



HAL
open science

Le "public" du code

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Le "public" du code. G. Koubi, L. Cluzel-Métayer, W. Tanzani. Lectures critiques du Code des relations du public avec l'administration, Lextenso, p. 127-140, 2018, 978-2-275-05513-8. hal-02056299

HAL Id: hal-02056299

<https://hal.science/hal-02056299v1>

Submitted on 4 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE « PUBLIC » DU CODE

Jacques Chevallier
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
 CERSA-CNRS

In : G. Koubi, L. Cluzel-Métayer, W. Tanzani, *Lectures critiques du Code des relations du public avec l'administration*, Lextenso, 2018, pp. 127-140.

Les mots ne sont jamais indifférents : le choix du vocable de « public » comme point d'appui et support de l'entreprise de codification n'est pas seulement le moyen de définir et de circonscrire le périmètre du code ; il implique aussi une certaine représentation de ceux auxquels s'adresse l' « administration », celle-ci étant elle-même conçue ici comme une entité disposant, par-delà la diversité de ses éléments constitutifs, d'une identité commune. Sans doute, le code n'entend-il pas couvrir, contrairement à ce que son intitulé pourrait le donner à penser, l'ensemble des relations administratives : ne concernant que les relations juridiques, plus précisément encore de type unilatéral, il comprend seulement « les règles générales applicables à la procédure administrative non contentieuse » ; et sur ce plan encore, il présente un caractère, non pas exhaustif, mais supplétif, puisqu'il ne se substitue pas aux dispositions figurant dans d'autres textes, auxquels il renvoie d'ailleurs à plusieurs reprises¹. Néanmoins, si tant est qu'il « est destiné à être la *lex generalis* des relations du public avec l'administration », le code a une portée plus large, sur le plan pratique, mais surtout sur le plan symbolique : le « public » n'est pas seulement une catégorie construite pour les besoins de l'opérationnalisation d'un dispositif juridique spécifique ; par-delà la dénotation, se profilent une série de connotations, qui contribuent à forger une certaine image de la relation administrative. Ce n'est pas par inadvertance que « public » a été préféré à d'autres termes, tel celui de « citoyens », auquel renvoyait pourtant l'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation du 12 novembre 2013² : il s'est agi d'un choix délibéré, qui a fait l'objet de discussions au sein de la mission de codification³. Comme le relevait aussi Didier Truchet, « les mots ne sont pas neutres », « personnes, administrés, usagers, clients, chaque vocable correspond à une réalité et à une intention »⁴ : ce sont des « constructions sociales »⁵ et le choix du vocable « public » ne peut dès lors manquer de retenir l'attention.

A travers la figure du public, c'est donc une conception de la relation administrative, et par-là même de l'institution administrative, qui se dessine. Si elle témoigne de l'épuisement ou de l'insuffisance des représentations par lesquelles on a cherché à ramener cette relation à l'unité (I), la référence au « public » ne saurait constituer un réel concept de substitution (II) ; sa promotion recouvre en réalité l'existence de représentations plurielles, construites en fonction des différentes facettes du rapport à l'administration (III).

¹ Charles-André Dubreuil, « Le champ d'application des dispositions du code », *RFDA*, n° 1, 2016, p. 17.

² Il entendait « faciliter le dialogue entre les administrations et les citoyens » (Pascale Gonod, « La fin de l'exception française », *AJDA*, n° 7, 2014, p. 395).

³ Maud Vialettes, Cécile Barrois de Sarrigny, « La fabrique d'un code », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 4-5.

⁴ Didier Truchet, « Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in *IFSA, Administration : droits et attentes du citoyen*, La documentation française, 1998, p. 34.

⁵ Calliope Spanou, *Citoyens et administrations. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, L'Harmattan, 2003, p. 111.

I. LA QUÊTE D'UNE REPRÉSENTATION UNITAIRE

Compte tenu de la logique d'extraversion qui domine son institution, l'administration ne peut se passer d'une représentation de l'administré, qui constitue le référent ultime de son action. Indissociable d'un modèle administratif, dont elle condense les traits fondamentaux, la représentation unitaire de l'administré visera à garantir la cohérence de l'action et la cohésion de l'appareil : sur le plan instrumental, elle justifie l'édiction de règles communes, l'application de procédures uniformes ; sur le plan symbolique, elle donne à l'administration le point stable de référence dont elle a besoin. En posant l'administré commune unique, identique à lui-même, l'administration assure sa propre unité, décline sa propre identité. La construction d'une représentation unitaire de l'administré ne signifie cependant pas que celui-ci soit doté d'une essence immuable. D'une part, cette représentation est *problématique* : la diversité des situations ne peut être transcendée qu'au prix d'un effort permanent de réduction et de simplification ; par-delà une représentation dominante et surdéterminante, se profilent des figures concurrentes, expriment d'autres versions de la relation administrative. D'autre part, cette représentation est *évolutive* : les inflexions du modèle d'organisation administrative et la transformation du rôle social de l'administration ne peuvent manquer d'avoir une incidence sur son style de communication sociale ; l'avènement de nouvelles représentations de l'administré sera l'un des signes symboliques et l'une des manifestations tangibles du changement administratif.

