Droit à l'erreur pour les usagers

La loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance établit un droit à l'erreur pour les particuliers.

La mesure phare de ce texte est l'instauration du droit à l'erreur.

Le nouvel article L.123-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) dispose qu'une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle ne peut faire l'objet d'une sanction si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après y avoir été invitée par l'administration.

Toutefois, une sanction peut être prononcée en cas de mauvaise foi (c'est-à-dire lorsque la personne a délibérément méconnu une règle applicable à sa situation) ou de fraude. La charge de la preuve pèse sur l'administration.

Le droit à l'erreur n'est, en outre, pas applicable aux sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, à celles prévues par un contrat, à celles prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels ni aux sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement.

Un droit au contrôle, également inséré dans le CRPA (art. L.124-1) a été créé. La loi offre ainsi à l'administré la possibilité d'être acteur de sa conformité aux règles administratives en demandant à faire l'objet de « tout contrôle prévu par les dispositions législatives et règlementaires en vigueur ». L'administration procède à ce contrôle dans un délai raisonnable sauf mauvaise foi du demandeur, demande abusive ou ayant 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 ».

La personne contrôlée peut opposer à l'administration les conclusions expresses du contrôle. Celles-ci cessent d'être opposables en cas de changement des circonstances de droit ou de fait et en cas de nouveau contrôle. En outre, ces dispositions ne peuvent pas faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement.

Les collectivités territoriales seront vraisemblablement concernées par cette procédure qui pourrait s'avérer lourde à mener et qu'elles ne pourront refuser d'engager qu'en présence d'une demande abusive ou animée de mauvaise foi.

Ce nouveau contrôle devra être mené avec diligence et sérieux

Par ailleurs, l'instruction par l'administration des demandes classiques est également renforcée par la loi n°2018-727 du 10 août 2018. Un nouvel article L.114-5-1 du CRPA dispose que l'absence d'une pièce au sein d'un dossier déposé par un usager en vue de l'attribution d'un droit ne peut conduire l'administration à suspendre l'instruction de ce dossier, sauf si la pièce manquante est indispensable. À la demande d'un usager souhaitant exercer certaines activités, l'administration devra lui délivrer un certificat d'information sur les règles applicables.

Cette règle nouvelle doit être combinée avec la règle de principe, maintenue au CRPA qui vaut qu'en l'absence d'une pièce, qui doit être notifiée par l'administration, entraîne la suspension du délai d'intervention d'une éventuelle décision implicite. La combinaison des deux principes posera nécessairement la question de savoir quelle pièce est indispensable ou non.

En outre, les circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées et toute personne peut se prévaloir de l'interprétation même erronée donnée par ces circulaires.

Plusieurs mesures destinées à assurer le principe « dites-le nous une fois » sont également consacrées. Il est prévu dans le cadre d'une expérimentation de trois ans que les personnes inscrites au répertoire des entreprises et de leurs établissements puissent être dispensées de communiquer des informations qu'une administration détient déjà dans un traitement automatisé.

Une série de rescrits sectoriels a également été créée en matière, notamment, de taxes d'urbanisme, d'archives, de législation sur l'eau, de redevance d'archéologie préventive ou encore d'assurance chômage des mandataires sociaux. À titre expérimental, pour certaines de ces procédures, le demandeur peut présenter à l'administration un projet de prise de position qui sera réputé approuvé au bout de trois mois.

Pour mémoire, le rescrit consiste en une prise de position formelle de l'administration qui lui est opposable sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure.

La loi vient enfin renforcer la fonction pédagogique de l'administration en créant un mécanisme très innovant : le droit est reconnu à tout usager d'obtenir dans un délai de cinq mois maximum, préalablement à l'exercice de certaines activités, un certificat d'information indiquant l'ensemble des règles que l'administration saisie a pour mission d'appliquer dans son cadre. La liste des activités en question qui concerneront les collectivités territoriales sera établie par décret. Toute information incomplète ou erronée de l'usager sera de nature à engager la responsabilité de l'administration.

Plusieurs mesures sont également insérées tendant à renforcer la sécurité juridique des décisions administratives. La loi nouvelle instaure à titre expérimental dans quatre tribunaux administratifs maximum un nouveau recours en appréciation de régularité de certaines décisions administratives non règlementaires. Contrairement au principe selon lequel le juge administratif ne délivre pas de brevet de légalité, l'objet même du recours est que le juge se prononce une fois pour toutes sur la légalité externe de l'acte qui lui est soumis. Les décrets sont d'ores et déjà exclus du champ d'application du recours qui ne pourra être exercé qu'à l'encontre de décisions s'inscrivant dans des opérations complexes en matière d'expropriation, d'urbanisme, d'insalubrité.

Ce nouveau recours est largement dérogatoire du droit commun : délai de recours de trois mois ; publicité conférée à la requête introduite par le bénéficiaire ou l'auteur de la décision dans des conditions permettant à toute personne ayant un intérêt à agir contre cette décision d'intervenir. La décision du tribunal concluant à l'absence de vice de légalité externe fera obstacle à ce que de tels moyens soient soulevés dans le cadre d'un recours dirigé directement ou indirectement contre la même décision. A l'inverse, si le juge estime que la décision est entachée d'un vice de légalité externe, son auteur pourra la retirer ou l'abroger dans des conditions dérogatoires.

Enfin, afin de faciliter le dialogue entre les usagers et l'administration, les articles 29 à 31 de la loi autorisent les collectivités locales à instaurer à titre expérimental différentes formes de guichets uniques : un référent unique chargé de traiter des demandes pour l'ensemble des services concernés dans le cadre de procédures, un référent unique dans les maisons de service public, un dépôt unique dématérialisé des demandes de concours dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Plusieurs réformes majeures sont enfin annoncées par la loi qui habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances des mesures dans les domaines suivants : mise en place à titre expérimental de la dématérialisation de la conservation, la gestion et la délivrance des actes de l'état civil, les mesures de nature à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation, le développement et le maintien des modes d'accueil de la petite enfance.