

## RELATIONS AU PUBLIC

# Accompagner plutôt que contrôler : l'administration changera-t-elle de culture ?

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance (loi « Essoc ») du 10 août 2018 a pour principal but de fluidifier les relations entre les usagers et la fonction publique. D'où de nombreuses mesures telles que la généralisation du droit à l'erreur pour les particuliers, l'introduction du principe « dites-le nous une fois » ou d'un référent unique par administration, dont l'efficacité devra être démontrée dans la pratique...

### 1 GÉNÉRALISATION DU DROIT À L'ERREUR ET INTRODUCTION D'UN DROIT AU CONTRÔLE

L'inflation normative est perçue comme un frein à l'activité économique, à l'efficacité des politiques publiques et constitue une source indéniable d'insécurité juridique. En outre, elle complexifie considérablement les relations entre l'administration et les entreprises ou particuliers.

Partant de ce constat, la loi « Essoc » ne vise pas à déblayer ce maquis administratif comme le faisaient jadis les imposantes lois de simplification, mais à recentrer le rôle de l'administration autour d'une mission d'accompagnement à la mise en conformité. C'est le sens de plusieurs mesures de cette loi.

#### Un droit à l'erreur consacré

La consécration du droit à l'erreur constitue l'une des réponses de l'administration à l'inflation normative.

En effet, « la confiance qu'accordent les usagers à leurs services publics passe désormais par une transformation du rapport à l'usager, qui doit être davantage conseillé et accompagné dans ses démarches et moins systématiquement sanctionné lorsqu'il commet des erreurs réparables » (1). S'il existait déjà, de façon éparse, un certain nombre de dispositifs facilitant les relations entre public et administration, notamment dans le domaine fiscal ou en matière de sécurité sociale, la présente loi généralise le droit à l'erreur des usagers dans leurs relations avec les administrations.

En ce sens, elle introduit un nouveau chapitre au sein du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), intitulé « droit à la régularisation en cas d'erreur » et comprenant deux nouveaux articles, L. 123-1 et L. 123-2. Le nouveau dispositif s'organise comme suit. La personne ne pourra pas être sanctionnée si elle a méconnu une règle applicable à sa situation ou si elle a commis une erreur matérielle à l'occasion du renseigne-

ment de sa situation dès lors que les conditions suivantes sont réunies : l'erreur est commise pour la première fois ; la personne est de bonne foi ; elle régularise la situation d'elle-même ou à la demande de l'administration dans le délai demandé. Témoin supplémentaire d'une forme de bienveillance de l'administration, la charge de la preuve de la mauvaise foi de la personne est supportée par l'administration en cas de contestation. Il convient enfin de préciser que ce droit à l'erreur ne s'applique pas à quatre types de sanctions : celles requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ; celles prononcées en cas de manquement à une règle visant à préserver la santé publique, la sécurité et l'environnement ; celles prévues par un contrat ; celles prononcées par les autorités de contrôle.

#### Un nouveau droit au contrôle

Afin de rendre parfaitement opérationnel ce droit à l'erreur, la loi a également introduit un nouveau droit au contrôle, ainsi que son opposabilité (articles L. 124-1 et L. 124-2 du CRPA). L'objectif est de faire en sorte que le contrôle ne soit plus uniquement un outil répressif, mais également un accompagnement à la mise en conformité. L'administré pourra, à sa demande, faire valider ses pratiques ou être accompagné dans leur correction. Les préconisations soulevées par l'administration à l'occasion du contrôle lui seront opposables. Surtout, ce droit au contrôle doit être considéré comme complémentaire au droit à l'erreur en ce sens que les manquements soulevés à l'occasion du contrôle ne donneront plus lieu à sanction.

Considérés dans leur ensemble, le droit à l'erreur et le droit au contrôle doivent, selon le gouvernement, « réorienter la vocation du contrôle vers le conseil et l'accompagnement des administrés » (2).

