



HAL
open science

Le champ d'application des dispositions du code

Charles-André Dubreuil

► **To cite this version:**

Charles-André Dubreuil. Le champ d'application des dispositions du code. *Revue française de droit administratif*, 2016, 01, pp.17. halshs-02243526

HAL Id: halshs-02243526

<https://shs.hal.science/halshs-02243526v1>

Submitted on 2 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le champ d'application des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Charles-André Dubreuil, Professeur à l'Université d'Auvergne, Centre Michel de l'Hospital (équipe associée 4232)

L'adoption d'un code des relations entre le public et l'administration, dont on étudie ici le champ d'application (2), a constitué un véritable défi au regard des attentes et des espoirs qu'elle a pu susciter. En effet, sans qu'il soit utile de retracer les étapes qui, depuis les années 90, ont jalonné l'histoire de ce code, on rappellera simplement que la loi du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (3) et, plus précisément, son article 3 qui le charge de codifier la procédure administrative non contentieuse, n'est pas la première tentative en ce sens. La rédaction d'un code dont le périmètre recouvrirait la procédure administrative figure de longue date dans le programme du gouvernement(4). Ce n'est que très récemment, après deux échecs, que le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a appelé de ses vœux l'adoption de mesures de simplification et d'allègement des règles régissant les rapports entre l'administration et le public et a engagé, de nouveau, le processus de rédaction d'un code dont l'élaboration fut confirmée par une circulaire du Premier ministre du 27 mars 2013 et confiée à une mission de codification, en étroite collaboration avec la Commission supérieure de la codification.

L'étude de la genèse du code qui vient d'être adopté en annexe de l'ordonnance du 23 octobre 2015(5) et du décret du 23 octobre 2015(6) trouve tout son intérêt si on l'examine à l'aune du périmètre qui a été retenu pour sa conception. En effet, l'étude de ce champ d'application ne saurait être menée sans avoir à l'esprit un certain nombre d'éléments, de débats ou de questionnements antérieurs qui, s'ils s'étendent bien au-delà du seul sujet traité, entretiennent avec lui des rapports étroits.

Ainsi, on ne peut parfaitement saisir et exposer le périmètre retenu sur la base de l'article 3 de la loi d'habilitation sans le confronter à ceux qui ont pu être proposés antérieurement et qui ont provoqué des difficultés telles qu'elles ont souvent été présentées comme les causes des échecs des précédentes tentatives de codification(7). De cette confrontation, il ressort que le gouvernement a souhaité revoir à la baisse ses ambitions initiales en réduisant de manière significative le champ du code qu'il se proposait d'établir. Notamment, il fut décidé de le limiter à la seule procédure administrative non contentieuse, à l'exclusion de toutes dispositions relatives à l'organisation administrative ou aux compétences des autorités administratives. Plus encore, on abandonna l'idée de rédiger un code exhaustif, une compilation de l'ensemble des textes et règles applicables à la matière, une somme devant contenir l'intégralité des dispositions pertinentes.

Non pas que l'on ait été moins convaincu qu'auparavant par la nécessité de codifier les règles du droit administratif, tant elles sont éparées, de natures juridiques distinctes, nombreuses et complexes. Sur ce point, les buts assignés à toute opération de codification ont bien été au cœur des préoccupations des rédacteurs : simplifier, clarifier, harmoniser, rendre accessibles et intelligibles les règles de droit, conformément à l'objectif de clarté,

d'accessibilité et d'intelligibilité du droit dégagé par le Conseil constitutionnel. Mais il n'a pas été jugé souhaitable de bouleverser les habitudes des utilisateurs des codes sectoriels existants, même si ceux-ci contiennent par ailleurs des règles relatives à la procédure administrative non contentieuse, et il a été décidé d'y maintenir les dispositions concernées, quitte à y faire des renvois, sur lesquels on reviendra.

C'est donc bien une conception particulière de la codification qui a été retenue par les rédacteurs et qui apparaît à l'étude du champ d'application du code qu'ils ont établi. Or, on le sait, chaque type de codification répond à des fonctions et à des objectifs propres, qui ne peuvent être atteints que si le périmètre du code en devenir est correctement délimité. De telle sorte que son succès, c'est-à-dire sa capacité à répondre aux objectifs qui lui ont été fixés par les pouvoirs publics, est grandement lié au champ qui lui a été assigné. Si celui-ci est mal défini, si le périmètre des dispositions codifiées est mal arrêté, le risque est grand d'aboutir à la rédaction d'un texte inutilisable et inutilisé, c'est-à-dire inutile, au motif qu'il ne correspond pas aux attentes et aux besoins de ses destinataires.

