

L'UNITÉ DE L'INDIVIDU FACE AU POUVOIR

Plaidoyer en faveur de la « citoyenneté administrative¹ »

Christophe TESTARD,

*Professeur de droit public, Centre Michel de L'Hospital EA 4232, Université Clermont
Auvergne, F-63000 Clermont-Ferrand, France*

Mots-clés : citoyenneté administrative, individu, pouvoir

Keywords: administrative citizenship, individual, power

Le « Grand débat national »² organisé en 2019 à la suite de la crise dite des « Gilets jaunes », la mise en place d'une Convention citoyenne pour le Climat en 2020³ ou encore, plus récemment, d'un groupe de citoyens chargé de contrôler la mise en œuvre de la politique vaccinale dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 redonnent quelque actualité à une notion qui semblait surannée : celle de « citoyenneté administrative »⁴. Pourtant, en tant que tel, le mot n'a pas été ressuscité par la doctrine. Cela n'étonnera guère, tant il a été, nous y reviendrons, critiqué et déclassé comme potentielle grille d'explication d'un certain nombre de phénomènes – de procédures – qui tendent à associer davantage les administrés à l'action administrative et son contrôle. Ce sort, cruel, nous paraît cependant quelque peu injuste, la citoyenneté administrative méritant sans doute d'être réhabilitée.

-
1. Cet article est issu des actes d'un colloque par ailleurs publiés sur le site de l'Association française de droit constitutionnel.
 2. C. BROUELLE, « L'ossature administrative du Grand débat national », *JCPG*, 2019, n° 16, p. 750.
 3. Pour une analyse, commune, de ces deux expériences, v. É. BUGE, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Arch. phil. droit*, n° 62, 2020.
 4. Sur le sujet, v. essentiellement : G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse Paris 2, dact., 2002 ; V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY, Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, 2011, p. 397 ; Y.-A. DURELLE-MARC, « Le "citoyen administratif" : les données théoriques et historiques d'une quadrature », *RFDA*, 2008, p. 7.

Car, si elle a toutes les apparences d'un sujet épineux, la citoyenneté administrative est sans doute une épine du langage davantage que de la norme. La citoyenneté administrative est en effet une notion qui immédiatement suscite des interrogations, des doutes, voire de franches oppositions mais, bien que ce soit essentiel, c'est plutôt le mot que la chose qui est en cause. Pour l'écrire simplement, elle décrit, en France, un mouvement entamé dans les années 1970, dans le but, affiché, de rééquilibrer la relation entre l'administration et les administrés. Ces derniers cesseraient d'être de simples sujets d'un pouvoir essentiellement unilatéral, pour devenir des citoyens, intégrés dans le processus décisionnel. Au-delà même de la portée voire de la réalité de ce mouvement, sur lesquels nous reviendrons, la citoyenneté administrative est ainsi l'appellation doctrinale donnée à ce mouvement et, aussi, une expression du discours de l'administration. Et c'est cette expression qui est contestée, plus que le mouvement qu'elle entend traduire.

De ce point de vue, et sans que cela ne soit réducteur, le défi posé par la citoyenneté administrative est double : au plan opérationnel d'abord, c'est celui de savoir si elle n'est pas seulement et exclusivement un mot du discours mélioratif de l'administration ; au plan notionnel et théorique ensuite, c'est celui de savoir si les juristes de disciplines distinctes, le droit constitutionnel et le droit administratif, se comprennent et parlent ou non le même langage. Il est en effet reproché à la citoyenneté administrative d'emprunter abusivement le vocabulaire du droit constitutionnel, la citoyenneté ne pouvant être que politique⁵ et, ce faisant, de porter en elle une part de dénaturation et donc de remise en cause de l'unité de la citoyenneté. Puisque derrière les mots bien entendu, se cache en réalité une conception du pouvoir et de la relation que l'individu entretient avec ce pouvoir.

Comme point de départ de l'analyse, le juriste de droit administratif ne peut pas cacher en introduction ce qui semble être un certain paradoxe, mais qui explique largement les débats autour de la citoyenneté administrative et qui permettra, c'est l'idée que nous voudrions esquisser, d'admettre la nécessité de conforter cette dernière.

Ce paradoxe initial est le suivant : c'est le droit administratif, et son développement prodigieux au XIX^e puis XX^e siècle, qui vont créer les conditions de la contestation de la « citoyenneté administrative », en bâtissant une frontière conceptuelle étanche entre l'administration et le citoyen. En effet, si l'on regarde légèrement en arrière, aux origines de la notion moderne de citoyenneté, c'est-à-dire à la Révolution française, à l'origine était le citoyen administratif. Plus exactement, « *les termes de citoyen et d'administré étaient le plus souvent utilisés comme synonymes* »⁶, peut-être parce qu'ils ne contenaient pas encore la portée juridique qu'on leur confère désormais, mais surtout parce que l'administré était considéré comme le prolongement naturel du citoyen. L'individu était donc *un* dans ses rapports avec le pouvoir, ce qui s'explique également

5. Même si elle ne figure pas au panthéon des concepts de la matière, si l'on en croit un récent numéro de la *RFDC*, 2019, n° 120, issu d'un colloque aixois de 2017.

