un des membres sont immédiatement communiquées aux autres membres.

« Chaque membre peut demander que son opinion, telle qu'il l'aura exprimée par voie électronique, soit jointe au procès-verbal de la délibération.

« Le procès-verbal de la délibération rend compte de l'ensemble des votes exprimés et précise le sens de l'avis qui en résulte. Il comporte, en annexe, le projet soumis à la commission ainsi que les opinions mentionnées à l'alinéa précédent. Il est communiqué par voie électronique à l'ensemble des membres de la commission. »

<sup>2</sup> Cf. l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006.



Pour ne prendre que ce dernier exemple des autorités administratives indépendantes, la disparité des statuts est telle que si les règles de fonctionnement de certaines d'entre elles, comme l'Autorité des marchés financiers<sup>1</sup>, sont fixées par décret en Conseil d'État, elles relèvent du règlement intérieur pour d'autres, à l'instar de la Commission nationale de l'informatique et des libertés<sup>2</sup>. Aussi est-il **nécessaire de recourir à la loi afin de rendre applicable cette faculté à l'ensemble des organes administratifs collégiaux, qu'ils soient consultatifs ou décisionnels.**

Le recours à la loi présente par ailleurs l'avantage de permettre une **harmonisation des règles de fonctionnement** des différents organes tout en achevant de **clarifier l'état du droit sur la question de la collégialité**. La jurisprudence se montre en effet exigeante en la matière en annulant des décisions prises par des organes collégiaux, considérant que le caractère collégial du débat n'était pas assuré, par exemple lorsque le président de la commission ne participait à ses travaux que par le biais d'une conférence téléphonique<sup>3</sup>. La même exigence de formalisme s'applique aux avis rendus par des organes consultatifs, la distinction entre avis obligatoire et avis facultatif s'étant peu à peu effacée au profit du critère du caractère substantiel ou non de la formalité. Or, ainsi que le remarquait le Conseil d'État : « *Bien que le caractère substantiel de la disposition méconnue s'apprécie en fonction du texte qui a prévu la consultation, des motifs qui ont conduit à adopter la disposition contestée et aussi, naturellement, des circonstances de l'espèce, il ressort de la jurisprudence que nombre de règles auxquelles la consultation doit obéir ont été qualifiées comme revêtant ce caractère substantiel : régularité de l'institution de l'organisme, de sa composition, des délais et du fonctionnement de la consultation... Il existe donc tout un formalisme minutieux.* »<sup>4</sup> L'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a bien tenté de remédier au risque d'insécurité juridique en limitant les motifs d'annulation des décisions prises par les autorités administratives après avis d'un organisme

---

<sup>1</sup> Concernant l'Autorité des marchés financiers, l'article L. 621-3 du code monétaire et financier dispose : « Un décret en Conseil d'État fixe les règles applicables à la procédure et aux délibérations des formations de l'Autorité des marchés financiers. / L'Autorité des marchés financiers détermine dans son règlement général les modalités de mise en œuvre de ces règles. »

<sup>2</sup> Cf. l'article 13 de la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « La commission établit un règlement intérieur. Ce règlement fixe les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de la commission. Il précise notamment les règles relatives aux délibérations. »

<sup>3</sup> Cf. CE, section du contentieux, 22 novembre 2000, n° 215317 : « Considérant que la décision du 23 novembre 1999 par laquelle la commission a précisé les pouvoirs des deux administrateurs provisoires nommés, indique que " M. Jean Fourré présidait la séance à laquelle il participait par conférence téléphonique " ; que M. Fourré, président de la commission, a signé cette décision ; qu'il ressort des pièces du dossier que le président a été joint uniquement par téléphone lors de la séance du 23 novembre 1999 par les autres membres de la commission ; qu'ainsi, faute pour le président d'avoir pu prendre part directement aux travaux, la commission n'a pas délibéré suivant des modalités permettant d'assurer pleinement la collégialité des débats ; que, par suite et alors même que le quorum aurait été atteint en l'absence du président, la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières et doit être annulée ; ».

<sup>4</sup> Conseil d'État, Rapport public 2011, Consulter autrement, Participer effectivement, p. 38.

consultatif aux seules « *irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu* ». Néanmoins, cette disposition ne semble pas encore avoir produit l'effet escompté. De plus, elle ne s'applique qu'aux avis.

**Le Gouvernement espère d'un tel allègement des formalités une accélération des procédures et probablement des économies.** Il est toutefois nécessaire d'encadrer le dispositif afin de **garantir le caractère collégial des délibérations et avis**. Des restrictions semblables à celles prévues par le décret n° 2013-420 du 23 mai 2013, qui limite le recours au délibéré à distance aux hypothèses de l'urgence ou des contraintes matérielles pesant sur l'organisation des réunions, peuvent paraître trop strictes. Toutefois, eu égard à la portée de certaines décisions que seraient amenés à prendre certains organes collégiaux, il serait souhaitable de s'assurer du respect de la collégialité qui apparaît ici comme une garantie des droits. Tout en posant le principe du délibéré à distance, on pourrait ainsi prévoir des exceptions en fonction du type de décisions inscrites à l'ordre du jour. Le recours au délibéré à distance devrait par exemple être exclu lorsque l'organe délibérant doit décider de sanctions. Sur proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement** réaffirmant le principe de collégialité.

#### **4. Le régime des décisions implicites**

Lors de sa conférence de presse du 16 mai 2013, le Président de la République a évoqué une « révolution » : le **silence de l'administration** à l'expiration d'un certain délai **ne vaudrait plus rejet mais autorisation**. Cela reviendrait à inverser le principe énoncé à l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : sauf dans les cas où un régime de décision implicite de rejet serait institué dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaudrait décision d'acceptation. Cette « révolution » connaîtrait néanmoins une limite, issue de la décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 DC du 18 janvier 1995<sup>1</sup> et rappelée par le second alinéa de l'article 22 de la loi précitée : ne peut être institué « *un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent.* » À ces principes, la loi de 2000 a ajouté la protection des deniers publics en excluant les décisions implicites d'acceptation d'une demande présentant un caractère financier, à l'exclusion du domaine de la sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> « 12. Considérant toutefois que, s'agissant des demandes d'autorisation requises, le législateur a prévu que "l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois" ; qu'il peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande ; que toutefois compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance, il ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; »

Cette inversion du principe emporterait un profond changement de notre culture administrative. Aujourd'hui prévaut la logique contentieuse, qui offre à l'administré la possibilité de saisir le juge en cas d'inertie de l'administration tout en garantissant la sécurité juridique et le principe de légalité. Demain, le risque de décisions tacites illégales agirait comme un aiguillon de l'administration. Il faudrait cependant veiller à ce que ne se mettent pas en place des dispositifs de contournement, par exemple par l'instauration de délais rallongés ou de moyens de retarder le déclenchement des délais de naissance des décisions implicites. En outre, il ne faudrait pas que les dérogations au nouveau principe conduisent, par leur nombre, à le vider de toute portée.