La figure de l'« administré », qui évoquait le contexte traditionnel d'assujettissement, a ainsi fait place à celle de l'« usager », conçu comme le bénéficiaire des prestations administratives, puis à celle du « citoyen », liée à l'idée de démocratie administrative, sans pourtant que l'une ou l'autre de ces figures aient été considérées comme pertinentes pour servir de support au code.

A) La figure de l'administré

La figure de l'administré correspond au modèle administratif traditionnel à base d'unilatéralité et de contrainte. Le terme a une « connotation passive » : l'individu « est administré, il reçoit, il subit » ; la relation administrative est pour lui « une contrainte qu'il n'a pas choisie et qu'il ne peut éluder »⁶. Pris en charge, « géré » par l'administration, cible de son action, destinataire de ses normes, quadrillé par ses appareils, l'administré se présente comme un « objet » passif, malléable et docile. Cette relation de domination/sujétion ressort des formes par lesquelles l'administration agit en direction de la société. L'acte unilatéral apparaît comme le condensé de la toute-puissance administrative et l'expression de sa supériorité intrinsèque : l'administration a la faculté d'édicter des obligations, de conférer des droits, de forger des interdits ; et les administrés sont tenus de se plier à ses prescriptions, sans espérer pouvoir s'y dérober ou s'y soustraire. Ce style de commandement imprègne l'ensemble des rapports entretenus avec l'administration même lorsqu'ils ne passent pas par la prescription juridique : la fréquentation des équipements publics, l'usage des services mis à la disposition du public se font dans les conditions fixées par l'administration et en passant par les formalités qu'elle impose. La figure de l'administré surdétermine ainsi toute la relation administrative.

Cette figure coïncidera cependant de moins en moins avec le nouveau contexte dans lequel se déploie l'action administrative et les pressions exercées en vue d'un rééquilibrage de la relation administrative⁷. Elle n'est plus guère présente dans les grandes lois de la fin des années 1970 et

⁶ Didier Truchet, préc., p. 28.

⁷ Jacques Chevallier, « L'administration face au public », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, PUF 1983, pp. 13-60.

du début des années 1980⁸, au prix d'une diversification des références : on évoque plutôt le « *public* »⁹, les « *personnes* »¹⁰, ou encore les « *intéressés* ». Significativement, la loi du 11 juillet 1979 remplace ainsi le droit à l'information qui était garanti par la loi du 17 juillet 1978 aux « *administrés* » par le droit de « *toute personne* »¹¹ et « *administré* » par « *intéressé* » concernant les refus de communication. La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés illustre bien cet éclatement des références, passant du « *citoyen* » (art. 1^{er}), à l'« *intéressé* » (art. 2) puis à « *toute personne* » (art. 3.). La figure de l'administré est conçue désormais comme une figure repoussoir, évoquant l'idée de toute puissance administrative ; celle de l'utilisateur paraît correspondre davantage au nouveau contexte relationnel.

B) La figure de l'utilisateur

Le terme d'utilisateur a été utilisé depuis le début du XX^e siècle pour qualifier la situation de celui qui bénéficie de prestations administratives. L'apparition des termes « *usager* » et « *service public* » dans le vocabulaire juridique et politique a été concomitante, au point que la formule « *usager de service public* » a constitué un véritable syntagme figé. La condition d'utilisateur n'a été, au départ, considérée que comme une simple variante du statut d'administré : la relation entre le service et l'utilisateur était surdéterminée par le modèle de relation administrative alors dominant, qu'elle ne faisait que spécifier, en reproduisant les caractéristiques essentielles ; comme l'assujéti, l'utilisateur était censé ne pas avoir prise sur l'administration et le cadre des rapports restait foncièrement unilatéral. Cependant, le vocable d'utilisateur était bel et bien porteur d'un modèle administratif différent¹² : le développement d'une administration « *de service* » contribuera à transformer l'administré d'objet passif et docile en sujet actif et exigeant ; l'utilisateur n'apparaît plus seulement comme une surface d'inscription des disciplines administratives mais comme le référent de l'action administrative. La relation administrative tout entière tendra dès lors à basculer vers ce modèle : le recours au vocable d'« *usager* », en dehors même du contexte de fourniture de prestations, visera à supprimer les connotations négatives de dépendance, de passivité et de sujétion attachées à celui d'« *administré* » : la condition d'administré est cette fois subsumée dans un statut d'utilisateur doté d'une force attractive nouvelle, condensant les nouveaux contours de la relation administrative.

