

LOI DU 10 AOÛT 2018 POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIETE DE CONFIANCE

Rédigée en août 2018

La [loi n° 2018-727 du 10 août 2018](#) pour un Etat au service d'une société de confiance approuve la stratégie nationale d'orientation de l'action publique, qui fixe d'ici à 2022 les orientations et les objectifs de l'action publique.

Elle complète notamment le code des relations entre le public et l'administration. Elle comporte **deux axes** :

- . vers une administration de conseil et de service : une relation de confiance (Titre Ier) ;
- . vers une action publique modernisée, simplifiée, décentralisée et plus efficace (Titre II).

Un Titre III présente enfin un **dispositif d'évaluation renouvelé**, qui prévoit notamment la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur :

- . l'expérimentation de la possibilité pour les préfets et les directeurs des agences régionales de santé de **déroger à des normes réglementaires** ([article 68 2°](#)),
- . les actions entreprises pour **étendre les horaires d'ouverture** au public des administrations d'Etat ([article 68 4°](#))
- . les actions entreprises par les administrations et les services publics en relation avec les usagers pour permettre à toute personne un **accès à une information transparente** sur l'efficacité et la qualité des services rendus, notamment par l'affichage d'indicateurs de résultats et de satisfaction dans les sites d'accueil physique et sur les sites internet des administrations concernées ([article 68 8°](#)).

De même, la remise d'un rapport sur l'application du principe selon lequel le **silence de l'administration vaut acceptation** et sur les moyens de réduire et de limiter les exceptions à ce principe est prévue ([article 72](#)).

I. Vers une administration de conseil et de service : une relation de confiance

La loi tend à créer les conditions d'une **confiance retrouvée** du public dans l'administration en concentrant l'action de cette dernière sur ses missions de conseil et de service. Elle vise à favoriser une administration qui accompagne, qui s'engage et qui dialogue avec les usagers.

A. Les orientations et objectifs de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique 2018-2022 pour une administration de conseil et de service

La loi précise que **l'administration est au service des personnes**, qu'elle conseille loyalement et accompagne dans leurs démarches. Les prérogatives et les moyens qui lui sont conférés pour la mise en œuvre des politiques publiques sont employés au bénéfice de ces personnes.

L'**autonomie et la protection des agents publics** dans leurs relations avec les usagers sont garanties.

Les personnes intéressées sont associées aux politiques publiques dans des conditions adaptées à chaque domaine d'intervention. Lorsqu'une telle association est décidée pour une action déterminée, la décision prévoit les moyens nécessaires à cette association.

Lorsqu'une personne est soumise par la loi ou le règlement à une obligation, elle est réputée s'y être conformée dans sa relation avec l'administration.

L'**administration accompagne les usagers** qui la sollicitent pour les aider dans la bonne application des règles qui les concernent. L'administration leur facilite l'accès aux données les concernant strictement.

Les rapports entre le public et l'administration sont fondés sur les **principes de loyauté, de simplicité et d'adaptation**.

L'administration développe les **modalités non contentieuses** de traitement des contestations, notamment la médiation.

B. Les dispositions de la loi pour une administration « qui accompagne », « qui s'engage » et « qui dialogue »

L'**article 2** consacre au profit du public, d'une part, un **droit à régularisation en cas d'erreur** (nouvel article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration) et, d'autre part, un **droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions des contrôles administratifs** (nouvel article L. 124-1, CRPA).

. **Le droit à régularisation en cas d'erreur** : une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet d'une sanction (pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due) si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi (méconnaissance délibérée de la règle) ou de fraude.

Ce droit n'est pas applicable dans certains cas : pour les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ; pour les sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ; pour les sanctions prévues par un contrat et aux sanctions prononcées par les autorités de régulation.

. **Le droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions des contrôles administratifs**. Le contrôle administratif n'est plus un outil essentiellement dissuasif et répressif. Il acquiert également une dimension de **conseil** au public pour l'aider à se mettre en conformité avec les obligations qui lui incombent.