Afin de limiter des habilitations successives poursuivant des objectifs voisins, il a semblé à votre commission qu'une telle disposition trouverait utilement sa place dans cette loi d'habilitation, quitte à allonger de six mois le délai d'habilitation prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

Votre commission a également adopté un **amendement** de son rapporteur habilitant le Gouvernement à étendre et adapter, le cas échéant, outre-mer les ordonnances prises en application de l'article 1<sup>er</sup>.

Votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

## *Article 2*

### **Habilitation à adopter un code relatif aux relations entre les administrations et le public**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public. Il est la traduction législative de la décision n° 19 du CIMAP du 18 décembre 2012, selon laquelle « *le Gouvernement confie au secrétaire général du Gouvernement, en lien avec la commission supérieure de codification, l'élaboration d'un code centré sur les procédures et les relations entre les citoyens et les administrations* ». Il est emblématique de la relance de la codification souhaitée par le Premier ministre<sup>1</sup>.

#### **• La réactualisation d'un projet de code ancien**

Le constat formulé par le CIMAP de la difficulté d'accès aux règles régissant les relations entre les citoyens et les administrations du fait de leur caractère épars et de leur origine souvent jurisprudentielle est ancien. La volonté d'y remédier par la voie de la codification également. Dès septembre 1995 se fit jour le projet d'élaboration d'un code de l'administration, dont le principe fut arrêté lors d'un séminaire gouvernemental sur la réforme de l'État.

---

<sup>1</sup> Cf. circulaire n° 5643/SG du 27 mars 2013.

Inscrit dans la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la codification des textes législatifs et réglementaires, ainsi que dans le programme d'action de la Commission supérieure de codification le 4 décembre 1996, le code de l'administration alors envisagé regroupait les dispositions générales non codifiées relatives, d'une part, à la procédure administrative non contentieuse, et, d'autre part, à l'organisation administrative. La Commission supérieure de codification adopta le 25 avril 1998 un plan en deux parties répondant à ce cahier des charges. Le rapport d'activité de 2000 de la Commission indiquait que la première partie, consacrée aux relations entre l'administration et le public et intégrant les ajouts et les modifications résultant de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 était prête. En revanche, la seconde partie relative à l'organisation des administrations civiles de l'État, comprenant par exemple les dispositions relatives à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, demeurait inachevée. L'article 84 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui avait habilité le Gouvernement à adopter le code en préparation dans un délai de dix-huit mois, demeura lettre morte, le projet étant abandonné en janvier 2006.

Pourtant, en ne disposant pas d'un tel code, la France fait figure d'exception parmi les pays européens de droit continental, certains pays tels l'Espagne ou l'Autriche s'étant dotés de codes similaires avant la Seconde guerre mondiale. Dans sa recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des Ministres aux États membres relative à une bonne administration, adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007, le Conseil de l'Europe invitait d'ailleurs les gouvernements des États membres à « *promouvoir le droit à la bonne administration dans l'intérêt de tous, en adoptant, le cas échéant, les normes établies dans le code modèle annexé à la présente recommandation, en garantissant leur application effective par les agents des États membres et en faisant tout ce qui est acceptable, compte tenu de la structure constitutionnelle et juridique de l'État, pour s'assurer que les pouvoirs locaux et régionaux adoptent les mêmes normes* ». Le modèle de code annexé comprend trois sections : la première énumère les principes de bonne administration, la deuxième définit le régime des actes administratifs et la troisième traite des recours.

Dressant le bilan de la circulaire du 30 mai 1996 dans son vingt-deuxième rapport annuel 2011, la Commission supérieure de codification suggérait d'ailleurs de reprendre le projet de code de l'administration « *sous une forme plus modeste* » en le limitant à sa première partie, afin d'en faire un code des procédures administratives non contentieuses ou code des relations entre l'administration et ses usagers. Elle proposait d'y rassembler :

- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal,

- 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,

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations,

- ou encore les dispositions des articles 16 et 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

La Commission « *s'interroge[ait], par ailleurs, sur la possibilité d'y adjoindre les textes aujourd'hui dispersés entre le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code de l'environnement relatifs à la procédure des enquêtes publiques.* »<sup>1</sup>

Si le Gouvernement s'est inspiré de ces préconisations, il ne semble pas avoir retenu cette dernière option puisque l'étude d'impact précise que **le nouveau code n'aurait pas vocation à attirer dans son champ les dispositions déjà codifiées**. Serait donc privilégiée la technique du renvoi vers d'autres codes.

#### • Un code aux contours précisés

Contrairement à l'article 84 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 précitée, le II de l'article 2 détaille le champ d'intervention et le périmètre de ce nouveau code relatif aux relations entre les administrations et le public.

Seraient concernées toutes les administrations : celles de l'État, des collectivités territoriales, leurs établissements publics à caractère administratif ainsi que les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. C'est pourquoi votre commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté un **amendement** de précision à ce sujet.

Pour ce qui est du public, il pourrait s'agir non seulement des usagers des services publics – particuliers, entreprises, associations,... –, mais également du public consulté dans le cadre de procédures de concertation ou encore des agents de l'administration dans la mesure où une règle de portée générale leur aurait été rendue applicable<sup>2</sup>.

