

La transparence administrative et le code des relations entre le public et l'administration

PIERRE SERRAND

Dans le prolongement de l'arrêt *Blanco*¹, le droit administratif est longtemps apparu comme un droit permettant à l'administration d'imposer, par des moyens exorbitants du droit commun, l'intérêt général aux intérêts privés. Ce temps semble désormais révolu. Maurice Hauriou s'exclamait déjà, à la suite du célèbre arrêt du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*², qui traduisait à ses yeux une dérive collectiviste: «On nous change notre Etat»³. Ne peut-on pas dire aujourd'hui, en présence d'un droit administratif particulièrement protecteur des administrés: «On nous a changé notre droit administratif»? Le droit administratif n'apparaît-il pas désormais moins comme un droit objectif s'imposant à l'administration que comme un ensemble de droits subjectifs dont les administrés peuvent se prévaloir contre l'administration?

Parmi ces droits, il y a celui à la transparence. Ce droit reconnu à l'administré est corrélatif d'une obligation pesant sur

l'administration: celle de faire connaître, de rendre accessible, de montrer, d'informer ou de faire savoir. L'exigence de transparence entend ainsi remettre en cause la tradition du secret qui a longtemps été celle de l'administration. Ce droit n'est pas nouveau. Le principe de transparence a été consacré par le législateur dès 1978. La loi du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, consacre en effet le droit à la communication des documents administratifs. Ce droit à la transparence été confirmé par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dont le Chapitre II a justement pour titre: «La transparence administrative». Il est désormais officiellement consacré par le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), dont les dispositions législatives ont été codifiées par l'Ordonnance du 23 octobre 2015, et qui est entré en application le 1^{er} janvier 2016. Plusieurs dispositions de ce Code consacrent en effet

cette transparence administrative, à commencer par celles relatives au droit d'accès aux documents administratifs.

1. *Transparence et documents administratifs*

Longtemps, le principe était que, en l'absence d'un texte spécial, les administrés n'avaient pas accès aux documents administratifs (CE, Ass., 18 novembre 1949, *Carlier, Rec.*, p. 490). Ces textes spéciaux prévoyant la communication de certains documents administratifs ne sont pas nombreux: environ une vingtaine. L'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales, dont les origines remontent à une Loi du 14 décembre 1789, dispose par exemple que «toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux».

Désormais, le principe est celui de la liberté d'accès aux documents administratifs. C'est le principal apport de la Loi du 17 juillet 1978, dont les dispositions constituent désormais le Titre 1^{er} du Livre III du CRPA. Le Titre premier de ce Livre est en effet intitulé: «Le droit d'accès aux documents administratifs». Placé sous la surveillance d'une autorité administrative indépendante – la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) –, ce droit d'accès est d'abord déterminé dans son champ d'application.

1a) Champ d'application du droit d'accès

Le droit d'accès ne s'applique d'abord qu'aux documents de nature administra-

tive (1). Il faut ensuite que les documents, même administratifs, soient communicables (2).

1a.1) Le caractère administratif des documents

Seuls les documents «administratifs» sont communicables. Pour être ainsi considérés, ils doivent être «produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission» (art. L. 300-2 CRPA). Ces documents sont très diversifiés: «Dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions» (art. L. 300-2 CRPA). L'important est que ces documents soient liés à l'exercice d'une mission de nature administrative. Il n'y a guère de difficulté pour les documents produits ou reçus par les administrations de l'État, qu'elles soient centralisées – il s'agit pour l'essentiel des ministères – ou déconcentrées – il s'agit des services qui agissent au nom de l'État au sein des diverses circonscriptions administratives, comme le sont par exemple les Préfectures. Il n'y a pas non plus de difficulté pour les documents des collectivités territoriales, lesquelles sont en France exclusivement des institutions administratives. C'est plus délicat pour les documents qui émanent des autres personnes de droit public ou des personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Rentrent dans le champ d'application de la loi les documents produits ou reçus par les autorités – administratives ou publiques – indépendantes. Les autorités