Il semble donc impératif, dans le cadre de la présente étude, de pouvoir rappeler quels ont été les enjeux de cette codification, quels sont les objectifs qui lui ont été assignés, afin de pouvoir vérifier ensuite si le périmètre retenu est adéquat, si le choix des règles codifiées est pertinent. En conséquence, après avoir évoqué combien la réduction du champ d'application du nouveau code est révélatrice de ses ambitions, on pourra vérifier si elle constitue un gage de son succès.

[La réduction du champ d'application du code, révélatrice de son ambition](#)

La réduction du périmètre du code a permis de lui attribuer une double ambition, qui le distingue assez nettement des précédents projets envisagés. En effet, réduire ce périmètre a permis à ses rédacteurs d'en faire un code de droit commun, une *lex generalis* des relations entre le public et l'administration, applicable de manière supplétive en l'absence de tout code ou texte particulier. Ce faisant, il est indéniable que l'ambition du gouvernement a été de placer le public au cœur même du nouveau code et de faire de ce dernier un « guide » à l'usage de ses destinataires dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration. Pourtant, cette ambition semble quelque peu mise à mal par l'insertion, à notre sens inopportune, de dispositions « suiveuses » qui risquent de produire des effets opposés à ceux qui ont été recherchés.

[La *lex generalis* des relations entre le public et les administrations](#)

La lecture des travaux préparatoires de la loi d'habilitation permet de confirmer que la volonté du gouvernement a été d'en faire, non pas un énième code pour spécialistes ou publics avertis comme tant d'autres qui sont intervenus dans le champ du droit administratif, mais plutôt un guide général à l'usage du public dans ses relations avec l'administration⁽⁸⁾. L'expression de « règles générales » est ainsi fréquemment employée afin d'exprimer qu'il s'est agi de codifier la *lex generalis* ⁽⁹⁾ des relations considérées et d'exclure du périmètre du code, dans toute la mesure du possible, les dispositions spécifiques, qu'elles soient ou non codifiées. C'est en ce sens que dispose l'article 3 de la loi d'habilitation selon lequel le code a vocation à regrouper et organiser « les règles générales

relatives aux procédures administratives non contentieuses (...). Il rassemble les règles générales relatives au régime des actes administratifs ». Ne sont donc repris en son sein que les textes et principes jurisprudentiels qui ont été jugés d'application suffisamment générale, ce qu'exprime le tout premier article du code en vertu duquel : « Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales contraires ». On peut donc affirmer que l'on a souhaité codifier le droit commun des relations entre le public et l'administration, en rédigeant un code d'application générale, mais supplétif en ce qu'il n'a pas vocation à régir les relations entrant dans le champ d'application d'un autre code ou d'une autre législation ou réglementation. C'est alors sans surprise qu'ont été reprises, en conservant dans toute la mesure du possible leur structure d'origine, les lois du 17 juillet 1978(10), du 11 juillet 1979 ou du 12 avril 2000, ainsi qu'un certain nombre d'autres textes dont il est possible de dresser la liste à la lecture de l'ordonnance et du décret du 23 octobre 2015. Ainsi est-ce au coût d'une diminution de son champ d'application qu'il a été possible de faire de ce code un outil de taille modeste, tout entier tourné vers le public et aisément utilisable. Ceci se manifeste de plusieurs manières.

Tout d'abord, les rédacteurs ont souhaité lui attribuer un titre simple, dont on analysera plus précisément les divers termes, permettant une compréhension aisée de son champ d'application.

Ensuite, ils ont souhaité y insérer des dispositions préliminaires ayant pour vocation de préciser le périmètre des dispositions codifiées. Ceci s'observe d'ailleurs tout au long du code, des définitions générales étant données préalablement à l'exposé des règles de fond. De même, il est fréquent que le plan retenu fasse apparaître, en premier lieu, les règles générales avant que soient présentées les règles particulières à certaines hypothèses. Les rédacteurs ont d'ailleurs pris soin d'indiquer systématiquement que ces dispositions s'appliquent « sous réserve » de dispositions spéciales ou contraires. Ainsi sait-on d'emblée les situations régies par le code, les administrations et le public concernés. Ce souci de pédagogie, que l'on ne peut que saluer, aurait toutefois pu conduire les rédacteurs à inclure d'autres définitions dans la partie préliminaire. Notamment, les notions de personnes publiques, de service public ou de service public administratif employés pour délimiter le champ d'application personnel des dispositions ou principes codifiés auraient peut-être gagné à être définies afin de renseigner ses utilisateurs sur la notion d'administration.