Si le titre du code n'est pas arrêté à ce jour, le choix des termes génériques « administrations » et « public », qui figurent actuellement dans le texte, résulte d'un compromis entre exactitude juridique et accessibilité, tendant à souligner la portée pédagogique de ce code à destination des usagers.

Il recenserait, d'une part, les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations des administrations et

---

<sup>1</sup> Cf. Commission supérieure de codification, Vingt-deuxième rapport annuel 2011, p. 23.

<sup>2</sup> Par exemple, l'article 18 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 rend, notamment, l'article 21 de cette même loi applicable aux relations entre les autorités administratives et leurs agents.

du public, à l'exclusion des dispositions spécifiques à certains champs de l'action administrative. Les lois ainsi codifiées régissant, dans une certaine mesure, les relations des administrations entre elles<sup>1</sup>, votre commission a adopté un **amendement** de M. Alain Richard visant à spécifier que le nouveau code pourrait préciser lesquelles de ses dispositions s'appliqueraient également aux relations entre les administrations.

Il regrouperait, d'autre part, les règles générales relatives au régime des actes unilatéraux pris par ces administrations. Resteraient donc en dehors de son champ les différents types de contrats administratifs, soit qu'ils relèvent du code des marchés publics, soit qu'ils relèvent d'autres régimes : contrats de délégation de service public, partenariats publics-privés régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, contrats relatifs aux travaux publics,... En seraient également exclues les nouvelles formes d'actes pris par les administrations comme les conventions. Souhaitant clarifier ce point, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur introduisant dans le texte la notion d'acte administratif unilatéral.

Le plan de ce code reprendrait ainsi en partie le modèle proposé par le Conseil de l'Europe, le code de justice administrative traitant pour sa part des recours.

#### • Une codification à droit non-constant

Il est ici proposé de procéder à une **codification à droit constant sauf pour une série de modifications** énumérées au III, dont on peut cependant regretter, pour certaines d'entre elles, la rédaction imprécise. Cela conduit à se demander si l'« *obligation [faite] au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leurs domaines d'intervention* »<sup>2</sup> est satisfaite en l'espèce. Ainsi tout particulièrement du 1° qui demande habilitation pour « *simplifier les démarches du public auprès des administrations et l'instruction de ses demandes* » ou du 2° qui se propose de « *simplifier et, lorsque cela est possible, unifier les règles relatives au régime des actes administratifs* ». Les auditions conduites par votre rapporteur ont toutefois permis de clarifier la portée de ces énoncés : le Gouvernement se proposant de procéder en deux étapes, la première permettant d'adopter par ordonnance les mesures visées à l'article 1<sup>er</sup>, la seconde de procéder à leur codification, ces formules renverraient pour l'essentiel aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>.

De même, s'il est usuel dans une loi d'habilitation à codifier de confier à l'exécutif le soin d'« *assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés* », comme l'énonce

---

<sup>1</sup> À titre d'illustration, l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 prévoit que « lorsqu'une administration (...) est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration (...), elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. »

<sup>2</sup> Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 13.

le 5° de l'article, ou encore d'« *harmoniser l'état du droit* » – selon la formule consacrée depuis 1999<sup>1</sup> –, « *et abroger les dispositions devenues sans objet* », il est en revanche inhabituel d'habiliter le Gouvernement à abroger les dispositions « *dont la pratique aurait révélé le caractère inadéquat ou qui dérogent, sans justification suffisante, à la règle générale.* » Si ces formulations font écho à la méthode de consultation que le Secrétariat général du Gouvernement se propose de mettre en œuvre afin de recueillir auprès des praticiens des propositions de simplification, la marge d'appréciation qu'elles laissent au Gouvernement s'avère particulièrement large. Aussi votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de son rapporteur les supprimant.

### **1. La simplification des relations entre les administrations et les usagers et leur adaptation aux évolutions technologiques**

À l'exception de mesures ponctuelles ayant fait l'objet d'habilitations circonscrites, comme la possibilité de déclarer en une seule fois un changement d'adresse et de situation familiale<sup>2</sup>, la simplification des démarches des administrés auprès des administrations et de l'instruction de leurs demandes emprunte de manière privilégiée, depuis le début des années 2000, la voie du recours aux nouvelles technologies de l'information.

Ainsi l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit habilitait-il le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, des mesures « *pour simplifier l'exercice des démarches administratives, en permettant aux usagers de les faire par voie électronique* ». Celles-ci figurent dans l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, ratifiée par l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. Cette ordonnance devrait donc être intégrée au code relatif aux relations entre les administrations et le public, de même que les modifications que le Gouvernement pourrait être amené à y apporter dans le cadre de l'habilitation que lui confèrent les articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi, afin de l'adapter aux évolutions technologiques.

---

<sup>1</sup> Cf. 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 ; dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel avait explicité cette formule en considérant que « les modifications rendues nécessaires pour " harmoniser l'état du droit " doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification » (cons. 14)

<sup>2</sup> Cf. l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 : « 5° Pour faire en sorte que les usagers puissent déclarer, en une seule opération, leur changement d'adresse ou leur changement de situation familiale aux autorités administratives ainsi que, le cas échéant, à tout organisme chargé d'une mission de service public et à des organismes de droit privé ; ».

C'est pourquoi votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur regroupant les notions énoncées aux 1° et 4° de l'article 2 afin de préciser, conformément aux exigences de l'article 38 de la Constitution, que le Gouvernement est autorisé à modifier les règles de procédure administrative non contentieuse afin de simplifier les démarches des usagers auprès des administrations et l'instruction de leurs demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques.

## **2. La simplification et l'unification des règles relatives au régime des actes administratifs unilatéraux**

À l'occasion du travail de codification des règles relatives au régime des actes administratifs unilatéraux, qui relèvent pour partie de la jurisprudence, le Gouvernement se propose de les unifier afin de les rendre plus lisibles. Il précise dans l'étude d'impact qu'il « *n'est cependant nullement envisagé de revenir sur des dispositifs spécifiques (...) seulement de permettre, dans le cadre de l'habilitation, de toiletter des dispositifs isolés que le travail de codification ferait émerger, qui dérogeraient sans raison à la règle générale.* »

Afin d'illustrer son intention, dans l'étude d'impact, le Gouvernement fournit comme exemple de sujet susceptible de faire l'objet d'un tel « toilettage » le **régime de retrait des actes administratifs**. Cette question, complexe, avait déjà donné lieu à une habilitation du Gouvernement à harmoniser les délais de retrait des actes administratifs individuels créateurs de droit entachés d'illégalité à l'article 2 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004. L'ordonnance devait être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi ; elle n'a jamais été publiée. Pourtant, le rapport de la commission des lois avait fait la démonstration de la nécessité de procéder à cette simplification tant le droit existant est insatisfaisant du point de vue de l'intelligibilité du dispositif et de l'équilibre entre légalité et sécurité juridique<sup>1</sup>.