administratives indépendantes, comme le sont par exemple la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés ou l'Autorité de la Concurrence, sont en effet des autorités de l'Etat. Quant aux autorités publiques indépendantes, ce sont des personnes morales de droit public. Il en va ainsi, par exemple, de l'Autorité des Marchés Financiers ou du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Le Conseil d'Etat a ainsi regardé comme des documents administratifs communicables les documents produits ou reçus par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes de l'élection présidentielle (CE, Ass., 27 mars 2015, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, n° 382083). Les principales difficultés concernent les documents produits ou reçus, d'un côté par les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), comme le sont par exemple la SNCF, la RATP, les offices de tourisme, les offices publics de l'habitat ou la Comédie Française, et, d'un autre côté, par les organismes privés qui gèrent un service public. En effet et d'abord, bien que les EPIC soient des personnes publiques, ils gèrent des missions de nature industrielle et commerciale. Les relations qu'ils entretiennent avec leurs agents et avec les usagers du service sont, en principe, des relations contractuelles de droit privé. Par conséquent, les documents relatifs au personnel de l'établissement et aux usagers du service sont normalement exclus du champ d'application de la loi. Ensuite, pour les documents détenus par un organisme privé, «seuls ceux présentant un lien suffisamment direct avec sa mission de service public peuvent être regardés comme des do-

cuments administratifs» (CE, 17 avril 2013, *La Poste*, n° 342372). Ce n'est pas le cas des documents relatifs à l'élection d'un organe délibérant d'une fédération sportive, qui a le statut d'association (CE, 24 avril 2013, *Mme L.*, n° 338649).

Si les documents de nature administrative sont seuls à rentrer dans le champ d'application de la loi, les documents d'une autre nature en sont exclus. Il en va ainsi des documents privés, comme le sont par exemple les actes relatifs à la gestion du domaine privé des collectivités publiques (CADA, avis n° 20080008). Il en va de même des actes notariés ou d'état civil (CE, 9 février 1983, *Bertin*, n° 35292), ou des documents parlementaires. L'identification n'est pas toujours évidente. C'est ainsi qu'à propos de documents collectés par les agents de la direction centrale des renseignements généraux, à l'occasion de travaux de la commission d'enquête parlementaire relative aux sectes en France, le Conseil d'Etat considère que «si ces documents ont été transmis à l'Assemblée nationale en vue de l'élaboration de son rapport, ils ne sauraient, en l'espèce, être regardés comme des documents parlementaires [...], dès lors d'une part, que la direction centrale des renseignements généraux en est le détenteur, et d'autre part que les documents litigieux, préparés aux fins de réactualisation des dossiers détenus par l'administration, n'ont pas été recueillis exclusivement pour les travaux de la commission parlementaire» (CE, 3 juillet 2006, *Ministre de l'Intérieur c. Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France*, n° 284296). Enfin, ne sont pas non plus des documents administratifs, «les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rattachent à la fonction de juger

dont elles sont investies» (CE, Sect., 7 mai 2010, *M. Bertin*, n° 303168). C'est le cas, par exemple, des tableaux mensuels des assesses des quatre chambres correctionnelles du tribunal de grande instance de Lyon, qui déterminent la composition de cette juridiction.

Même lorsqu'ils ont un caractère administratif, les documents ne sont pas toujours communicables.

1a.2) Le caractère communicable des documents

En effet et d'abord, «le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés» (art. L. 311-2 CRPA). Il «ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative» (art. L. 311-2 CRPA), qui ont le plus souvent un caractère provisoire et sont purement internes à l'administration. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'un rapport demandé par le ministre de l'Intérieur en vue d'adopter des mesures relatives à l'organisation du service des étrangers dans les Préfectures «n'a pas le caractère de document auquel s'applique, tant que la décision finale du Ministre n'aura pas été prise, le droit à communication prévu par les dispositions de la Loi» (CE, 9 juillet 2003, *Ministre de l'Intérieur*, n° 243246). Cela se comprend aisément: la communication d'un tel document perturberait inutilement le travail de l'administration.