Consécutif à l'adoption des lois précédemment évoquées, ce basculement est illustré par le décret du 28 novembre 1983 « *concernant les relations entre l'administration et les utilisateurs* ». La démarche initiale était plus ambitieuse : il s'agissait de faire adopter par le Parlement, conformément à l'annonce faite par le Président de la République le 4 janvier 1983, une « *charte des relations entre les citoyens et leur administration* », intégrant l'ensemble des dispositions

⁸ La loi du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République était restée fidèle au terme d'« *administrés* ». L'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, parle encore du « *droit des administrés à l'information* » et l'article 7 évoque le refus de communication opposé à « *l'administré* ».

⁹ Voir les intitulés des lois du 17 juillet 1978 (« *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* ») et du 11 juillet 1979 (« *relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public* »). L'article 2 de la loi du 3 janvier 1979 parle des archives mises à la disposition du « *public* » et l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement » indique que l'enquête « *a pour objet d'informer le public...* ».

¹⁰ Articles 2 et 3 de la loi du 17 juillet 1978, article 4 de la loi du 12 juillet 1983. La loi du 11 juillet 1979 indique que « *les personnes physiques ou morales* » ont le droit d'être informées des motifs des décisions individuelles défavorables qui les concernent, et la circulaire du 31 août 1979 souligne que « *c'est intentionnellement que le législateur a utilisé des termes aussi généraux : toutes les personnes physiques, quelle que soit leur nationalité, toutes les personnes morales, publiques ou privées* ».

¹¹ La formule se retrouve dans l'ordonnance du 6 juin 2005.

¹² Jacques Chevallier, « *Figures de l'utilisateur* », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, PUF, 1985, pp. 35-69.

précédemment adoptées ; les réactions suscitées par le projet présenté le 16 février 1983¹³ conduiront à l'abandon du projet et à l'élaboration d'un texte de portée beaucoup plus limitée¹⁴. S'inscrivant « dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle citoyenneté » qui avait été annoncée par le Premier ministre le 8 juillet 1981, le décret accorde aux « usagers » un ensemble de « garanties nouvelles » concernant la procédure administrative non contentieuse : l'utilisateur est ainsi érigé en figure cardinale de la relation administrative ; il ne constitue cependant pas une référence exclusive, le texte parlant aussi de « tout intéressé » (art. 1), de l'« auteur de la demande » (art.5) et encore de « toute personne » (art. 8). On retrouve la même diversité dans la circulaire Rocard du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, le renforcement des droits et obligations des « usagers » de l'administration devant être assorti d'un effort d'information du « public », d'une attention plus grande à l'égard des « citoyens » et de la promotion de l'utilisateur au rang de « partenaire ».

Non seulement la relation administrative peut difficilement être ramenée à un statut d'utilisateur qui implique un service rendu, la fourniture d'une prestation matérielle, mais encore la promotion d'une logique de clientèle tendra à lui retirer une part de sa spécificité. La notion de citoyenneté administrative permet à première vue de mieux intégrer les différentes facettes de la relation administrative.

C) La figure du citoyen

Une nouvelle figure est apparue au cours des années quatre-vingt dix : celle du *citoyen*, figure intégrative puisqu'elle tend à absorber et à dépasser, en les intégrant les figures précédentes. La référence au citoyen est présente dès le début de la décennie, dans les « chartes du citoyen » élaborées dans un certain nombre de pays européens (Italie en 1990, Royaume-Uni en 1991), qui rassemblent les principes essentiels auxquels doivent se conformer les gestionnaires publics (information et transparence, garantie des droits des administrés, simplifications et qualité du service, participation)¹⁵ ; en revanche, en France, si le vocable avait été utilisé dans un certain nombre de textes, il s'agissait tout au plus d'une facilité de langage, sans que les implications en soient réellement tirées, même après 1981. Un pas nouveau est franchi avec la réforme de l'Etat lancée par le gouvernement Juppé, qui tend à amalgamer les figures de l'utilisateur et du citoyen : le document de travail de mars 1996 parle tout uniment de « replacer l'utilisateur au centre de l'administration » et de « placer les citoyens au coeur du service public » ; les catégories d'utilisateur et de citoyen sont donc placées dans un rapport paradigmatique de substitution ; cependant, l'idée de codifier l'ensemble des droits des utilisateurs-citoyens dans une charte qui figurait dans la circulaire du 26 juillet 1995 sera abandonnée. Le thème de la citoyenneté sera repris, cette fois par le gouvernement Jospin en novembre 1997, avec l'annonce du dépôt d'un projet de loi « visant à améliorer les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations »¹⁶.