En effet, aux multiples catégories d'actes – décisions implicites et explicites, ayant fait l'objet ou non d'une publicité ou d'un recours contentieux – correspondent autant de régimes de retrait différents.

Après des années d'hésitation de la jurisprudence, l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 autorise le retrait des décisions implicites d'acceptation entachées d'illégalité dans les conditions suivantes :

- pendant le délai de recours contentieux (deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision), lorsque des mesures d'information des tiers ont été effectivement mises en œuvre ;

---

<sup>1</sup> Cf. [Rapport n° 5 \(2004-2005\) de M. Bernard SAUGEY, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 octobre 2004, sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.](#)



- pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;

- pendant la durée de l'instance, lorsqu'un recours contentieux a été formé contre la décision, qu'elle ait ou non fait l'objet de publicité<sup>1</sup>.

En revanche, cet article ne traite pas du cas des décisions implicites de rejet entachées d'illégalité, dont le retrait ne serait permis que dans le délai du recours contentieux et, en cas de recours, pendant la durée de l'instance, conformément à la solution retenue par l'arrêt *Dame Cachet* du Conseil d'État de 1922<sup>2</sup>.

Quant aux décisions explicites, le Conseil d'État a, par sa décision *Ternon*<sup>3</sup>, définitivement découplé les délais de recours et de retrait en posant le principe selon lequel l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits « *que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision* ». Si cette solution jurisprudentielle présente, au premier abord, l'avantage de la simplicité, elle connaît toutefois plusieurs exceptions : inapplicable au retrait à la demande du bénéficiaire de l'acte<sup>4</sup>, elle s'efface devant le droit positif, national ou européen.

Une harmonisation de ces règles est donc souhaitable, même si le Gouvernement envisage de conserver certains régimes particuliers à l'instar de celui des autorisations d'urbanisme prévu à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme<sup>5</sup>.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** précisant que la simplification et l'unification des règles relatives au régime des actes administratifs unilatéraux porterait sur le régime de retrait de ces actes.

### **3. Le renforcement de la participation du public à l'élaboration des actes administratifs**

Dès novembre 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault indiquait sa volonté de voir se développer les consultations ouvertes<sup>6</sup>. Il rappelait à cette occasion l'existence d'un cadre légal, revisité depuis lors par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il faisait ainsi écho au Conseil d'État qui, dans son *Rapport public 2011*, invitait

---

<sup>1</sup> CE avis, 12 octobre 2006, *Mme Cavallo*.

<sup>2</sup> CE, 26 janvier 2007, *SAS Kaefler Wanner*.

<sup>3</sup> CE Ass., 26 octobre 2001.

<sup>4</sup> CE, 5 avril 2006, *Renaudin*.

<sup>5</sup> « *Le permis de construire, d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peut être retiré que s'il est illégal et dans le délai de trois mois suivant la date de cette décision. Passé ce délai, le permis ne peut être retiré que sur demande explicite de son bénéficiaire.* »

<sup>6</sup> Cf. circulaire n° 5618/SG du 30 novembre 2012.

les pouvoirs publics à entrer de plain-pied dans l'ère de « *l'administration délibérative* ». <sup>1</sup>

Ainsi que le rappelait ce rapport, la participation du public au processus décisionnel a connu des avancées considérables depuis son introduction par la « loi Bouchardeau » de 1983<sup>2</sup> jusqu'à la révision constitutionnelle de 2003 qui, après la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a étendu au-delà des secteurs de l'urbanisme et de l'environnement les procédures de consultation du public en matière locale. Si le rôle de la Commission nationale du débat public, créée par la loi « Barnier »<sup>3</sup>, n'est plus à démontrer pour les questions d'aménagement, divers « états généraux », « Grenelle » et autres « assises » ont même permis l'association du public à l'élaboration de différentes législations en matière de santé ou d'environnement. Le modèle le plus abouti en matière d'association du public à l'élaboration de la norme reste toutefois ce dernier secteur, l'article 7 de la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution, proclamant que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » L'article L. 120-1 du code de l'environnement précise les modalités de cette participation du public pour les décisions de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement.

Au-delà de ce domaine, en matière de décision administrative, les possibilités de consultation du public en complément, voire en substitution des organismes consultatifs traditionnels se sont étendues avec l'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit<sup>4</sup>. Cet article prévoit en effet que lorsqu'une autorité

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport public du Conseil d'État 2011, Consulter autrement, Participer effectivement.

<sup>2</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

<sup>3</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>4</sup> « *Lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. L'autorité administrative fait connaître par tout moyen les modalités de la consultation.*

« *Au terme de la consultation, elle établit une synthèse des observations qu'elle a recueillies, éventuellement accompagnée d'éléments d'information complémentaires. Cette synthèse est rendue publique.*

« *Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article.*

« *Demeurent obligatoires les consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle ou traduisent un pouvoir de proposition ainsi que celles mettant en œuvre le principe de participation.*

administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire non nominatif, elle peut décider d'organiser, en ses lieux et place, une consultation ouverte. Les commissions consultatives, dont l'avis doit être recueilli en vertu d'une disposition législative ou réglementaire, peuvent dès lors y participer en faisant part de leurs observations au même titre que le public. Il est procédé à cette consultation ouverte *via* un site Internet, conformément aux modalités prévues par le décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur l'Internet.