Ensuite, ne sont pas non plus communicables certains documents émanant d'institutions administratives mentionnées par la loi (art. L. 311-5, 1° CRPA). Il en va ainsi, notamment, des avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, des mesures d'instructions prises par la Cour des comptes et les Chambres régionales des

comptes, ainsi que de certains documents émanant d'autorités – administratives ou publiques – indépendantes, en particulier ceux exprimant leurs pouvoirs d'investigations.

Ne sont toujours pas communicables les documents dont la communication porterait atteinte aux secrets protégés par la Loi (art. L. 311-5, 2° CRPA). Il s'agit en particulier des documents portant atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, ou encore à la sécurité publique. Les décisions refusant l'autorisation de détention ou de port d'armes, bien que de nature administrative, ne sont donc pas communicables (CE, 10 avril 1991, *Chemouni*, n° 110208).

Lorsqu'un document est à la fois administratif et communicable, la communication n'est pas toujours possible car le droit d'accès est restreint en étendue.

1b) Étendue du droit d'accès

Par principe, le droit d'accès est très largement admis puisqu'il bénéficie à toutes les personnes qui le demandent. Il en va cependant différemment lorsque le document contient des données personnelles. Dans ce cas, le document n'est communicable «qu'à l'intéressé» (art. L. 311-6 CRPA). Il faut, pour obtenir cette communication, être personnellement concerné par le document en cause. Ce n'est pas le cas, par exemple, de la fille d'un notaire décédé qui demande communication du dossier au vu duquel avait été rejetée la demande d'honorariat de son père (CE, Sect., 29 juillet 1994, *Chambre des notaires du Cher*, n° 105023).

Les documents qui ne sont communicables qu'à l'intéressé forment trois catégories (art. L. 311-6 CRPA). Ce sont d'abord

les documents administratifs «dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle». Le Conseil d'État a jugé en ce sens que la communication de documents recueillis par l'administration dans le cadre de la procédure de reconnaissance de la représentativité d'une organisation syndicale «est de nature à méconnaître la protection de la vie privée» (CE, 17 avril 2013, *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé c. Cabinet de La Taille*, n° 344924).

Quant à la CADA, elle considère que, si les contrats administratifs sont en principe des documents administratifs communicables, c'est sous réserve de respecter le secret en matière industrielle et commerciale (CADA, avis n° 20072630). Les clauses du contrat susceptibles d'y porter atteinte ne sont pas communicables aux personnes autres que celles intéressées. Il en va ainsi des clauses définissant le montage juridico-financier et comptable car elles comportent une forte valeur ajoutée. Ce sont donc fréquemment les clauses essentielles des contrats qui ne peuvent pas être communiquées au public. Les documents qui ne sont communicables qu'à l'intéressé sont ensuite les documents administratifs «portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable». Le Conseil d'État a jugé en ce sens que, si la communication du montant de la rémunération figurant dans le contrat de travail d'un agent public n'est pas susceptible de révéler une appréciation ou un jugement de valeur sur la personne recrutée lorsque cette rémunération résulte de l'application des règles régissant l'emploi en cause, il en va différemment lorsque cette rémunération est arrêtée d'un

commun accord entre les parties sans être déterminée par de telles règles; dans ce dernier cas, elle révèle nécessairement une appréciation et un jugement de valeur portés sur la personne recrutée (CE, 24 avril 2013, *Syndicat CFDT culture*, n° 343024). Les documents qui ne sont communicables qu'à l'intéressé sont enfin les documents administratifs «faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice».

Si les documents rentrant dans le champ d'application des articles L. 311-5 – documents dont la communication porterait atteinte à des secrets protégés – et L. 311-6 – documents contenant des données personnelles – ne peuvent pas être communiqués à des tiers, il en va différemment si sont préalablement occultées ou disjointes les mentions justifiant une restriction du droit d'accès (art. L. 311-7 CRPA). Le contrat de travail d'un agent public est ainsi communicable à toute personne qui en fait la demande sous réserve que soient occultées préalablement à la communication toutes les mentions qui porteraient atteinte à la protection de la vie privée ou comporteraient une appréciation ou un jugement sur la valeur de l'agent public en cause (*Syndicat CFDT culture*, préc.).