6. V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », *préc.*, p. 398. Dans le même sens, v. G. DUMONT, *La citoyenneté administrative, préc.*, pp. 7 sq.

par l'unicité académique du droit public, le droit administratif étant alors confondu avec le droit constitutionnel. Et même, une partie de la doctrine du XIX^e siècle milite pour que le droit administratif précisément ne soit pas séparé du droit constitutionnel. Pour ne prendre qu'un seul exemple, cité par Simon Gilbert⁷, on peut se référer à Gérando : « *il est aisé de voir que le droit administratif ne peut exister, dans sa vraie et entière conception, que sous un gouvernement constitutionnel ; c'est-à-dire appuyé sur un système de garanties* »⁸. Cette volonté de maintenir le droit administratif et l'administration dans le giron du droit constitutionnel est une réaction des opposants à l'existence d'un libéral étatisme, lesquels critiquent son développement parce qu'il confère une place trop importante à l'administration. C'est la position de Tocqueville notamment qui met en cause l'apparition d'un État administratif, autonome vis-à-vis de la sphère politique et vis-à-vis des institutions représentatives créées en 1789. Simon Gilbert résume sa pensée : « *l'administration publique est devenue despotique et menace le principe démocratique en s'érigeant en pouvoir et en restreignant la liberté civile* »⁹. Schématiquement, le droit administratif, et à travers lui la figure de l'État qui se dessine¹⁰, repose sur la défense de l'intérêt général, du bien public, au détriment des libertés politiques. Il y a donc une diminution de la sphère du politique au profit de l'administratif, au point que l'on a pu évoquer une assimilation de l'administration à la société : « *la société était toute politique en 1789. Elle devient « administrative » avec le Consulat et l'Empire et va le rester* »¹¹. Cela a nécessairement une influence sur le citoyen : le citoyen politique doit donc devenir administratif et il faut penser le cadre de son intervention dans la vie administrative. Simplement, et c'est là que le départ se fait entre citoyenneté politique et administrative, cette pensée exprime initialement la volonté de préserver les individus-administrés contre la toute-puissance de l'État administratif qui se développe : elle ne prend pas nécessairement les voies de la citoyenneté politique, mais plutôt celles d'une protection des droits individuels contre l'État. À ce moment, le citoyen se détache de l'administré : le premier est inséré dans l'exercice du pouvoir et l'édition des normes essentiellement législatives ; le second est extérieur au pouvoir et peut faire valoir ses droits contre lui. Et cette distanciation ne va faire que s'accroître sous l'effet d'un double mouvement : la situation du citoyen va se cristalliser autour des droits politiques, en raison du développement du suffrage ; l'administré devient une figure plurielle sous l'effet, pour le dire vite, de la commercialisation de la relation administrative. Alors que le citoyen se crispe autour

7. S. GILBERT, « Les écoles doctrinales », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, LexisNexis, 2010, pp. 103-104.

8. GÉRANDO, « Programme du Cours de droit public, positif et administratif » in *Rev. encyclopédique ou analyse raisonnée de productions les plus remarquables dans la littérature, les sciences et les arts, par une réunion de membres de l'Institut, et d'autres hommes de lettres*, 1820, t. VI, p. 509.

9. S. GILBERT, *préc.*, p. 105.

10. Sur ces questions, v. E. FRAYSSE, *L'État dans la construction doctrinale du droit administratif*, Thèse Lyon 3, dact., 2019.

11. S. GILBERT, *préc.*, p. 101.

de ses droits électoraux, l'administré éclate en de multiples usagers, voire clients ou consommateurs.

Ainsi, c'est la nature même du droit administratif qui a éclipsé le citoyen administratif et il faut attendre la fin des années 1960 et le début des années 1970 pour que, à la fois dans le discours politique (la « nouvelle citoyenneté ») et dans le droit positif, on se réclame de nouveau de la citoyenneté administrative : on ouvre aux administrés un accès aux documents administratifs, à une certaine forme de motivation et ainsi de transparence administrative. Les années 1980 sont marquées par une relance de la décentralisation, qui va poser l'épineux problème du statut des administrés locaux : en élisant au suffrage universel direct des autorités administratives, en pouvant participer à des consultations voire à des référendums locaux, en disposant donc de droits politiques, cet administré local nouveau ne réalise-t-il pas l'unité perdue du citoyen ? Que dire enfin aujourd'hui du développement de la participation des administrés, laquelle a été en partie constitutionnalisée, puisque l'article 7 de la Charte de l'environnement reconnaît le droit de toute *personne* de participer aux décisions publiques environnementales ?