Afin de rendre effectives ces dispositions tout en les encadrant, le Conseil d'État préconise, dans son rapport précité, l'adoption d'une « *loi-code relative aux principes de l'administration délibérative* » rassemblant l'ensemble des principes régissant le recours à une consultation ouverte. Il en dénombre six :

- garantir l'accessibilité des informations ;
- assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur publicité ;
- garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un « tiers garant » – magistrat ou autorité administrative indépendante – qui aurait une mission de méthodologie appliquée ;
- assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer ;
- veiller à la représentativité des organes et groupes de travail de la concertation, notamment en assurant la présence des organismes minoritaires ;
- donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme.

Cette « loi-code » trouverait naturellement sa place dans le code relatif aux relations entre les administrations et le public.

Par ailleurs, l'habilitation prévue à l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 pour simplifier et harmoniser les règles relatives aux enquêtes publiques, n'a donné lieu à aucune ordonnance, en dépit de la prorogation du délai d'habilitation réalisée par l'article 10 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relatives aux concessions d'aménagement. Pourtant, le régime des enquêtes publiques, complexe et réparti entre les codes de l'environnement et de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mériterait d'être clarifié. Le code des relations entre les administrations et le public pourrait ainsi rappeler les principes constitutifs d'un tronc commun à tous les types d'enquêtes publiques, que les codes thématiques déclinent dans leur champ d'application.

---

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités d'organisation de la consultation, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours. »

#### 4. L'extension outre-mer des dispositions codifiées

Les dispositions législatives relatives à la procédure administrative non contentieuse sont **applicables de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités territoriales relevant de l'article 74 de la Constitution et régies par le principe d'identité ou de quasi-identité législative** – Saint Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin –, en vertu respectivement des articles L.O. 6413-1, L.O. 6213-1 et L.O. 6313-1 du code général des collectivités territoriales. Il en va de même pour les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton, en application du 8° de l'article 1-1 et de l'article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton. Cette codification sera donc l'occasion de **rendre applicables essentiellement à Mayotte les dispositions qui ne lui avaient pas été étendues jusqu'à présent**, à l'instar de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal<sup>1</sup>.

Les dispositions relatives « *aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'État et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics* » sont également **applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française** en vertu respectivement du 7° de l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et du 7° de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. *A contrario*, les dispositions codifiées ne concerneraient **les relations entre les administrés d'une part, et les autorités administratives de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de la Polynésie française ou les organismes chargés d'une mission de service public, d'autre part, qu'à condition de le prévoir de manière expresse**. La codification sera l'occasion d'y **adapter la procédure**, le cas échéant, de même que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, en tenant compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* ».

En revanche, les îles **Wallis et Futuna** étant soumises au principe de **spécialité législative**, le nouveau code devra **préciser de manière expresse qu'il leur est applicable**, moyennant les adaptations nécessaires.

Le Gouvernement disposerait pour prendre l'ordonnance de codification d'un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de la loi. Le projet de loi de ratification devrait être déposé dans un délai de trois mois suivant cette publication.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> L'article 59 de la loi la rend en revanche applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que partiellement à Wallis-et-Futuna.

*Article 3*

**Habilitation à modifier le  
code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

Cet article vise à habilitier le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification de la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

• **Le renouvellement d'une habilitation déjà accordée**

Il s'agit en réalité de **renouveler une habilitation déjà accordée par le législateur à deux reprises par le passé.**

Si la codification des dispositions législatives du droit de l'expropriation a été réalisée par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique (première partie : législative), le II de l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 a de nouveau conféré « *force de loi [à] la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Dans le même temps, le I du même article habilitait le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification de ce code afin d'y inclure des dispositions de nature législative non encore codifiées et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun. Bien qu'engagés dès 2006, les travaux de la Commission supérieure de codification n'étaient pas achevés lorsqu'expira l'habilitation accordée pour dix-huit mois.

La Commission poursuivit néanmoins ses travaux, qui la conduisirent à proposer une refonte complète du code selon un nouveau plan qu'elle approuva le 9 mars 2007, puis à adopter le code dans sa séance du 16 février 2010. L'article 197 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit habilita de nouveau le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification de ce code « *afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun* », ainsi qu'à « *étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires* ». Cette nouvelle habilitation pour douze mois expira cependant avant que le Gouvernement ne prît l'ordonnance.

Entre-temps en effet, le Gouvernement avait été contraint de modifier le projet soumis à la Commission supérieure de codification pour y intégrer les dispositions résultant en particulier de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Devant l'ampleur des modifications apportées, la Commission avait souhaité être de nouveau saisie avant transmission du projet au Conseil d'État ; elle l'approuva au cours des séances des 24 janvier et 7 février 2012.

C'est à ce second projet que le Premier ministre Jean-Marc Ayrault faisait référence lorsqu'il indiquait, dans sa circulaire relative à la codification,

qu'un projet avait déjà été examiné par la Commission supérieure de codification et pourrait être adopté dès qu'une nouvelle habilitation serait obtenue<sup>1</sup>. Cependant, des modifications ont depuis lors été apportées au code de l'expropriation par l'article 42 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, qui tirait les conséquences de la censure des articles L. 15-1 et L. 15-2 par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>. Celui-ci a été saisi de nouvelles questions prioritaires de constitutionnalité depuis le dépôt du projet de loi au Sénat, le 13 juin<sup>3</sup>. Il sera donc nécessaire que l'ouvrage soit remis sur le métier.

#### • Une refonte du code à droit non-constant

La refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique poursuit un triple objectif : inclure dans le code les dispositions de nature législative qui n'ont pas encore été codifiées, améliorer le plan du code et donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

Cette refonte ne s'opère donc pas à droit constant, le Gouvernement étant en particulier autorisé à **faire évoluer les voies de recours contre l'ordonnance d'expropriation**. Il ressort de l'avis rendu par la Commission supérieure de codification le 16 février 2010 que cela se traduirait par deux mesures. En premier lieu, serait substituée à la chambre de l'expropriation composée, selon l'article L. 13-22 du code de l'expropriation en vigueur, d'un président membre de la cour d'appel assisté de deux assesseurs, juges de l'expropriation appartenant à un tribunal de grande instance, une chambre spécialisée de la cour d'appel, dont le président serait désigné pour trois ans par dérogation à la règle du roulement annuel des magistrats fixées par l'article L. 121-3 du code de l'organisation judiciaire<sup>4</sup>. Cela correspond à ce qui était envisagé dans le rapport de la commission des lois en 2011<sup>5</sup>. En second lieu, le nouveau code limiterait la possibilité d'interjeter appel à certains cas, seul un pourvoi en cassation demeurant possible dans les autres hypothèses. Il convient à cet égard de noter que conformément à une

---

<sup>1</sup> Cf. circulaire n° 5643/SG du 27 mars 2013.