La loi prévoit ainsi l'institution d'un **droit général au contrôle**, qui permet à toute personne de demander à faire l'objet d'un contrôle prévu par la loi ou la réglementation en vigueur, sur des points précis d'un domaine s'appliquant à sa situation.

L'administration procède à ce contrôle dans un délai raisonnable, sauf en cas de mauvaise foi du demandeur, de demande abusive ou lorsque la demande a manifestement pour effet de compromettre le bon fonctionnement du service ou de mettre l'administration dans l'impossibilité matérielle de mener à bien son programme de contrôle.

Dans le prolongement de ce nouveau droit, la loi reconnaît l'**opposabilité des conclusions du contrôle**, lorsqu'elles ont été formalisées. La loi ne donne donc des garanties juridiques qu'aux seules personnes contrôlées dans ce cadre. Les conclusions cessent d'être opposables en cas de changement postérieur de circonstances, de fait ou de droit, ou lorsqu'un contrôle postérieur donne lieu à de nouvelles conclusions expresses.

Ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer dans le cas où elles feraient obstacle à l'application de règles destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens ou la préservation de la santé ou de l'environnement.

L'[article 4](#) de la loi **complète les droits des usagers** en matière de demandes de **régularisation des dossiers incomplets ou irréguliers**. Ainsi, lorsqu'une demande adressée par un usager à l'administration en vue de l'attribution d'un droit est incomplète, l'absence d'une pièce au sein d'un dossier ne peut la conduire à suspendre l'instruction dans l'attente de la transmission de la pièce manquante (à moins que cette pièce ne soit indispensable pour instruire valablement le dossier - **nouvel article L. 114-5-1 CRPA**).

Les articles [18](#) et [19](#) de la loi complètent le **régime des amendes administratives** pouvant être imposées aux employeurs en matière de contrôle de l'application de la législation du travail (articles [L. 8115-1 et s.](#) du code du travail). Ils renforcent le rôle de pilotage et de contrôle du service public de l'inspection du travail dévolu à la Direction générale du travail.

L'[article 20](#) assure sa pleine efficacité à l'**obligation de publier les instructions et circulaires**. Désormais, les instructions et circulaires émanant de toute administration seront réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées. L'article renvoie à un décret la fixation des conditions et modalités d'application de cette publication (article [L. 312-1](#) du CRPA).

Par ailleurs, l'article 20 consacre un **droit à se prévaloir de la doctrine administrative centrale** régulièrement publiée, et son opposabilité au profit des administrés lorsque ces actes administratifs émanent de l'État. Ainsi, toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents administratifs, pour son application à une situation qui n'affecte pas les tiers, aussi longtemps que cette interprétation n'aura pas été modifiée. Ce droit est écarté dans le cas où il heurte l'application de règles destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens, ainsi que la préservation de la santé publique et de l'environnement (nouvel article [L. 312-2-1](#) au sein du CRPA).

L'[article 21](#) crée de nouvelles **procédures de rescrit** qui permettent de demander à l'administration de l'État de prendre formellement position, de manière opposable, sur l'application à sa situation des règles de droit. C'est le cas notamment en matière d'urbanisme, d'environnement, et d'archives.

L'[article 23](#) crée un **certificat d'information**. Il est délivré à l'utilisateur qui en fait la demande, préalablement à l'exercice de certaines activités et porte sur l'existence et le contenu des règles régissant cette activité. Toute erreur ou information incomplète à l'origine d'un préjudice pour l'utilisateur entraîne la responsabilité de l'administration. Ces dispositions seront précisées par décret (nouvel article [L. 114-11](#), CRPA).

L'[article 24](#) favorise le **recours à la transaction par les administrations de l'Etat**. Lorsqu'elles souhaitent transiger, elles doivent au préalable soumettre le principe du recours à la transaction et le montant de celle-ci, au-delà d'un certain seuil, à l'avis d'un comité dont la composition fera l'objet d'un décret (nouvel article [L. 423-2](#), CRPA).

L'[article 28](#) **interdit le recours à un numéro téléphonique surtaxé** dans les relations entre administrations et public à compter du 1^{er} janvier 2021 (hors collectivités territoriales et leurs établissements publics).