Enfin, l'élaboration du plan a été guidée par la volonté de rendre le contenu du code - et donc le champ d'application de ses dispositions - compréhensible par tous, aisément lisible et maniable. Aussi les rédacteurs ont souhaité faire coexister les dispositions législatives et réglementaires relatives aux mêmes questions en retenant une numérotation continue que l'on a estimée mieux adaptée au public non spécialiste, permettant d'avoir une vision globale, autant que faire se peut, des questions abordées.

L'insertion de dispositions « suiveuses » menaçant la cohérence du code

La vocation générale assignée au code n'est pas sans poser une difficulté relative à l'insertion en son sein de ce que l'on appellera des dispositions « suiveuses », qui semble fragiliser l'édifice tout entier en ce qu'elle remet en cause sa cohérence globale et est susceptible de nuire à sa lisibilité. En effet, ont été insérées à plusieurs reprises des dispositions renvoyant

à d'autres codes plus anciens, sans toutefois que les articles concernés soient intégralement reproduits. On en trouve des exemples relatifs à la participation du public aux décisions locales(11), à l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics(12), au règlement juridictionnel et non juridictionnel des différends avec l'administration(13). Or, ceci pose question à plusieurs égards : l'un sur le principe même des renvois, l'autre sur la méthode employée.

Sur le principe même des renvois, d'une part, il peut apparaître comme heurtant la volonté de faire de ce code un instrument contenant, certes, des dispositions généralement applicables, mais aussi un texte modeste et subsidiaire, n'ayant pas pour ambition d'être exhaustif. Il serait vain de penser qu'un code, même général, puisse être exhaustif puisque ceci conduirait à méconnaître les interférences pouvant exister entre les dispositions codifiées et celles qui ne le sont pas(14). En outre, est-ce véritablement rendre plus lisible un corpus juridique que l'on présente comme étant constitué de règles générales, est-ce le rendre plus intelligible et accessible que de n'évoquer certaines de ses dispositions que par renvoi, conduisant alors le lecteur à devoir opérer un va-et-vient entre plusieurs codes, écueil que l'on tentait pourtant d'éviter ?

On pourra rétorquer, à raison, qu'outre les grandes lois déjà évoquées, il existe d'autres textes généraux relatifs aux relations entre le public et l'administration qui ont été préalablement codifiés et qu'il est important, sinon d'insérer dans le nouveau code, du moins d'évoquer afin que l'information des lecteurs soit complète. On pourra également avancer que ces renvois ne sont pas nécessairement sources de confusion, voire d'instabilité, dès lors que, comme le prévoient l'ordonnance et le décret de codification, toute modification du texte source conduira nécessairement à la modification du code. Mais se pose alors la question de la méthode employée pour procéder à ces renvois.

Sur ce point, d'autre part, on peut exprimer une certaine réserve, car la méthode employée par les rédacteurs du code ne semble pas homogène. Tantôt un renvoi simple est opéré par référence au numéro de l'article d'un autre code. Il convient alors de s'y référer pour prendre connaissance des dispositions applicables. On peut alors s'interroger sur l'opportunité d'un tel renvoi vers une disposition qu'on estime générale, et devant de ce fait figurer dans le périmètre du nouveau code, mais que l'on a pas jugée suffisamment importante pour être intégralement reproduite (comme c'était le cas pour les anciens codes pilotes), voire éliminée du code d'origine. Tantôt un renvoi plus élaboré est opéré, qui consiste à se référer à un ou plusieurs articles d'un autre code tout en tentant d'en résumer l'apport en quelques lignes. Cette méthode est employée dans le souci d'informer le public de l'existence de certains droits ou voies de droit qui leur sont ouverts sans toutefois entrer dans le détail des règles applicables. Aussi louable que soit ce souci de pédagogie, il est loin d'être certain qu'il aboutisse à un résultat satisfaisant. En effet, si ces renvois informent, ils informent mal en raison de leur brièveté, de l'absence d'un minimum de définitions, et de leur caractère parfois lacunaire. Ceci est particulièrement remarquable dans deux cas de figure : celui des modes non juridictionnels de résolution des différends et celui des consultations locales. Cette méthode a pour effet de corrompre l'information transmise aux lecteurs, de donner une idée inexacte et partielle des dispositions applicables, et de remettre en cause l'objectif de simplicité assigné au projet de codification.