L'accès aux documents administratifs peut avoir lieu, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, de trois manières (art. L. 311-9 CRPA): soit par consultation gratuite sur place, soit par l'envoi d'une copie du document lorsque c'est possible, soit par courrier électronique lorsque le document a un support informatique. Dans chaque administration, une personne doit être responsable de cet accès (art. L. 330-

1 CRPA). Le droit d'accès aux documents administratifs, dont bénéficient les administrés, correspond ainsi à une obligation pour l'administration: les administrations «sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande» (art. L. 311-1 CRPA). Il s'agit alors parfois de contrôler que l'administration respecte bien cette obligation.

1c) Contrôle du droit d'accès

Le contrôle du respect des règles relatives au droit d'accès aux documents administratifs ne pouvait pas relever de l'administration elle-même. Il ne pouvait qu'être confié à des institutions indépendantes d'elle. Ces institutions sont au nombre de deux.

1c.1) La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Le droit d'accès est d'abord placé sous la surveillance de la CADA. Composée de onze membres (art. L. 341-1 CRPA), dont le choix échappe très largement au pouvoir exécutif, la CADA est une autorité administrative indépendante. La personne qui s'est heurtée à un refus de communication doit la saisir (art. L. 342-1 CRPA) dans le délai de deux mois suivant ce refus (art. R. 343-1 CRPA). La CADA doit alors, dans le mois suivant sa saisine, émettre un avis sur le caractère communicable ou non du document. Cet avis est transmis à l'administration concernée (art. R. 343-3 CRPA). La saisine de la CADA constitue un préalable obligatoire au recours contentieux (art. L. 342-1 CRPA), ce qui signifie qu'un recours exercé directement devant le juge, c'est-à-dire sans saisine préalable de la CADA, est irrecevable.

Le nombre de dossiers enregistrés par la CADA est chaque année de plus de 5 000.

Une large majorité de ces dossiers concerne des demandes d'avis portant sur des documents ayant trait à l'urbanisme, à la fonction publique ou aux affaires sociales. Près de la moitié des avis rendus sont favorables à une communication. Ils sont majoritairement suivis par les administrations concernées. Si ce n'est pas le cas, il est toujours possible de saisir le juge.

1c.2) Le juge administratif

Le droit d'accès aux documents administratifs est aussi placé sous le contrôle du juge administratif. En effet, si l'administration, conformément ou contrairement à l'avis rendu par la CADA, réédite son refus de communiquer le document, le demandeur peut saisir le juge administratif. Ce dernier est compétent dès lors que le droit d'accès est en cause. Il en va ainsi, même si le document sollicité est un document privé. Dans ce cas, le juge administratif, sans se déclarer incompétent, considère que le document n'est pas communicable.

Si le document demandé est à la fois administratif et communicable, la requête est fondée: le juge annulera le refus de communiquer et, si le requérant sollicite, sur le fondement de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative, le prononcé d'une injonction, il ordonnera à l'autorité administrative de communiquer le document. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le document n'est pas communicable, le juge rejettera la requête.

L'obligation de transparence ne concerne plus seulement les documents administratifs. Elle s'étend désormais plus largement aux autorités administratives dans l'accomplissement de leurs missions traditionnelles.

2. *Transparence et autorités administratives*

«La transparence administrative» est le titre du Chapitre II de la Loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Plusieurs dispositions de cette Loi, désormais codifiées au sein du CRPA, mettent en œuvre cette transparence à l'égard des autorités administratives. Les autorités administratives sont des services habilités à édicter des décisions. La transparence s'applique ainsi, tant à l'égard des services administratifs (A), que des décisions administratives (B).

2a) Transparence et services administratifs

Deux séries de dispositions mettent ici en œuvre le principe de transparence.

D'abord, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne (art. L. 111-2 CRPA). Ces éléments doivent figurer sur les correspondances qui lui sont adressées. L'objectif est bien ici de favoriser la transparence administrative en mettant fin à l'anonymat administratif. L'anonymat peut cependant être respecté pour des motifs relatifs à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes.