L'[article 29](#) prévoit l'expérimentation d'un **référé unique**, pour chaque usager, afin de faciliter ses démarches dans le cadre de procédures ou dispositifs particuliers. La liste des administrations concernées sera fixée par décret.

Enfin, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui fixe le **régime de protection des agents publics**, est complété par l'[article 73](#) de la loi. Ainsi, « *sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile du fonctionnaire ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions* ».

II. Vers une action publique modernisée, simplifiée, décentralisée et plus efficace

A. Les orientations et objectifs de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique 2018-2022 pour une administration modernisée, simplifiée, décentralisée et plus efficace

L'action publique fait l'objet d'évaluations régulières, notamment quant à son efficacité, son mode d'organisation et sa capacité à satisfaire les usagers dans leurs demandes de conseils et de services.

Les missions de l'administration sont régulièrement évaluées y compris de manière indépendante, notamment quant à leur pertinence pour répondre aux nouveaux besoins de la société. L'évaluation de l'administration associe les personnes intéressées, dont les propositions sont prises en compte pour l'organisation et l'adaptation de l'action publique.

L'organisation de l'administration s'adapte constamment à l'évolution de ses missions en tenant compte des nécessités de l'aménagement du territoire.

Les agents publics bénéficient régulièrement d'une formation et d'un accompagnement leur permettant de s'adapter aux évolutions des missions de l'administration.

L'organisation administrative prend en considération la diversité et la spécificité des territoires.

Les moyens pour mener à bien l'action publique sont déterminés en fonction de leur adaptation aux objectifs, quantitatifs et qualitatifs, à atteindre.

L'action publique n'entraîne l'édiction d'une norme que si celle-ci est strictement nécessaire à sa réalisation.

L'action publique doit permettre la réduction des délais administratifs.

Toute décision publique prend en compte le coût qu'elle implique pour son auteur, ses destinataires et les tiers ainsi que la complexité des règles particulières qu'ils doivent appliquer et respecter. Ce coût et ces règles doivent être limités au strict nécessaire et proportionnés aux objectifs à atteindre.

L'administration prend en considération les contraintes horaires du public dans ses horaires d'ouverture et met en œuvre les moyens nécessaires permettant d'organiser un accueil téléphonique efficient.

La proximité territoriale doit permettre à l'administration d'assurer le service public sur tout le territoire de la République, notamment grâce à l'implantation des maisons de service au public.

L'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation.

Tout usager des services publics doit pouvoir consulter l'état de sa situation administrative et de l'avancement du traitement de ses démarches et demandes.

B. Les dispositions de la loi pour une administration « engagée dans la dématérialisation », « moins complexe » et pour des « règles plus simples pour le public »

Concernant les informations déjà produites par l'usager ou pouvant être obtenues auprès d'une autre administration, l'article 41 supprime l'obligation que l'usager avait d'informer par tout moyen l'administration du lieu et de la période de la première production du document. Désormais, il ne les communique à nouveau qu'en raison de la nature des informations ou d'une impossibilité technique (article L. 114-10 du CRPA).

L'article 42 porte sur la liste des décisions pouvant être dispensées de signature au titre de l'article L. 212-2 du CRPA. Il ajoute à cette liste certaines décisions administratives relatives à la gestion des agents.

Par ailleurs, plusieurs dispositions autorisent le Gouvernement à **légiférer par voie d'ordonnance**, notamment :

- . pour simplifier et sécuriser les démarches en matière d'actes d'état civil ([article 46](#)) ;
- . pour faciliter la réalisation de projets de construction et favoriser l'innovation ([article 49](#)) ;
- . pour expérimenter de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ([article 52](#)).

Plusieurs dispositions autorisent enfin la **conduite d'expérimentations**, notamment :

- . pour permettre l'introduction d'un recours en appréciation de régularité (légalité externe) de certains actes administratifs non réglementaires auprès d'un tribunal administratif, notamment en matière d'urbanisme ([article 54](#)) ;
- . pour adapter les règles procédurales en matière de délivrance de l'autorisation environnementale lorsque le projet a donné lieu à une concertation préalable ([article 56](#)). L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale est d'ailleurs ratifiée.