Ce trop rapide et schématique panorama historique ne doit cependant pas laisser penser que l'histoire de la citoyenneté administrative serait quelque peu en dents de scie. En réalité, il existe une pensée doctrinale constante, incarnée dans le creux de la vague par Louis Rolland qui, dès les années 1930, réhabilitait l'unité du citoyen, tant politique qu'administratif, en soutenant que la citoyenneté n'est devenue effective qu'avec le développement du mouvement démocratique et des idées participationnistes : il notait alors, à propos du citoyen français, « *tout naturellement, dans ses rapports avec l'administration, il doit demander à être autre chose qu'un dirigé* »¹².

Les progrès, plus ou moins récents, de la citoyenneté administrative ne font donc que conforter l'idée dans laquelle nous voudrions inscrire ces propos, celle de l'unité de l'individu dans ses rapports avec le pouvoir : à l'heure où la citoyenneté politique doit trouver de nouvelles modalités d'expression dans la sphère politique¹³, elle doit aussi trouver des prolongements dans la sphère administrative. Cela suppose bien entendu de nouveaux rapports – ou plutôt un retour aux rapports initiaux – entre l'administratif et le politique, dès lors que le citoyen est avant tout un animal politique. Si la citoyenneté est généralement définie comme un état d'appartenance à une communauté politique par lequel l'individu participe à l'exercice et au contrôle du pouvoir, la citoyenneté administrative impose ainsi, d'abord, de penser politiquement l'administré, dans la mesure où elle dépasse la conception classique de la citoyenneté (I). Elle invite par ailleurs à penser politiquement l'administration, en dépassant la conception classique de la représentation (II).

12. L. ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 4^e éd., Dalloz, 1932, p. 7.

13. V. l'expérience de convention citoyenne pour le climat et, notamment, son analyse par D. BARANGER, « Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel « souple », Blog *JusPoliticum*.

I. Citoyenneté administrative et citoyenneté : penser politiquement l'administré

Cela a été souvent relevé, la citoyenneté administrative a tous les caractères d'un oxymore, d'une quadrature, citoyen et administré apparaissant pour d'aucuns irréciliables. Il y a pourtant des points de convergence, si l'on veut bien admettre un double mouvement : d'abord un rapprochement de l'administré vers le citoyen en raison de la reconnaissance de droits politiques au profit du premier (A), ce qui ouvre la voie à un élargissement de la notion de citoyenneté (B).

A. La reconnaissance de droits politiques au profit des administrés

Si la citoyenneté administrative opère un retour à l'unité de la citoyenneté, c'est parce qu'elle interroge, et apporte des réponses, à la place de l'individu face au pouvoir. On se souvient que c'est précisément cette place qui permettait à Jean Rivero de distinguer le citoyen de l'administré : « *la tradition du droit public français accepte donc une dissociation évidente entre la situation de l'homme face au pouvoir politique, et face au pouvoir administratif ; citoyen à l'égard de l'un, appelé à l'exercice de la souveraineté par ses représentants élus, il n'est plus, vis-à-vis de l'autre, qu'un sujet* »¹⁴.

Il ne faut toutefois pas se méprendre sur le projet porté par la citoyenneté administrative : il ne s'agit pas de gommer la part de sujétion de l'individu vis-à-vis du pouvoir administratif, nécessaire à toute vie en société, mais plutôt de considérer que l'administré n'est pas que cela, qu'il dispose également de droits à l'égard de l'administration et de la capacité de les faire respecter. Sur cette question et comme le rappelle Olivier Beaud, pour s'en étonner, Charles Eisenmann définissait la démocratie comme le « *gouvernement de tous les gouvernés* »¹⁵, montrant bien qu'un tel régime n'est pas incompatible avec une position de sujétion, à condition sans doute qu'elle ne soit pas totale. Car l'individu possède différentes facettes, qui ne remettent pas en cause son unicité : sa définition doit simplement être envisagée de manière « *perspectiviste* »¹⁶. En cela la citoyenneté administrative opère un certain rapprochement entre État de droit et démocratie, entre État et forme de gouvernement selon la distinction opérée par Olivier Beaud¹⁷. Si l'on s'en tient à la simple reconnaissance de droits au profit des

14. J. RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à R. Savatier*, Dalloz, 1965, p. 825.

15. Ch. EISENMANN, « Essai d'une classification théorique des formes politiques » in Ch. EISENMANN, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 368 (mis en avant par O. BEAUD, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », in O. BEAUD, C. COLLIOT-THÉLÈNE et J. Fr. KERVÉGAN, *Droits subjectifs et citoyenneté*, Classiques Garnier, 2019, p. 193. L'auteur défend lui la thèse selon laquelle « *le concept de citoyenneté ne peut être utilisé sous une forme de gouvernement autocratique car celle-ci ne reconnaît pas l'individu en tant que citoyen, mais le traite comme un sujet* », p. 188).