¹³ Anicet Le Pors parle d'une « mise en pièces méthodique » (« Le décret du 28 novembre 1983 : suite et fin. Du nouveau dans les relations administration-citoyens ? », *AJDA*, n° 12, 2007, pp. 626 sq.

¹⁴ Herbert Maisl, Céline Wiéner, Jean-Marie Woehrling, « Un décret ne fait pas le printemps », *AJDAf*, 1984, pp. 137 sq.

¹⁵ Voir « Le citoyen et l'administration publique », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 3, 1999.

¹⁶ Le document d'orientation sur la réforme de l'État indique qu'il s'agira de renforcer les moyens consacrés à l'exercice des « droits des citoyens », mais « en fonction des besoins réels et des situations des différents publics »

Le passage au terme de citoyen est opéré par la loi du 12 avril 2000 relative « aux droits des *citoyens* dans leurs relations avec les administrations »¹⁷. L'intitulé est riche de significations et d'implications : il manifeste la volonté explicite de refonder la relation administrative, en l'adossant au thème de la citoyenneté ; il ne s'agit plus d' « octroyer des droits à un administré, même sous le nom d' 'usager', mais de respecter ceux que détient le citoyen dans un État démocratique »¹⁸. Sans doute, les effets concrets de cette proclamation sont-ils, dans l'immédiat, limités : ils se traduisent, pour l'essentiel, par l'extension du droit à l'information de l'administré et par le renforcement des garanties dont il dispose face à l'action administrative ; cependant, les pas accomplis ne sont pas négligeables et annoncent d'autres inflexions. Surtout l'importance symbolique du tournant ne saurait être sous-estimée : l'ambition est de rompre avec la conception traditionnelle de l'administré, en recentrant la question de la relation administrative autour des « droits des citoyens dans un État démocratique »¹⁹.

Considérée souvent comme un abus de langage, la citoyenneté, par essence indivisible, relevant du seul ordre politique²⁰, la figure du citoyen pouvait difficilement recouvrir toutes les facettes de la relation administrative : même si une conception extensive de la citoyenneté permet d'éviter de la subordonner à une condition de nationalité, elle s'applique mal aux personnes morales, notamment aux entreprises²¹ ; le recours au vocable de « public » prend acte de ces limites, qu'il s'efforce de dépasser par l'adoption d'une perspective plus large mais qui n'est pas pour autant dénuée d'équivoque.

II / LE RECOURS A UNE NOTION INDÉFINIE

Tout se passe comme si le choix du vocable « public » comme support du code marquait la renonciation à construire la représentation unitaire d'un administré porteur de propriétés communes, disposant d'une essence stable, doté d'attributs lui permettant de se positionner en tant que sujet face à l'administration. Comme le souligne Didier Truchet²², « le droit administratif a toujours eu du mal à nommer l'ensemble des administrés », compte tenu de la diversité des contextes relationnels ; et les figures successives par lesquelles on a cru pouvoir transcender cette diversité par le recours à une représentation holistique et totalisante, ont révélé, à l'épreuve du réel, leurs failles ou leurs insuffisances. Devant cette impasse, le code s'abstient de toute tentative de qualification de la condition et du statut de l'administré : il préfère utiliser un terme délibérément vague, vide de tout contenu conceptuel, mais qui, par son caractère indéfini est de nature à couvrir un large éventail de situations.

A) *Le choix du vocable*

¹⁷ Jacques Chevallier, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *Dalloz*, 2000, n° 38, pp. 575 sq ; voir sur le texte les commentaires de Pierre Ferrari, *AJDA*, juin 2000, pp. 471 sq., Bénédicte Delaunay, *RDP*, n° 4, pp. 1191 sq., Jacques Arrighi de Casanova, Simon Fornery, *RFDA*, n° 4, 2000, pp. 725 sq.

¹⁸ Emile Zuccarelli, Sénat, 10 mars 1999, *JO-Débats*, p. 1385.