<sup>2</sup> Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012.

<sup>3</sup> Affaires n°s 2013-338 QPC et 2013-339 QPC du 20 juin 2013 relatives aux articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et n° 2013-342 QPC du 4 juillet 2013 relative à l'article L. 12-2 du même code.

<sup>4</sup> « Chaque année, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la cour d'appel, le président du tribunal de grande instance, et le magistrat chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance répartissent les juges dans les différents services de la juridiction. »

<sup>5</sup> Cf. [Rapport n° 20 \(2010-2011\) de M. Bernard SAUGEY, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit](#) : « En outre, l'ordonnance viendrait « donner compétence en appel à la juridiction de droit commun » : concrètement, elle supprimerait donc les chambres de l'expropriation dont le code prévoit l'existence dans toutes les cours d'appel (article L. 13-22). »

jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle<sup>1</sup>.

L'article 3 habiliterait également le Gouvernement à étendre l'application des dispositions ainsi codifiées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna. En effet, l'expropriation portant atteinte à un droit constitutionnellement garanti, elle demeure de la compétence du législateur. Cependant, en vertu du principe de spécialité législative, une **mention expresse est nécessaire pour rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna** les dispositions ainsi codifiées, le cas échéant adaptées aux spécificités locales. Si une telle extension est prévue pour ces territoires, elle ne l'est pas pour Clipperton ou les Terres australes et antarctiques françaises.

Les dispositions codifiées sont en revanche **applicables de plein droit**, sous réserve d'adaptation aux « *caractéristiques et contraintes particulières* » **dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin**. Par ailleurs, si le droit de l'expropriation est encore, à l'heure actuelle, régi à **Mayotte** par les dispositions du décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar applicable à la collectivité de Mayotte, la codification permettra d'y rendre applicable le droit commun, sans qu'il soit besoin de le prévoir expressément ni d'abroger le décret précité, conformément à l'avis du Conseil d'État du 20 mai 2010<sup>2</sup>.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

\*

\* \*

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004, cons. 4.

<sup>2</sup> Interrogé « sur le point de savoir dans quels cas une loi ou un règlement entré en vigueur en métropole après le passage d'une collectivité d'outre-mer au régime de l'identité dans une matière déterminée et silencieux quant à son applicabilité à cette collectivité abroge implicitement des dispositions applicables à la même matière et spécifiques à cette collectivité », le Conseil d'État a en effet considéré « que le texte spécifique local n'est implicitement abrogé que si les nouvelles dispositions métropolitaines procèdent à une réforme d'ensemble des textes législatifs ou réglementaires qui n'étaient pas précédemment en vigueur dans cette collectivité. »





## EXAMEN EN COMMISSION

**M. Hugues Portelli.** – Il s'agit d'un projet de loi d'habilitation qui autorise le Gouvernement à procéder par ordonnances pour rapprocher l'administration des citoyens. Il comprend trois articles. Le premier comprend des mesures de simplification administrative, concernant notamment les techniques de communication entre l'administration et les usagers. L'article 2 autorise la réunion dans un code de l'administration et du public, à destination de celui-ci, de tous les textes consacrés aux rapports entre l'administration et les usagers. L'article 3 vise à achever le code de l'expropriation publique, en chantier depuis longtemps.

Cette loi d'habilitation s'inscrit dans un processus déjà ancien, ponctué par la création du Médiateur de la République en 1973, de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), la loi sur la motivation des actes administratifs, enfin la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Je proposerai tout d'abord de préciser certains libellés. « Administration » désigne ici aussi bien les administrations de l'État que les collectivités territoriales, les autorités administratives indépendantes, les établissements publics à caractère administratif, les caisses de sécurité sociale, etc. La définition mérite d'être précisée.

Le texte vise à favoriser l'usage des nouvelles technologies, car toutes les administrations ne les utilisent pas avec la même dextérité. Il crée donc un droit des usagers à les saisir par voie électronique.

Traditionnellement, le silence de l'administration vaut rejet. Or le Président de la République a annoncé qu'il entendait changer la règle : désormais, le silence vaudrait approbation. En Conseil des ministres, ce matin, le Premier ministre a fait une communication sur ce sujet. Le Gouvernement entend déposer un amendement pour en expliciter les modalités d'application. J'avais pensé le faire moi-même, mais le Gouvernement a souhaité en conserver la paternité. Si la réforme est inscrite dans ce texte, je propose de porter le délai d'habilitation de 12 à 18 mois. Il me semble en effet préférable de n'avoir qu'une seule loi relative à ces questions et non deux.

L'ordonnance unifiera les règles, notamment de retrait, applicables aux actes administratifs unilatéraux, ainsi que celles relatives aux procédures non contentieuses.

L'expropriation, enfin : nous avons entendu le rapporteur général de la Commission supérieure de codification, il nous a indiqué que la rédaction du code était sur le point d'aboutir. Il reste seulement à tirer les enseignements des décisions récentes du Conseil d'État en réponse à deux QPC.

Enfin je proposerai d'élargir le champ de l'habilitation de l'article 1<sup>er</sup> à l'outre-mer.

**M. Patrice Gélard.** – L'article 1<sup>er</sup> mélange abusivement les dispositions d'ordre réglementaire et législatif. Selon moi, tout son contenu relève du domaine réglementaire, non de la loi. Je déplore la généralisation de ces empiètements.

Selon une tradition bien établie, la codification se fait à droit constant. Tel n'est pas le cas ici, notamment à l'article 3. Ce procédé aboutit à déposséder le Parlement de ses attributions. Enfin, que signifie « donner compétence en appel à la juridiction de droit commun » ? La cour administrative d'appel, ou la cour d'appel ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Il s'agit de la cour d'appel car le juge de l'expropriation est le juge judiciaire.