Une réduction du champ d'application des dispositions codifiées, gage de réussite de l'opération de codification

Le contexte dans lequel s'est réalisé le travail de détermination du champ d'application des dispositions codifiées est sensiblement différent de celui qui avait présidé à l'élaboration des précédents projets, ce qui explique très certainement que la tâche confiée aux rédacteurs ait pu cette fois-ci aboutir. L'élément principal qui semble caractériser ce contexte singulier est la précision avec laquelle l'article 3 de la loi d'habilitation a encadré les travaux de codification, à la différence des précédentes lois d'habilitation restées infructueuses, notamment celle de 2004. Cet encadrement a ainsi permis de surmonter l'obstacle résultant de l'absence de délimitation suffisamment précise du champ de la codification. Mais, plus encore, la loi d'habilitation indique aux rédacteurs du code la marche à suivre, en précisant la méthode qu'ils auront à adopter : si les règles codifiées doivent l'être en principe à droit constant, le gouvernement sera néanmoins autorisé à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse un certain nombre de modifications.

Le cadre de détermination du champ d'application des dispositions codifiées

Compte tenu des contraintes imposées par la loi d'habilitation, la marge de manoeuvre des rédacteurs était relativement réduite. Réduite, mais non inexistante. En effet, la codification à droit constant n'interdit jamais complètement l'innovation ou la créativité des codificateurs. Ceci se manifeste notamment en ce qui concerne la détermination du titre du code et la définition des termes qui le composent. Il s'agit d'une opération fondamentale, dans la mesure où c'est le titre qui fixe le champ d'application général du code, qui non seulement « sert de guide et oriente le recueil des textes »(15), mais renseigne le lecteur sur la matière « assemblée sous sa bannière »(16). Or, si la loi d'habilitation autorisait la codification des règles relatives aux relations entre le public et l'administration, elle n'explicitait pas ce qu'il convenait d'entendre par « public » ou par « administration ». De telle sorte que des choix terminologiques ont dû être opérés, qui ont nécessairement affecté la délimitation du périmètre du code et qui, pour certains, ont conduit à prévoir à plusieurs reprises des extensions ou réductions de son champ d'application. Ces choix terminologiques ont porté sur la notion d'administration puis sur celle de public.

La notion d'administration au sens du code

La notion d'administration retenue par la loi d'habilitation a nécessité d'être précisée tant les textes et règles qu'il convenait de codifier en renaient chacun une définition qui leur était propre. La loi disposait seulement qu'étaient visées les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public. Il a donc fallu, préalablement à toute réflexion relative à l'inscription d'une définition générale dans les dispositions préliminaires, recenser les différentes significations du terme « administration » dans les textes que l'on envisageait de codifier.

Lorsque l'on s'essaie à l'exercice, le tableau qui en résulte est pour le moins bigarré, rares étant les textes disposant du même champ d'application. Dans une telle situation, la voie retenue a consisté à retenir la définition la plus communément applicable, excluant les organismes et personnes exerçant des missions de service public à caractère industriel et

commercial puis, au fil du texte, à préciser la notion soit en recourant à des extensions soit à des réductions du champ d'application. De telle sorte que l'article L. 100-3 définit l'administration en ces termes : les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale. La conséquence résultant du choix de cette définition réside dans le fait que, sauf prescriptions contraires du code, l'ensemble de ses dispositions s'applique aux autorités désignées à l'article L. 100-3.

Mais, devant l'impossibilité d'unifier le champ personnel d'application de l'ensemble des textes codifiés, les rédacteurs ont retenu trois modalités permettant de préciser, lorsque cela s'est avéré nécessaire, les autorités administratives soumises au code. Dans certaines hypothèses, celui-ci précise que des autorités, pourtant incluses dans la définition donnée par l'article L. 100-3, sont exclues du champ de certaines dispositions(17). Dans d'autres hypothèses, à l'inverse, le code inclut dans son champ d'application des autorités pourtant exclues de la définition générale d'administration. Il en va ainsi, assez fréquemment, lorsqu'il s'agit de soumettre des organismes ou personnes assurant des missions de service public à caractère industriel et commercial aux règles codifiées(18). Enfin, le code réserve parfois le cas particulier de certaines autorités administratives afin de leur consacrer des dispositions spécifiques. Le cas des collectivités territoriales permet de l'illustrer, puisque certains textes codifiés leur sont spécifiquement applicables(19).

