La citoyenneté administrative

Gilles Dumont

▶ **To cite this version:**

Gilles Dumont. La citoyenneté administrative. Droit. Université Panthéon-Assas Paris 2, 2002. Français. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-01292880⟩

HAL Id: tel-01292880

https://hal.science/tel-01292880v1

Submitted on 23 Mar 2016

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.

Copyright - All rights reserved

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)
Droit — Économie — Sciences sociales

THÈSE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)
Droit-Économie-Sciences sociales

Discipline : Droit public

présentée et soutenue publiquement
par
Gilles DUMONT

le 20 décembre 2002

LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

Directeur de Thèse : Monsieur le Professeur Jacques CHEVALLIER

JURY :

Monsieur Jacques CAILLOSSE, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris-II)
Monsieur Jacques CHEVALLIER, Professeur à l'Université Panthon-Assas (Paris-II)
Madame Maryse DEGUERGUE, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-I), *Rapporteur*
Madame Martine LOMBARD, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris-II)
Monsieur Michel VERPEAUX, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-I), *Rapporteur*

AVERTISSEMENT

L'université Panthéon-Assas Paris-II n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses de doctorat. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ABRÉVIATIONS

AJDA	*Actualité juridique - Droit administratif*
AJFP	*Actualité juridique - Fonction publique*
AJPI	*Actualité juridique - Propriété immobilière*
AJDI	*Actualité juridique - Droit immobilier*
ALD	*Actualités législatives Dalloz*
BJDU	*Bulletin juridique du droit de l'urbanisme*
BOEN	*Bulletin officiel - Ministère de l'Éducation nationale*
Bull. IIAP	*Bulletin de l'Institut international d'administration publique*
CAA	Cour administrative d'appel
CADAC	Commission départementale d'accès à la citoyenneté
Cass.	Cour de Cassation
CE	Conseil d'État
C. Ed.	*Code de l'éducation*
C. Urb.	*Code de l'urbanisme*
CGCT	*Code général des collectivités territoriales*
CGI	*Code général des impôts*
CGP	Commissariat général du plan
CIAT	Comité interministériel de l'aménagement du territoire
CIRE	Comité interministériel de la réforme de l'État
CJA	*Code de la justice administrative*
CJEG	*Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*
CNDP	Commission nationale du débat public
Concl.	Conclusions
Cons. const.	Conseil constitutionnel
COSA	Commission pour les simplification administratives
COSLA	Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif
CRE	Commissariat à la réforme de l'État
CSP	*Code de la santé publique*
D.	*Recueil Dalloz* (depuis 2000 : *Le Dalloz*)
DA	*Droit administratif*
DATAR	Direction de l'aménagement du territoire
Déb. parl.	Débats parlementaires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DIRE	Délégation interministérielle à la Réforme de l'État
Doc. parl.	Documents parlementaires
Dr. soc.	*Droit social*
DUCSAI	Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale

GACE	*Les grands avis du Conseil d'État* (Dalloz)
GADD	*Les grands arrêts du Droit de la décentralisation* (Dalloz)
GAJA	*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (Dalloz)
GDCC	*Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (Dalloz)
GP	*Gazette du Palais*
IFSA	Institut français des sciences administratives
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IISA	Institut international des sciences administratives (Bruxelles)
JCP	*Jurisclasseur périodique (La Semaine juridique)*
JOCE	*Journal officiel - Communautés européennes*
JO	*Journal officiel - République française*
LPA	*Les petites affiches*
LPF	*Livre des procédures fiscales*
MJD	Maison de la justice et du droit
n.	note
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAGSI	Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information
PMP	*Politiques et management public*
R.	*Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon)* ou *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel*
RA	*Revue administrative*
Rev. dr. imm.	*Revue de droit immobilier*
RDP	*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*
RDSS	*Revue de droit sanitaire et social*
RFAP	*Revue française d'Administration publique*
RFAS	*Revue française des affaires sociales*
RFDA	*Revue française de droit administratif*
RFF	Réseau ferré de France
RFFP	*Revue française de finances publiques*
RFSP	*Revue française de science politique*
RISA	*Revue Internationale des Sciences Administratives*
RJC	*Recueil de jurisprudence constitutionnelle* (Litec)
RJE	*Revue juridique de l'environnement*
RJF	*Revue de jurisprudence fiscale*
RPP	*Revue politique et parlementaire*
RRJ	*Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*
RTDC	*Revue trimestrielle de droit civil*
S.	*Sirey*
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TTS	*Techniques, territoires et sociétés*

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : CITOYENNETÉ ET RELATION ADMINISTRATIVE

TITRE 1 : L'IDENTIFICATION DU CITOYEN ET DE L'ADMINISTRÉ

Chapitre 1 : La construction d'une conception juridique de la citoyenneté

Chapitre 2 : L'administré, prolongement du citoyen

TITRE 2 : LA DISSOCIATION DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA RELATION ADMINISTRATIVE

Chapitre 1 : La transformation de la citoyenneté

Chapitre 2 : L'autonomie de la relation administrative

TITRE 3 : LA CONVERGENCE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE ET DE LA CITOYENNETÉ

Chapitre 1 : La citoyenneté manifeste l'appartenance à une communauté

Chapitre 2 : La citoyenneté emporte l'attribution d'un statut juridique

DEUXIÈME PARTIE : L'ADMINISTRÉ, TITULAIRE DE DROITS DE CITOYENNETÉ

TITRE 1 : LA PARTICIPATION À L'EXERCICE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

Chapitre 1 : L'approfondissement de la démocratie participative

Chapitre 2 : L'émergence d'une conception délibérative

TITRE 2 : L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX DROITS DE CITOYENNETÉ

Chapitre 1 : Un droit d'accès

Chapitre 2 : Un droit de regard

TROISIÈME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

TITRE 1 : UN MOUVEMENT DE FOND

Chapitre 1 : La convergence des approches

Chapitre 2 : La reconnaissance d'un statut du citoyen à l'égard des services publics

TITRE 2 : VERS UN STATUT DU CITOYEN ADMINISTRATIF

Chapitre 1 : Le développement de la citoyenneté administrative

Chapitre 2 : Les tentatives de systématisation des droits de l'administré

C'est donc en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres […] On s'occupe d'abord de l'intérêt général par nécessité et puis par choix ; ce qui était calcul devient instinct ; et à force de travailler au bien de ses concitoyens, on prend enfin l'habitude de les servir.

Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique, II*
Ch. 4 : Comment les Américains combattent l'individualisme par des institutions libres.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Parler de citoyenneté administrative semble à première vue contradictoire. La citoyenneté manifeste l'appartenance à la Nation ; elle confère à son titulaire un ensemble de droits politiques et civiques ; le droit constitutionnel détermine son contenu, le droit civil ou pénal les modalités de son attribution, liée à la nationalité. Régie par le droit administratif, la relation administrative est le rapport entre l'individu, quels que soient sa nationalité, son âge ou sa capacité, et les autorités administratives. Pourtant, l'administré est très couramment désigné comme citoyen : la référence est omniprésente dans le discours politique et administratif ; elle est désormais fixée par les textes. La loi du 12 avril 2000, significativement consacrée aux « *droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* »[1], consacre cette assimilation : désormais, l'administration est censée ne plus s'adresser à des administrés ou à des usagers, mais à des *citoyens*. Cette requalification de l'administré en citoyen n'est pas indifférente : « *les mots ne sont jamais innocents, et celui-là moins que tout autre : la citoyenneté est un concept essentiel et fondateur, autour duquel a été construit le lien politique, et au-delà le lien social, en Occident, et cela dès la Cité grecque* »[2]. En instituant le citoyen comme nouveau référent de l'action administrative, la citoyenneté administrative touche au lien politique.

1. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, *JO* du 13 avril 2000, p. 5646.
2. CHEVALLIER (J.), « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, avril 1999, p. 3.

§ 1. La construction de la citoyenneté administrative

L'assimilation du citoyen et de l'administré ne peut se comprendre sans une mise en perspective à la fois historique et comparative.

A. Citoyenneté, administration et temps juridique

La proclamation de la citoyenneté administrative constitue à première vue une authentique novation juridique : indépendamment de la loi du 12 avril 2000, une rafale de circulaires, de décrets et de lois se réfèrent, depuis une quinzaine d'années, qui au développement de la citoyenneté[3], qui à la démocratie sanitaire[4] ou à la citoyenneté lycéenne[5] ; la plupart de ces textes s'insèrent dans le cadre de la réforme de l'État et de la modernisation administrative, toutes deux marquées par une accélération accrue de l'action administrative[6]. Mais le temps de la construction des notions juridiques n'est ni celui de l'action administrative ni celui de la publication des textes : il suppose une lente inscription dans la matière juridique, une interprétation jurisprudentielle, une construction doctrinale. Une mise en perspective historique montre que l'identification du citoyen et de l'administré est tout à la fois logique et problématique.

Si l'on se réfère à la période de construction du droit administratif français, les situations de l'administré et du citoyen n'étaient en effet pas si dissemblables. La doctrine considérait même au XIX^{e} siècle les termes administré et citoyen comme synonymes : Rossi, Gérando, Macarel, Batbie, Ducrocq et plus tard Barthélémy estiment par exemple tous que l'administré est un citoyen ; plus précisément, ils affirment que l'administré est par rapport à l'administration dans une situation d'assujettissement qui est la contrepartie de sa citoyenneté : pour que la souveraineté nationale puisse exister, il faut distinguer dans la personne du citoyen entre celui qui commande et celui qui obéit, entre le citoyen actif et l'administré. Cela ne signifie pas que les administrés sont dépourvus de droits, mais que leur situation d'infériorité par rapport à l'administration est la conséquence de leur qualité de citoyens. Dans le même temps, la citoyenneté est définie comme la participation à l'exercice et au contrôle du pouvoir : elle comprend certes les droits électoraux, mais ne saurait s'y limiter. Il faut d'ailleurs noter qu'alors, faute d'une définition de la citoyenneté par le droit positif, c'est la doctrine qui en explicite le contenu : pour ce faire, elle se rapporte sans cesse à son enracinement historique, en s'interrogeant sur la signification de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; une relecture de l'œuvre de Jean-Jacques Rousseau

3. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Titre I^{er}, chapitre IV : « *exercice de la citoyenneté* » (art. 78 à 83), *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679.
4. Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JO* du 5 mars 2002, p. 4118.
5. Décret n° 91-173 du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré, *JO* du 19 février 1991, p. 2490.
6. CHEVALLIER (J.), « L'accélération de l'action administrative », *RFAP* 1997, p. 604.

permet en outre de définir les rapports existant entre droits des citoyens et participation à la souveraineté.

La différenciation se produit au début du XX^{e} siècle. La doctrine s'intéresse aux droits d'un administré qu'il est de plus en plus difficile de considérer de façon unitaire, tandis que le contenu de la citoyenneté est peu à peu réduit aux seuls droits politiques.

Le terme administré sert traditionnellement à désigner l'ensemble des individus destinataires des normes émises par ou applicables aux autorités administratives[7]. L'unicité fait progressivement place à l'éclatement : d'assujetti, «*lié à l'administration dans le but principal de se conformer à des prescriptions* », l'administré devient usager lorsqu'il «*entre en contact avec l'administration pour recevoir à titre principal une prestation* »[8] ; à ce titre, sous les diverses «*figures* »[9] que recouvre ce terme, il est titulaire d'un certain nombre de droits qui proviennent de l'usage des services publics. L'expansion des activités de service public fera des relations entre l'usager et le service public le modèle de la relation administrative. L'administré cesse d'être « *uniquement l'objet du rapport de sujétion qui résulte des prérogatives publiques : il s'intègre aussi à l'action administrative par sa collaboration plus ou moins poussée ; par ailleurs sa participation à la souveraineté nationale lui donne à certains égards une prééminence sur l'administration qui s'exprime par la désignation d'organes ou par l'intervention dans l'élaboration de certaines décisions* »[10]. Il devient titulaire d'un statut juridique calqué sur celui d'usager ; à côté des obligations traditionnelles que lui confère sa soumission aux règles administratives, ce statut comprend un ensemble de droits et garanties individuels, notamment relatifs à la procédure administrative.

La définition de la citoyenneté évolue différemment : ses titulaires, notamment du fait de l'octroi du droit de vote aux femmes, sont toujours plus nombreux ; les étrangers se voient accorder bon nombre de droits et de libertés qui étaient auparavant réservés aux seuls Français. Devant cette évolution, la doctrine ne décrit plus la citoyenneté, au début des années 1950, que sous l'angle des droits politiques, c'est-à-dire électoraux, réservés aux citoyens français. Du fait de ces évolutions parallèles, l'articulation développée au XIX^{e} siècle entre citoyenneté et relation administrative semble disparaître ; dans ce cadre, «*parler du citoyen pour désigner l'administré »* serait *« procéder à une comparaison boiteuse entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif »*[11].

Pourtant, dès les années 1930, une partie de la doctrine considère que la séparation entre l'administré et le citoyen est artificielle et qu'elle aboutit à une négation des administrés en

7. AUBY (J.-M.), V° « Administrés », *in* ODENT (R.), WALINE (M.), dir., *Répertoire de droit public et administratif,* Dalloz, 1958, n° 5.
8. DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif,* Paris 1974, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 115, p. 21.
9. CHEVALLIER (J.), « Figures de l'usager », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 35-69.
10. AUBY (J.-M.), Préface à *L'usager du service public administratif, op. cit*., p. I.
11. TRUCHET (D.), « Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens,* Paris 1998, La documentation française, p. 26.

tant que sujets de droits. Retraçant l'évolution de la perception des administrés depuis le XIX^e^ siècle, Louis Rolland explique ainsi que « *le Français n'était que théoriquement un citoyen au début du XIX^e^ siècle. En fait il était un sujet et se comportait comme tel. Au cours du XIX^e^ siècle, sous la poussée du mouvement démocratique, sa qualité de citoyen est devenue effective. Il tend à être toujours davantage, au point de vue politique, un participant à la direction des affaires communes. Tout naturellement, dans ses rapports avec l'Administration, il doit demander à être autre chose qu'un dirigé* »[12]. Le thème de la démocratisation de l'administration, très rarement évoquée au XIX^e^ siècle[13], apparaît ainsi dans la doctrine ; il se développera surtout dans les années 1960 et trouvera une consécration dans les lois qui, à la fin des années 1970, ouvrent aux administrés une série de droits nouveaux à l'accès aux documents administratifs, à la motivation et à la transparence de l'action administrative. Dans une optique différente de celle du XIX^e^ siècle, la doctrine est alors amenée à s'interroger : « *la citoyenneté s'arrêterait-elle aux portes de l'administration ?* »[14] ; elle entend par là promouvoir l'atténuation de l'unilatéralité de la relation administrative et l'octroi de protections réelles aux administrés[15].

L'identification du citoyen et de l'administré s'insère en outre dans un mouvement plus global.

B. L'influence du contexte international

Le développement récent de la citoyenneté administrative traduit la convergence des politiques de modernisation administratives menées dans les pays développés depuis une quinzaine d'années. La Grande-Bretagne adopte, en 1991, une *Charte des citoyens* qui vise à affirmer une série de droits nouveaux dont les administrés pourront se prévaloir à l'encontre des administrations et services publics[16] ; l'idée-force de ce document est que l'administration doit rendre des comptes aux citoyens, qui sont en quelque sorte ses commanditaires. Des réformes similaires sont adoptées simultanément dans de nombreux pays européens – Italie, Belgique, Portugal notamment – ou anglo-saxons. Dans tous les cas, il s'agit d'affirmer que les services publics sont au service des citoyens, auxquels il faut donner la « *priorité* »[17] : la France ne pouvait rester à l'écart de ce mouvement de fond.