**M. Patrice Gélard.** – Une loi d'habilitation doit être précise.

**M. François Pillet.** – L'absence de réponse de l'administration vaudra approbation : en toute matière ? Pour tous les contribuables ? Toutes les administrations ? Il faudra modifier un nombre incalculable de textes...

**M. Alain Richard.** – Tous les gouvernements ont poursuivi l'effort de codification. Nous devrions le soutenir sur tous les bancs. La proposition du Gouvernement est judicieuse. Je ne partage pas les préventions de M. Gélard.

**M. Patrice Gélard.** – Plutôt des préoccupations !

**M. Alain Richard.** – La codification ne présente pas de risque de dérive juridique. Les ordonnances font l'objet d'une loi de ratification. L'enjeu est technique et la matière est difficile. Laissons le Gouvernement avancer !

Il faut en effet préciser que l'habilitation concerne les actes unilatéraux. Nous demanderons au Gouvernement ce qu'il en est des actes unilatéraux liés à des contrats, qu'ils en soient ou non détachables.

Enfin, l'annonce du Président de la République sur le silence de l'administration traduit surtout, me semble-t-il, un manque de préparation de son intervention par ses équipes. Ce n'est pas une bonne idée ! En réalité, le texte consistera à énumérer tous les cas d'exceptions. Pensez aux permis de construire tacites, exemple de la mauvaise administration. Mais je ne doute pas que le texte correspondant sera *in fine* une coquille vide.

Quant à l'expropriation, le précédent texte de codification semblait sur le point d'aboutir quand le délai d'habilitation a expiré. Il faut juste rouvrir le délai.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Monsieur Gélard, les lois d'habilitation en la matière s'empilent depuis 2004 : rien de nouveau sous le soleil ! Le partage entre la loi et le règlement n'a pas varié non plus. Pour ne citer qu'un exemple, la mise en œuvre du droit du public à saisir l'administration par voie électronique relève bien de la loi.

Monsieur Richard, attendons le texte du Gouvernement sur le silence de l'administration. Je crois, moi aussi, qu'il contiendra une longue liste d'exceptions.

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'amendement n° 1 unifie la définition des autorités administratives et reprend celle qui figurait dans la loi de 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement n° 2 précise les avis préalables qui deviendront communicables et rend leur motivation obligatoire lorsqu’ils sont défavorables.

*L’amendement n° 2 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement n° 3 impose le respect du principe de collégialité en cas de recours aux nouvelles technologies pour délibérer ou rendre des avis à distance.

**M. Patrice Gélard.** – Est-ce réalisable ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Oui, selon le Gouvernement.

**M. Alain Richard.** – Certains organismes ont déjà recours à la vidéoconférence pour tenir leur conseil d’administration. La collégialité impose de pouvoir non seulement parler tour à tour mais également de se répondre. Le rôle du président est à cet égard central.

*L’amendement n° 3 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement n° 13 précise que les ordonnances pourront comporter des dispositions spécifiques d’extension et d’adaptation outre-mer.

*L’amendement n° 13 est adopté.*

**Mme Hélène Lipietz.** – L’amendement n° 15 précise que les délibérations, les actes et les avis des administrations de l’État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics seront publiés sur un site Internet, sous format ouvert et utilisables gratuitement.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – En vertu de l’article 38 de la Constitution, les parlementaires ne peuvent élargir le champ d’une habilitation. Retrait.

**Mme Hélène Lipietz.** – Je le présenterai à nouveau en séance afin que le Gouvernement entende cette demande.

*L’amendement n° 15 est retiré.*

## **Article 2**

*L’amendement de coordination n° 5 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel n° 6.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement n° 7 est rédactionnel : il précise que les dispositions codifiées sont celles en vigueur ou déjà publiées au moment de la publication de l’ordonnance, non de sa signature.

**M. Alain Richard.** – Il y a un problème. Si une disposition modificative intervient entre la date de signature d’une ordonnance de codification et sa publication, cette ordonnance est déjà obsolète.

**M. Patrice Gélard.** – Il faut alors rectifier l’ordonnance au moment de sa ratification.

**M. Alain Richard.** – En effet.

**M. Patrice Gélard.** – Il y a des précédents.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Depuis 1958, les ordonnances entrent en vigueur à la date de leur publication.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'amendement n° 8 autorise le Gouvernement à simplifier les démarches des usagers et l'instruction des demandes pour tenir compte des évolutions technologiques.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'amendement n° 9 précise l'intention du Gouvernement concernant le retrait des actes administratifs unilatéraux.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n°s 10 et 11 sont adoptés.*

**M. Alain Richard.** – Je ne suis pas certain de l'utilité de mon amendement n° 14, mais le cabinet y tient. Il prévoit que le code précise si les règles posées valent uniquement pour les relations avec les usagers ou également entre administrations.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 14 est adopté.*

**Mme Hélène Lipietz.** – L'amendement n° 16 vise à prévoir les conséquences juridiques d'un avis défavorable ou d'une réserve du commissaire enquêteur ou de la commission, lors des enquêtes publiques.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Avis défavorable car cette mesure est dérogoire aux règles des enquêtes publiques.

*L'amendement n° 16 est rejeté.*

### **Article 3**

*L'amendement rédactionnel n° 12 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification administrative</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	1	Champs des administrations concernées	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	2	Conditions de communicabilité des avis préalables - Motivation des avis défavorables	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	3	Encadrement du recours au délibéré à distance pour respecter le principe de collégialité	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	13	Extension outre-mer	<b>Adopté</b>
<b>Mme LIPIETZ</b>	15	Publication et réutilisation gratuite des délibérations, actes et avis	<b>Retiré</b>
<b>Article 2</b> <b>Habilitation à adopter un code relatif aux relations entre les administrations et le public</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	5	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	6	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	7	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	8	Précision de l'habilitation	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	9	Précision de l'habilitation	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	10	Encadrement de l'habilitation	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	11	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD</b>	14	Précision sur le champ du code des relations entre l'administration et le public	<b>Adopté</b>
<b>Mme LIPIETZ</b>	16	Conséquences juridiques d'un avis défavorable à l'issue d'une enquête publique	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3</b> <b>Habilitation à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>



## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

#### Conseil d'État, section de l'administration

- M. Bernard PÊCHEUR, président
- M. Pascal TROUILLY, maître des requêtes

#### Secrétariat général du Gouvernement

- Mme Célia VÉROT, directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification

#### Commission supérieure de codification

- M. Mattias GUYOMAR, rapporteur général





## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

**Projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens**

**Projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens**

Article 1<sup>er</sup>

Article 1<sup>er</sup>

I. — Le Gouvernement est habilité, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, à prendre par ordonnance des dispositions de nature législative destinées à :

I. — *(Alinéa sans modification)*

1° ~~Définir les conditions dans lesquelles s'exerce le droit du public de saisir par voie électronique les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public, ainsi que le droit de leur répondre par la même voie ;~~

1° Définir les conditions d'exercice du droit de saisir par voie électronique les autorités administratives et de leur répondre par la même voie ;

2° ~~Prévoir que les avis préalables recueillis sur certaines demandes adressées par le public aux administrations et organismes visés au 1° sont en principe communicables avant même l'intervention de la décision administrative, en particulier lorsque la communication de ces avis est de nature à permettre à la personne concernée de modifier ou compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet ;~~

2° Définir les conditions dans lesquelles peuvent être communiqués aux pétitionnaires les avis préalables recueillis sur leurs demandes, conformément aux dispositions législatives et réglementaires, avant que les autorités administratives n'aient rendu leur décision, en particulier lorsque la communication de ces avis et de leur motivation lorsqu'ils sont défavorables est de nature à permettre à la personne concernée de modifier ou compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet ;

3° ~~Élargir les possibilités de recours aux technologies permettant aux organes délibérants des administrations et organismes visés au 1° ainsi qu'aux organismes consultatifs, de délibérer ou de rendre leur avis à distance.~~

3° Élargir les possibilités de recours aux technologies permettant aux organes collégiaux des autorités administratives de délibérer ou de rendre leur avis à distance, dans le respect du principe de collégialité.

Sont considérés comme autorités administratives au sens des 1° à 3° les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en  
vue de l'examen en séance publique

organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

II. — Le Gouvernement est habilité, dans les mêmes conditions, à adapter les dispositions prises en application du I aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à les étendre, avec les adaptations nécessaires, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

III. — Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 2

Article 2

I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre les administrations et le public.

I. — *(Sans modification)*

II. — Ce code regroupe et organise les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'État, ~~les~~ collectivités territoriales, ~~leurs~~ établissements publics ~~et~~ les organismes chargés ~~d'une mission de~~ service public. Il détermine celles de ces règles qui sont en outre applicables aux relations entre ces administrations et leurs agents. Il rassemble également les règles générales relatives au régime des actes ~~pris par ces administrations~~. Les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la signature de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

II. — Ce code regroupe et organise les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'État ~~et~~ des 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 détermine celles de ces règles qui sont en outre applicables aux relations entre ces administrations ~~et~~ entre ces administrations et leurs agents. Il rassemble également les règles générales relatives au régime des actes administratifs unilatéraux. Les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

III. — Le Gouvernement est autorisé à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse les

III. — *(Alinéa sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>modifications nécessaires pour :</p> <p>1° Simplifier les démarches <del>du public</del> auprès des administrations et l'instruction <del>de ses</del> demandes ;</p> <p>2° Simplifier <del>et, lorsque cela est possible, unifier</del> les règles <del>relatives au régime</del> des actes administratifs ;</p> <p>3° Renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ;</p> <p>4° <del>Adapter les relations entre les administrations et le public aux évolutions technologiques ;</del></p> <p>5° Assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés ;</p> <p>6° <del>Harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions devenues sans objet, dont la pratique aurait révélé le caractère inadéquat ou qui dérogent, sans justification suffisante, à la règle générale ;</del></p> <p>7° Étendre les dispositions de nature législative ainsi codifiées <del>à la Nouvelle-Calédonie, à la</del> Polynésie française, dans le respect des compétences dévolues à ces collectivités par la loi organique, ainsi qu'aux îles Wallis et Futuna, et adapter, le cas échéant, les dispositions ainsi codifiées <del>aux caractéristiques et contraintes particulières de la Nouvelle-Calédonie et des</del> collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;</p> <p>8° Rendre applicables à Mayotte les dispositions de nature législative ainsi codifiées issues des lois qui ne lui ont pas été rendues applicables.</p> <p>IV. — Cette ordonnance est prise dans un délai de vingt-quatre mois</p>	<p>1° Simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction <u>des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques</u> ;</p> <p>2° Simplifier les règles <u>de retrait</u> des actes administratifs <u>unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique</u> ;</p> <p>3° <i>(Sans modification)</i></p> <p>4° <b>Supprimé</b></p> <p>5° Assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, <u>harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet</u> ;</p> <p>6° <b>Supprimé</b></p> <p>7° Étendre les dispositions de nature législative ainsi codifiées <u>en</u> Nouvelle-Calédonie, <u>en</u> Polynésie française, dans le respect des compétences dévolues à ces collectivités, ainsi qu'aux îles Wallis et Futuna, et adapter, le cas échéant, les dispositions ainsi codifiées <u>en</u> Nouvelle-Calédonie et <u>dans les</u> collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;</p> <p>8° <i>(Sans modification)</i></p> <p>IV. — <i>(Sans modification)</i></p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de l'examen en séance publique**

suivant la publication de la présente loi.

V. — Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

V. — *(Sans modification)*

Article 3

Article 3

I. — Dans les conditions prévues ~~par~~ l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun.

Il peut également apporter les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet.

*(Alinéa sans modification)*

En outre, le Gouvernement peut étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, l'application des dispositions ainsi codifiées ~~à~~ la Nouvelle-Calédonie, ~~à~~ la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

En outre, le Gouvernement peut étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, l'application des dispositions ainsi codifiées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

II. — Les dispositions codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la ~~signature~~ des ordonnances ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

II. — Les dispositions codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication des ordonnances ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

III. — L'ordonnance est prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. — *(Sans modification)*