

La Lettre du COEPIA

L'actualité de l'information publique : information administrative, données publiques, publication

N°33 – Décembre 2015

gouvernement.fr/coepia

>> **Entretien avec David Julliard (ministère de l'Intérieur)** : la communication de crise >> **Le nouveau code des relations entre le public et l'administration** >> **Principes de « bonne administration » et codification en Europe et dans le monde** >> **Actualité** : initiatives

ENTRETIEN : DAVID JULLIARD, DICOM DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

>> Informer les citoyens en situation de crise



Comment le ministère de l'Intérieur assure-t-il l'information des citoyens en situation de crise ? Un mois après les derniers attentats à Paris et l'instauration de l'état d'urgence, David Julliard, délégué à l'information et à la communication du ministère, nous explique son action et dresse un premier bilan.

« En termes stratégiques, la réponse du ministère de l'intérieur intègre, plus qu'auparavant, deux dimensions importantes : la réactivité et la proximité »

Quelle est votre stratégie d'information des citoyens face à une situation de crise ?

D.J. : L'année 2015 a été marquée par une succession inédite de situations de crises qui ont fortement sollicité les capacités de réponse du ministère de l'intérieur. La communication sous ses différents aspects a bien entendu été également mobilisée pour accompagner la gestion de ces événements.

Pour le ministère de l'intérieur, l'année 2015 est évidemment l'année de deux attentats terroristes majeurs en janvier et en novembre, le dernier étant suivi de l'instauration de l'état d'urgence. Mais nous avons également vécu le crash de l'Airbus de la GermanWings en mars ou, dans un tout autre registre, des mobilisations importantes des forces de sécurité intérieure à l'occasion des manifestations agricoles du mois de septembre ou de la COP21.

Ces crises importantes que le ministère de l'intérieur a dû affronter en 2015 ont fait évoluer ses méthodes de communication et d'information.

En termes stratégiques, la réponse du ministère de l'intérieur intègre, plus qu'auparavant, deux dimensions importantes : la réactivité et la proximité. La réactivité parce que le rythme de l'information s'est accéléré avec les médias en ligne et les chaînes d'information en continu ; la proximité parce que, à l'inverse, la dématérialisation des moyens d'information

appelle une beaucoup plus grande proximité avec les victimes et les acteurs de la crise.

Quelle organisation avez-vous mis en place, au sein du ministère et avec vos partenaires ?

D.J. : La communication en situation de crise a reposé en 2015 sur un dispositif double, couvrant la communication opérationnelle et la communication institutionnelle.

La communication opérationnelle, dans le cadre des crises nationales majeures (attentats de janvier 2015, crash de la GermanWings, attentats de novembre) a été portée, en dehors des prises de parole du ministre, par le porte-parole du ministère, en charge de relayer auprès des organes de presse et au plus près des événements les éléments d'information sur les faits et le contexte. Le porte-parole du ministère a été le principal vecteur de l'information officielle sur la crise et la conduite opérationnelle des mesures décidées par les pouvoirs publics.

D'un point de vue organisationnel, la communication institutionnelle a été portée pour l'essentiel par la cellule interministérielle de crise (CIC) qui dépend dans son principe du Premier ministre mais dont la direction a été déléguée dans les événements de l'année 2015 au ministre de l'intérieur. La CIC dispose d'une structure dédiée à la communication (la CIC Comm) qui rassemble l'ensemble des acteurs gouvernementaux et dont le pilotage est assuré conjointement par le Service d'information du Gouvernement (SIG) et la Délégation à l'information et à la communication (DICOM) du ministère de l'intérieur.

Sur quels outils vous appuyez-vous ?

D.J. : Les situations de crises traversées au cours de l'année 2015 ont montré la relative désuétude du communiqué de presse traditionnel comme outil de gestion de la communication de crise. Dans son mode de fabrication (rédaction, validation) comme dans son mode de diffusion, le communiqué de presse apparaît désormais comme un outil trop peu agile pour répondre aux impératifs d'une communication de l'urgence.

Les informations transmises via les différents sites internet du ministère et, notamment, le site généraliste www.interieur.gouv.fr ont connu une audience plus large (+14% pour l'année 2015 par rapport à l'année 2014) accréditant l'idée que les médias traditionnels ne constituent pas un relais obligatoire de la parole publique qui diffuse désormais une partie de son message sur ces vecteurs propres. Les sites gouvernementaux, qui restent à titre principal les outils de diffusion d'une information métier, restent néanmoins insuffisants pour porter un message opérationnel en temps de crise.