---

12. ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, 4^e^ éd., Dalloz, 1932, p. 7.
13. Tel était le cas, dans une optique libérale, de Firmin Laferrière, mais surtout d'Auguste Vivien, qui estimait que les services de l'administration «*ne doivent jamais perdre de vue que, s'ils ne touchent point directement un salaire du particulier qui s'adresse à eux, c'est le public qui les paie et qu'ils sont chargés de servir. On en voit trop qui tranchent du personnage, parce qu'ils ont l'honneur d'appartenir à l'État, et qui manquent d'empressement et même d'exactitude envers le public, parce qu'ils n'en dépendent point directement […]. Les citoyens ont droit d'exiger qu'on les traite avec déférence* » (VIVIEN (A.), *Études administratives*, 3^e^ éd., 1859, Lib. de Guillaumin, t. 1, p. 246-247).
14. DELPÉRÉE (F.) introduction à *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 21.
15. BRAIBANT (G.), QUESTIAUX (N.), WIENER (C.), *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (études comparatives)* , Paris 1973, Éd. Cujas/Bibliothèque de l'IIAP, 333 p.
16. *The Citizen's Charter. Raising the standard*, Londres, juillet 1991 (HMSO Cm 1599), 50 p.
17. Selon le titre de la réforme de l'État au Portugal. *Cf.* OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », Comité de Gestion publique, *Études Hors Série* n° 13, 1996, 175 p.

À côté de cette évolution de la relation administrative, la notion de citoyenneté connaît elle-même certains infléchissements du fait d'influences internationales. Le développement d'une citoyenneté européenne va contribuer au dépassement d'une conception de la citoyenneté accouplée à la nationalité : le fait que les citoyens français soient aussi citoyens de l'Union montre que l'appartenance peut être plurielle ; le contenu de la citoyenneté européenne, qui ne se limite pas aux droits électoraux mais comprend des libertés publiques, rappelle en outre que la citoyenneté dépasse les seuls droits politiques. Par ailleurs, l'évolution de la perception communautaire des services d'intérêt général tend à les présenter comme un facteur de cohésion communautaire, c'est-à-dire comme un moyen de garantir les conditions d'exercice de la citoyenneté de l'Union. Le droit ne peut par ailleurs rester imperméable aux discussions sur la définition d'une citoyenneté post-nationale[18], multiculturelle[19] ou communautarienne[20]. L'importance, dans toutes les sociétés développées, de populations allogènes oblige à reconsidérer la notion même de citoyenneté, si l'on veut qu'elle continue à constituer le fondement, non de la seule cohésion nationale, mais aussi de la cohésion sociale[21]. Le clivage entre le national et l'étranger n'apparaît plus à cet égard comme pertinent. Une nouvelle définition de la citoyenneté se profile ainsi : active, s'étendant à tous les lieux de pouvoir et plus seulement aux droits politiques ; élargie, incluant le civisme et les conditions d'accès à la citoyenneté ; tolérante, autorisant la prise en compte d'appartenances particulières ; éclatée, enfin, entre l'appartenance nationale et les appartenances locale et européenne[22].

L'émergence de la citoyenneté administrative est le produit de cette convergence nouvelle ; les implications de cette identification ne sont toutefois pas toujours explicitées.

§ 2. Les enjeux de la citoyenneté administrative

Le fait de considérer l'administré comme un citoyen soulève des difficultés juridiques. L'identification effectuée au XIX^{e} siècle était assortie d'une négation des droits de l'administré ; la situation est désormais toute différente : en qualifiant l'administré de citoyen, la doctrine et le droit positif tendent à lui octroyer des droits équivalents, à l'égard de l'administration, à ceux que possède le citoyen dans l'ordre politique. Cependant, comme le souligne le professeur Picard, « *l'administration n'est pas une République […]. Dans un État républicain et démocratique, elle obéit aux lois qu'adoptent les citoyens ou leurs représentants et non à des usagers maquillés en citoyens, alors qu'ils n'en ont aucune des*

18. FERRY (J.-M.), THIBAUD (P.), *Discussion sur l'Europe*, Calmann-Lévy, 1992, 218 p.
19. KYMLICKA (W.), *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, La découverte, 2001, coll. Textes à l'appui, 359 p.
20. BERTEN (A.), DA SILVEIRA (P.), POURTOIS (H.), dir., *Libéraux et communautariens*, Paris 1997, PUF, coll. Philosophie morale.
21. SCHNAPPER (D.), *La relation à l'autre : au cœur de la pensée sociologique*, Gallimard 1998, coll. nrf-essais, 562 p.
22. CHEVALLIER (J.), « Les transformations de la citoyenneté », *loc. cit*.

responsabilités »[23]. La notion de citoyenneté administrative soulève donc une série d'interrogations, voire de contestations, qui ont toutes trait à son rapport avec la citoyenneté politique. Son adoption s'opère pourtant sur le mode de l'évidence, comme si le passage à la terminologie citoyenne ne supposait pas une redéfinition préalable de la notion de citoyenneté ; comme si, également, l'articulation entre la citoyenneté administrative et la citoyenneté nationale allait de soi.

A. Une nouvelle définition de la citoyenneté

La citoyenneté, en tant que notion juridique, a toujours été définie en se référant à la communauté nationale et aux conditions de formation de la volonté générale : « *la citoyenneté, au départ, se définit par référence à une communauté politique, et son attribut essentiel, c'est le droit de participer, directement ou indirectement, à l'exercice du pouvoir politique […]. Mais la citoyenneté a aussi un contenu positif, elle se concrétise par la jouissance d'un certain nombre de droits : droits politiques, sans doute, mais aussi plus largement droits civiques* »[24]. Elle est le lien qui manifeste l'*appartenance* des individus à la communauté nationale ; cette appartenance entraîne la possession d'un ensemble de droits et de devoirs, d'un *statut juridique* qui fait de celui qui en bénéficie un citoyen. L'élément fondamental réside donc dans la participation du citoyen à la formation de la volonté générale. Cela explique que la citoyenneté soit considérée comme une clôture : la possession de la qualité de citoyen confère à son titulaire un droit de participer à l'expression de la souveraineté nationale : seuls les membres de la nation peuvent en être titulaires. C'est aussi ce rapport à la souveraineté nationale qui explique que la situation du citoyen soit d'abord déterminée par le droit constitutionnel, comme le « *statut constitutionnel de l'individu dans son rapport au pouvoir politique, à la chose politique* »[25] ; les étrangers en sont logiquement exclus. Cette définition se trouve désormais modifiée suite à un double mouvement.

La différence de statut juridique entre les membres de la communauté nationale et les étrangers s'estompe : elle ne concerne plus, si l'on s'en tient aux étrangers en situation régulière, que les droits politiques ; encore faut-il faire exception des ressortissants communautaires, qui bénéficient du droit de vote aux élections locales. La citoyenneté ne permet donc plus de différencier le national de l'étranger : la plupart des droits qui étaient considérés comme civiques – les fonctions publiques par exemple – sont ouverts aux étrangers ; ces derniers sont donc, pour partie au moins, citoyens. De cette évolution résultent deux caractéristiques de la nouvelle définition de la citoyenneté, qui est tout à la fois éclatée et

23. PICARD (É.), « La notion de citoyenneté », *in* L'Université de tous les savoirs, *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, p. 727.
24. LOCHAK (D.), « La citoyenneté, un concept juridique flou », *in* COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.), dir., *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 180.
25. BEN AÏSSA (M.), « Administration et citoyen », *in* Académie internationale de Droit Constitutionnel, *Douzième session. Le Citoyen et la Constitution. Tunis 1996*, Toulouse 1998, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 12.

tolérante. La citoyenneté est *éclatée* parce qu'elle recouvre des réalités distinctes : les étrangers sont bien titulaires d'une citoyenneté partielle, mais seuls les Français, à condition d'en avoir la capacité juridique, possèdent la plénitude du statut de citoyen. Elle est *tolérante* parce que, les étrangers pouvant être admis à la citoyenneté, la communauté dont la citoyenneté traduit l'existence n'est plus exclusivement nationale, mais autorise des appartenances particulières : on peut être, dans une certaine mesure, citoyen *et* ressortissant d'un pays étranger.

Le contenu même de la citoyenneté tend à être modifié. La participation au pouvoir ne concerne plus seulement le pouvoir politique ; elle se réalise par des formes renouvelées. Le développement de la citoyenneté locale ou de la citoyenneté dans l'entreprise montre que la participation du citoyen trouve désormais à s'exercer dans les lieux concrets et quotidiens de l'exercice du pouvoir. Le développement de la citoyenneté administrative s'insère pleinement dans cette évolution : ainsi que le rappelait Jean Rivero, « *il ne faut pas s'y tromper : pour l'immense majorité des citoyens, le pouvoir, c'est, avant tout, l'administration* »[26] : l'octroi aux administrés de droits de participation au fonctionnement de l'administration apparaît dès lors comme indissociable de leur statut de citoyen. Les formes de cette participation tendent également à être modifiées : la citoyenneté, en tant que statut constitutionnel, se limitait aux formes électorales de participation ; désormais, comme le montre la citoyenneté locale, d'autres formes d'exercice du pouvoir se développent, qui visent à l'instauration d'une « *démocratie continue* »[27].

La citoyenneté administrative constitue l'un des produits de cette évolution : ouverte aux étrangers, qui ont toujours été considérés comme des administrés, elle manifeste, au même titre que la citoyenneté européenne, le passage à une conception plurielle de la citoyenneté ; conférant à ses titulaires des droits de participation étendus et aux formes renouvelées, elle participe à la construction d'une démocratie continue. Elle apporte en outre à la modification de la citoyenneté une dimension spécifique, liée au civisme : la substitution du statut de citoyen à celui d'administré se déroule concomitamment au développement d'un discours selon lequel les administrations et les services publics sont les garants de la cohésion sociale et des conditions d'exercice de la citoyenneté ; la citoyenneté administrative constituerait alors un moyen d'accéder à la citoyenneté politique.

Cette nouvelle définition de la citoyenneté rend possible la requalification de l'administré en citoyen ; elle ne permet cependant, ni de rendre compte de la spécificité de la citoyenneté administrative, ni d'expliquer son articulation avec la citoyenneté politique.

---

26. RIVERO (J.), « Introduction », *in La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit.*, p. 15.
27. ROUSSEAU (D.), dir., *La démocratie continue*, Paris-Bruxelles, 1995, LGDJ-Bruylandt, 165 p.

B. Un rapport ambigu à la citoyenneté politique

Le professeur Truchet, outre qu'il estime injustifiée la comparaison entre le citoyen et l'administré, la juge potentiellement « *dangereuse* »[28]. La comparaison semble pourtant inévitable, et n'est plus sujette à discussion : la loi du 12 avril 2000 reconnaît bien aux administrés la qualité de citoyens ; les dangers relevés par cet auteur n'ont pas pour autant disparu. Les questions non résolues sont multiples : quel est l'apport concret de cette reconnaissance aux droits des administrés ? le rapport de citoyenneté se substitue-t-il à la relation administrative ? quelles relations entretient la citoyenneté administrative avec la citoyenneté politique ? Ces questions sans réponse – et que les auteurs de la loi du 12 avril 2000 ne semblent s'être posées que pour mieux les écarter[29] – sont pourtant cruciales ; leur approfondissement montre que la relation administrative revêt un caractère spécifique.

1. La citoyenneté administrative, figure intégrative ?

La citoyenneté administrative semble bien intégrer la relation administrative dans toutes ses dimensions : Jacques Chevallier souligne à cet égard que la figure de « *l'administré-citoyen* » apparue au milieu des années 1990 est une «*figure intégrative puisqu'elle tend à absorber et à dépasser, en les intégrant, les figures précédentes* »[30] ; administré et citoyen seraient ainsi « *dans un rapport paradigmatique de substitution* »[31]. L'ensemble des relations spécifiques – assujetti, administré, usager, client – et les situations juridiques qu'elles recouvrent seraient ainsi absorbées par la figure nouvelle du citoyen. Le recours au citoyen constituerait un principe apportant une cohérence aux mesures successives d'amélioration de la relation administrative, depuis l'instauration du Médiateur en 1973 jusqu'à la loi du 12 avril 2000 ; plus encore, il permettrait la refondation de la relation administrative : l'ensemble des droits de l'administré ou de l'usager pourraient ainsi être relus à travers le prisme de la citoyenneté. L'administré n'est plus assujetti à l'administration, il en est le citoyen. La citoyenneté administrative constituerait ainsi l'équivalent, s'agissant de l'administration, de la « citoyenneté dans l'entreprise » dont la loi Auroux avait posé les linéaments en 1982 : les administrés sont appelés à participer au fonctionnement de l'administration ; ils puissent à son égard d'un statut juridique protecteur, concernant notamment la procédure administrative non contentieuse.

Cette analyse permet de rendre compte du discours politique et administratif qui a donné lieu au développement, depuis une dizaine d'années, de la figure du citoyen, placée au centre de l'action administrative ; elle présente en outre l'avantage de donner une cohérence

28. TRUCHET (D.), *loc. cit.*
29. *Cf.* LEDOUX (C.), intervention lors de l'examen par la Commission des lois de l'Assemblée nationale du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, 19 mai 1999.
30. CHEVALLIER (J.), « *La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)* », *D.*, 2000, p. 578.
31. *Ibid*.

nouvelle à un statut de l'administré toujours plus éclaté. Elle soulève cependant une série de difficultés qui, au regard de l'histoire de la notion juridique de citoyenneté, semblent difficiles à dépasser.

Substituer le citoyen à l'administré suppose, en premier lieu, d'adopter une conception résolument individualiste de la citoyenneté, à laquelle les transformations de la notion, en France, n'ont pas encore donné lieu. L'administré est certes celui qui est soumis aux normes administratives, mais aussi, lorsqu'il est usager, « *celui qui entre en contact avec l'administration pour recevoir à titre principal une prestation* »[32]. Bon nombre des droits qu'il possède et qui ont été renforcés depuis vingt-cinq ans lui appartiennent en tant qu'individu, c'est-à-dire pour la défense de ses intérêts privés face à l'administration : des droits consacrés à la défense d'un intérêt individuel ou garantissant le respect de la personne humaine seraient ainsi considérés comme droits de citoyenneté. Les droits procéduraux par exemple, qu'il s'agisse de la procédure administrative contentieuse ou non contentieuse, seraient considérés comme droits du citoyen, et non plus de la personne ou de l'individu ; il en irait de même de l'exercice de libertés individuelles par la personne en relation avec l'administration. Une telle conception est tout à fait logique au Royaume-Uni, eu égard à la construction historique de la citoyenneté qu'a développée ce pays, en accord avec la philosophie politique libérale : les administrés peuvent sans difficulté y être qualifiés de citoyens, comme le fait la Charte adoptée en 1992. Elle est cependant peu compatible avec le processus d'élaboration du droit public français et de la citoyenneté en particulier, qui a constamment tenté de différencier les droits de l'homme et les droits du citoyen.