16. O. BEAUD, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », *préc.*, p. 198.

17. *Ibid.*, pp. 189 sq.

administrés, des droits publics subjectifs, l'analyse relève en effet de l'État de droit. C'est bien la voie principale empruntée par la citoyenneté administrative : la loi dite DCRA du 12 avril 2000¹⁸ et aujourd'hui le Code des relations entre le public et l'administration contiennent des droits au profit des citoyens-administrés, mais ce sont des droits subjectifs classiques (motivation, principe du contradictoire, encadrement des demandes...). Pourtant, dans son sens le plus exigeant, la citoyenneté administrative prétend à davantage à travers la possible – ou nécessaire ? – reconnaissance au profit des administrés de droits politiques ou civiques, au sens du droit positif. Maurice Hauriou les définissait comme ceux qui « *permettent la participation au pouvoir de domination politique, autrement dit à la souveraineté nationale, et n'appartiennent qu'au citoyen électeur* »¹⁹. En droit français, seule la lecture de l'article 131-26 du Code pénal donne un contenu à ces droits civiques : ce sont le droit de vote et l'éligibilité, qui s'inscrivent donc dans le champ du droit électoral. La jurisprudence constitutionnelle et administrative permet dans le même sens d'identifier comme tel le droit de suffrage, c'est-à-dire le droit de participer à une consultation électorale ou à un référendum²⁰. Si la citoyenneté est une communauté politique, alors les droits civiques renvoient, au-delà du droit positif, aux prérogatives conférées aux citoyens afin qu'ils participent à l'exercice du pouvoir politique.

Ces droits sont-ils absents de la sphère administrative ? Il convient ainsi de s'intéresser au contenu de la citoyenneté administrative, aux procédés qui s'en réclament et qui se développent depuis de nombreuses années autour du droit à l'information et à la participation, cette dernière étant « *juridiquement, [...] le signe même de la citoyenneté, comme droit à prendre part aux débats et aux décisions qui concernent un collectif, que celui-ci soit local, régional, national – et aujourd'hui aussi européen* »²¹. De nombreux procédés de participation ont été consacrés, d'abord dans des champs spécifiques de l'action administrative, en particulier en matière environnementale²², et intègrent désormais le champ du droit administratif général²³.

Il ne s'agit pas d'entrer ici dans le détail de ces procédures, mais disons-le d'emblée, si la plupart ne confèrent pas de droits civiques aux administrés en se limitant à une simple consultation des administrés, certains procédés présentent une réelle proximité avec l'exercice de droits civiques. C'est essentiellement la démocratie locale qui fait ici figure d'exemple. Certes, la nature politique ou administrative de cette démocratie interroge, mais les élections locales aboutissent bel et bien à la désignation d'autorités

18. Loi n° 2000-321, *JORF* 13 avril 2000, p. 5646.

19. M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, p. 654. L'auteur distingue droits civiques et droits politiques, les premiers appartenant à tout citoyen même non électeur (droit d'accès aux fonctions publiques, droit de payer l'impôt...).

20. V. notamment CC, 6 septembre 2000, n° 2000-26 REF, *Rec.* p. 140 ; CE, ord., 27 mai 2005, *Section française de l'OIP*, n° 280866.

21. M. MIAILLE, *Les mots clés de la citoyenneté*, « Participation », Dalloz, 2018, p. 240.

22. On se permettra de renvoyer simplement aux articles L. 120-1 et s. du Code de l'environnement.

23. Articles L. 131-1 et s. CRPA.

administratives, investies d'un pouvoir de décision, par des électeurs locaux, citoyens français ou non. On peut ajouter à cela les procédés de consultation et de référendums locaux²⁴ qui empruntent également les voies du droit électoral et qui peuvent aboutir à l'adoption d'une décision administrative locale par le corps des électeurs locaux. Il s'agit donc bien de mettre en œuvre des droits civiques dans le champ administratif.

Citoyenneté politique et administrative trouvent ainsi de réels points d'attache concrétisés par des normes de droit positif, à travers ce droit à participer soit à la désignation des autorités administratives, soit à l'adoption de certaines décisions administratives. Mais pour l'essentiel on ne peut penser la citoyenneté administrative sans admettre un élargissement de la notion de citoyenneté.