Les réseaux sociaux ont donc acquis une importance nouvelle dans la communication institutionnelle en temps de crise. À titre d'exemple le compte Twitter du ministère de l'intérieur (@place_Beauvau) a vu son audience s'accroître significativement, ainsi, plus de 150 000 ont été acquis lors de ces épisodes de crise. Il rassemble aujourd'hui 270 000 abonnés et ses messages ont parfois été vus et relayés plusieurs millions de fois.

En revanche les plate-formes de traitement des appels ne constituent pas au sens premier, des outils de communication mais bien davantage des moyens d'information individuelle des personnes impliquées. Elles relèvent donc de la conduite opérationnelle de la crise plus que de la communication. Néanmoins l'accès à ces plate-formes, leur disponibilité et leur fiabilité en tant que moyen mis en place par la puissance publique pour répondre à l'urgence, constituent en eux-mêmes des enjeux majeurs de la communication de crise.

Plus particulièrement, quel rôle jouent aujourd'hui les réseaux sociaux pour informer et échanger avec les citoyens lors d'une situation de crise ?

D.J. : Le rôle des réseaux sociaux en situation de crise est double :

Le compte officiel du ministère de l'intérieur sur Twitter joue le rôle de porte-parolat numérique. Il ne constitue que très occasionnellement un outil de dialogue. Il est bien d'avantage un moyen de diffuser très rapidement et très largement (par viralité) une information vérifiée. Il est également un outil efficace de démenti des fausses informations et rumeurs. Lors des crises liées aux attentats terroristes, il a été utilisé à plusieurs reprises dans ce cadre.

Par ailleurs, le bruit général émis par les réseaux sociaux constitue en soi une source d'information précieuse de connaissance de l'état de l'opinion en cours de crise. Cette fonction veille, très développée par le SIG est encore en cours d'élaboration à la DICOM du ministère de l'intérieur. Les outils permettant de disposer d'une véritable veille des réseaux sociaux en temps réel sont en cours de qualification. Outre les aspects techniques et financiers, cette montée en puissance de la fonction de veille des réseaux sociaux illustre une certaine hésitation d'une institution régaliennne comme le ministère de l'intérieur à fonder son action de communication sur la perception des bruits extérieurs.

Quels enseignements pouvez-vous déjà tirer de la crise issue des attentats de novembre ?

D.J. : Les attentats de novembre ont confirmé les premiers enseignements du mois de janvier sur la nécessité de disposer d'outils d'information rapide et sur la nécessité d'une présence active sur les réseaux sociaux.

En revanche, à l'inverse des attentats de janvier, les événements de novembre se sont produits sur un pas de temps très courts (attentats simultanés, fin des opérations policières deux à trois heures après le début des attentats). Dans cette séquence, la communication électronique et les réseaux sociaux ont été mobilisés pour l'essentiel sur des enjeux institutionnels plus qu'opérationnels (mesures liées à l'instauration de l'état d'urgence).

Par ailleurs, les attentats de novembre ont suscité relativement peu de polémique sur les réseaux sociaux, rendant moins sensible la fonction de veille de l'état de l'opinion, très majoritairement acquises, dès la survenance des événements aux décisions prises par l'autorité politique. La nature indifférenciée des cibles visées a suscité en retour une réaction unanime.

Il reste néanmoins à s'interroger sur la nature même des attaques terroristes qui ne visent aucun objectif militaire ou opérationnel mais dont le seul impact tactique est précisément constitué de leurs répercussions dans le champ de l'opinion. Les outils de la communication électronique moderne, présentent dans ce cadre une certaine ambiguïté puisqu'ils apparaissent comme des instruments objectifs de l'impact des attaques terroristes.

RELATIONS PUBLIC - ADMINISTRATION

>> Le nouveau code des relations entre le public et l'administration



Les textes généraux applicables aux relations entre le public et l'administration viennent d'être codifiés. Le code des relations entre le public et l'administration est né de l'ordonnance n°2015-1341 du 23/10/2015, pour sa partie législative, et du décret n°2015-1342 du même jour, pour sa partie réglementaire.