Plus encore, considérer que la figure du citoyen se substitue à celle de l'administré porterait atteinte à l'idée même de citoyenneté. Dans la doctrine classique, l'administré est, on l'a rappelé, *l'envers* du citoyen, il est celui dont la soumission à l'administration est la condition, même fictive, de l'existence de la souveraineté et donc de la citoyenneté : pour qu'il y ait citoyenneté, il faut que l'on distingue en la personne du citoyen entre le titulaire de la souveraineté et celui qui est soumis au pouvoir ; sans cette distinction, il n'y aurait plus ni souveraineté ni qualité de citoyen, c'est-à-dire participation à l'exercice du pouvoir souverain. La substitution de la figure du citoyen à celle de l'administré apparaît à ce titre contraire à la conception française de la citoyenneté telle qu'elle demeure en vigueur. La citoyenneté administrative ne saurait donc, à nos yeux, être considérée comme une figure intégrative ; elle n'en est pas moins une réalité dont l'articulation avec la citoyenneté politique doit être recherchée.

2. La citoyenneté administrative, prolongement de la citoyenneté politique ?

S'il est difficile de considérer que le citoyen se substitue à l'administré comme sujet de la relation administrative, il est cependant possible de considérer que les droits du citoyen trouvent un prolongement dans la relation administrative. La citoyenneté comporterait ainsi

32. DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *op. cit.*, p. 21.

une dimension administrative et la relation administrative une dimension civique. Trois indices laissent penser qu'une telle interprétation est plausible.

Le développement de formes nouvelles de participation à l'action administrative traduit tout d'abord la prise en compte de l'administration comme lieu de l'exercice du pouvoir : les citoyens acquièrent le droit de participer à la décision administrative, ou du moins à la délibération qui permet de révéler l'intérêt général. Le développement de ce droit de participation est aussi le résultat d'une « *crise de l'autorité* » plus générale, qui entraîne le « *développement de la direction juridique non autoritaire des conduites* »[33], privilégiant la discussion dans l'élaboration des décisions.

L'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, auquel les réformes récentes de la relation administrative font constamment référence, affirme en outre que « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Liée à l'origine au développement du droit de la responsabilité administrative, cette disposition du bloc de constitutionnalité est désormais invoquée pour affirmer que l'administration doit « *rendre des comptes* » aux citoyens[34] ; ces derniers ne sont en effet pas seulement les destinataires de son action, en tant qu'administrés, mais aussi ses « commanditaires », à un double titre. L'administration tient en effet sa légitimité de sa soumission au pouvoir politique, lui-même issu du processus électif : les citoyens sont, en dernière instance, à la source de la légitimité de son action. Lorsque l'administré est usager, une seconde dimension intervient : le service public n'existe que pour la satisfaction de ses usagers[35].

Parallèlement, considérer l'administré comme citoyen est indissociable de l'idée selon laquelle l'administration et les services publics constituent un moyen privilégié de maintien de la cohésion sociale. Ce discours, dont on retrouve trace dans nombre de textes récents, recouvre une double réalité : la relation administrative constitue un moyen d'accéder à la citoyenneté ; l'administration doit offrir aux citoyens les moyens d'exercer leur citoyenneté. Développée de façon approfondie dans le cadre des services d'intérêt général et plus encore du service universel, la première interprétation fait de l'utilisation des services publics et, plus généralement, des prestations administratives, le moyen de rendre visible l'intégration des individus à la communauté politique : c'est l'usage d'un *bien public* qui révèle la citoyenneté. La seconde interprétation, que l'on trouve par exemple développée dans la loi relative à la lutte contre les exclusions, est différente : les administrations doivent fournir aux citoyens les

33. AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP* 1982, p. 292 et 287. Pour des développements plus récents, *Cf.* également BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), « L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ? », *RISA* 1993, vol. 59, p. 623-667, et CHEVALLIER (J.), « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *RA* 1997, n° 301, p. 43-53 et « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, p. 659-690.

34. CHEVALLIER (J.), in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF 1993, p. 180.

35. Ce qui signifie qu'il est «*au service du public* ». VEDEL (G.), « Rapport général des travaux des commissions», in *Le Service public industriel et commercial dans la société française d'aujourd'hui*, Colloque des 21-23 mai 1980, *Le Monde - Dossiers et documents*, supplément d'octobre 1980.

moyens d'exercer leur citoyenneté, par exemple en leur apportant un accès rapide et clair à la règle de droit. Ces deux significations convergent et se traduisent notamment par l'affirmation d'un droit d'accès à l'activité administrative.

Considérer la relation administrative comme un moyen d'accéder à la citoyenneté n'est d'ailleurs pas une innovation : lorsque Duguit présentait l'État comme une « *coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants* »[36] et les services publics comme contribuant à l'approfondissement de l'interdépendance sociale, il supposait bien que la relation administrative dépassait la seule fourniture de prestation. L'idée est aussi très proche de la fonction que Maurice Hauriou conférait aux services publics, lorsqu'il les décrivait comme « *des corps intermédiaires entre le gouvernement central et les citoyens* » ou « *entre les citoyens et la loi* » ; il explicitait cette fonction en ajoutant que « *l'un des principaux services qu'ils peuvent rendre est justement de faciliter la connaissance et l'exécution volontaire des lois, tout au moins des lois du droit public ; ils jouent ainsi le rôle d'*hommes d'affaires *pour la vie publique et administrative* »[37].

Prolongement de la citoyenneté politique, la citoyenneté administrative apporterait donc une nouvelle dimension à la relation administrative : à côté de ses droits d'administré, d'usager ou de personne, l'individu en relation avec l'administration disposerait de droits de citoyen.

§ 3. Esquisse d'une définition de la citoyenneté administrative

Considérer la citoyenneté de l'administré comme le prolongement de la citoyenneté politique rend cependant difficile la distinction entre les droits que l'individu détient, à l'égard de l'administration, en qualité de citoyen et ceux qu'il possède à un autre titre, administré ou usager en particulier ; par ailleurs, la notion d'administration doit être elle aussi clarifiée.

Cette dimension nouvelle de la relation administrative emporte des conséquences sur la notion même d'administration. En considérant que la citoyenneté administrative est le prolongement de la citoyenneté politique, on est amené à adopter une conception très extensive de la notion d'autorité administrative ; la réorientation de la réforme administrative et certaines dispositions de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration y incitent fortement. Le passage dans le vocabulaire administratif de l'administré au citoyen a été concomitant à la transformation de la politique de « modernisation administrative » en « réforme de l'État » : c'est l'ensemble des organes de l'État qui se trouvent touchés par la nécessité de prolonger les droits du citoyens à la situation d'administré ; le titre premier de la loi du 12 avril 2000 traduit bien cette inflexion, lorsqu'il traite du droit d'accès à un droit simple et accessible, c'est-à-dire codifié, ce qui se traduit par

36. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome 2 : *La théorie générale de l'Etat*, Paris 1928, De Boscard, p. 59.
37. HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey 1921, 10e éd., p. 2 et 3.

des obligations incombant certes aux autorités administratives au sens traditionnel du terme, mais aussi au Parlement et au Gouvernement. Quant aux autorités administratives, il s'agit de l'ensemble des gestionnaires, publics ou privés, de services publics administratifs[38], à l'exclusion des services publics industriels et commerciaux, gouvernés par un corps de règles où domine le droit privé.

La question qui se pose alors est de savoir ce qui permet d'identifier, dans le statut de l'individu à l'égard des autorités administratives, les droits qui découlent de la qualité de citoyen, ce qui équivaut à effectuer un partage, dans le statut de l'administré, entre les droits de l'homme et les droits du citoyen. Ce partage semble d'autant plus difficile à effectuer qu'il va à l'encontre des tentatives, en France et à l'étranger, de constituer un statut de l'administré, c'est-à-dire justement de donner une signification unitaire à des droits auparavant épars. Une notion telle que la démocratie sanitaire, consacrée par la loi du 4 mars 2002, a exactement cette ambition : constituer un corpus global des droits et obligations que détiennent les patients à l'égard du système de santé, quelle que soit la qualité qui fonde ces droits – personne, usager, citoyen. Pourtant, une telle démarcation n'est pas en elle-même impossible : personne ne conteste par exemple que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comprend des dispositions de nature différente, qui s'adressent à des catégories juridiques distinctes. Serait-il donc impossible d'envisager qu'il puisse en aller de même à propos du statut de l'administré ? Le recours à un éclairage historique est ici indispensable. Analysant la notion de citoyen et recherchant ce qui différenciait les droits de l'homme et les droits du citoyen, Adhémar Esmein estimait, à propos du droit de pétition, que ce droit pouvait être considéré comme civique lorsqu'il était exercé dans le but de défendre une mesure d'intérêt général, mais comme un droit de l'individu s'il visait uniquement à protéger une liberté individuelle[39] ; il justifiait le recours à cette distinction par le fait que les droits du citoyen ne peuvent exister que par rapport à un projet et une volonté collectifs, incompatibles avec la poursuite d'intérêts individuels. Cette démarche intellectuelle a toujours été poursuivie par la doctrine lorsqu'il s'agissait, en l'absence de précision textuelle, de différencier droits de l'homme et droit du citoyen. Malgré les inflexions subies par la notion de citoyenneté, cette distinction demeure en grande partie pertinente.

Suivant cette ligne de partage, trois types de droits peuvent être considérés comme appartenant au citoyen dans ses relations avec l'administration. En premier lieu, les droits du citoyen sont ceux qui, conformément à la définition de la citoyenneté, font participer l'individu à l'exercice du pouvoir administratif : les droits de participation, pourvu qu'ils associent réellement l'administré au pouvoir administratif, peuvent être considérés comme la conséquence de la qualité de citoyen. Si la citoyenneté administrative signifie aussi que

38. Les services publics industriels et commerciaux ne sont en effet pas concernés par l'extension de la citoyenneté administrative. On peut d'ailleurs trouver illogique cette exclusion, au regard du droit communautaire, pour lequel les services d'intérêt général, même économiques, contribuent à la cohésion communautaire.
39. ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*, 3e éd., Sirey 1903, p. 389.

l'administration doit donner au citoyen les moyens d'exercer sa citoyenneté, devront être, en second lieu, considérés comme droits du citoyen les droits qui permettent à l'administré d'exercer sa citoyenneté, c'est-à-dire principalement le droit d'accès à l'administration et au droit. Enfin, le fait que l'administré soit de la sorte considéré comme citoyen lui confère un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration : par la transparence administrative, mais aussi par un ensemble de droits traduisant de façon concrète l'obligation de rendre des comptes aux citoyens qui pèse désormais sur les autorités administratives.

C'est donc d'abord par une interrogation sur la notion de citoyenneté et son évolution que commencera ce travail : ce sera l'occasion de remettre partiellement en cause l'idée communément admise d'une frontière étanche entre citoyen et administré que le droit positif contemporain aurait consacrée. Cette permettra de constater que la notion de citoyenneté a profondément évolué : si elle manifeste toujours l'intégration des individus à la communauté politique et se traduit par l'octroi aux citoyens de droits de participer à l'exercice du pouvoir, elle autorise la prise en compte des appartenances particulières et concrètes des individus, en même temps qu'elle intègre de nouvelles formes plus actives de participation (*Première partie*).

Cette définition renouvelée de la citoyenneté permet de considérer sous un aspect nouveau une série de droits dont sont titulaires les administrés : ceux-ci bénéficient, en tant que citoyens, d'un droit de participer au pouvoir administratif, mais aussi d'accéder, par la relation administrative, aux conditions d'exercice de la citoyenneté. (*Deuxième partie*).

On pourrait dès lors être tenté de considérer que, par delà ces droits de citoyenneté, c'est l'ensemble du statut de l'administré qui se trouve transformé en statut du citoyen. La constitution d'un statut du citoyen administratif est une réalité, quoiqu'imparfaite, dans nombre de pays ; la France a tenté, à plusieurs reprises, de suivre cette voie, mais les échecs auxquels ces démarches se sont heurtées montrent les difficultés de considérer l'administré comme citoyen *de* l'administration (*Troisième partie*).

PREMIÈRE PARTIE : CITOYENNETÉ ET RELATION ADMINISTRATIVE

Bien que le terme citoyen soit d'usage ancien[1], celui de citoyenneté n'est apparu dans le vocabulaire juridique que dans les années 1930[2]. La doctrine lui a cependant consacré des développements spécifiques dès le début du XIX^e^ siècle, sans parvenir toutefois à dégager une définition clairement identifiée : Maurice Hauriou par exemple[3], à la suite de Firmin Laferrière et, plus loin, des révolutionnaires, estime que la qualité de citoyen englobe l'ensemble des activités de l'individu ; plus récemment, Jacques Robert, alors membre du Conseil constitutionnel[4], explique que l'individu n'est citoyen que lorsqu'il est appelé à être représenté par des organes politiques. Un fil conducteur transcende pourtant ces oppositions : la citoyenneté est d'abord une *qualité* qui manifeste *l'appartenance* à une communauté ; cette appartenance entraîne ou se manifeste par la jouissance de *droits spécifiques*.

La relation administrative, quant à elle, est demeurée relativement stable : certes, le domaine de l'action administrative s'est considérablement étendu au cours du XX^e^ siècle, mais la nature de la relation administrative ne s'en est pas trouvée fondamentalement modifiée : l'administré demeure l'objet de l'action administrative ; à ce titre, il est soumis aux règles administratives et bénéficie des droits qu'elles lui octroient. Pourtant, les notions de citoyen et d'administré n'ont cessé d'entretenir des relations étroites.

Au XIX^e^ siècle, l'administré et le citoyen sont vus comme les deux faces d'une même personne juridique, à un double titre. Conformément à la théorie rousseauiste dont la trace se retrouve dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en accédant à la majorité politique, *l'homme*, dans toutes ses dimensions, accède au rang de *citoyen* : l'acquisition de la qualité de citoyen transcende et dépasse l'ensemble des autres qualités de l'individu, y compris celle d'administré, qui lui sont désormais subordonnées et vers laquelle elles sont orientées. Par ailleurs, la relation qu'entretiennent citoyenneté et souveraineté montre que l'administré doit être juridiquement identifié au citoyen : la souveraineté suppose qu'existe un destinataire du pouvoir souverain : c'est la fonction que remplit l'administré.

La notion de citoyenneté va cependant profondément évoluer au cours de la première moitié du XX^e^ siècle. L'extension de ses titulaires entraîne une rétraction progressive de la

1. Pour un rappel de l'histoire de la notion de citoyen, *Cf.* par ex. LEFEBVRE-TEILLARD (A.), « Citoyen », *Droits* 1993, n. 17, p. 33-42.
2. Le terme « citoyenneté » est un néologisme (et un anglicisme) forgé en 1876, si l'on en croit le dictionnaire Littré, pour désigner la qualité de citoyen. Il n'apparaît toutefois dans le vocabulaire juridique qu'à partir des années 1930, à l'occasion de l'étude de la situation des indigènes des colonies françaises, et de la spécificité de leur statut à l'égard des « Français d'origine ». *Cf.* par exemple LAZARD (C.), *L'accession des indigènes algériens à la citoyenneté française*, Librairie technique et économique, 1938, 138 p. et LAMPUÉ (P.), *La citoyenneté de l'union française*, LGDJ 1950, 34 p. Le premier usage dans un ouvrage général est dû à Julien Laferrière (LAFERRIÈRE (J.), *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris 1947, Domat-Montchrestien, 2e éd., p. 469) ; il sert à désigner la citoyenneté de l'union française .
3. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd., p. 101.
4. ROBERT (J.), préface à KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. III.

notion sur les droits politiques, la catégorie des droits civiques perdant progressivement son contenu, à mesure qu'augmentent les titulaires de ces droits. Il apparaît en effet impossible de conserver une définition de la citoyenneté comme manifestant le rattachement des individus à la communauté nationale, alors que les droits qui étaient considérés comme appartenant exclusivement aux citoyens français sont progressivement ouverts aux étrangers. La citoyenneté continuant à signifier l'intégration à la communauté nationale, c'est la catégorie des droits civiques qui se trouve vidée de son contenu. Parallèlement, la situation de l'administré subit de profondes évolutions, en particulier du fait de l'apparition de la notion d'usager du service public. Éclaté sous en catégories juridiques distinctes, l'administré ne tient plus ses droits de sa qualité de citoyen, mais des situations concrètes dans lesquelles il est placé à l'égard de l'administration.