B. Un élargissement de la notion de citoyenneté

Le citoyen administratif n'est pas le citoyen au sens du droit positif ou de la théorie politique. Un seul exemple suffit à s'en convaincre : le gouvernement a lancé, le 25 novembre 2019, un nouveau portail participatif sur l'élaboration des politiques publiques ; il est dénommé « participation citoyenne » et pourtant il suffit de disposer d'un accès internet pour participer et donner son avis sur telle ou telle politique publique. Or, avoir accès à internet ne fait pas un citoyen, on en conviendra...

La citoyenneté administrative propose, au moins dans le vocabulaire, de gommer la distance qui s'est créée entre le citoyen et l'administré. En effet, on considère classiquement que la citoyenneté repose sur des conditions définies par le droit positif, le droit de la nationalité et le droit civil²⁵. La qualité d'administré repose quant à elle sur la soumission de toute personne aux règles juridiques établies par les autorités administratives. Jean-Marie Auby relevait ainsi trois caractéristiques pour définir, par la négative, la qualité d'administré : elle n'est pas conditionnée par la possession des droits civiques ; elle n'est pas conditionnée par la nationalité française ; elle n'est pas conditionnée par la résidence sur le territoire²⁶. On a déjà évoqué la question des droits civiques attribués à l'administré, montrant qu'il pouvait y avoir des convergences. En revanche, le vrai critère de distinction est celui de la nationalité. La qualité d'administré est, de ce point de vue, plus large que celle de citoyen : toutes les personnes soumises aux normes édictées par l'État ne sont pas des citoyens (on pense par exemple aux résidents étrangers), mais elles sont toutes des administrés et tous les administrés sont des citoyens administratifs.

24. Articles LO 1112-1 et s. CGCT.

25. Sur les relations entre citoyenneté et nationalité, v. l'article précité O. BEAUD, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », in O. BEAUD, C. COLLIOT-THÉLÈNE et J. Fr. KERVÉGAN, *Droits subjectifs et citoyenneté*, Classiques Garnier, 2019, pp. 185 sq.

26. J.-M. AUBY, « Administrés », in R. ODENT, M. WALINE, *Répertoire de droit public et administratif*, Dalloz, t. 1, 1958, p. 31. Cette troisième caractéristique nous semble moins évidente dès lors que c'est l'administré français résidant à l'étranger qui est visé par l'auteur... autrement dit un individu possédant la nationalité française : il s'agit donc d'un citoyen.

Le rapprochement entre un prétendu citoyen administratif et le citoyen politique est délicat, en raison précisément de l'absence de condition de nationalité dans la définition de l'administré. La notion de citoyenneté administrative participe donc de la disjonction entre citoyenneté et nationalité²⁷, à un degré sans doute supérieur de celle de citoyenneté européenne laquelle est toujours liée à la nationalité d'un État membre. Mais plus qu'une disjonction, le concept de citoyenneté administrative apparaîtrait totalement inadapté s'il ne prônait un élargissement de la notion de citoyenneté : le citoyen administratif est à la fois l'étranger soumis au pouvoir des autorités administratives, mais aussi la personne morale de droit privé comme de droit public soumise à ce même pouvoir, voire une personne mineure qui émet en ligne un avis sur une réglementation environnementale en cours d'élaboration. On est donc loin du citoyen au sens du droit positif. Véronique Champeil-Desplats qualifie le citoyen administratif de « citoyen particulier »²⁸, mais il devient parfois citoyen « malgré lui », dès lors que sa qualité est seulement déterminée par la soumission à un pouvoir administratif. La citoyenneté devient alors diffuse, dans tous les espaces de pouvoir et c'est une nouvelle figure du citoyen qui apparaît.

Bien entendu, on ne peut passer sous silence les critiques qui se sont élevées à l'égard de cette extension de la notion de citoyenneté. Celles-ci ont été formulées notamment par Dominique Schnapper²⁹ et tiennent principalement au fait que la citoyenneté administrative est, d'une part, centrée sur l'individu et la défense de ses intérêts particuliers et, d'autre part, qu'elle porte en elle un risque d'effritement de la citoyenneté politique. C'est l'égalité que porte la notion de citoyen qui serait mise à mal et ainsi le ciment de la société qu'elle constitue. De notre point de vue, le renforcement du contenu de la citoyenneté administrative est une partie de la réponse à cette critique, par la reconnaissance de droits politiques au profit des administrés : il s'agit bien de relier davantage les administrés à la « chose publique » en les faisant participer à la prise de décision. En revanche, ce que l'on ne peut masquer c'est que le citoyen administratif peine à afficher un visage unifié : si l'on inclut tous les sujets de droit soumis au pouvoir administratif, c'est la diversité et l'hétérogénéité qui frappent. La notion d'administré est finalement trop large, le législateur tente de lui préférer les vocables de public ou de personne, sans que cela ne permette vraiment d'ajuster la focale. Car c'est en réalité la question des intérêts revendiqués par ces citoyens administratifs, insérés dans le processus décisionnel, qui est en question et qu'il revient à l'administration de traiter. C'est le second défi de la citoyenneté administrative : penser politiquement l'administration.