La publication au Journal officiel du 25 octobre 2015 de [l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015](#) relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ainsi que du [décret n°2015-1342 du 23 octobre 2015](#) relatives aux dispositions réglementaires du même code, marque l'achèvement d'un long processus de codification, vingt ans après son commencement ou presque. Il convient cependant de souligner qu'entre-temps, les périmètres de codification ont fortement fluctué sans que pour autant l'État ne renonce à chercher à simplifier la vie administrative des usagers dans leurs relations avec l'administration par un rassemblement ordonné dans un même code de dispositions générales qui les concernent au premier chef.

Un projet ancien relancé en 2012

La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la codification des textes législatifs et réglementaires avait acté le projet d'un code de l'administration qui avait été retenu par la Commission supérieure de codification dans le programme d'action adopté le 4 décembre 1996, l'objectif étant alors de regrouper les dispositions générales non encore codifiées relatives à la procédure administrative non contentieuse ainsi qu'à l'organisation administrative. Ce périmètre avait été confirmé par l'article 84 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui avait habilité le Gouvernement à adopter le code de l'administration. Mais des questions de cohérence ont conduit à abandonner finalement ce projet en janvier 2006.

Il faudra attendre le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, pour que soit décidée l'élaboration d'un code des relations entre les administrations et le public dont la préparation a été confiée au Secrétaire général du Gouvernement, en lien avec la Commission supérieure de codification, dans le but de rendre plus accessibles les normes régissant ces relations.

Rassemblement des textes généraux

Tirant les leçons du passé, la codification envisagée a été recentrée sur la seule question des relations entre les administrations et le public, portant uniquement sur le rassemblement des textes généraux et transversaux, à l'exclusion des dispositions propres à certains champs particuliers de l'action publique.

Ce sont donc les grandes lois relatives aux droits des administrés qui ont été codifiées, celles de 1978, 1979 et 2000 sans pour autant se limiter aux seuls corpus de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, sociale et fiscal, de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ou encore de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

D'autres dispositions législatives entrent aussi dans ce code, notamment les réformes les plus récentes telles que « le silence valant acceptation » (loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013), le

droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ordonnance n°2014-1330 du 6 novembre 2014) ou les échanges de données entre administrations du programme « Dites-le-nous une fois » (ordonnance n°2015-507 du 7 mai 2015).

Le caractère technique et interministériel de ces travaux, a conduit à fixer un délai de vingt-quatre mois pour prendre l'ordonnance adoptant la partie législative de ce code ; dans le même temps, étant donné l'importance des textes réglementaires en la matière, il a été envisagé de codifier simultanément ces normes pour disposer de l'intégralité des dispositions générales régissant les relations entre le public et l'administration.

Les contenus du code

D'un point de vue technique, ce code innove en proposant pour la première fois de renoncer à la partition traditionnelle entre partie législative (L) et partie réglementaire (R). Les spécificités propres au CRPA ont en effet conduit de manière exceptionnelle à numéroter successivement les articles L. et R., le faible volume du code ainsi que les la longueur différente des parties législatives et réglementaire plaidant en faveur d'une expérimentation.

Le plan du code suit comme une sorte de « fil rouge » une approche chronologique des rapports entre le public et l'administration, ce qui présente un avantage de simplicité et de clarté pour les usagers.

- Des dispositions préliminaires précisent l'objet du code, rappellent les grands principes se rapportant à la procédure administrative non contentieuse, et énoncent le champ d'application du texte.

- Le livre I^{er} traite de l'ensemble des interactions entre l'administration et le public : règles régissant les demandes du public, notamment par voie électronique (titre I^{er}) et celles relatives au débat contradictoire préalable, la jurisprudence sur les mesures soumises au respect du principe général des droits de la défense étant aussi codifiées à droit constant (titre II). Le titre III porte sur les différents outils permettant au public d'être associé aux décisions prises par l'administration, y compris de manière inédite, les principes directeurs qui doivent guider l'association du public aux réformes et opérations projetées par l'administration, le code prenant en compte les recommandations émises par le Conseil d'État dans son rapport annuel 2011 *Consulter autrement, participer effectivement*.