La notion de public au sens du code

Les codificateurs, guidés en cela par les travaux préparatoires de la loi d'habilitation, ont incontestablement été animés par le souci de rendre le code le plus accessible, le plus simple et le plus clair possible pour des destinataires non spécialistes des arcanes de la procédure administrative. Il a néanmoins fallu déterminer quels sont ces destinataires. Sur ce point, les intitulés des lois codifiées n'ont pas permis d'apporter de réponse immédiate, retenant des expressions différentes, plus ou moins larges, plus ou moins explicites, pour désigner leurs destinataires. En effet, lorsque la loi du 12 avril 2000 ou la loi d'habilitation du 12 novembre 2013 ont usé du terme « citoyens », certaines autres ont évoqué « le public », telle la loi du 17 juillet 1978 ou celle du 11 janvier 1979, ou encore les « administrés », telle la loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

Dans ce contexte, le choix des rédacteurs du code a consisté à retenir le terme le plus large possible : celui de « public ». La notion de citoyen n'a donc pas été retenue, au motif qu'elle aurait conduit à exclure du champ d'application du code toute personne entretenant des relations avec l'administration mais dépourvue de la nationalité française, ainsi que toute personne morale. Si la notion d'usager d'un service public a semblé plus large, il a néanmoins été considéré qu'elle ne permettait pas d'inclure dans le champ d'application du code « toute personne consultée 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 »(20).

Cependant, l'imprécision qui caractérise le mot « public » aurait pu être source de difficultés quant à la détermination exacte des destinataires du code, dans la mesure où les textes

codifiés ne s'adressent pas nécessairement aux mêmes personnes. C'est la raison pour laquelle l'article L. 100-3 du code définit le public comme comprenant toute personne physique et toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission. Cette définition appelle plusieurs observations.

En premier lieu, si la généralité du terme « public » permet de faire entrer dans le périmètre du code un ensemble de relations avec l'administration plus vaste que ce que le champ de chacun des textes codifiés auraient autorisé, elle impose nécessairement de se référer, en fonction de chaque relation considérée, aux destinataires concernées tels qu'ils ont été définis par les textes et la jurisprudence qui les a interprétés. De telle sorte que la définition retenue à l'article L. 100-3, si elle a bien une vertu englobante, ne suffit pas à déterminer exactement le champ d'application personnel de chacune des dispositions du code. Il convient alors de se référer à la définition textuelle ou jurisprudentielle des personnes visées par chacune d'entre elles. Il en ira ainsi, pour ne retenir que cet exemple, des consultations locales, le code se limitant à renvoyer aux dispositions du code général des collectivités territoriales, lui-même renvoyant au code électoral, afin de déterminer précisément les personnes susceptibles de participer à de telles consultations.

En second lieu, la définition retenue par l'article L. 100-3 exclut que le code soit applicable aux relations entre administrations. Ceci s'explique par le fait que presque aucun des textes codifiés ne prévoyait son application à de telles relations, certains l'excluant même. Toutefois, le silence des textes ne conduit pas nécessairement à exclure leur application aux relations entre les administrations. Si bien que les rédacteurs ont pris soin de préciser, par dérogation, celles des dispositions qui leur sont applicables. Il en va ainsi des règles relatives à la motivation des actes administratifs unilatéraux(21) ou aux modalités d'échange par voie électronique(22).

En dernier lieu, il convient d'évoquer les relations entre les administrations et leurs agents. Le choix a été fait, conformément au droit de la fonction publique, de les inclure dans le champ d'application du code, ce qu'exprime l'article L. 100-1, en vertu duquel « sauf dispositions contraires du présent code, celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents. ». Sont ainsi prévues au cas par cas les dispositions ne bénéficiant pas aux agents dans leurs relations avec l'administration, soit que le texte codifié les ait expressément exclus de son champ d'application, soit qu'existent des règles particulières leur étant applicables(23).