Ensuite, toute demande adressée à une autorité administrative doit en principe faire l'objet d'un accusé de réception (art. L. 112-3 CRPA). Par demande il faut entendre toute réclamation, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques adressés aux autorités administratives (art. L. 110-1 CRPA), à l'exception des recours administratifs formés par des tiers à l'encontre de

décisions individuelles créatrices de droits (CE, Sect., 15 juillet 2004, *M. et Mme Damon*, n° 266479). Cet accusé de réception doit mentionner (art. R. 112-5 CRPA) : 1° la date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée; 2° la désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier; 3° l'existence, si l'administration ne répond pas expressément et garde le silence, soit d'une décision implicite de rejet – l'accusé de réception doit alors mentionner les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision – soit d'une décision implicite d'acceptation – l'accusé de réception doit ici mentionner la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer une attestation. Les demandes ainsi adressées à l'administration peuvent être écrites. Mais l'administration peut aussi être saisie par voie électronique (art. L. 112-8 CRPA), soit en utilisant les télé-services existants, soit, en leur absence, par tout type d'envoi électronique.

De la transparence administrative, nous en sommes maintenant à l'assistance administrative. En effet, l'administration doit non seulement accuser réception des demandes qui lui sont faites, mais elle doit aussi, lorsque ces demandes sont mal dirigées, les transmettre à l'autorité compétente (art. L. 114-2 CRPA), et, lorsque ces demandes sont incomplètes, informer leur auteur des pièces et informations manquantes (art. L. 114-5 CRPA). Enfin, lorsqu'une demande adressée à l'administration est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen, l'administration doit inviter son auteur à la régulariser (art. L. 114-6 CRPA).

L'obligation de transparence pèse non seulement sur les services administratifs, elle concerne aussi désormais les décisions administratives.

2b) Transparence et décisions administratives

Le principe de transparence s'applique aux décisions administratives en général. Mais il s'applique selon des modalités particulières à certaines décisions administratives: les décisions individuelles défavorables ou dérogatoires.

2b.1) Les décisions administratives

Toute décision prise par l'administration doit comporter la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (art. L. 212-1 CRPA). Cette disposition est également destinée à mettre un terme à l'anonymat administratif. Elle ne s'applique qu'aux décisions. Ne sont pas des «décisions», au sens de la loi: les règlements administratifs; les délibérations des collectivités territoriales; les avis (CE, 16 octobre 2015, *Mme C... B...*, n° 369907); ainsi que les documents internes à l'administration, tel un rapport rédigé par des agents assermentés de la ville de Paris et relevant que le titulaire d'un droit d'occupation dans le marché aux puces de la porte de Montreuil n'a pas respecté les limites de son emplacement (CE, 10 avril 2015, *Ville de Paris*, n° 369320), ce rapport établissant l'infraction sans décider de ses conséquences.

Le juge administratif vérifie que l'administration respecte la loi. Il estime ainsi qu'un arrêté municipal, qui mentionne la qualité de son auteur, mais qui ne comporte pas l'indication du nom et du prénom de celui-ci, ni la signature manuscrite qui est

illisible, est entaché d'irrégularité (CE, 16 novembre 2009, *SNC Anse de Toulvern*, n° 322554). Il s'agit de vérifier si l'auteur de l'acte «peut être identifié sans ambiguïté» (CE, 28 novembre 2003, *Mme Aïcha X.*, n° 249389). Par conséquent, la seule présence d'une initiale devant le nom de l'auteur de l'acte n'entache pas ce dernier d'illégalité dès lors que l'identification de son auteur est certaine.

Parmi les décisions administratives, une place à part doit être faite aux décisions individuelles défavorables ou dérogatoires.

2b.2) Les décisions individuelles défavorables ou dérogatoires

Les décisions individuelles défavorables sont listées par le Code (art. L. 211-2 CRPA). Ce sont d'abord les mesures de police, qui sont pour l'essentiel destinées à assurer le maintien de l'ordre public. Ce sont ensuite les sanctions, qui sont des décisions dont le motif est un manquement à une obligation. Ce sont encore les décisions qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou qui imposent des sujétions. C'est le cas de «la décision par laquelle l'autorité administrative procède à la récupération des sommes indûment versées au titre de l'allocation du revenu de solidarité active» (CE, avis, 16 octobre 2013, *M. et Mme A.*, n° 368174). Ce sont également les décisions retirant ou abrogeant des décisions créatrices de droits, c'est-à-dire les faisant disparaître, soit rétroactivement, soit seulement pour l'avenir. C'est le cas de la décision imposant de reverser le montant d'une aide agricole indûment perçue car elle a pour objet de retirer cette aide financière (CE, Sect., 13 mars 2015, *Odéadom*, n° 364612). Relèvent encore des décisions défavorables,