¹⁹ Rapport Ledoux, Ass. Nat. 17 novembre 1999, *Doc-Ass. Nat.* n° 1936. Voir « Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens », *RFAP*, n° 137-138, 2011.

²⁰ C'est la thèse notamment d'Anicet Le Pors (*La citoyenneté*, PUF, Coll. Que sais-je, 4^e éd., 2011 et article préc.). Pour Didier Truchet, le vocable serait désormais obsolète (préc., p. 24). Optant pour une conception large de la citoyenneté, le Conseil d'État n'en estimait pas moins, dans son avis du 3 décembre 2015, que l'intitulé « Projet de loi sur les droits des *citoyens* dans la société numérique » aurait été plus approprié que « Pour une République numérique ».

²¹ En ce sens, Bénédicte Delaunay, « Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations », *AJDA*, n° 21, 2011, pp. 1180 sq.

²² « L'intitulé du code et le choix des mots » *Journal du droit administratif*, n° 67, 2016.

La terminologie était au départ marquée par une relative incertitude. Le premier « Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique » (CIMAP) du 18 décembre 2012 indiquait que « le Gouvernement confie au Secrétariat général du Gouvernement, en lien avec la Commission supérieure de codification, l'élaboration d'un code centré sur les procédures et les relations entre les *citoyens* et les administrations » (décision n° 19). Et si la loi du 12 novembre 2013 autorisait (article 3), le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de « la partie législative d'un code relatif aux relations entre le *public* et l'administration », cet article 3 s'insérait dans un texte habilitant plus généralement le Gouvernement à « simplifier les relations entre l'administration et les *citoyens* » — l'article 2 parlant également des *usagers* à propos des échanges avec les administrations par voie électronique : soulignant qu'il s'agissait de « faciliter le dialogue entre les administrations et les *citoyens* », l'exposé des motifs du projet de loi avait d'ailleurs fait indifféremment usage des termes de citoyens et d'usagers pour évoquer le contenu du code à venir²³. Si le choix du terme « public » était justifié par « la préoccupation d'appréhender la diversité des situations conduisant les personnes physiques ou morales à être en relation avec les administrations »²⁴, il n'était donc nullement exclusif d'autres références, ce qui autorisera certains commentateurs à estimer que « le code assurera la promotion de l'administré au rang de *citoyen* »²⁵, s'inscrivant ainsi dans la droite ligne de la loi du 12 avril 2000.

Même si l'intitulé du code « n'était pas figé au départ »²⁶ la mission de codification a opté pour le vocable de « public », considérant que le code était « destiné à un public large et varié, composé à la fois de professionnels (services des administrations, entreprises, associations, professionnels du droit) et de néophytes (personnes physiques) »²⁷ : la notion de citoyen aurait conduit, à ses yeux, à exclure du champ d'application du code les étrangers et les personnes morales et celle d'usager n'aurait pas permis d'inclure toutes les personnes consultées et les agents publics. Dans la mesure où il était le plus large, le vocable, qui avait d'ores et déjà été utilisé, offrait de surcroît la possibilité d'intégrer dans le code des textes reposant sur des notions différentes. Retenue par l'ordonnance du 23 octobre 2015, l'option soulevait cependant d'autres problèmes, en raison même de son imprécision.

B) L'indétermination conceptuelle

Les termes utilisés pour définir le périmètre du code s'avèrent d'une remarquable imprécision, en raison de leur généralité. Les relations qu'il entend régir sont censées en effet mettre en présence deux entités abstraites, conçues au singulier, « *le public* » et « *l'administration* » ; les sujets concrets, tels « les citoyens » et « les administrations » auxquels se référait encore la loi d'habilitation, s'effacent, suivant une logique de *dépersonnalisation*, derrière des catégories globales et totalisantes.

Le vocable « public » est d'une évidente pauvreté conceptuelle. Utilisé dans un grand nombre de contextes de la vie sociale, il désigne un ensemble indifférencié, une collectivité d'individus, que réunit la consommation d'un même produit (livre, journal, émission de radio

²³ « Les règles qui régissent les relations entre les administrations et les *citoyens* sont éparses et relèvent souvent de la jurisprudence. Elles se révèlent difficilement accessibles aux *usagers* mais également aux administrations. La codification de ces règles participera à l'amélioration du dialogue entre l'administration et les *citoyens*. Le nouveau code sera centré sur les procédures non contentieuses et les relations entre les *citoyens*, entreprises et *usagers*, et les administrations »

²⁴ Maud Vialettes, Cécile Barrois de Serrigny, « Le projet d'un code des relations entre le public et l'administration », *AJDA*, n° 7, 2014, p. 403.