La période récente marque une *atténuation des frontières*. L'interpénétration contemporaine des sphères publiques et privées estompe les frontières entre le citoyen et l'individu. La limitation des droits du citoyen aux seuls droits politiques se trouve remise en question au profit d'une redécouverte de l'importance de la participation dans la définition juridique de la citoyenneté ; dans le même temps, les droits des administrés se renforcent, tout spécialement ceux relatifs à leur association au fonctionnement des services publics : le rapprochement des termes administré et citoyen peut dès lors apparaître naturel.

À une période d'indifférenciation des notions de citoyen et d'administré *(Titre 1)* a ainsi succédé une distinction relativement rigide *(Titre 2)*, séparation à laquelle la convergence de l'évolution des deux notions *(Titre 3)* est actuellement en passe de mettre un terme.

TITRE 1 : L'IDENTIFICATION DU CITOYEN ET DE L'ADMINISTRÉ

C'est avec la substitution de la Nation au Roi comme source de la légitimité que se construit véritablement la notion moderne de citoyenneté. Pourtant, le passage d'un « *État de sujets* » à un « *État de citoyens* »[1] n'entraîne pas, du point de vue du droit public, de construction d'une théorie de la citoyenneté ; la doctrine préfère délimiter les *contours* de la citoyenneté plutôt qu'en définir le contenu[2]. Du fait de l'incertitude du contenu d'une citoyenneté encore en construction, le terme citoyen est également retenu pour qualifier l'individu en relation avec l'État, quels qu'en soient les démembrements, notamment administratifs. Ainsi, celui qui est le plus couramment qualifié d'administré est en même temps considéré comme citoyen.

Cette absence de distinction entre les deux termes soulève un certain nombre de difficultés. Le citoyen est certes essentiellement défini par l'exercice des droits politiques, mais aussi par le statut juridique dont il bénéficie. En assimilant l'administré et le citoyen, la doctrine juridique semble supposer que les contours des deux catégories peuvent être considérés comme équivalents : pourtant, la catégorie des citoyens est restreinte, ne comprenant pas les femmes, alors que ces dernières sont aussi des administrées. En outre, le contenu de la citoyenneté est au XIX^{e} siècle essentiellement défini par référence à la participation au pouvoir : or une telle participation n'est, à de rares exceptions près, pas reconnue aux administrés.

Comment, alors, rendre compte de cette identification ? Certes, on peut considérer que la citoyenneté étant fondamentalement un «*concept contradictoire* »[3], elle peut englober des situations aussi différentes que celles des électeurs et des administrés. On cherchera au contraire à montrer ici que loin d'être contradictoire, l'identification opérée par la doctrine exprime au contraire parfaitement la différenciation des facettes d'une même notion : la citoyenneté politique a pour fonction de marquer l'appartenance impersonnelle à la Nation, et se traduit par la jouissance d'un statut juridique *(chapitre 1)* ; si les administrés apparaissent dépourvus de droits face à l'État administratif *(chapitre 2)*, c'est parce qu'ils sont préalablement réputés avoir participé à l'élaboration de l'ordre juridique collectif et avoir accepté de s'y soumettre, ce qui garantit d'ailleurs l'effectivité de cet ordre.

1. BEAUD (O.), *La puissance de l'État*, Paris 1994, PUF, coll. Léviathan, spéc. p. 108-111.
2. Elle contribue par là à consolider les contours de la communauté dont l'existence est manifestée par la citoyenneté, ce qui se traduit notamment par une promotion du civisme et de l'éducation comme moyen d'accès à la citoyenneté. *Cf.* KINTZLER (C.), *Condorcet, l'instruction publique et la naissance du citoyen*, Paris 1987, Gallimard, coll. Folio.
3. LE PORS (A.), *La citoyenneté*, Paris 1999, PUF, Que sais-je ? n° 665, p. 87.

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION D'UNE CONCEPTION JURIDIQUE DE LA CITOYENNETÉ

La définition de la citoyenneté n'est pas une préoccupation majeure des juristes à l'issue de la Révolution : ils préfèrent, parallèlement à l'adoption du Code civil, se consacrer à l'étude des droits civils. De fait, c'est dans les écrits consacrés au droit ou au code civil que les droits civiques et politiques sont le plus souvent définis, par différenciation : dès le départ, il s'agit de différencier les droits de l'homme et les droits du citoyen, les droits civils, qui seuls font l'objet d'un véritable approfondissement, et les droits civiques. Par ailleurs, l'étude des organes constitutionnels amène la doctrine à s'attacher à l'une des fonctions réservées aux citoyens : le droit de suffrage, qu'il s'agisse de déterminer ceux qui sont titulaires des droits électoraux ou d'en définir la nature.

La citoyenneté est donc définie de façon indirecte ; de ce fait, ses contours demeurent imprécis. Surtout, sa définition oscille constamment entre deux pôles. Soit elle est déterminée en fonction de ses titulaires – c'est d'ailleurs le cas le plus fréquent – : la citoyenneté sera alors l'ensemble des droits appartenant exclusivement à ceux qui sont qualifiés de citoyens ; une telle approche est généralement le fait des auteurs de droit public. Soit la citoyenneté est définie à partir des droits civiques, compris comme droits faisant participer leurs titulaires à l'exercice du pouvoir, quel que soit le niveau de ce dernier.

Cette oscillation perpétuelle entre une détermination de la citoyenneté par ses *sources (Section 1)* et une approche par son *contenu (Section 2)* n'est pas sans conséquences sur la signification qui lui est accordée. La valeur juridique de la citoyenneté classique *(Section 3)* est en effet déterminée par référence à la participation à l'exercice de la souveraineté nationale ; elle n'exclut cependant pas l'émergence d'un statut juridique venant protéger le citoyen.

SECTION 1 : SOURCES

La citoyenneté souffre d'une carence de références normatives. Si l'expression *qualité de citoyen* se rencontre fréquemment à partir de la Révolution française dans les discours politiques et les textes juridiques, elle n'est le plus souvent pas définie : seuls les textes constitutionnels apportent quelques précisions à son propos. C'est donc principalement auprès des Constitutions, éclairées par les interprétations qu'en donnent les auteurs juridiques (tant de droit public que de droit privé), que l'on peut dégager certains éléments de définition de la citoyenneté.

Cette tâche s'avère difficile. Les premières Constitutions révolutionnaires s'attachent à la citoyenneté, non pour définir son contenu, mais pour déterminer ceux qui en sont titulaires : les droits civiques et politiques sont ceux que la Constitution attribue aux individus qu'elle désigne elle-même comme citoyens. La Constitution du 13 décembre 1799 pousse le plus loin

ce type de raisonnement auto-référentiel, qui facilite extraordinairement le travail des juristes : sont citoyens ceux qui sont inscrits sur les registres civiques. Il suffira donc de consulter ces registres pour savoir qui peut être citoyen et bénéficie par conséquent des droits politiques et civiques, sans que ces derniers soient pour autant clairement déterminés. Les listes civiques de la Constitution de l'an VIII ayant été rapidement abandonnées et les Constitutions ultérieures n'apportant plus de précisions sur la détermination de la qualité de citoyen, la doctrine, tout en déplorant cette absence de disposition constitutionnelle, devra rechercher un autre moyen de définir la qualité de citoyen. Inversant la logique des textes révolutionnaires, elle fera alors découler la qualité de citoyen de la possession effective des droits politiques.

Deux approches de la citoyenneté se succèdent donc et se complètent à l'orée du XIX^e^ siècle : dans un premier temps, la citoyenneté est définie comme les droits et obligations attribués par la Constitution à ceux dont elle détermine les *conditions d'accès* à la qualité de citoyen *(§ 1)* ; seront, dans un second temps, définis comme citoyens ceux qui possèdent effectivement les droits ou sont soumis aux obligations civiques *(§ 2)*, les droits et obligations devenant ainsi *antérieurs* dans le raisonnement juridique à l'attribution de la qualité de citoyen.

§ 1. Qui est citoyen ?

Compte tenu de la place centrale de la notion de citoyenneté dans le discours de la Révolution française, sa définition et la détermination des conditions de son exercice constituent un enjeu particulièrement important des Constitutions élaborées à la fin du XVIII^e^ siècle. Tentant une synthèse juridique de la citoyenneté, la doctrine juridique qui suivra ne pourra pourtant que déplorer la très grande imprécision de ces différents textes : le terme citoyen utilisé dans la Déclaration de 1789 est-il le même que celui que l'on retrouve dans les déclarations et les Constitutions ultérieures ? même si tel était le cas, le *contenu* de ses droits varie tant d'une Constitution à l'autre qu'il est impossible de décrire *une* citoyenneté révolutionnaire, sur un plan juridique du moins. Dans cette première période, les sources juridiques de la citoyenneté ne s'attachent qu'à déterminer les *titulaires* d'une citoyenneté conçue comme participation au pouvoir, sans préciser son contenu. Par contraste avec l'imprécision des premiers textes révolutionnaires, la Constitution de l'an VIII semble pouvoir servir de base durable pour définir qui peut revendiquer le titre de citoyen.

A. Le citoyen d'après les Constitutions révolutionnaires

La référence des Constitutions révolutionnaires au citoyen[1] est inséparable de l'idée révolutionnaire de citoyenneté, à un double titre : la *confusion* juridique, qui résulte à la fois

1. Pour une synthèse de l'évolution de la notion de citoyen dans les Constitutions révolutionnaires, *cf.* TROPER (M.), « La notion de citoyen sous la Révolution française », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris 1997, LGDJ, p. 301-322, dont on se séparera cependant ici quant à la définition contemporaine de la citoyenneté qui y est rapportée. Pour une approche plus large, *cf.* LE COUR GRANDMAISON (O.), *Les citoyennetés en Révolution (1789-1794)*, Paris 1992, PUF, coll. Recherches politiques, et WAHNICH (S.), *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris 1997, Albin Michel, 407 p.

de l'hétérogénéité des Constitutions et à l'intérieur de chacune d'entre elles de l'imprécision quasi systématique de la référence au citoyen, est la conséquence d'une mode — existant d'ailleurs avant 1789[2] — consistant à qualifier tout individu, Français ou étranger, homme ou femme, de citoyen[3] ; lorsque le terme est employé avec plus de précision, il rejoint alors la signification révolutionnaire d'un citoyen défini comme celui qui participe à l'expression de la souveraineté. L'emploi du terme citoyen dans les Constitutions révolutionnaires oscille entre ces deux options : *l'universalisme* de la citoyenneté révolutionnaire veut que tous les hommes soient qualifiés de citoyens ; ses *implications pratiques*, c'est-à-dire la participation à l'expression de la souveraineté, justifient qu'elle ne soit réservée qu'à ceux qui sont effectivement jugés *capables* d'exercer ces fonctions[4].

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 opère déjà cette confusion : « *tantôt [elle] appliquait [le terme citoyen] à la généralité des nationaux, et même des ressortissants de l'État, c'est-à-dire à tous ceux qui, étant établis sur son territoire, étaient soumis à son autorité et à son système juridique […] ; tantôt, au contraire, suivant en cela le langage de Rousseau, elle ne désignait sous ce titre que les individus admis à participer à l'exercice de la souveraineté* »[5]. Pour la doctrine en effet l'art. 6 emploie[6], compte tenu de sa référence transparente à Rousseau, le terme de citoyen dans un sens « strict », c'est-à-dire que la citoyenneté au sens de cet article est la participation à l'édiction de la loi et que seuls sont citoyens ceux qui sont appelés à y participer. Mais les autres dispositions de la Déclaration qui emploient le terme citoyen l'utilisent, toujours selon la majorité de la doctrine du XIX^e^ siècle, comme un synonyme d'*homme*[7], à telle enseigne que les deux termes peuvent se trouver réunis dans un même article[8].

Cette interprétation différenciée de la Déclaration semble conforme à la Constitution du 3 septembre 1791, qui la reprend d'ailleurs dans son préambule. La Constitution rédigée par Sieyès opère en effet une distinction bien connue entre citoyens actifs et citoyens « passifs », bien que ce dernier terme ne soit pas présent dans le texte de la Constitution[9]. Il s'agit de

---

2. *Cf.* les commentaires de Rousseau sur les usages impropres du terme citoyen (ROUSSEAU (J.-J.), *Du Contrat social* [Genève 1762], Paris 1992, Garnier-Flammarion, p. 40, en note).
3. C'est-à-dire d'*égal*. *Cf.* WAHNICH (S.), *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris 1997, Albin Michel, 407 p., qui montre précisément les limites de cet universalisme *verbal* de la citoyenneté.
4. Sur le débat juridique relatif à l'interprétation universaliste ou particulariste de la Déclaration de 1789, crucial pour la différenciation des droits de l'homme de ceux du citoyen, *Cf.* la discussion entre Georges Gusdorf et Simone Goyard-Fabre reproduite au n° 8 (1988) de la revue *Droits* (GUSDORF (G.), « La France, pays des droits de l'homme… », p. 23-31 ; GOYARD-FABRE (S.), « La déclaration des droits ou le devoir d'humanité : une philosophie de l'espérance », p. 41-54), et les remarques de Stéphane Rials sur cette discussion (« L'universel et le particulier : l'homme, le citoyen et la "civilisation" du droit naturel », *in* RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette 1988, Pluriel, p. 350-354). On reviendra plus loin sur les débats doctrinaux relatifs à la *valeur* de que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen attribue aux droits et fonctions qu'elle décrit. *Cf. infra*, p. 54 et s.
5. LAFERRIÈRE (J.), *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris 1947, Domat-Montchrestien, 2e éd., p. 469.
6. « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation* ».
7. art. 13 et 14.
8. Art. 7 : « *Nul* homme *ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout* citoyen *appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance* ».
9. Sieyès reprenait l'idée qu'il avait développée en juillet 1789, dans les termes suivants : « *La différence [entre droits naturels et civils d'une part, droits politiques de l'autre] consiste en ce que les droits naturels*

concilier la sauvegarde de l'universalité de la citoyenneté révolutionnaire avec la nécessité de réserver les droits politiques à ceux qui, selon des critères préétablis, seront qualifiés de citoyens[10]. Mais ce n'est pas tant cette conception inégalitaire de la citoyenneté qui appelle des remarques que l'interprétation qu'en fera la doctrine postérieure. Au regard des Constitutions ultérieures, et surtout de celle de l'an VIII sur laquelle se focalisent la plupart des auteurs, on aurait pu s'attendre à ce que ces derniers interprètent la Constitution de 1791 sur le même mode que la Déclaration : l'emploi du terme citoyen (au sens de *citoyen passif*) est une impropriété de langage, seuls les citoyens actifs peuvent véritablement revendiquer cette qualité. Or il n'en est rien : de Firmin Laferrière à Léon Duguit, tous considèrent que sous l'empire de la Constitution de 1791 les termes de Citoyen et de Français sont équivalents, et que, par conséquent, « *on est appelé Citoyen français parce qu'on est Français* »[11]. Cette réaction de la doctrine est surtout remarquable par les conséquences qui en sont tirées : la qualité de citoyen est disjointe des droits civiques et politiques ; l'attribution de la qualité de citoyen entraîne seulement la possession des droits *civils*, elle n'a aucune conséquence sur la jouissance des droits politiques, ces derniers ne concernant que les citoyens-électeurs c'est-à-dire les citoyens actifs. *« Les droits du citoyen ne sont pas ce que*

---

et civils sont pour *le maintien et le développement desquels la société s'est formée ; et les droits politiques sont ceux* par *lesquels la société se forme. Il vaut mieux, pour la clarté du langage, appeler les premiers, droits* passifs*, et les seconds, droits* actifs*.*
Tous les habitants d'un pays doivent y jouir des droits de citoyen passif *: tous ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté, etc. mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics ; tous ne sont pas citoyens* actifs*. Les femmes, du moins dans l'état actuel, les enfans, les étrangers, ceux encore qui ne contribueroient en rien à soutenir l'établissement public, ne doivent point influer activement sur la chose publique.*
Tous peuvent jouir des avantages de la société ; mais ceux-là seuls qui contribuent à l'établissement public, sont les véritables actionnaires de la grande entreprise sociale. Eux seuls sont les véritables citoyens actifs, les véritables membres de l'association » (SIEYÈS (E.), *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 20-21 juillet 1789, in RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette 1988, coll. Pluriel, p. 600).