La méthode de détermination du champ d'application des dispositions codifiées

C'est au regard de la méthode employée par les codificateurs, malgré un encadrement du champ d'application des dispositions à codifier, que la marge de manoeuvre accordée par la loi d'habilitation a été la plus importante. En effet, bien que celle-ci ait précisé que « 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 », elle autorise néanmoins, dans des hypothèses assez nombreuses, des dérogations à la méthode de codification à droit constant, octroyant alors aux rédacteurs un pouvoir de création assez peu fréquent dans les opérations de codification contemporaines. Cette

créativité s'est également exprimée par le choix du plan du code, non contraint par la loi d'habilitation, qui a permis de faire preuve d'une certaine inventivité dans la détermination du champ d'application des dispositions codifiées.

Une certaine liberté dans la détermination du plan du code

Aussi contraints que puissent être les rédacteurs d'un code par la règle du droit constant, il est un élément qui ne saurait leur être enlevé, qui réside dans la grande liberté dont ils disposent pour en déterminer le plan. En effet, « (...) la règle du droit constant ne trouve pas à s'appliquer au plan du code, dernier espace de création et d'imagination dans son élaboration »(24). Or, pour ce qui concerne le nouveau code, le choix a été fait, non pas de retenir un plan reposant sur un critère personnel, qui aurait conduit à distinguer artificiellement les administrations concernées ainsi que les publics visés, mais plutôt un plan chronologique retraçant, du début à la fin, le cheminement que peut être amenée à suivre toute personne en relation avec l'administration : de sa saisine par une demande jusqu'à la contestation éventuelle d'une décision adoptée, en passant par la participation à l'élaboration des actes. Ce plan chronologique a le mérite de la simplicité et de la pédagogie. Il n'est cependant pas parfait, mais un plan peut-il l'être ? Le souci de simplicité a parfois conduit à inclure certains textes sous un intitulé, de manière artificielle, sans toutefois qu'ils y correspondent parfaitement : ainsi, il a pu être observé que les règles relatives à la procédure contradictoire d'élaboration des actes unilatéraux auraient certainement mieux trouvé leur place au sein du titre consacré à l'association du public à l'élaboration de ces actes, évitant ainsi de « rompre l'unité de la matière »(25).

Étudier ce plan à l'aune du champ d'application qu'il permet de délimiter conduit, non pas à décrire sa structure, qu'une simple lecture permet d'apprécier, mais à examiner les relations entre le public et l'administration qui ont été retenues comme devant entrer dans le périmètre du code. Autrement dit, le travail d'élaboration du plan a également été un travail de définition du terme « relations » employé dans le titre. À ce propos, plusieurs observations peuvent être faites.

En premier lieu, les relations dont il est principalement question sont des relations apaisées. Conformément à la volonté de replacer le citoyen au cœur même de l'action administrative, le code appréhende les relations du public avec l'administration sous l'angle des échanges et non pas de l'opposition et du conflit. De telle sorte que la priorité a sans conteste été donnée à la présentation des règles régissant les relations non litigieuses entre le public et l'administration. Prioritairement, mais non exclusivement, puisque le Livre IV du code est consacré au règlement des différends avec l'administration. On notera sur ce point que si les modes non juridictionnels de règlement des litiges sont évoqués à juste titre, de manière trop superficielle cependant(26), les rédacteurs se sont légèrement éloignés de la feuille de route qui leur avait été confiée, en incluant un Titre III, certes très bref, mais relatif aux recours juridictionnels. Cet écart s'explique aisément par la volonté d'achever la présentation chronologique des relations entretenues avec l'administration, et par celle d'informer le public, ne serait-ce que fort brièvement, de l'existence de recours juridictionnels à leur disposition. Reste que cette information s'opère selon une méthode du renvoi que l'on a eu l'occasion de remettre en cause plus tôt.