## 2 EXTENSION DU RESCRIT ADMINISTRATIF ET OPPOSABILITÉ DES CIRCULAIRES D'ETAT

Le rescrit est défini par le Conseil d'Etat comme une « prise de position formelle de l'administration sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement » (3). Opposable à l'administration, il contribuait à renforcer la sécurité juridique des administrés dans ses domaines d'application (certaines procédures fiscales, domaine de la Sécurité sociale, code des douanes, plus récemment dans l'occupation du domaine public, certains aspects du droit du travail, etc.). Le rescrit ne cessant de se développer, il devenait nécessaire de recourir à la loi pour en généraliser l'application et harmoniser sa mise en œuvre.

S'il a été, dans un premier temps, envisagé de le généraliser en encodant le principe au sein du CRPA, le législateur a finalement choisi une solution intermédiaire. En premier

### Opposabilité des circulaires ministérielles

Dans le même sens, la loi inscrit au CRPA le principe d'opposabilité des instructions ministérielles et des circulaires. Donnant une pleine portée à ce principe, la loi prévoit que « toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée » (4). Seules exceptions à ce principe : s'agissant des domaines de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement, il ne peut être fait obstacle à des dispositions d'ordre réglementaire ou législatif.

## 3 LA DÉLIVRANCE DE CERTIFICATS D'INFORMATION

Considérant que le grand nombre de normes de toute nature peut être « source de complexité et d'insécurité juridique » (5), le gouvernement a entendu créer un « droit nouveau »,

environnementale ». Le nouveau dispositif est désormais codifié à l'article L. 114-11 du CRPA. Il s'applique à « tout usager », qui peut obtenir, « préalablement à l'exercice de certaines activités, une information sur l'existence et le contenu des règles régissant cette activité ». L'administration est alors tenue de délivrer le certificat d'information portant sur les règles qu'elle applique, étant précisé que l'administration engage sa responsabilité en cas de manquement (« information incomplète ou erronée »).

### Un dispositif équilibré

En revanche, le destinataire du certificat ne pourra l'opposer à l'administration pour justifier de l'inapplication d'une règle. Le dispositif est ainsi équilibré : l'administration est particulièrement incitée à répondre aux demandes avec sérieux, car sa responsabilité peut être engagée en cas de préjudice ; mais il ne vient pas atténuer la portée de normes dont l'applicabilité ne dépend pas de la célérité des administrations à les mentionner dans le certificat.

## 4 LE PRINCIPE « DITES-LE NOUS UNE FOIS »

Le principe est simple, il s'agit de ne plus avoir à fournir à l'administration le même document à plusieurs reprises alors même que la situation administrative de la personne n'a pas changé. Codifié aux articles L. 113-12 et L. 113-13 du CRPA par la loi du 12 avril 2000, il avait par la suite été étendu aux particuliers par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. La présente loi a apporté plusieurs modifications au principe. D'une part, elle a supprimé, dans son article 41, l'obligation qui pesait sur la personne demandant les informations d'indiquer à l'administration le lieu et la période ●●●

## Le législateur a préféré faire du référent unique une expérimentation, pour une durée de quatre ans, l'adhésion au principe étant optionnelle pour les collectivités.

lieu, il l'étend à de nouvelles procédures concernant le code de l'urbanisme, celui de l'environnement, du patrimoine, du travail, du commerce, de la consommation.

En second lieu, il prévoit que, dans les cas où le demandeur peut joindre à sa demande un projet de prise de position, l'administration est tenue de lui apporter une réponse dans les trois mois, faute de quoi le projet de l'administré est réputé approuvé.

consistant pour l'administration « à indiquer l'ensemble des normes régissant spécifiquement une activité à un instant donné ». Pour ce faire, il s'est inspiré du certificat de projet de l'article L. 181-6 du code de l'environnement, dispositif permettant à tout porteur de projet soumis à autorisation environnementale d'obtenir un certificat qui « indique les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation

## RÉFÉRENCES

- Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance
- Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)
- Etude du Conseil d'Etat, « Le Rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », 14 novembre 2013
- Etude d'impact, projet de loi « Essoc », 27 novembre 2017, NOR: CPAX1730519L/Blue-2

●●● de production du document. D'autre part, elle a limité les possibilités laissées à l'administration de se soustraire au régime. Désormais, et selon la nouvelle rédaction de l'article L. 114-10 du CRPA, elles devront pour cela justifier d'une impossibilité technique ou d'une raison liée à la nature des données transmises. Il convient pourtant de souligner que ce type de disposition peut entrer en contradiction avec la logique du règlement général sur la protection des données («RGPD») qui vise, notamment, à restreindre au maximum le nombre de destinataires d'une donnée personnelle.