10. La Constitution de 1791 mêlait de façon indistincte nationalité et citoyenneté, même si sa conception de la nationalité (et de la naturalisation) était des plus libérales : « *Art. 2. — Sont citoyens français : — Ceux qui sont nés en France d'un père français ; — Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le Royaume ; — Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique ; — Enfin ceux qui, nés en pays étranger, et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique.*
Art. 3. — Ceux qui, nés hors du Royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le Royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique.
Art. 4. — Le Pouvoir législatif pourra, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique.
Art. 5. — Le serment civique est : Je jure d'être fidèle à la Nation à la loi et au roi et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du Royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 ».
Mais cette conception de la citoyenneté concernait les *citoyens passifs*, le statut des citoyens « actifs » étant réglé par la section 2 du premier chapitre du titre 3 de la Constitution, relative aux Assemblées primaires et à la nomination des électeurs. L'art. 2 de cette section dispose que « *Pour être citoyen actif, il faut : — Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; — Être domicilié dans la ville ou dans le canton déterminé par la loi ; — Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ; — N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire serviteur à gages ; — Être inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ; — Avoir prêté le serment civique* ».

11. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques et de la qualité de Citoyen français, dans leurs rapports avec les lois constitutionnelles et civiles, depuis 1789 jusqu'à ce jour », *Revue de droit français et étranger*, 1849, p. 842. Voir également LAFERRIÈRE (J.), *Manuel de Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 469.

nous appelons aujourd'hui les droits politiques, mais plutôt ce qu'on appelle parfois les droits civiques. La Constitution de 1791 les appelait droits civils (tit. I). Ce sont les droits naturels de l'individu en tant qu'ils sont reconnus et garantis par l'État »[12]. La notion de *nationalité* n'étant pas encore apparue — elle n'est introduite en droit public qu'à l'occasion de la réforme des conditions d'accès à la qualité de Français en 1889[13] —, elle se trouve à ce stade remplacée par celle de citoyenneté, entraînant une confusion entre la qualité de Français et celle de citoyen.

Le terme citoyen ne trouve un sens plus précis qu'avec les textes suivants, en deux temps. La Constitution de 1793 commence par étendre à tous les citoyens (au sens large de la Constitution de 1791) les attributs qui étaient réservés aux seuls citoyens actifs. Puis la Constitution de 1795 clôture l'évolution, en ne donnant le titre de citoyen qu'à ceux qui étaient qualifiés de citoyens actifs en 1791.

Deux remarques doivent être effectuées sur « *cette œuvre inexécutable* »[14] qu'est la Constitution du 24 juin 1793. Elle est tout d'abord la seule à prévoir explicitement que la qualité de citoyen peut être attribuée à des étrangers[15], sans pour autant que ceux-ci deviennent Français : il y a donc disjonction, contrairement à la Déclaration de 1789 et à la Constitution de 1791, entre la qualité de citoyen et celle de ressortissant de l'État. En second lieu, les droits civiques qu'elle attribue sont cohérents avec la conception théorique et républicaine de la citoyenneté : la participation au pouvoir se fait par « *le* droit civique *dans sa plus haute expression, la* souveraineté législative *!* »[16]. L'utopie de l'attribution universelle de la citoyenneté comme exercice direct du pouvoir montre cependant rapidement ses limites.

La Constitution de 1795 revient à une « *conception plus juste* »[17] de la qualité de citoyen, en ne qualifiant de citoyens que ceux qui peuvent être appelés à participer effectivement (mais pas forcément directement) à l'exercice du pouvoir. Après avoir affirmé que « *l'universalité des citoyens français est le souverain* »[18], elle précise les conditions (notamment de contributions) suivant lesquelles un Français pourrait devenir citoyen[19]. L'idée fondamentale est que les droits politiques ne peuvent appartenir aux et être exercés que « *par les membres de la société qui peuvent être présumés avoir la capacité nécessaire* »[20], la qualité de

12. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome III : *Théorie générale de l'État (fin)*, Paris 1930, De Boccard, 3e éd., p. 625.
13. *Cf. infra*, p.90.
14. LAFERRIÈRE (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 4e éd., Paris 1854, Cotillon, p. 79.
15. « *art. 4. — tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; — tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année — Y vit de son travail — Ou acquiert une propriété — Ou épouse une Française — Ou adopte un enfant — Ou nourrit un vieillard ; Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité — Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français* ».
16. LAFERRIÈRE (F.), *Cours…, op. cit.,* p. 79.
17. MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris 1812, Garnery, V° *Français*. L'article « appartient à M. L. G., procureur-général de la cour impériale de… ».
18. art. 2.
19. Constitution du 22 août 1795 — Titre II : *État politique des citoyens.* « *Art. 8. — Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français* ».
20. LAFERRIÈRE (F.), *Cours…, op. cit.,* p. 42.

Français étant désormais à la fois nécessaire et insuffisante. La Constitution de l'an III « *avait donc établi une distinction fondamentale entre la simple qualité de* Français *et celle de* Citoyen*; elle avait détruit la confusion de l'Acte de 1793 ; elle n'avait pas reproduit la qualification générale de* Citoyen français*, qu'employait la Constitution de 1791, sans y attacher de sens politique, et elle a considéré comme* citoyens *ceux seulement que l'Assemblée constituante qualifiait de* citoyens actifs », et F. Laferrière ajoute qu'« *en cela, elle a fixé avec justesse le sens réel et politique du mot* Citoyen »[21]. Les conditions fixées, notamment le paiement d'un « *contribution directe, foncière ou personnelle* », importent moins que le principe même qu'introduit la Constitution de l'an III : les citoyens sont désormais ceux que la Constitution décide de qualifier tels, et les droits politiques sont ceux qu'elle leur attribue, indépendamment de leur nature et de leur contenu. La Constitution de l'an VIII poussera ce raisonnement à son terme, en supprimant simplement la condition contributive qui entachait le texte de Sieyès et Boissy d'Anglas d'un soupçon de dérive aristocratique.

B. La Constitution de l'an VIII

La Constitution du 13 décembre 1799 n'a rien de véritablement original par rapport à celle de 1795, du moins en ce qui concerne la définition du citoyen. Son article 2, qui indique que « *Tout homme né et résidant en France qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal, et qui a demeuré depuis pendant un an sur le territoire de la République, est citoyen français* », ne fait que reprendre l'article 8 de la Constitution du 5 fructidor an III, selon lequel « *Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français* ». Pourtant, la doctrine du XIX^{e} siècle accordera une importance capitale à ces dispositions, pour des raisons très diverses : elle clôture le processus révolutionnaire ; il s'agit de la dernière Constitution fixant avec précision les conditions d'obtention de la qualité de citoyen ; c'est sous son empire que le Code civil sera rédigé.

Le titre sous lequel sont placées les dispositions relatives à *l'accession* à la citoyenneté n'est pas indifférent : il traite de «l'exercice *des droits de cité* ». L'ordre de ce titre est également révélateur : les articles 2 à 6 concernent l'obtention (et la perte) de la qualité de citoyen, les articles 7 à 14 précisent les droits de cité proprement dits, qui sont d'ailleurs exclusivement des droits électoraux. L'exercice des droits de cité est donc la *conséquence* de l'attribution constitutionnelle de la qualité de citoyen, qui est effectuée selon des règles déterminées par ce texte. Le système (complexe et très indirect) de la participation des citoyens au suffrage n'appelle pas ici de commentaires particuliers[22], au contraire des

21. *Ibid*., p. 80.
22. L'intervention des citoyens « originaires » se limite à la désignation d'une liste de confiance, dont les membres interviendront pour élire à leur tour des candidats aux fonctions publiques. La participation au pouvoir, élément de la définition de la citoyenneté, est donc pour le moins indirecte. *Cf.* l'art. 7 de la Constitution : « *Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leur suffrages ceux*

conditions d'accès à la citoyenneté. Deux séries de remarques doivent être relevées à ce propos. La Constitution de l'an VIII confirme la réduction de la citoyenneté aux seuls Français, et tranche ainsi, au détriment de l'universalisme de la citoyenneté révolutionnaire, en faveur de la jonction entre citoyenneté et nationalité. Mais la qualité de Français — la « *nationalité » française* — n'est pas suffisante pour octroyer celle de citoyen ; encore faut-il remplir des conditions supplémentaires : « *La qualité de* citoyen *[…] n'appartient pas de plein droit à tous les Français, et ne dépend jamais uniquement du hasard de la naissance. D'abord, de ce qu'il est relatif à des* droits politiques *qui, par leur nature, ne sauraient être exercés que par les mâles, il s'ensuit que les femmes, quoique* Françaises*, et jouissant de presque tous les* droits civils*, ne peuvent être, à proprement parler,* citoyennes*. Pour les hommes même, qui sont* Français *par la seule raison qu'ils ont eu le bonheur de naître tels, il leur faut, pour devenir* citoyens*, remplir les conditions établies par l'acte constitutionnel du 22 frimaire an 8. Il est vrai qu'elles sont extrêmement simples à leur égard, et l'art. 2 s'en contente également pour* tous hommes nés et résidans en France *: ils seront* citoyens français*, lorsqu'étant âgés de vingt-un ans accomplis, ils se seront fait inscrire sur le registre civique de leur arrondissement communal, et qu'ils auront demeuré depuis, pendant un an, sur le territoire de l'empire* »[23]. Sont donc citoyens les Français inscrits sur le registre civique, âgés de vingt-deux ans au moins.

Les dispositions de la Constitution de l'an VIII ferment le cycle révolutionnaire en attribuant à la citoyenneté un contenu mesuré. Certes, elles donnent « *à presque tous les Français un moyen général et uniforme d'acquérir la qualité de Citoyen, et [attachent] à cette qualité un droit civique, moins efficace dans son exercice qu'en 1789, mais identique en son objet, celui d'organiser l'*intervention sociale *dans la forme du gouvernement* »[24]. Mais cette précision, dont l'avantage principal est la lisibilité et par suite la simplicité (théorique) d'application, présente l'inconvénient majeur de réduire la citoyenneté à une *procédure* et le statut qu'elle suppose à une *conséquence obligatoire* de l'attribution de la qualité de citoyen. L'absence de détermination postérieure de la qualité de citoyen amènera toutefois à la doctrine à rechercher plus précisément une définition juridique de la substance même de la citoyenneté.

§ 2. Qu'est-ce qu'être citoyen ?

La Constitution de 1799 marquait l'aboutissement le plus achevé des velléités de détermination constitutionnelle de la citoyenneté. Mais l'inapplication de certaines de ses dispositions entraînera très rapidement une modification de la notion même de citoyenneté. Les Constitutions ultérieures ne faisant plus référence au citoyen, sauf de façon indirecte et parcellaire, la doctrine devra opérer un double changement de perspective. Ce n'est plus pour l'essentiel auprès de Constitutions désormais muettes que seront recherchées les éléments de

---

d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre de citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement ».

23. MERLIN, *Répertoire, op.* et *loc. cit.*

24. LAFERRIÈRE (F.), *Cours…, op. cit.*, p. 83.

définitions, mais auprès de textes de droit privé, tout spécialement du Code civil. Outre que ce sont ainsi les auteurs de droit privé qui seront ainsi amenés à effectuer les recherches principales en ce domaine, cette diversification des sources a pour principal effet un changement de perspective : l'objet des recherches et des développements des auteurs n'est plus la détermination des *titulaires* de la citoyenneté, désormais trop imprécise pour être clairement exposée, mais celle du contenu même de la citoyenneté : paradoxalement, c'est donc à partir du moment où la citoyenneté perd de sa précision dans les normes constitutionnelles que la doctrine va déterminer plus précisément son contenu.

A. L'absence de détermination constitutionnelle de la qualité de citoyen

Les registres civiques prévus à l'article 2 de la Constitution de l'an VIII tomberont très rapidement en désuétude. Comme le souligne F. Laferrière, dès avant la Charte de 1814, « *il y a longtemps qu'il n'existe plus de registre civique dans les arrondissements* »[25]. La doctrine, de façon unanime, considère dès lors que « *cette partie de la Constitution a été abrogée par l'usage* »[26], ou même de façon expresse (par l'entrée en vigueur des Constitutions suivantes)[27]. Indépendamment de toute discussion sur la durée de l'application de la Constitution de l'an VIII, cette désuétude des registres civiques entraîne deux conséquences immédiates : il n'est bien évidemment plus nécessaire d'être inscrit sur les registres civiques pour être citoyen, et l'âge de l'accession à la citoyenneté est désormais de vingt et un ans[28].