En second lieu, les relations dont il est question dans le code sont des relations extracontractuelles. Il faut donc considérer qu'il s'agit d'un code de l'action unilatérale de l'administration, ce que permet de confirmer l'importance donnée aux dispositions relatives au régime des actes administratifs unilatéraux dans le Livre II. On pourrait longuement s'interroger sur le caractère anachronique d'une telle présentation alors que tant de travaux sont publiés depuis plusieurs années sur les bouleversements que connaissent les modes d'action des pouvoirs publics, passant de l'unilatéral au concerté ou au contractuel, de l'impératif à l'incitatif, du droit dur au droit souple⁽²⁷⁾. Et le plan retenu pourrait laisser penser que le public ne trouve une place réelle qu'en amont de la décision publique, et sous la seule forme d'échanges (Livre I), ainsi qu'en aval sous la seule forme de l'accès aux documents (Livre III), la principale modalité d'action administrative demeurant l'acte unilatéral (Livre II). Certes, il est possible de nuancer ce sombre tableau, puisqu'une place non négligeable a été faite dans le plan à des procédures dites de « démocratie administrative » qui caractérisent l'évolution contemporaine des modes d'action publique : consultations, enquêtes publiques, avis, etc. Il est toutefois décevant, au regard des attentes qui avaient été exprimées, que ces procédures aient été rangées sous le vocable « d'échanges », peu valorisant, assez daté, et laissant penser que le public est en quelque sorte maintenu dans une situation d'assujettissement, gravitant autour de l'administration, sans prendre réellement part ni être partie à la détermination des décisions qu'elle adopte, ce qu'aurait mieux permis d'exprimer le terme de « participation » plutôt que celui « d'association »⁽²⁸⁾. D'autant plus que le gouvernement était habilité à renforcer la « participation » du public à l'élaboration des actes administratifs, l'autorisant en ce domaine à s'extraire de la règle de la codification à droit constant.

Un aménagement du principe de codification à droit constant

Le processus de codification de la procédure administrative non contentieuse se caractérise tout à la fois par l'obligation faite au gouvernement de codifier à droit constant, et par l'habilitation qui lui est faite, dans un nombre déterminé de domaines, d'apporter à certaines règles des modifications substantielles. Au total, sept hypothèses ont été envisagées par la loi du 12 novembre 2013, toutes n'ayant pas donné lieu au même degré de créativité ou d'innovation.

Codifier à droit constant suppose de réaliser une opération de recensement des textes ainsi que des règles qui feront l'objet de la codification. Or, il est à peine utile de le préciser, le code des relations du public avec l'administration est un code de droit administratif, ce qui suppose nécessairement de s'interroger sur l'opportunité d'y inclure des règles jurisprudentielles. À ce sujet, un consensus a très vite semblé se dessiner autour de la nécessité d'inclure dans le champ d'application du futur code un certain nombre de règles prétorienne, à la différence du choix opéré lors des précédentes tentatives de codification. La loi d'habilitation l'évoque, sans le dire, lorsqu'elle se réfère aux règles générales relatives au régime des actes administratifs, aux règles relatives au retrait et à l'abrogation ou encore au principe de sécurité juridique que le gouvernement est autorisé à modifier. Ainsi cohabitent des articles d'origine législative ou réglementaire et des articles d'origine jurisprudentielle, sans que le lecteur non juriste soit en mesure de les distinguer, dans la mesure où le choix a été fait de codifier les règles jurisprudentielles en leur octroyant une valeur législative.

Ceci étant rappelé, on doit observer que, quelle que soit la nature des règles codifiées, les rédacteurs ont disposé d'un véritable pouvoir créateur dans un certain nombre de domaines, ce qui leur a permis d'influer sur le champ d'application des règles contenues dans le code. Dans les autres cas, de loin les plus nombreux, ils se sont limités, moyennant certaines adaptations nécessaires à l'harmonisation des textes codifiés, à les reprendre en conservant leur structure générale.

Ainsi, pour ce qui concerne, en premier lieu, les règles jurisprudentielles codifiées, on observe que les rédacteurs ont tantôt innové de manière assez remarquable, ce qu'illustre bien le régime de la sortie de vigueur des actes administratifs unilatéraux(29), tantôt préféré retranscrire plus fidèlement les règles existantes, ce qu'illustrent les règles jurisprudentielles relatives aux modes non juridictionnels de règlement des différends(30) ou encore les principes généraux régissant l'entrée en vigueur des actes administratifs(31). Un constat identique peut être fait, en second lieu, pour ce qui concerne les textes codifiés. Ces derniers sont soit repris presque à la lettre dans le nouveau code(32), conservant ainsi intact leur champ d'application, soit adaptés ou modifiés dans les conditions prévues par la loi d'habilitation. L'exemple de l'association du public aux décisions prises par l'administration permet de l'illustrer(33), puisque le code assure à la fois une retranscription à droit constant de certains textes existants(34) et innove de manière assez remarquable sur deux points principaux : les principes généraux applicables à toute procédure spontanée d'association du public, et les enquêtes publiques de droit commun ne relevant du champ d'application d'aucune réglementation sectorielle particulière. Dans ces deux domaines, les rédacteurs du code, conformément à l'idée d'en faire un instrument de droit commun applicable en l'absence de règles particulières, ont donc souhaité attribuer à ces nouvelles règles un champ d'application général.