- Le livre II traite des actes unilatéraux pris par l'administration, codifiant pour l'essentiel l'état du droit existant qui résulte de textes ou de la jurisprudence. Ce livre porte donc sur les règles de motivation (titre I^{er}), les règles de publicité et d'entrée en vigueur des textes (titre II) ; les règles spécifiquement applicables aux décisions implicites sont regroupées dans un titre unique (titre III), le code unifiant par ailleurs les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs (titre IV) en consacrant la règle jurisprudentielle en vertu de laquelle l'administration ne peut retirer un acte créateur de droits qu'à la double condition qu'il soit illégal et que le retrait intervienne dans un délai de quatre mois suivant son édicition.

- Le livre III comporte les dispositions codifiées à droit constant relatives à l'accès aux documents administratifs et à leur communication, principalement les dispositions issues de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, que ce soit celles relatives au droit d'accès aux documents administratifs (titre I^{er}), aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (titre III) ainsi qu'à la Commission d'accès aux documents administratifs (titre IV).

- Le livre IV traite du règlement des différends avec l'administration, reprenant les principales règles jurisprudentielles régissant les recours administratifs (titre I^{er}) et recensant l'ensemble des modes de règlement alternatifs des litiges : médiation, conciliation, arbitrage ou transaction (titre II) ; un renvoi est fait aux dispositions régissant le Défenseur des droits, l'existence de voies de recours contentieuses étant aussi rappelée (titre III).

- Quant au livre V, il est dédié aux dispositions d'outre-mer, un soin particulier ayant été pris, par souci d'accessibilité, à expliciter les modalités d'application du code dans chacune des collectivités ultramarines.

Enfin, en vertu des articles 9 et 10 de l'ordonnance, l'entrée en vigueur du code est fixée au 1^{er} janvier 2016 à l'exception des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs qui entreront en vigueur à compter du 1^{er} juin 2016.

INTERNATIONAL

>> Principes de « bonne administration » et codification en Europe et dans le monde



Un rapide aperçu de la codification de la procédure administrative dans le monde montre que cet objectif est largement partagé dans les pays développés. On notera en particulier les initiatives en ce sens de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en faveur d'une « bonne administration ».

La publication en France le 25 octobre 2015 du code des relations entre le public et l'administration répond à un objectif de regroupement des dispositions générales en matière de procédure administrative non contentieuse, largement partagé dans les pays développés notamment.

Une codification répandue de la procédure administrative

La création d'un « code de l'administration » est en effet une démarche que l'on retrouve dans de très nombreux pays. Ainsi, en Europe, une vingtaine de pays se sont dotés d'un code regroupant les principales dispositions applicables aux relations entre l'administration et le public. Ce ne sont pas simplement les pays fortement peuplés qui ont adopté cette démarche comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie ou la Pologne ou les pays traditionnellement soucieux de leurs administrés comme le Danemark, la Norvège, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède ou la Suisse.

Des pays entrés plus récemment dans l'Union européenne ont aussi codifiés ces relations comme la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie ou la République tchèque. La codification de la procédure administrative a en effet été considérée par les pays de l'Europe de l'Est après 1989 comme un outil indispensable de réforme de l'action administrative.

Hors d'Europe, cet instrument est aussi employé par le Chili, la Corée du Sud, le Japon, le Pérou, Taiwan et les États-Unis. Seuls quelques pays de « common law » n'en disposent pas tels que le Royaume Uni, mais aussi la Chine, Israël ou le Paraguay.

Précurseurs

Historiquement, l'Espagne, dès 1889, et l'Autriche, en 1925, constituent les pays précurseurs de la codification de la procédure administrative, suivis par la Pologne et la Tchécoslovaquie en 1928, la Yougoslavie en 1931, l'Estonie en 1931.

Après-guerre, l'Allemagne et les États-Unis serviront de modèles, étant entendu que le processus d'élaboration des codes s'est inscrit dans la durée pour ces deux pays : sept ans

pour les États-Unis entre 1939 et 1946, près de vingt ans pour l'Allemagne. La voie de la codification sera alors suivie par la Norvège et le Pérou en 1967, la Suisse en 1968, la Bulgarie en 1979, la Finlande, la Suède et le Danemark entre 1982 et 1987. À compter de 1990, la généralisation de la codification s'intensifie, pas moins de dix pays adoptant de tels codes durant les années 90, y compris en Asie avec le Japon et la Corée du Sud.