La réflexion de la doctrine se déplace alors vers la recherche d'une définition de la *qualité de citoyen* : une telle définition est notamment rendue nécessaire par les modalités d'application des droits civiques, tels que la capacité d'être témoin instrumentaire[29]. Or le premier constat est que les Constitutions postérieures à 1799 ne sont d'aucun secours. La Charte du 4 juin 1814 n'emploie le terme de citoyen qu'une seule fois, à son article 11[30], préférant utiliser le terme de *Français*, (que la doctrine considère d'ailleurs comme équivalent, lorsque la Charte traite, dans sa première partie, du « *Droit public des Français* »[31]). La Charte du 14 août 1830, la Constitution du 4 novembre 1848 et celle du 14 janvier 1852 énoncent les *droits garantis aux citoyens*, mais sont muettes sur les conditions

25. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques… », *loc. cit.*, p. 847.
26. SEBIRE, CARTERET, *Encyclopédie du droit ou répertoire raisonné de législation et de jurisprudence*, Paris 1845, Videcoq et Delamotte, t. IV, art. *Citoyen*, n° 15.
27. DEMOLOMBE (C.), *Cours de code Napoléon*, Paris 1869, 4e éd., Durand et Hachette, p. 149.
28. *Cf.* SERRIGNY (D.), *Traité du droit public des Français*, Paris 1846, Joubert, t. 1, p. 173 ; MARCADÉ (V.), *Explication théorique et pratique du Code civil*, Paris 1873, 7e éd., Delamotte, t. 1, n° 126, p. 136, DEMOLOMBE (C.), *op. cit.*, t. 1, n° 143, FUZIER-HERMAN (E.), *Répertoire général alphabétique du droit français*, Paris 1899, art. *Droits civils, civiques et de famille*, n° 105. L'inscription sur les registres étant impossible, la condition d'une année de résidence (d'où les vingt-deux ans) à compter de l'inscription sur les listes civiques tombe avec elle.
29. C'est en effet autour de cette question de la capacité de témoin instrumentaire des actes notariés non testamentaires que se déroulent l'essentiel des débats doctrinaux. *Cf. infra*, p.42.
30. « *Toutes recherches des opinions et votes émis jusqu'à la restauration sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens* ».
31. Intitulé que reprend Serrigny pour traiter des droits civils et politiques des citoyens (SERRIGNY (D.), *op. cit.*). D'ailleurs, le titre VI de l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, intitulé « *Droits des citoyens* », reprend le contenu du titre de la Charte relatif aux droits des Français. Il y a donc, à ce moment, une évidente confusion entre ces deux termes.

d'accès à la citoyenneté[32]. Devant cette absence, une partie très minoritaire de la doctrine considère soit que la notion même de citoyenneté est tombée en désuétude avec les Constitutions qui les portaient, soit, ce qui est presque équivalent, qu'il faut « *attendre qu'une loi ait réglé ce point important de notre législation* »[33] et que, dans cette attente, on doit considérer que les dispositions exigeant la qualité de citoyen sont inopposables[34].

Au lieu de rechercher, ce qui aurait pu paraître logique, les conditions « *résultant de la nature même des choses* »[35], c'est-à-dire de la *nature* de la citoyenneté, en analysant notamment le lien qu'elle entretient à la fois avec la notion de nationalité et avec les droits politiques et civiques, la doctrine, de façon à vrai dire un peu surprenante, affirme que les dispositions de la Constitution de l'an VIII sont toujours en vigueur. Près de cent ans après sa rédaction, une encyclopédie juridique estime encore que « *ce texte n'a jamais été complètement abrogé* »[36]. Plus encore, un député (M. Marschall) ayant à l'occasion de la discussion de la loi du 21 mars 1831[37] proposé de donner « *une nouvelle définition de cet état politique qui fait le citoyen* », cette proposition était rejetée au motif que les dispositions de la Constitution de l'an VIII étaient maintenues en vigueur[38].

Les deux types d'arguments avancés en ce sens paraissent pourtant bien minces, et n'ont pour eux que d'être énoncés par une doctrine pour une fois quasi unanime. L'article 2 de cette Constitution n'aurait tout d'abord pas été formellement abrogé : or « *il est de règle que les lois de droit public, comme celles d'un autre ordre, ne peuvent être abrogées que par des dispositions expresses* »[39] ; ce raisonnement pour le moins contestable compte tenu de la succession de régimes différents voire antagonistes tout au long du XIX^{e} siècle est pourtant maintenu après la réforme de la nationalité en 1889[40], « *qui a voulu ici régulariser et non innover* »[41]. Une autre argumentation consiste à combiner le Code civil et l'art. 2 de la Constitution : l'article 68 de la Charte du 4 juin 1814 maintient expressément en vigueur le Code civil[42] ; or l'art. 7 du Code indique que la qualité de Citoyen « *ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle* » ; rédigé sous l'empire de la

32. En revanche, la Constitution de 1848 détermine, à son article 25, les conditions de l'électorat (« *sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques* »), d'une façon certes imprécise. Les lois constitutionnelles de la IIIe République se contenteront de renvoyer aux lois électorales (art. 1er de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics), comme l'avaient fait les Chartes de 1814 et 1830 (respectivement, art. 35 et 30).
33. TOULLIER (C. B. M.), *Droit civil français*, Paris 1811, Nève, t. 1, n° 258.
34. Ce qui signifie que tout individu (femme, étranger, mineur…) jouit des mêmes droits « civiques » que les anciens citoyens.
35. MARCADÉ (V.), *op. cit*., p. 107.
36. LABORI (F.), *Répertoire encyclopédique du Droit français*, Paris 1891, Gazette du Palais, t. V, art. *Droits politiques*, n° 8.
37. Relative aux élections municipales (DUVERGIER (J.-B.), *Collection des lois*, 1831, p. 136).
38. *Cf.* SEBIRE, CARTERET, *Encyclopédie…*, *op. cit*., n° 7.
39. FUZIER-HERMAN (E.), *loc. cit*., n° 103. Même s'il est répété à l'envi, l'argument confine à la mauvaise foi : à quelques lignes d'intervalle, l'auteur de l'article constate que les dispositions relatives au registre civique, précisées par le même article 2, ont fait l'objet d'une abrogation tacite…
40. Qui concerne pourtant une matière fixée à la fois par le Code civil et par l'art. 3 de la Constitution de l'an VIII.
41. FUZIER-HERMAN (E.), *loc. cit*., *ibid*.
42. « *Le Code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé* ».

Constitution de l'an VIII, cet article faisait par conséquent référence aux dispositions de l'article 2 de ce texte ; il faut donc considérer que ces dispositions restent en vigueur[43].

Le maintien de cette référence à l'article 2 de la Constitution de l'an VIII s'accompagne toutefois d'une éviction d'une partie de son contenu. La disparition du registre civique est en effet confirmée sans pour autant être absolue : le défaut d'inscription sur les registres civiques n'entraîne pas l'impossibilité d'être citoyen, mais « *on n'en doit pas moins réputer non citoyens […] ceux qui, s'ils étaient inscrits de fait sur les registres civiques, seraient réputés ne l'être pas, par la raison qu'ils se trouveraient en état de minorité, de faillite, d'accusation, de contumace, de domesticité ou d'interdiction* »[44].

Pour paradoxale qu'elle puisse paraître, une telle interprétation s'explique aisément : contrairement à ce qui était l'objectif des révolutionnaires, le souci premier de la doctrine n'est plus de déterminer les *titulaires* de la citoyenneté, mais de rechercher quels sont les droits et obligations qui leur sont réservés ; les auteurs passent dès lors outre cette première étape, certes au prix d'un raisonnement juridique parfois un peu rapide, pour s'attacher exclusivement à ce qui fait le citoyen, c'est-à-dire son *statut juridique*.

B. La recherche du contenu de la citoyenneté

Devant le manque de précisions constitutionnelles, la doctrine va rechercher d'autres sources lui permettant de définir la citoyenneté. Cette recherche, effectuée principalement par des auteurs de droit privé, aura pour objet presque exclusif les droits civiques, dont la détermination se trouve directement ou indirectement explicitée dans les codes napoléoniens (au premier chef le code civil, mais également le code de procédure civile et le code pénal), ou dans quelques dispositions non codifiées. Cependant, c'est bien le code civil[45], et plus précisément les débats autour de son article 7, qui va fixer la méthode d'élaboration des droits civiques.

L'article 7 du Code civil, dans sa rédaction originelle, dispose que « *l'exercice des droits civils est indépendant de la qualité de* Citoyen*, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle* », ce que complète l'article 9, qui précise que « *tout individu né en France d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de* Français *[…]* »[46]. Il est donc très clair, à s'en tenir au seul texte, d'une part que les termes *citoyen* et *Français* ne sont pas équivalents, et, d'autre part, que les *droits du citoyen*, qui doivent être définis par la Constitution, sont distincts des *droits civils*. Mais la

43. Ce raisonnement, pour curieux qu'il puisse paraître, n'en est pas moins tenu par la totalité des civilistes (à l'exception de Proudhon et de Toullier) et par une partie des publicistes.
44. MERLIN, *Répertoire, préc.*, 5e éd. 1927, art. *Témoin instrumentaire*. Le répertoire fait référence à un arrêt de la Cour royale de Bourges (19 août 1824, *Journal des Audiences de la Cour de cassation*, 1825, II, p. 62), qui juge que la non-inscription sur les registres civiques résulte d'un défaut de diligence de l'État.
45. C'est dans les commentaires du Code Napoléon que l'on trouve en effet les premiers énoncés structurés du contenu des droits civiques, puis dans les encyclopédies juridiques générales, alors que les encyclopédies ou traités de droit public restent, jusqu'à la moitié du siècle, totalement muets sur le sujet.
46. *Code civil des Français. Edition originale et seule officielle*, Paris, An XII-1804, Imprimerie de la République. Les soulignements sont de l'original.

description de ce que sont ces droits ne se trouve nulle part dans le Code ; il faut donc, pour tenter de cerner ce qu'ils recouvrent, se référer aux travaux préparatoires.

Ceux-ci ne sont à première vue pas d'un grand secours. Dès le premier projet du Gouvernement[47], ce qui deviendra l'article 7 est présent dans sa forme définitive. Lorsque le projet est présenté pour avis au Tribunal de cassation, celui-ci ne discute même pas cet article[48]. Seul l'exposé des motifs, par le tribun Gary, développe quelque peu la conception des rédacteurs du Code civil : les « *droits politiques […] sont réglés et assignés par la Constitution, ils forment le droit de cité, que les romains appelaient le* jus civitatis *; ils composent la liberté politique et constituent le citoyen, en prenant ce mot dans son acception stricte et rigoureuse […]. La jouissance des droits politiques suppose celle des droits civils ; mais la jouissance des droits civils ne suppose pas celle des droits politiques : ainsi on ne peut pas être citoyen en France sans être Français, mais on peut être Français sans être citoyen en France* »[49]. L'idée fondamentale qui préside à la rédaction de cet article est donc bien la nécessité d'une clarification, après la « confusion » engendrée tout à la fois par l'usage impropre du terme de citoyen sous la monarchie, mais aussi (surtout ?) par l'extension inconsidérée des titulaires des droits civiques opérée par la Constitution de 1793. C'est le motif qui est d'ailleurs explicitement présenté devant le Conseil d'État : « *cet article est nécessaire, parce que la législation ancienne confondait les droits civils avec les droits politiques, et attachait aux mêmes conditions l'exercice des uns et des autres* »[50].

Pourtant, la clarification opérée par l'article 7 est loin d'être évidente, à la fois dans la lettre du texte et dans l'esprit de ses rédacteurs. D'une part en effet, les dispositions qui suivent immédiatement cet article viennent en partie le contredire : si les droits civils n'appartiennent effectivement par principe qu'aux seuls Français, l'article 12 du projet (art. 9 du Code) prévoit, par un système certes complexe, la possibilité pour un étranger d'acquérir les droits politiques « *par une déclaration de se fixer en France sans l'aveu du gouvernement et par une résidence de dix ans. La Constitution sera facile et débonnaire à cet excès pour les droits constitutionnels qui lui appartiennent* »[51]. Il est donc en soi possible d'être citoyen sans jouir des droits civils et donc d'être étranger et citoyen à la fois, si l'on rapporte la preuve d'un domicile de 10 ans, même non enregistré, sur le territoire national. La qualité de citoyen est effectivement distincte de celle de Français, et contrairement à l'interprétation qu'en donnent par ailleurs les auteurs eux-mêmes du Code, ce n'est pas forcément chez les seuls Français que se trouvent les citoyens. D'autre part, la confusion s'installe chez les auteurs du Code, qui utilisent parfois le terme citoyen dans un sens distinct de celui de Français, et parfois dans un sens équivalent. C'est ainsi que lors de la discussion devant le Tribunat, un

47. Séance du 24 thermidor an VIII (FENET (A.), *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Paris 1836, 2e éd., Videcoq, t. 2, p. 9).
48. FENET (A.), *Recueil…, op. cit.*, t. 2, p. 421.
49. *Présentation au Corps législatif*, 11 frimaire an X (2 décembre 1801), FENET (A.), *op. cit.*, tome 7, p. 138-139.
50. « *L'article est adopté* ». (intervention de Tronchet). Ce sont les seuls mots de discussion de l'article 7 devant le Conseil d'État, lors de la séance du 14 thermidor an IX : *Procès-verbal du Conseil d'État concernant la discussion du Code Napoléon*, Paris 1808, Imprimerie Impériale, 2e éd., t. 1, p. 48-49.
51. Communication officielle au Tribunat, Rapport Siméon, 25 frimaire an X (16 décembre 1801), FENET (A.), *op. cit.*, tome 7, p. 161.

orateur évoque la possibilité de devenir « citoyen *français par la déclaration prescrite, après un an de séjour* »[52], alors que la disposition évoquée (l'art. 9 du Code) traite de l'accès à la qualité de Français, qui se fait effectivement, de façon assez simple, par l'écoulement d'un délai d'un an après l'établissement du domicile sur le territoire national, si cet établissement a été enregistré. On voit donc que l'article 7 du Code civil n'a rien de la disposition cruciale et fondatrice que la doctrine voit pourtant en lui.

Pourquoi alors la doctrine se focalise-t-elle autant sur un article 7 d'un intérêt apparemment très relatif ? La raison en est simple : cet article est, en l'absence de &détermination constitutionnelle de la qualité de citoyen, le seul texte qui fasse une référence explicite au citoyen, à partir de laquelle on pourra déduire non pas les droits politiques (au sens de droits électoraux) mais les droits civiques, c'est-à-dire les droits pour lesquels la qualité de citoyen est exigée par des dispositions spécifiques. Deux remarques doivent être effectuées à ce propos. Si la référence à l'article 7 se trouve chez tous les auteurs (de droit public comme de droit privé), ce sont bien les enseignants de droit civil qui, à l'occasion des commentaires du Code civil et spécifiquement de cet article 7, vont *construire* la notion de droits civiques. La seconde remarque a trait aux termes employés par la rédaction originaire du Code, qui emploie l'expression « qualité de citoyen » ; Faute de pouvoir cerner avec précision les *conditions* d'accès à la qualité de citoyen en raison de l'incertitude des textes constitutionnels, la doctrine s'intéressera exclusivement aux droits qui en découlent, en concentrant ses recherches sur les droits dont le contenu est déterminé : si on sait parfaitement ce que signifient les droits électoraux, leur mise en œuvre est encore trop fluctuante pour faire l'objet de développements systématiques ; les auteurs s'intéresseront donc principalement aux droits spécifiquement *civiques*, dont l'étendue est peut-être plus incertaine (la frontière entre droits civiques et droits politiques d'une part, droits civils de l'autre est malaisée à déterminer), mais dont le contenu exact est, du fait de sa forte intensité juridique, beaucoup plus facile à expliciter.