"Stampa", allegoria di Cesare Ripa, 1603

les mesures qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance. C'est le cas de la décision par laquelle l'administration oppose la prescription quadriennale à une demande d'indemnisation. Il en va de même des décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. C'est le cas de la décision mettant fin au logement de fonction d'un sapeur-pompier professionnel (CE, 29 novembre 2006, *Mme Parere*, n° 281232). Enfin, sont encore défavorables les décisions qui refusent une autorisation et celles qui rejettent un recours administratif préalable obligatoire à un recours contentieux.

Les décisions individuelles dérogatoires sont celles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. C'est le cas, par exemple, de la décision par laquelle l'Agence de la biomédecine autorise un protocole de recherche sur des cel-

lules embryonnaires, qui « déroge à la règle d'interdiction de la recherche sur l'embryon fixée par l'article L. 2151-5 du Code de la santé publique » (CE, 23 décembre 2014, *Agence de la biomédecine*, n° 360958).

Toutes ces décisions individuelles, qu'elles soient défavorables ou dérogatoires, doivent être motivées. Il n'en va différemment que pour les décisions implicites, qui naissent du silence de l'administration à une demande qui lui est faite, et qui n'ont évidemment pas à être motivées. Cette obligation de motivation a été instituée par la Loi du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs. Elle est désormais régie par le CRPA. C'est l'objet du Titre 1^{er} du Livre II, intitulé: « La motivation et la signature des actes administratifs ». L'objectif de cette obligation de motivation est de justifier l'action de l'administration en améliorant la transparence du processus décisionnel.

En voici les modalités: la motivation rendue obligatoire par la loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision (art. L. 211-5 CRPA). Il s'agit donc, pour l'administration, d'expliquer au destinataire de la décision les raisons justifiant cette dernière. L'exigence de transparence bénéficie alors à l'administré qui doit souffrir cette décision défavorable ou dérogatoire. La jurisprudence n'est pas très exigeante puisque, dans l'affaire provoquée par la décision mettant fin au logement de fonction du sapeur pompier, le Conseil d'État a estimé que, dans la mesure où cette décision faisait état d'une «restructuration», cette motivation était suffisante puisqu'un projet de rénovation de la caserne où se trouvait le logement était envisagé (*Mme Parere*, préc.). Seule l'urgence absolue peut justifier l'absence de motivation sans entacher d'illégalité la décision non motivée. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, l'autorité qui a pris la décision doit lui en communiquer les motifs dans le délai d'un mois (art. L. 211-6 CRPA).

Comme l'attestent les dispositions du CRPA régissant la transparence administrative, le droit administratif s'intéresse désormais très largement à l'administré. Ce droit n'apparaît plus seulement comme un

droit consacrant une situation privilégiée pour l'administration. Il apparaît désormais très largement comme un droit protecteur de l'administré, un droit lui reconnaissant toujours plus de droits, qui sont autant d'obligations pour l'administration. Bref, si le droit administratif demeure, dans la logique de l'arrêt *Blanco*, exorbitant du droit commun, l'exorbitance se manifeste peut-être aujourd'hui moins en faveur de l'administration qu'à son détriment.

¹ Cet arrêt du Tribunal des conflits du 8 février 1873, le premier des grands arrêts de la jurisprudence administrative (M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, Dalloz, Paris, 2015²⁰), est parfois considéré comme l'arrêt fondateur du

droit administratif français.

² *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, précité. Cet arrêt reconnaît le caractère d'établissement public à une association de propriétaire constituée pour la construction et l'exploitation d'un canal.

³ *Sirey*, 1900, III, p. 49; «Revue

générale du droit on line», n. 11062, 2013.