27. CHEVALLIER (J.), *L'État post-moderne*, LGDJ, 4^e éd., 2014, p. 232.

28. V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », *préc.*, p. 409.

29. D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, Gallimard, 2002.

II. Citoyenneté administrative et représentation : penser politiquement l'administration

La citoyenneté administrative conduit à placer l'administration au cœur des débats sur la légitimité et la représentation, c'est-à-dire en réalité au cœur de la démocratie. Longtemps, le système démocratique français reposait sur un schéma de hiérarchisation des pouvoirs : au pouvoir législatif était reconnue l'exclusivité de la légitimité représentative et de l'expression de la volonté générale. Le pouvoir exécutif, et à travers lui l'administration, était tout entier soumis au pouvoir législatif et ne revendiquait ni caractère représentatif, ni légitimité démocratique. On sait cependant que ce schéma ne tient plus, sans que l'on ait nécessairement pensé un nouveau cadre d'action de l'administration. La citoyenneté administrative pourrait être ce cadre, si l'on admet d'abord que l'administration puisse exprimer la volonté générale (A) et ensuite qu'elle peut être représentative (B).

A. L'acte administratif, expression de la volonté générale

Admettre la citoyenneté administrative et, plus encore, admettre que le citoyen administratif puisse participer aux décisions publiques ne doit-il pas conduire à accepter que l'administration exprime, dans ses actes et actions, la volonté générale ? C'est l'opinion défendue par G. Eveillard, qui lie participation, démocratie et volonté générale : « *la seule véritable démocratie administrative serait celle qui conférerait à la population elle-même, outre qu'à ses représentants légitimes, le soin de formuler la volonté générale* »³⁰.

Sur le principe même, la Constitution de 1958 a reconnu le fait que la loi n'est plus le seul siège de la volonté générale. Le schéma de hiérarchisation des pouvoirs ne tient plus car l'administration a considérablement développé ses missions, bien au-delà de la simple exécution des lois, au point de devenir « *un législateur* »³¹ ; inversement, on a pu estimer, un peu durement, que « *l'enceinte parlementaire n'est plus le lieu d'élection de la définition d'une politique* »³². La Constitution de 1958 a pris acte de ce changement et a conduit à limiter le pouvoir législatif par « le haut et par le bas » : par le haut puisque la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ; et par le bas, puisque le législateur a vu ses domaines d'intervention limités, sans que le domaine d'expression de la volonté générale ne s'en trouve amoindri. Lorsque le pouvoir exécutif adopte un acte réglementaire sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, n'exprime-t-il pas la volonté générale ? La démonstration en a

30. G. EVEILLARD, « La place de la volonté générale dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral », *Jus Politicum*, n° 10, 2013.

31. J. HUMMEL, « À qui appartient la volonté générale ? Ouverture », *Jus Politicum*, n° 10, 2013.

32. *Idem*, p. 9.

déjà été faite par ailleurs³³ mais, malgré ce que semble indiquer la Constitution, l'acte administratif peut, en propre, exprimer la volonté générale : lorsqu'il intervient dans les matières autres que celles de l'article 34 ou sur habilitation législative (article 38). Certes, cela doit se faire dans le respect des normes supérieures, qui ne sont pas que législatives, mais cela signifie que la volonté générale n'a pas de domaine prédéfini, elle n'est pas un contenant mais bien la qualité d'un contenu. Elle est le fruit d'un processus qui, on le sait, conduit à subsumer des volontés multiples sous une volonté unique et pour tous. À cet égard, elle se rapproche incontestablement de la notion d'intérêt général, plus coutumière de l'administration.

On connaît les craintes d'une telle conception, déjà exprimées par Rousseau³⁴ : dès lors que l'on laisse s'exprimer les intérêts particuliers de l'individu, comment déterminer une volonté générale, de tous ? La démocratie française réalise un gouvernement par le peuple et non par les intérêts. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur le débat entre conception utilitariste de l'intérêt général et conception volontariste de l'intérêt général, si ce n'est pour dire que c'est la conception volontariste qui s'impose en France et qui a précisément accompagné le développement du pouvoir de décision unilatérale de l'Administration, en raison des liens très « *étroits en profondeur* »³⁵ entre intérêt général et souveraineté.