Le premier élément qui ressort assez nettement de ces sources de la citoyenneté est donc leur relative indifférence au problème de la « nationalité ». La préoccupation principale des Constitutions révolutionnaires et, en négatif, du Code civil est de définir quels sont les individus qui peuvent participer à la désignation ou l'exercice du pouvoir : alors que le premier élément qui vient à l'esprit en droit contemporain pour un tel accès est la possession de la qualité de national — à l'époque de *Français* —, cette référence est pour ainsi dire absente des textes révolutionnaires (à l'exception de la Constitution de 1795) et des écrits doctrinaux. « *Dans les Constitutions révolutionnaires de 1791 et 1793*, écrit P. Weil, *l'intention des constituants semble avoir été l'inverse de celle qui domine aujourd'hui dans notre législation : l'étranger accédait à la citoyenneté, et, en conséquence, acquérait la*

52. Opinion du tribun MATHIEU contre le projet, séance du 11 nivose an X (2 janvier 1802), FENET (A.), *op. cit*., tome 7, p. 585.

nationalité »[53]. Alors qu'il n'était pas explicitement déterminé dans les textes eux-mêmes, c'est pourtant bien ainsi la possession du *contenu* juridique de la citoyenneté qui permettait de déterminer qui était citoyen et, *par suite,* qui pouvait prétendre obtenir la qualité de Français.

SECTION 2 : CONTENU

La recherche du contenu de la citoyenneté chez les auteurs du XIX^e^ siècle se heurte immédiatement à deux difficultés importantes : les écrits qui s'y intéressent directement sont relativement peu nombreux[54], ce qui peut sembler curieux pour un sujet dont les implications pratiques sont importantes[55] ; la conception qui s'en dégage semble peu cohérente. Le premier chapitre du manuel de Droit public d'Anselme Batbie, par exemple, consacré aux «*droits garantis aux citoyens* », fournit une liste ainsi établie : l'égalité civile, la liberté individuelle (c'est-à-dire la liberté d'aller et venir), l'inviolabilité du domicile, la propriété, la liberté religieuse, la liberté de la presse, la liberté du travail et de l'industrie, le droit d'association et de réunion, le droit de pétition, la gratuité et publicité de la justice, le vote de l'impôt, la responsabilité des agents du pouvoir et la séparation des pouvoirs[56]. Cet énoncé se situe dans la logique de bon nombre des Constitutions du XIX^e^ siècle[57], qui, depuis la Charte de 1814, consacrent un de leurs titres au « *Droit public des Français* »[58], aux « *Droits des citoyens* »[59] ou aux « *Droits des citoyens garantis par la Constitution* »[60]. Mais une telle énumération est bien loin de l'assimilation de la citoyenneté aux droits électoraux, et semble de plus très confuse, mêlant droits civils et droits « politiques ».

La première tentative de clarification conceptuelle est due à Pellegrino Rossi, qui distingue trois types de droits : les « *droits civils* », « *résultant des rapports individuels et de famille […], que la loi civile garantit dans tout pays qui n'est pas absolument barbare ou livré au plus absolu despotisme* » ; les « *droits politiques* », qui sont « *relatifs à l'exercice de la puissance publique […], attachés à la capacité politique, c'est-à-dire à la possession des conditions requises pour être admis à participer au maniement des affaires publiques : l'électorat, l'éligibilité, la qualité de juré, de garde national, etc., droits que la loi politique garantit et détermine* » ; les «*droits publics* » enfin, tels que « *la liberté individuelle, la*

53. WEIL (P.), « La politique française d'immigration (entre 1974 et 1986) et la citoyenneté », *in* WIHTOL DE WENDEN (C.) , dir., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris 1988, Edilig-Fondation Diderot, p. 192.
54. On ne trouve par exemple pas une ligne directement consacrée à la citoyenneté chez les grands auteurs de Droit administratif du XIXe siècle (Cormenin, Gérando, Macarel, etc.). La seule (relative) exception est celle de Ducrocq, qui en fait mention lorsqu'il examine les conditions du droit de vote (DUCROCQ (T.), *Cours de droit administratif,* Ernest Thorin, 6^e^ éd. 1881, n° 546, p. 512.
55. Notamment en matière de droit d'accès à la fonction publique. *Cf. infra*, p.38.
56. BATBIE (A.), *Précis du cours de Droit public et administratif,* 2e éd., Paris 1864, Cotillon, p. 53-80. Il s'agit du premier chapitre de la 1ère partie, consacrée au « *Droit public et constitutionnel* ».
57. Mais non de la Constitution en vigueur au moment de la parution de l'édition citée du *Précis* (celle de 1852).
58. Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 1^er^ à 12 ; Charte constitutionnelle du 14 août 1830, art. 1^er^ à 11.
59. Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, art. 59 à 67.
60. Constitution du 4 novembre 1848, art. 2 à 17.

liberté de conscience, celle de publier ses opinions, l'égalité devant la loi, etc. […], qui appartiennent à tous »[61], et qui « *ne sont pas autre chose que la liberté même garantie par la loi fondamentale du pays* »[62]. Cette typologie est recomposée tout au long du XIX^e^ siècle pour aboutir progressivement à une fusion des droits publics et des droits civils[63] : au début du XX^e^ siècle, on ne distingue plus que les droits *civils* et les droits *politiques* (indifféremment appelés politiques, de cité ou civiques).

Le contenu de ces derniers semble pourtant très hétérogène : une encyclopédie de la fin du XIX^e^ siècle indique ainsi que « *les droits politiques ou civiques consistent notamment : dans le droit d'élire et d'être élu aux assemblées nationales, départementales et communales. Dans l'aptitude à être admis à tous les emplois ou fonctions publiques. Dans la faculté d'être juré. Dans celle d'être notaire. Dans celle d'être témoin dans les actes notariés […] autres toutefois que les testaments* »[64]. Une nouvelle clarification s'avère donc nécessaire, que propose notamment Maurice Hauriou : pour le Doyen de Toulouse, « *on appelle* droits civiques *ceux qui permettent la participation à l'autorité publique, à la fonction publique, à la chose publique et non pas au pouvoir de domination politique, ce sont : l'aptitude aux fonctions publiques, places et emplois, le droit d'être juré et témoin dans les actes, le droit d'être soldat et celui de payer l'impôt. Ces droits civiques appartiennent à tout citoyen français, même non électeur, à moins qu'il n'en ait été privé par une condamnation. Les droits* politiques *permettent la participation au pouvoir de domination politique, autrement dit à la souveraineté nationale, et n'appartiennent qu'au citoyen électeur ; ce sont les différentes modalités du droit de suffrage : droit de vote dans les élections, droit d'éligibilité, droit de vote dans le* referendum *pour les pays où ce mode de suffrage est organisé* »[65].

Malgré ces incertitudes initiales, le contenu de la citoyenneté s'avère donc relativement bien déterminé : l'essence même de la citoyenneté est constituée par les *droits politiques* entendus au sens strict, c'est-à-dire ceux qui font participer *directement* le citoyen à la désignation ou l'exercice du pouvoir politique (§ 1) ; au-delà de ces droits essentiels, le citoyen possède un *statut civique* (§ 2), qui le fait participer à la *gestion* des affaires publiques. Mais l'un et l'autre sont inséparables, parce qu'ils constituent les modalités de l'implication du citoyen dans l'exercice du pouvoir, implication qui manifeste son intégration à la communauté nationale.

---

61. ROSSI (P.), *Cours de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris 1877, Librairie Guillaumin, t. 1, p. LXXI-LXXIII (Leçon inaugurale du cours 1835-1836).
62. ROSSI (P.), *Cours de droit constitutionnel*, *op. cit*., t. 2, p. 12.
63. Cette fusion doit beaucoup à la jurisprudence de la Cour de cassation. L'art. 8 du Code civil réservait les droits civils aux Français (« *Tout Français jouira des droits civils* »), l'art. 11 ne donnant aux étrangers accès à ces droits que sous réserve d'un traitement réciproque des Français dans leur pays d'origine. Mais la Cour de Cassation a très vite estimé, en contradiction avec l'esprit de l'article éclairé par les travaux préparatoires, que ces dispositions signifiaient simplement que les étrangers jouissent en France de tous les droits civils qui ne leur sont pas explicitement refusés par des dispositions légales.
64. FUZIER-HERMAN (E.), *op.* et *loc. cit*., n° 91-94.
65. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1^ère^ éd., p. 99, et 2^e^ éd., 1929, p. 654. On reviendra au chapitre suivant sur la signification du déplacement du développement relatif aux droits politiques entre les deux éditions du *Précis* (*infra*, p.54).

§ 1. Les droits politiques

Si la détermination de leurs titulaires s'avère délicate, le contenu des droits politiques semble quant à lui très clair dans les écrits juridiques. Maurice Hauriou définit par exemple les droits politiques comme ceux qui appartiennent au «*citoyen-électeur* »[66] ; ce sont donc pour l'essentiel les droits électoraux : le droit de vote et l'éligibilité. L'assimilation des droits politiques et des droits électoraux appelle deux séries de remarques.

Il faut en premier lieu noter que durant cette période de constitution de la citoyenneté la doctrine n'opère aucune jonction absolue entre *électorat* et *éligibilité*[67], même si ces deux éléments sont évidemment mis en relation[68]. Cette déconnexion, que l'on trouve par exemple exposée dans les débats sur le suffrage féminin[69], revêt une double signification. Plus qu'une différence de degré, il existe en effet entre électorat et éligibilité une différence de *nature* : le droit de vote est un droit politique, on pourrait même dire *le* droit politique ; l'éligibilité *n'est pas* véritablement un droit politique, elle se rattache aux *fonctions* civiques : il s'agit d'une aptitude à être appelé à exercer des fonctions publiques. C'est la raison pour laquelle la doctrine du XIX^{e} siècle tend à considérer l'éligibilité non comme un droit politique, mais comme un droit *civique*, en traitant d'ailleurs de ses conditions en même temps qu'elle développe celles de l'aptitude à exercer les fonctions de juré[70]. Cette disjonction signifie en outre que le droit de vote et l'éligibilité peuvent être attribués de façon différenciée selon les individus, c'est-à-dire qu'il est possible d'être électeur sans être éligible — ce qui est le cas le plus courant, notamment au regard des conditions d'âge fixées pour l'éligibilité à certaines fonctions, telles que celles de Sénateur ou de Président de la République —, mais également être éligible sans être électeur[71].

Une fois le droit de vote considéré comme le droit politique par excellence, la doctrine a en second lieu tendance à considérer droits politiques et processus électoral comme synonymes : toutes les élections sont ainsi considérées comme manifestant la jouissance de droits politiques, même s'agissant d'élections professionnelles ou administratives ; le droit de vote est l'expression la plus achevée de la participation à la formation et à l'exercice du pouvoir, participation qui *constitue* la citoyenneté. Il n'y a donc aucune différence de *nature* entre le vote pour les élections législatives et celui qui concerne les élections municipales : dans les deux cas, il y a participation au *pouvoir*[72].

---

66. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd., p. 101.
67. On reviendra, au cours du titre 2, sur l'évolution terminologique d'apparence anodine issue des décisions du Conseil constitutionnel relatives au Traité de Maastricht (on parle désormais du «*droit de vote et* d'*éligibilité* », à la place du « *droit de vote et* l'*éligibilité* »). *Cf. GDCC*, n° 45, et *infra*, p. 164.
68. *Cf.* HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 99.
69. HAURIOU (M.), *op. cit*., p. 626-628.
70. *Cf.* par ex. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques… », *loc. cit*., p. 851.
71. C'est ainsi que certains auteurs justifieront la présence dans le gouvernement de Front populaire de femmes, qui ne sont pas électrices (LAFERRIÈRE (J.), *op. cit*., p. 472). On pourrait ajouter que certains non-électeurs (indigènes ou étrangers) peuvent être éligibles aux fonctions de juré ou de garde nationale sans être électeurs. *Cf. infra*, p. 88.
72. La conséquence de cette assimilation entre droits politiques et élection est, du point de l'administration locale, la constitution d'une «*administration civique* », c'est-à-dire d'une autorité qui tout en restant purement administrative, c'est-à-dire non politique, est désignée par les citoyens (*Cf.* SAUTEL (G.), HAROUEL (J.-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, 8^{e} éd., 1997,

§ 2. Les droits civiques

L'exposé des droits civiques par la doctrine du XIX^e^ siècle est directement en relation avec les sources auxquelles elle se réfère. Le raisonnement qu'elle tient à leur propos est à la fois plus complexe et moins logique que celui qu'elle développe à l'égard des droits politiques. L'analyse des droits civiques oscille en effet constamment dans les écrits juridiques entre deux analyses contradictoires. Conformément à une définition que l'on pourrait qualifier de « substantielle » de la citoyenneté, on affirme d'une part que les droits civiques sont ceux qui font participer les individus à l'exercice direct ou indirect du pouvoir ; mais d'une façon plus pragmatique (et peut-être aussi moins cohérente), la description des droits civiques se fait d'autre part à partir des dispositions du Code civil ou du Code pénal qui emploient le terme de citoyen, sans que cet emploi appelle de la part des commentateurs une recherche de la triple adéquation entre le terme utilisé, la nature de la fonction à laquelle il se rapporte et la définition substantielle de la citoyenneté. Les droits civiques sont par suite objet de discussions, puisqu'il s'agit d'en délimiter à la fois les *contours* (afin de les différencier non pas tant des droits politiques, qui ont en principe les mêmes titulaires, que des droits civils ouverts à tout individu) et le *contenu*, sur lequel la doctrine ne s'accorde pas toujours. À côté de droits dont le caractère civique n'est pas discuté se trouvent ainsi une série de droits à la qualification incertaine, voire d'éléments que l'on serait tenté, au vu notamment des discours politiques révolutionnaires, de qualifier de civiques, et qui en sont pourtant juridiquement exclus.

A. Le contenu certain

Les fonctions qui apparaissent comme entrant de façon indiscutable dans le statut civique sont celles qui se rapportent, de façon directe, à l'exercice du pouvoir. L'ambivalence rappelée plus haut n'est pas présente ici : la référence au citoyen correspond à des fonctions effectivement *publiques*, quelle que soit l'acception de ce dernier terme. Trois types de droits (ou devoirs) très différents sont concernés : l'accès aux fonctions publiques, l'aptitude à être juré et celle d'être membre de la garde nationale.

1. L'accès aux fonctions publiques

Il paraît tellement évident aux auteurs de droit public de la III^e^ République que la fonction publique soit réservée aux seuls citoyens français que ce point n'est pour ainsi dire pas développé dans leurs ouvrages. Gaston Jèze, qui consacre de longs développements de sa *Théorie générale de la fonction publique*[73] à l'accès à la fonction publique, ne discute aucunement le fait que cet accès soit réservé aux seuls citoyens français. L'inclusion des fonctions publiques dans les droits de citoyenneté n'appelle en effet guère de commentaires, puisqu'il s'agit là indiscutablement d'activités qui font participer ceux qui les exercent à

n° 392, p. 372). Même si cet exemple reste limité, il permet aussi de bien montrer que la citoyenneté n'est pas, en cette fin de XIX^e^ siècle, seulement politique, mais aussi en un sens *administrative*.

73. JÈZE (G.), *Cours de droit public 1927-28*, Paris 1928, Marcel Giard, 280 p.

l'exercice ou à l'expression du pouvoir ; c'est d'ailleurs la principale raison pour laquelle la doctrine administrative se refuse à considérer les relations existant entre l'État et les fonctionnaires comme des rapports contractuels[74], car il s'agit véritablement de *fonctions* et non d'activités ou de *professions* : les fonctionnaires sont des « *citoyens hiérarchisés* »[75].