²⁵ Pascale Gonod, « La fin de l'exception française ? », *AJDA*, n° 7, 2014, p. 399.

²⁶ Maud Vialettes, Cécile Barrois de Serrigny, *RFDA*, préc., n° 1, 2016, p. 4.

²⁷ Maud Vialettes, Cécile Barrois de Serrigny « Questions autour d'une codification », *AJDA*, p. 2424.

ou de télévision, utilisation d'Internet...) ou la fréquentation d'un même service (commerce, transport, équipement social ou culturel...), qui représentent leur seul principe d'unité : la référence au « public » postule une uniformité artificielle, évacuant les éléments d'hétérogénéité, éventuellement réintroduits par la prise en compte des attentes et des comportements différenciés « des publics ». L'utilisation du vocable dans le cadre de la relation administrative soulève des difficultés particulières. Le « public » concerné est en effet ici constitué de l'ensemble des administrés, qui sont amenés, à un titre ou à un autre, à entrer en contact avec l'administration ; et ce public-là est par essence hétérogène, doté de ressources inégales et entretenant des rapports diversifiés avec des administrations multiples. N'existant « qu'à travers le regard de l'administration, à travers le contact avec elle »²⁸, indépendamment de toute autre qualité, le « public » n'est que le point d'ancrage, la surface d'inscription, du pouvoir administratif.

Concept vide, « terme trop vague pour être utile » le vocable, supposera donc²⁹, comme celui d' « administration », l'introduction d'éléments de définition : l'article L. 100-3 définit ainsi le public comme « toute personne physique » et « toute personne morale de droit privé » — à l'exception de « celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission »³⁰. C'est donc à travers la référence aux « personnes » que prend consistance la notion de « public »³¹ ; mais cette référence n'est elle-même pas suffisante pour ramener les sujets de la relation administrative à l'unité.

C) La diversité des références

Destiné à « être la *lex generalis* des relations du public avec l'administration », le code n'entend pas se substituer aux « règles spéciales propres à certains champs de l'action administrative »³² et figurant dans d'autres textes, auxquels il renvoie : la définition retenue à l'article L. 100-3 ne suffit donc pas à « déterminer exactement le champ d'application personnel de chacune des dispositions du code »³³ ; et la diversité des dénominations précédentes subsiste dès lors, dans une large mesure.

La référence à « toute personne » fait ainsi place, selon les cas, à l'indication plus précise des « personnes intéressées » (concernant le droit de présentation des observations écrites ou orales, L. 122-1 ou la communication des documents administratifs, L. 311-6), des « personnes concernées » (art. 111-3 ou L. 132-1) ou des « demandeurs » (L. 112-1, L. 311-9). Si « toute personne » a le droit de saisir l'administration par la voie électronique (L. 111-8), le code renvoie pour les téléservices au cadre hérité de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les « usagers » et les autorités administratives³⁴. Le « public » associé aux décisions prises par l'administration (titre 3 du livre 1) est conçu de manière variable selon les différentes hypothèses : « personnes concernées » dans le cadre des consultations ouvertes (L. 132-1), « membres » des commissions consultatives (R. 132-1),

²⁸ Calliope Spanou, *op. cit.*, p. 113.

²⁹ David Mathews, « The Public in Practice aux Theory », in H. George Frederickson et Ralph Clark Chandler (eds), *Citizen ship and Public Administration*, *Public Administrative Review*, mars 1984, pp. 120-125.

³⁰ Le code s'applique également aux relations entre l'administration et ses agents (art. L. 100-1), sauf dispositions contraires.

³¹ Ce qui conduit Didier Truchet à regretter « que le nouveau code n'ait pas employé 'personne' dans son titre », le CRPA, *Journal du droit administratif*, préc.)

³² Rapport relatif à l'ordonnance du 23 octobre 2015.

³³ Charles-André Dubreuil, préc., p. 20.

³⁴ L'article 16 A introduit en 2011 dans la loi sur « les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations faisait toujours état des demandes présentées par les « usagers ». Voir aussi les décrets du 5 novembre 2015 et du 27 mai 2016.

« *public* » en ce qui concerne les enquêtes publiques (L. 134-2), « *électeurs* » pour les consultations locales (L. 135-2). Bien que le code ne traite que de l'intervention des administrés dans les processus décisionnels, à l'exclusion de l'association à l'exercice des responsabilités administratives ou à la marche des services, il ne saurait prétendre traiter de l'ensemble des situations : de nombreux dispositifs spécifiques, se réclamant davantage de l'idée de participation que de celle d' « association », sont insérés dans d'autres codes, tels ceux des collectivités territoriales et de l'environnement ; le CRPA établit, sur ce plan, un cadre par défaut, applicable en l'absence de dispositions particulières, ce qui limite d'autant sa portée³⁵.