La citoyenneté administrative remet-elle en cause cette conception volontariste ? Dans sa mise en œuvre actuelle en droit français, et même dans une conception absolue, ce n'est pas le cas : la somme des participants à l'élaboration d'une décision administrative n'est pas le peuple et cette participation ne remet pas en cause le pouvoir décisionnel de l'administration. On relève une exception notable, le référendum local, mais on sait le peu de succès de la formule. Pour le reste, l'administration tient compte des avis exprimés par les participants, elle doit pouvoir justifier de cette prise en compte³⁶, mais sans avoir aucunement à les reprendre à son compte : il s'agit simplement d'élargir l'horizon des arguments qui fondent la décision administrative, sans que ceux-ci ne prévalent nécessairement. Allant même plus loin, la citoyenneté administrative repose sur une conception procédurale, délibérative, de la décision publique : la confrontation des intérêts particuliers aboutit à la détermination de

33. G. EVEILLARD, « La place de la volonté générale dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral », *préc.*

34. « *Quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influencer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants, l'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous, il s'élève des contradictions, des débats et le meilleur avis ne passe point sans disputes* », J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre IV, chap. 1, *Œuvres complètes*, Gallimard, t. 3, 1964, not. p. 438.

35. B. PLESSIX, « Intérêt général et souveraineté », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, pp. 519-520.

36. Cette prise en considération se résout par des obligations formelles pesant sur les autorités compétentes : délai minimal de prise en considération, rédaction d'une synthèse des observations et motivation. Pour des développements récents, v. CE, 12 juil. 2019, *Fédération nationale des chasseurs*, n° 424600 ; AJDA, 2019, note L. De Fournoux.

l'intérêt général et permet précisément la mutation de l'administré vers le citoyen. Cette conception n'est d'ailleurs pas absente de la conception classique de la volonté générale : c'est bien la délibération parlementaire qui permet de concilier le nombre et la vérité, la pluralité des intérêts exprimés et la volonté générale. La doctrine constitutionnelle a largement remis en cause la réalité de l'unité de la volonté du peuple³⁷ ; la délibération en est un instrument rationnel. Bien entendu, promu dans le cadre de l'élaboration des décisions administratives unilatérales, il ne faut pas idéaliser ce type de processus : ils prennent également corps à un moment où la capacité de l'État à formuler l'intérêt général est contestée. Les procédés de citoyenneté administrative participent donc d'une volonté de légitimation de la puissance publique, ce que d'aucuns ont pu qualifier de « *participationnisme d'État* »³⁸. De Sganarelle, il ne faudrait pas que le citoyen administratif mue en Tartuffe ! Mais les procédés de participation ont au moins le mérite d'insérer les individus dans le processus décisionnel et d'ouvrir l'administration à son milieu.

C'est peut-être la voie à une nouvelle forme de représentation.

B. L'administration, pouvoir représentatif

En étant davantage au contact des citoyens, par le biais de procédures de participation, l'administration ne pourrait-elle pas être considérée comme représentative ?

Dans notre démocratie, cette question paraît incongrue à au moins deux égards. D'abord parce que s'est noué un lien quasi indéfectible entre représentation et élection, cette dernière étant jugée seule susceptible d'assurer la légitimité d'un représentant³⁹. Ensuite, parce que pendant longtemps, l'on n'a pas pensé la légitimité de l'administration comme devant provenir de l'élection : l'administration est démocratique par le biais de sa soumission à la loi et surtout elle a sa légitimité propre qui ne lui vient pas des citoyens mais de ses missions et de sa compétence. C'est une légitimité d'expertise.

La citoyenneté administrative conduit là encore à revoir les schémas classiques de la représentation et par là même de la légitimité administrative. Il faut tout de même relever que l'on a tenté de couler l'administration dans le moule de la représentation élective : sans remonter jusqu'à l'expérience de la Constitution de 1791, ni évoquer le cas particulier du président de la V^e République, c'est le système qui fonde actuellement la démocratie locale, autour d'autorités administratives élues. Cela a d'ailleurs révélé le malaise de la doctrine, qui a eu du mal à penser l'insertion de ces autorités administratives élues dans le système démocratique (voir les débats sur l'existence d'un peuple local, d'une éventuelle souveraineté locale, de la nature politique ou

37. « *Il n'existe pas une volonté du peuple, mais des volontés individuelles, potentielles et divergentes* », J.-M. DENQUIN, « Volonté du peuple », *Vocabulaire juridique*, PUF, 1997, p. 126.

38. G. GOURGUES, A. MAZEAUD, M. NONJON, J. SAINTY, « L'État participatif, sans la démocratie », Le blog « Les invités de Médiapart », *Mediapart.fr*, en ligne, 16 mars 2020.

39. V. not. B. DAUGERON, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, 2011, n° 137-138, p. 21.

administrative de ces élections et, aujourd'hui, sur les relations entre la représentation nationale et les élus locaux).