Il n'est pas souhaitable, dans le cadre de cette contribution, d'étudier les mérites et les inconvénients des réformes réalisées. On observera simplement, en guise de conclusion et en gardant exclusivement à l'esprit la question du champ d'application des dispositions codifiées, que des lacunes ou des insuffisances seront nécessairement mises en lumière par les commentateurs du code ou par le juge, ce qui conduira parfois à remettre en cause les choix opérés par les rédacteurs quant à la délimitation de son périmètre. Or, pour en apprécier la portée et la pertinence, il conviendra de conserver à l'esprit la volonté initiale du gouvernement de faire du code des relations entre le public et l'administration la *lex generalis* en matière de procédure administrative. Si bien que les critiques qui pourront être formulées à l'encontre des défauts ou des lacunes du code ne devront être interprétées qu'à l'aune de cette ambition et non pas au regard de ce qu'aurait pu être un code exhaustif contenant l'ensemble des règles applicables à la matière. Car c'est d'un autre code dont on parlerait alors, dont la nature et l'ambition, donc le champ d'application, seraient nécessairement différents.

(2) Ne seront pas étudiées dans cette contribution les conditions de l'application outre-mer des dispositions codifiées.

(3) Loi n° 2013-1005 du 12 nov. 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

(4) Pour un rappel de la genèse du code, v., M. Vialettes et C. Barrois de Sarigny, « Questions autour d'une codification », AJDA 2015. 2421 ; « Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations », AJDA 2014. 402. De même, P. Gonod, « Codification de la procédure administrative. La fin de l'exception française ? », AJDA 2014. 395.

(5) Ordonnance n° 2015-1341 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

(6) Décret n° 2015-1342 du 23 oct. 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration.

(7) « Les échecs des projets précédents de code administratif étaient, en partie, attribués au manque de cohérence du périmètre des codes proposés », in M. Vialettes et C. Barrois de Sarigny, préc. V. égal., P. Gonod, préc., ainsi que le rapport de M. Portelli au nom de la Commission des lois du Sénat, n° 742.

(8) Expression employée, notamment, par M. Guyomar, in « Les perspectives de la codification contemporaine », AJDA 2014. 400.

(9) L'expression est employée dans le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance du 23 oct. 2015.

(10) Au jour de la publication de l'ordonnance, seul le chapitre I relatif à l'accès aux documents administratifs a été codifié, le chapitre II, modifié par la loi 2015-1779 du 28 déc. 2015, ayant vocation à s'y insérer.

(11) Art. L. 135-1 et L. 135-2.

(12) Art. L. 222-1 à L. 222-4.

(13) Art. L. 422-1 à L. 432-1.

(14) E. Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... », AJDA 1997. 647.

(15) E. Catta, préc.

(16) Ibid.

(17) Par ex., art. D. 113-1 relatif au champ d'application des règles relatives aux formulaires administratifs, qui ne s'appliquent qu'à l'État et à ses établissements publics.

(18) Art. L. 113-4 ; L. 120-1 ; L. 211-1 ; L. 121-1 et L. 240-2.

(19) Art. L. 135-1 et L. 135-2 ; L. 222-1 à L. 222-4.

(20) H. Portelli, préc.

(21) Art. L. 211-1

(22) Art. L. 112-14

(23) On citera, sans être exhaustif, les dispositions des art. L. 112-2, L. 112-7, L. 114-1, L. 231-4, L. 412-1.

(24) E. Catta, préc.

(25) S. Saunier, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », AJDA 2015. 2426.

(26) V. en ce sens, B. Seiller, « Le règlement des différends avec l'administration », AJDA 2015. 2485.

(27) Pour une présentation de ces nombreux travaux : S. Saunier, préc. V. égal., Le droit souple, Rapport public 2013, Conseil d'État ; Consulter autrement, participer effectivement, Rapport public 2011, Conseil d'État.

(28) S. Saunier, Ibid.

(29) G. Eveillard, « La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux », AJDA 2015. 2474.

(30) B. Seiller, préc.

(31) J. Petit, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le code des relations entre le public et l'administration », AJDA 2015. 2433.

(32) C'est le cas, dans la grande majorité des cas, de la codification des « grandes » lois de 1978, 1979 et 2000.

(33) S. Saunier, préc.

(34) Il s'agit des règles relatives aux commissions administratives à caractère consultatif ainsi que de celles relatives aux consultations sur internet.