Le « public » ne constitue donc pas un véritable concept de substitution, appelé à relayer les figures de l'administré, de l'utilisateur ou du citoyen. Plutôt que de chercher à s'appuyer sur une représentation forte, les codificateurs ont préféré recourir à un terme vague et impersonnel, qui puisse servir de dénominateur commun. Ce choix fait, en réalité, ressortir le caractère pluriel de la relation à l'administration.

III / LA DIVERSITE DES CONTEXTES RELATIONNELS

Le vocable de « *public* » utilisé, à peine précisé par l'indication des « *personnes* » qu'il recouvre, conduit à évacuer toute interrogation sur le sens de la relation administrative et sur la condition d'administré. Or, on ne saurait faire l'économie d'une telle réflexion : comme on l'a vu, l'administration a besoin de se représenter les destinataires de son action et cette représentation est au principe même de son institution. Les failles des figures unitaires dans lesquelles on a cru pouvoir enfermer le statut de l'administré étaient prévisibles, eu égard à la diversité des situations concrètes et des rapports entretenus avec l'administration. Sur ce plan, le code n'envisageant, en dépit de son intitulé, qu'une des facettes des « relations avec l'administration », une prise de vue plus générale est nécessaire : elle conduit à montrer que la représentation de l'administré varie en fonction des contextes relationnels différents dans lesquels il est placé.

A) *L'administré-sujet*

Le contexte relationnel dans lequel s'inscrit le CRPA est caractérisé par l'unilatéralité : l'administré subit l'imposition d'un pouvoir administratif qui passe par le canal du droit et s'exprime par le biais de prescriptions juridiques. Cependant, si elle était traditionnellement perçue comme synonyme d'assujettissement, cette facette de la relation administrative a connu, au fil de réformes successives, un important rééquilibrage. L'administré est désormais conçu comme un véritable « *sujet* », détenteur d'une série de « *droits* » dont il peut se prévaloir vis-à-vis de l'administration et qui contribuent à l'atténuation de l'unilatéralité : conquête d'un droit à l'information, par la mise en cause du principe du secret ; consécration d'un droit à une « bonne administration »³⁶, passant par le respect d'un ensemble de garanties procédurales (accès au dossier, audition, motivation, réparation...) ; affirmation du droit à être associé à la prise de décision, à travers diverses formes de participation. La conception traditionnelle d'une administration tenant les administrés à distance et leur imposant ses vues par voie d'autorité fait place à un souci nouveau de proximité, de dialogue et d'implication des administrés dans

³⁵ Jacques Chevallier, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *Journal du droit administratif*, 2016.

³⁶ Ritha Boustia, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2010.

les processus décisionnels. Le CRPA relève pleinement de cette perspective, qu'on retrouve dans la plupart des pays se réclamant du libéralisme.

La terme de « *personne* » devrait ainsi, pour certains, se substituer à celui « poussièreux et passif » d'administré : les intéressés refuseraient désormais d' « être considérés comme les particules élémentaires et anonymes d'un ensemble indifférencié mais respectés comme des personnes, avec leur existence, leur dignité et leurs caractéristiques propres »³⁷ ; cependant, le terme, utilisé dans le code dans un sens purement descriptif et énumératif, ne prend pas en compte la singularité du rapport noué avec l'administration.

B) L'administré-usager

Le développement des services publics a créé un autre contexte de relations entre l'administration et les administrés : la prescription juridique fait place à la fourniture de prestations matérielles ; et celle-là ne saurait être assimilée sans artifice à celle-ci comme le décret du 12 novembre 1983 avait pu le laisser penser. Utilisant les services que l'administration met à sa disposition, recourant aux prestations qu'elle lui offre, l'utilisateur est dans ce cas le bénéficiaire de l'action administrative : il y a inversion du sens de la relation à l'administration, puisque les attentes légitimes de résultat sont ici celles de l'utilisateur vis-à-vis du service public, et non pas celles de l'administration à l'égard de l'administré³⁸. La position d'utilisateur recouvre sans doute plusieurs types de situations. L'utilisateur direct est celui qui entre en contact avec un service public pour bénéficier de ses prestations, dans les conditions fixées par un statut ou par un contrat : le rapport noué avec le service est individualisé et bilatéral. Mais l'utilisateur peut n'être qu'un simple utilisateur ou bénéficiaire indirect : il tire profit de l'existence du service, sans pour autant entretenir des rapports individualisés et formalisés avec lui. Enfin, les services destinés à la collectivité tout entière ne connaissent qu'un usage collectif : par essence indivisibles, les biens qu'ils produisent sont consommés en totalité par tous, sans que leurs coûts et avantages puissent être individualisés.