C'est dire que la possibilité donnée aux administrés de connaître leurs droits dans leurs relations avec les administrations constitue un enjeu de bonne gouvernance, comme en témoignent les textes adoptés ces dernières années en Europe.

Union européenne

La [Charte des droits fondamentaux](#) de l'Union européenne fixe en son titre V « Citoyenneté », un ensemble de normes destinées à assurer la protection des citoyens à l'égard de l'administration, tels que l'article 41 relatif aux « garanties fondamentales de la bonne administration » qui pose le principe d'un traitement administratif impartial et équitable des demandes dans un délai raisonnable, l'article 42 concernant le droit d'accès aux documents publics ou l'article 43 permettant la saisine du médiateur européen. Le principe du contradictoire, le droit d'accès au dossier et l'obligation de motivation découlent notamment de l'article 41.

De son côté, le médiateur européen a établi un « [code européen de bonne conduite administrative](#) » approuvé par le Parlement européen en 2001 et applicable aux institutions et organes de l'Union européenne, sans pour autant être contraignant.

Les principes, conditions et limites d'accès aux documents détenus par les institutions européennes, ont été fixés par le [règlement 1049/2001 du 30 mai 2001](#) relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ce droit d'accès est reconnu aux citoyens de l'Union ainsi qu'à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège sur le territoire d'un État membre. Les documents concernés ne sont pas seulement ceux des institutions européennes mais aussi tout document transmis par les États membres.

Conseil de l'Europe

Enfin, le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations en la matière dont celle relative à une bonne administration ([CM/Rec\(2007\)7](#)). Elle comporte en annexe un « code de bonne administration » et invite les États membres à promouvoir le droit à une bonne administration « en adoptant le cas échéant, les normes établies dans le code modèle annexé à la présente recommandation, en garantissant leur application effective par les agents des États membres et en faisant tout ce qui est acceptable, compte tenu de la structure constitutionnelle et juridique de l'État, pour s'assurer que les pouvoirs locaux et régionaux adoptent les mêmes normes ».

On peut d'ailleurs souligner que le Conseil de l'Europe invite les États membres à « garantir l'application effective » des codes de l'administration, tant il est déterminant que ces règles soient appliquées voire applicables lorsque, par exemple, les dispositions que contiennent ces codes ne seraient pas compréhensibles par le public sans faire appel à des spécialistes, ou encore quand le langage auquel l'administration a recours ne serait pas simple et clair.

ACTUALITE

>> Initiatives

	Commission mixte paritaire adopté par l'Assemblée nationale le 09/12/2015)	
Assemblée nationale	Audition du Président du COEPIA Bernard Pêcheur par le député Luc Belot, rapporteur pour la commission des Lois sur le projet de loi pour une République numérique	16/12/2015
Conseil des ministres	Présentation du projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2015-1341 du 23/10/2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration	16/12/2015
Conseil des ministres	Présentation du projet de loi pour une République numérique	09/12/2015
Commission européenne	Communication relative à la modernisation des règles européennes du droit d'auteur	09/12/2015
Antoine Fouilleron	Rapport sur Les échanges de données réalisés à titre onéreux entre les administrations	08/12/2015
Ministère de la culture et de la communication	Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française (2015)	26/11/2015
Conseil des ministres	Communication relative au livre et à la lecture publique	25/11/2015
Premier ministre	Décret n°2015-1404 du 05/11/2015 relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (et décrets relatifs aux exceptions)	06/11/2015
Ministère de la culture et de la communication	Enquête sur les Pratiques culturelles en ligne, en France et en Europe - Points de repère et de comparaison 2007-2014	21/10/2015

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative
26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15 - secretariat.coepia@dila.gouv.fr - www.gouvernement.fr/coepia
Directeur de la publication : Bernard PÊCHEUR
ISSN 2267-9022 - Tous droits réservés

Vous recevez cette lettre parce que vous participez aux travaux du COEPIA, qu'un membre a souhaité vous la faire parvenir, ou que vous vous êtes abonné. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, vous bénéficiez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des informations à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit s'exerce auprès du secrétariat du Conseil d'orientation.

Abonnement/désabonnement : secretariat.coepia@dila.gouv.fr