## **Veiller à la protection des données**

Enfin, elle prévoit l'expérimentation, pour une durée de trois ans, avec les entreprises qui y consentent et dans le cas d'informations déjà détenues par l'administration dans un traitement automatisé, de l'échange direct d'informations entre administrations via l'interface de programmation applicative (API). Là encore, il conviendra de veiller au respect du cadre juridique en matière de protection des données, et notamment il pourra s'avérer nécessaire de solliciter le consentement des personnes concernées.

## **5 DES RÉFÉRENTS UNIQUES AU SEIN DES SERVICES PUBLICS**

Dans sa relation avec les personnes publiques, l'usager ou administré est amené à rencontrer une multitude d'interlocuteurs différents, nuisant parfois à l'efficacité des dispositifs et source de perte de temps pour l'administré. Un certain nombre de dispositifs avaient été expérimentés ou mis en œuvre (création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), mise en place d'un service d'accueil unique des

justiciables), témoignant d'une prise de conscience de sa complexité par l'administration. Le référent unique créé par l'article 29 de la présente loi vise, dès lors, à constituer une interface exclusive par administration à destination de l'usager dans sa relation à l'administration et aux services publics. Compte tenu des modifications qu'implique la mise en œuvre de cette mesure, le législateur a préféré en faire une expérimentation, pour une durée de quatre ans, étant précisé que l'adhésion au principe est optionnelle pour les collectivités et leurs établissements publics.

## **6 ÉVOLUTION DE LA DÉFINITION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

Cette mesure s'éloigne quelque peu du cœur du sujet évoqué mais, intégrée à la loi et concernant tout particulièrement les élus locaux, elle mérite de recevoir quelques développements. Jusqu'à présent, les associations culturelles étaient exclues de la liste des représentants d'intérêts uniquement « dans le cadre de leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes » (6). La loi ici commentée supprime cette dernière mention de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, excluant l'ensemble des associations culturelles de la liste des représentants d'intérêts, s'agissant de toutes leurs relations avec des personnes publiques.

### **Les associations culturelles exclues des lobbys**

Cette mesure est justifiée par l'exécutif pour plusieurs raisons : d'abord, il n'était pas cohérent de sortir ces associations de la liste des représentants d'intérêts seulement dans le cadre de leurs relations avec le ministère de l'Intérieur dans la mesure où ce dernier n'a pas de vo-

cation interministérielle. Au demeurant, il était souligné, dans l'étude d'impact du projet de loi, que les relations de ces associations avec les élus locaux n'étaient elles-mêmes pas exclues du champ de la loi de 2013. En outre, toujours selon le gouvernement, les relations avec les associations culturelles sont encouragées par les pouvoirs publics, or leur inscription dans la liste des représentants d'intérêts nuirait à la préservation d'une relation de confiance.

Les représentants des associations culturelles ne seront ainsi plus tenus au respect des obligations de déontologie et de transparence les obligeant, par exemple, à rendre public un certain nombre d'informations relatives à leurs activités de représentation d'intérêts. Cette mesure, qui peut sembler regrettable, avait suscité d'importants débats lors de son examen au Parlement.

(1) Etude d'impact, projet de loi « Essoc », 27 novembre 2017, NOR: CPAX1730519L/Bleue-2, p. 20.

(2) Etude d'impact précitée, p. 29.

(3) Etude du Conseil d'Etat, « Le Rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », 14 novembre 2013.

(4) Article L. 312-3 du CRPA.

(5) Etude impact précitée p. 72.

(6) L'article 18-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

**Par Aloïs Ramel**, avocat à la cour, et **Thomas Chevandier**, juriste, cabinet Seban & associés