Mais l'avenir de la citoyenneté administrative n'est sans doute pas dans l'élection des autorités administratives, laquelle ne correspond pas à l'héritage administratif français. Elle est davantage dans la recherche de ce que Gérard Timsit nomme une « porosité »⁴⁰ entre l'administration et son environnement : en multipliant les contacts avec les citoyens, l'administration apparaît davantage en phase avec leurs attentes. Le législateur avait tenté de traduire cela en évoquant une démocratie de « proximité », mais la formule malheureuse a donné l'image d'une opposition entre démocratie nationale et locale, seule cette dernière étant présumée proche.

Il y a ainsi une réflexion plus générale à mener (qui ne doit pas être laissée aux seuls politistes ou sociologues) sur les liens entre administration et représentation. Et pour l'esquisser, il faut se souvenir, comme le rappelle Jean-Marie Denquin⁴¹, que la notion de représentation est plurielle. Elle a au moins trois sens : représenter peut tout d'abord signifier « tenir lieu de », l'exemple type étant ici celui du mandataire vis-à-vis du mandant ; c'est également être le « porte-parole de » ; et c'est enfin « ressembler ». Sur le plan politique, on retrouve les deux premiers sens à travers la théorie représentative : le représentant tient lieu des représentés et il parle en leur nom, sans pouvoir aller au-delà ou en deçà lorsqu'il dispose d'un mandat impératif. En revanche, le 3^e sens, la fonction de ressemblance de la représentation n'est pas prise en compte et, au contraire, la représentation française est même plutôt fondée sur la distanciation : le représentant est considéré comme le mieux à même de porter la voix des représentés.

La citoyenneté administrative renoue au contraire avec la représentation-ressemblance. En ouvrant son processus décisionnel, l'administration est perçue comme plus proche des administrés, plus au fait de leurs attentes : elle en devient le réceptacle. Bien qu'elle ait été totalement bouleversée par les nouveaux modes de communication et la structuration d'une opinion publique, cette nécessité d'une administration empathique avec les aspirations sociales n'est pas nouvelle : on pense bien entendu ici à l'œuvre de Guizot qui, déjà dans la première moitié du XIX^e siècle, appelait à une véritable intériorisation par l'administration des mouvements et attentes de la société⁴² ou encore, dans une autre perspective, à Maurice Hauriou, pour qui les corps intermédiaires représentent la puissance publique⁴³. Les grandes théories du droit administratif défendent également l'idée que les administrés doivent adhérer au pouvoir administratif : pour les tenants du service public, l'adhésion est consentie ; pour ceux de la puissance publique, l'adhésion doit être suscitée (théorie de l'Institution).

40. G. TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 85.

41. J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », CCC, 2008, n° 23, en ligne ; « Volonté générale, opinion publique, représentation », *Jus Politicum*, n° 10, 2013, p. 6.

42. Fr. GUIZOT, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Lavocat, 1820, p. 128.

43. M. HAURIOU, *Précis de droit public*, 10^e éd., pp. 2-3.

L'avantage de cette forme de représentation tient à son caractère continu, selon l'expression de Dominique Rousseau⁴⁴, là où l'élection n'assure finalement qu'une identification temporaire entre l'électeur et l'élu. Certes la légitimité que l'administration en tire est sans doute plus modeste que celle d'une élection mais la représentation qui en résulte est certainement aussi plus complexe⁴⁵ : ce n'est plus la seule majorité qui domine, mais la pesée des intérêts. L'idée de ressemblance doit davantage être comprise comme une forme d'empathie : l'administration apparaîtrait en corrélation permanente avec les aspirations sociales, qu'elle comprend et peut traduire, diversement, dans l'exercice de son pouvoir de décision unilatérale. Cela assure à la fois le renouveau et la continuité de la légitimité de l'administration.

En conclusion, la citoyenneté administrative est assurément une citoyenneté atypique, dont il n'est pas question qu'elle se fonde dans la citoyenneté politique. Elle en est au mieux un prolongement ou un complément. Elle comporte sans doute des risques de détournement : le risque qu'une notion juridique ne soit qu'un élément de langage de l'administration, le risque que la légitimité devienne simplement légitimation, le risque que la représentation devienne simplement représentativité. Mais elle a le mérite, au plan juridique, de mettre l'individu dans ses relations avec le pouvoir administratif au cœur du droit constitutionnel et, surtout, au cœur de la démocratie.

44. D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Bruylant, 1995 ; « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 73 ; *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, 2015 ; « La démocratie continue, ou comment remettre l'Etat à sa place ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Rossetto*, LGDJ, 2016, p. 109.

45. Jean-Marie Denquin rappelle que l'élection adresse aux gouvernants un message qui est « à la fois majoritaire, discontinu et global », J.-M. DENQUIN, « Volonté générale, opinion publique, représentation », préc., p. 3.