Ce contexte relationnel se traduit par l'attribution à l'utilisateur d'un ensemble de *droits spécifiques*, qui lui donnent prise sur le service : le régime de service public a ainsi été conçu comme un moyen d'imposer à l'administration certains principes, certaines règles de fonctionnement, pour le plus grand profit des utilisateurs. Si, dans la conception traditionnelle du service public, l'utilisateur apparaissait, dans une large mesure, comme un utilisateur-captif, les droits qui lui sont reconnus se sont renforcés, comme en témoigne l'émergence de nouvelles figures : celle de l'*utilisateur-acteur*, disposant d'un pouvoir d'intervention dans la marche du service ; celle de l'*utilisateur-partenaire*, doté de ressources informationnelles qui lui permettent de se poser en interlocuteur du service ; celle de l'*utilisateur-client*, dont le service public doit s'efforcer d'assouvir les aspirations. La promotion du thème de la qualité administrative à partir des années 1980 s'inscrit dans cette dernière perspective : l'administration est invitée à répondre le mieux possible aux attentes de ses utilisateurs en améliorant sans cesse la qualité de ses prestations.

C) L'administré-citoyen

S'il était sans doute difficile que la figure du citoyen, apparue au cours des années 1990, puisse servir de point d'ancrage au CRPA, l'idée que les relations avec l'administration comportent une *dimension civique*, allant au-delà de la simple imposition de règles ou de la fourniture de prestations, s'est imposée : l'administré n'est pas seulement un « sujet » ou un

³⁷ Didier Truchet, *Journal du droit administratif*, préc.

³⁸ Jacques Chevallier, *Figures de l'utilisateur*, op. cit., pp. 41-43.

« usager » mais encore un « *citoyen* », disposant, en tant que tel, de certains *droits* vis-à-vis de l'administration. Cette idée implique bien évidemment une rupture avec la conception traditionnelle de la relation administrative, construite sur la base d'une distinction avec la relation politique : citoyen dans l'ordre politique, l'individu ne pouvait être que sujet dans l'ordre administratif ; il était tenu d'obéir aux commandements d'une administration sur laquelle il était censé n'avoir nulle prise.

Les droits dont l'administré dispose en tant que citoyen sont de nature diverse³⁹ : droit d'accès aux biens produits par les services publics, droit de participer à l'exercice des tâches administratives, droit de regard sur le fonctionnement de l'administration⁴⁰. L'administration apparaît désormais come l'un des lieux privilégiés d'exercice d'une citoyenneté active, donnant prise aux citoyens sur les choix collectifs : il ne s'agit plus seulement d'associer les groupes d'intérêt à l'élaboration des politiques, ni même de faire appel à des « experts », pour éclairer le sens des décisions à prendre, ou encore à des « sages », pour concevoir des solutions praticables, mais encore de solliciter directement les personnes intéressées ; des procédures nouvelles, telles que le débat public ou la consultation ouverte par Internet, permettent aux administrés de faire entendre leur voix⁴¹. Ainsi conçue, la citoyenneté administrative s'inscrit dans le cadre d'un double élargissement de la conception traditionnelle de la citoyenneté : extension vers de nouveaux droits ; ouverture vers d'autres catégories de bénéficiaires, par l'effacement du critère de la nationalité.

Le recours à la notion neutre de « public » comme support de l'entreprise de codification a permis d'éviter d'entrer dans un débat complexe relatif à l'essence de la relation administrative. La démarche pragmatique ainsi adoptée laisse cependant ouverte une question lourde d'enjeux tout autant pratiques que symboliques. Plutôt que de partir à nouveau à la recherche d'une impossible figure unique de l'administré, il convient d'admettre l'existence de représentations plurielles, construites en fonction des différentes facettes du rapport à l'administration.

³⁹ Gilles Dumont, *La citoyenneté administrative*, Thèse Paris 2, 2000 (ronéo).

⁴⁰ Voir « Rendre des comptes, rendre compte », *RFAP*, n° 160, 2017.

⁴¹ Voir Conseil d'État, « Consulter autrement, participer effectivement », *EDCE*, n° 62, 2011.