Les rares prises de position sur ce sujet sont cependant plus ambiguës. Comme le note un commentateur de l'art. 34 du Code pénal, principal texte mettant en relation droits civiques et fonctions publiques mais dont l'objet est la dégradation civique, «*la doctrine n'a jamais déterminé ce que signifie exactement l'expression "fonctions et emplois publics"* »[76]. Cette absence de définition précise de la notion de fonction publique laisse une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les fonctions qui, éventuellement, pourraient être occupées par des non-citoyens. La difficulté d'interprétation est double. L'ordre des différentes composantes de la dégradation civique exposées à l'article 34 du Code pénal semble supposer une conception très large de la notion de fonction publique : l'art. 34-1° vise en effet «*toutes fonctions, emplois ou offices publics* », cette dernière mention, ajoutée par la réforme de 1832, ayant pour effet d'inclure les offices ministériels dans les fonctions dont sont exclus les condamnés ; en outre, les alinéas suivants visent, à l'exception du droit de porter des décorations et des dispositions hétéroclites de l'art. 34-5°, des droits ou fonctions que la doctrine inclut sans discussion dans les droits civiques. Mais cette détermination large des fonctions publiques se heurte à une définition plus pragmatique qui résulte notamment de textes particuliers et permet une ouverture de fonctions considérées, au regard du Code pénal, comme publiques (et donc civiques) à des individus qui ne sont pas citoyens, selon une frontière particulièrement délicate à tracer : il s'agit en effet de séparer les «*fonctions dont les titulaires ont le dépôt de l'autorité et le droit de commander aux citoyens* », et les emplois « *qui ne donnent pas à ceux qui les occupent une action directe sur l'administration* »[77], les seules premières fonctions étant soumises à la condition de citoyenneté.

Dès la rédaction du code pénal, on voit donc une tentative de différenciation (qui reste cependant purement doctrinale et singulièrement floue) non entre fonctions publiques et fonctions privées, mais entre les fonctions publiques réservées aux citoyens et celles qui peuvent éventuellement être ouvertes à des non citoyens. Cette distinction doit certes être rapprochée d'autres discussions doctrinales, notamment relatives à la distinction des actes d'autorité et de gestion en matière de responsabilité administrative ; il n'en demeure pas moins qu'une telle dissociation se trouve en contradiction avec le fil directeur de la citoyenneté, à savoir la participation *directe ou indirecte* à la formation ou à l'exercice du pouvoir : participer aux missions de l'administration, même dans ses fonctions d'exécution,

74. Il s'agit d'ailleurs d'une position propre à la doctrine juridique, car curieusement tant la totalité des syndicats que bon nombre de parlementaires considèrent, pour refuser toute idée de statut de la Fonction publique, que les relations entre l'agent et l'administration sont contractuelles, similaires à celles qui unissent un ouvrier à son patron du secteur privé. Sur ce point, *Cf.* BONNARD (R.), « La crise du fonctionnarisme », *RDP* 1906, et LEFAS (A.), *L'État et les fonctionnaires*, Paris 1913, Giard et Brière, p. XLV et s., ce dernier rattachant le refus syndical à la théorie marxiste du dépérissement de l'État.
75. LEFAS (A.), *op. cit*., p. 11. Sur cette affirmation, *Cf. infra*, p.72.
76. GARÇON (E.), *Code pénal annoté*, Paris 1901-1906, Sirey, t. 1, art. 34.
77. BÉQUET (L.), *Répertoire du Droit administratif,* Paris 1885, Dupont, V° *Fonctionnaires publics*, n° 101.

amène bien à participer au pouvoir, mais n'est pas forcément considéré comme un droit civique.

2. La possibilité d'être juré

La fonction de juré fait indiscutablement partie, pour la doctrine juridique classique, des droits civiques. Des discussions aussi nombreuses que passionnées portent en revanche sur l'étendue et la portée de ces fonctions : faut-il assimiler les jurys de concours et examens aux jurys d'assises ? quelle est la nature des fonctions de juré ? s'agit-il d'un droit du citoyen ou d'une obligation découlant du caractère public de la fonction exercée ? C'est une fois encore à Pellegrino Rossi que l'on doit les premiers développements de théorie juridique sur ce sujet. Dans la leçon de son *Cours de droit constitutionnel* qu'il consacre au jury, il considère que les fonctions de juré ont un caractère mixte : d'un côté en effet il s'agit d'une *obligation*, et il évoque à ce propos «*les services que la patrie exige de nous comme jurés* »[78] ; mais de l'autre, « *la qualité de juré, pour celui qui réunit toutes les conditions requises, constitue en même temps un droit politique* »[79]. L'élément le plus important de cette définition est bien celui du *devoir social*, au motif que la fonction de juré fait participer tout à la fois à l'exercice de la souveraineté et à la cohésion sociale : être juré, « *c'est concourir d'une manière effective et directe à l'administration de la justice sociale* », ce qui contribue également à « *consolider les fondements mêmes de la société, de l'ordre social* »[80].

Cette présentation de la nature des fonctions de juré se heurte cependant à la contradiction des textes. Les débats sur ce point se cristalliseront lors de la profonde réforme du jury opérée par la loi du 21 novembre 1872[81]. Invoquant les travaux préparatoires de cette loi, l'auteur d'une des nombreuses thèses soutenues sous la III^e^ République sur le jury note que « *la lecture de la loi du 21 novembre 1872 vient renforcer, par le soin qu'y ont mis les rédacteurs à éviter les mots "droit d'être juré", la thèse qu'actuellement il n'est plus question de ranger les fonctions de juré parmi celles auxquelles tout citoyen est appelé en vertu d'un droit* »[82], Pourtant, à la lecture du Code pénal, il apparaît très clairement que ces fonctions constituent un *droit* appartenant à chaque citoyen : l'art. 42 dispose que *« les tribunaux […] pourront interdire l'exercice des droits civils, civiques et de famille suivants : […] 3° D'être appelé ou nommé aux fonctions de juré […]* »[83] : le fait d'exercer les fonctions de juré est donc bien constitutif d'un droit, réservé aux seuls citoyens. La discussion juridique porte plus sur la *nature* (droit subjectif ou fonction sociale) de la possibilité d'être juré que sur sa *qualification* civique, qui ne se trouve pas contestée.

78. ROSSI (P.), *Cours de droit constitutionnel*, *op. cit.*, t. 2, p. 83. Il ajoute : «*Je parle donc de ces fonctions comme d'un devoir, comme d'une obligation* ».
79. *Ibid*., p. 84.
80. *Ibid*., p. 86. On notera que, au-delà de l'idée très classique et communément répandue que c'est la *participation* à l'administration en tant qu'élément du *pouvoir exécutif* qui confère à la fonction de jury le caractère de droit civique, cette qualité est également conférée par la *contribution à la cohésion de l'ordre social*, idée qui se trouve au premier plan de la constitution de la notion de citoyenneté administrative.
81. Loi du 21 novembre 1872. Voir l'exposé des motifs, reproduit in *D. P*. 1872, 4, 133.
82. SOULAS (C.), *Le recrutement du jury*, Thèse Montpellier 1933, Lyon 1933, Bosc et Riou, p. 114.
83. Rédaction de 1810.

3. La garde nationale

Le cas de la *garde nationale* est différent[84]. Durant la période révolutionnaire, une assimilation quasi intégrale est opérée entre le citoyen et le garde national : avoir servi pendant seize ans dans la garde nationale permet de «*jouir de la plénitude des droits du citoyen actif* », en étant dispensé « *des conditions relatives à la propriété et à la contribution* »[85]. La garde nationale est donc un moyen, ou plutôt le seul moyen, de « *repousser le citoyen-propriétaire pour hâter l'avènement de l'individu-citoyen* »[86]. C'est la raison pour laquelle la doctrine considère sans hésitation, jusqu'au milieu du XIX^e^ siècle, qu'il s'agit d'un droit civique ou, pour reprendre la terminologie de Pellegrino Rossi, d'un « *droit politique* »[87], ce qui ne posait pas de difficulté pour un droit réservé aux seuls Français. L'appartenance de la garde nationale aux droits civiques constitue ainsi en quelque sorte l'emblème de la symbiose existant alors entre la conception juridique de la citoyenneté et sa signification politique, c'est-à-dire la manifestation de l'insertion du citoyen dans la *communauté nationale*.

B. Les droits incertains

Au-delà des éléments dont on vient de rappeler le contenu se trouvent des droits dont la doctrine discute, parfois âprement, de la nature juridique. Cette discussion trouve son origine dans la divergence des méthodes retenues par les différents auteurs pour opérer une classification entre droits civiques et droits individuels.

1. La méthode de détermination des droits civiques

Il faut à ce stade effectuer une remarque relative aux sources des droits civiques telles qu'elles ont été exposées à la section précédente. Les rares définitions juridiques modernes des droits civiques sont le plus souvent effectuées « en creux », à partir des dispositions du Code pénal qui prévoient une peine de dégradation civique dont l'effet est la perte de la jouissance de certains droits dont on déduit ainsi qu'ils peuvent être qualifiés de « civiques ». Ce raisonnement « *tautologique* »[88] n'est pas tenu par la doctrine du XIX^e^ siècle, ou ne l'est que de façon très indirecte. Pour déterminer si un droit est ou n'est pas civique, les auteurs ont en revanche recours à deux raisonnements qui ne sont d'ailleurs pas exclusifs l'un de l'autre : se référant aux textes — code civil, éventuellement code pénal et textes particuliers —, ils

84. Sur l'histoire de la garde nationale, *Cf.* GARROT (G.), *La Garde nationale : une institution de la nation (1789-1871)*, Thèse Droit, Nice, 1979.
85. Décret du 28 avril 1790 relatif à la constitution de l'armée, art. 7 (DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois*, Paris 1825, Creyot et Guibe, t. 1, p. 111). Dans le même esprit, l'article 34, alinéa 5 du Code pénal inclut dans la dégradation civique le « *droit de faire partie de la garde nationale* ».
86. ROSANVALLON (P.), *op. cit.*, p. 95. *Cf.* également LE COUR GRANDMAISON (O.), *Les citoyennetés en Révolution (1789-1794)*, Paris 1992, PUF, coll. Recherches politiques, p. 76 : « *la garde nationale n'est donc pas un "à côté" de la citoyenneté. Elle en constitue, au contraire, une suite indispensable, une sorte d'école pourrait-on dire* ».
87. ROSSI (P.), *op. cit.*, t. 1, Leçon d'ouverture, p. LXXI.
88. CHEVALLIER (J.), « Immigrés, citoyenneté et démocratie locale », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 76.

considèrent comme civiques les droits pour l'exercice desquels la qualité de citoyen est exigée ; se référant à la définition de la citoyenneté, ils qualifient de civiques les droits qui font participer à un titre ou à un autre leurs titulaires à l'exercice du pouvoir.

Ce double raisonnement ne soulève aucune difficulté pour les fonctions publiques ou l'aptitude à être juré, qui répondent simultanément aux deux critères ; il en va différemment pour d'autres éléments, pour lesquels la qualité de citoyen est exigée par les textes, mais qu'il est difficile de rattacher à l'exercice du pouvoir. Pour prendre un exemple qui est loin d'être anecdotique, le port des décorations n'est pas considéré par la doctrine comme un droit civique, malgré son inclusion dans la liste des droits dont la dégradation civique entraîne la privation[89], mais comme un droit individuel, parce qu'il n'a aucun rapport avec la participation au pouvoir[90].

La doctrine ne tient cependant pas toujours ce raisonnement, ce qui entraîne des divergences dans la classification des droits susceptibles d'être qualifiés de civiques, certains auteurs suivant une argumentation que l'on peut schématiser ainsi : certains droits ou activités sont réservés, par des dispositions du Code civil et du Code pénal notamment, aux seuls citoyens français. De tels droits doivent donc être considérés comme *civiques*. Et comme les droits civiques ont été préalablement définis comme ceux qui font participer à l'exercice du pouvoir ou à la désignation de ceux qui l'exercent, il faut rattacher ces droits à l'exercice du pouvoir (ou, selon les auteurs, des fonctions de souveraineté), quitte à aller à l'encontre de l'évidence.

2. L'énoncé des droits civiques

Ces éléments méthodologiques étant rappelés, deux types d'activités peuvent être classées parmi les droits civiques : celles qui se rattachent à la rédaction d'actes authentiques, et celles qui concernent l'exercice de la tutelle[91] : l'une et l'autre de ces catégories hétérogènes ayant en commun d'être à la fois des droits civils réservés, en apparence du moins, aux citoyens et de faire (hypothétiquement) participer ceux qui les exercent à des fonctions publiques. À l'inverse, certains droits (ou obligations) que l'on serait tenté de qualifier de civiques, tels que les fonctions militaires ou le droit de pétition, en sont exclus.

a. Les actes notariés

La loi du 25 ventôse an XI relative au notariat dispose, dans son article 9, que « *les actes seront reçus par deux notaires ou par un notaire assisté de deux témoins,* citoyens français*,*

89. Art. 34 du Code pénal (rédaction originelle).
90. ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e éd. revue par H. Nézard, t. 2: *Le Droit constitutionnel de la République française*, Paris 1928, Sirey, p. 579-580.
91. Maurice Hauriou ajoute à cette liste le ministère d'avocat, au motif qu'il s'agit d'une activité réservée aux seuls citoyens (en l'occurrence, parce que les femmes n'y ont pas accès). *Cf.* HAURIOU (M), *op. cit.*, p. 102, en note. Quant à Esmein, reprenant d'ailleurs la position de Rossi (ROSSI, *op. cit.*, t. 3, soixantième leçon, p. 159-163), il estime que le droit de pétition peut éventuellement être considéré comme un droit civique, selon qu'il est exercé dans le but de défendre une liberté individuelle, ou qu'il vise une mesure d'intérêt général (ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*, 3e éd., Paris 1903, Librairie du Recueil Sirey, p. 389).

sachant signer, et domiciliés dans l'arrondissement communal où l'acte sera passé ». Dans ce texte, rédigé sous l'empire de la Constitution de l'an VIII, le terme de citoyen est employé à dessein, en opposition à la qualité exigée pour les témoins testamentaires, qui est celle de *Français*[92]. La possibilité d'être témoin instrumentaire des actes notariés non testamentaires est donc légalement une composante du statut de citoyen. Cette affirmation d'interprétation apparemment très simple appelle cependant de multiples commentaires.

L'origine de cette classification mérite tout d'abord éclaircissement. L'exigence de citoyenneté pour la qualité de témoin instrumentaire résulterait de ce que ces fonctions associeraient ceux qui les exercent à la fonction publique exercée par le notaire : « *Le notaire est un fonctionnaire public nommé par le chef de l'État pour conférer aux actes l'authenticité et l'exécution parée. La formule exécutoire des actes porte en tête : RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ; AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS, et à la fin de l'acte : LA RÉPUBLIQUE MANDE ET ORDONNE… C'est donc au nom de la société que le notaire exerce son ministère et un pouvoir public ; les témoins instrumentaires qui l'assistent et qui concourent par leur présence à la foi de la signature, à l'authenticité du contrat, à sa force exécutoire, sont des auxiliaires du notaire et participent ainsi à l'exercice d'un* pouvoir public *: le droit qu'ils exercent est donc évidemment aujourd'hui un* droit politique »[93]. Un des principaux commentateurs du Code civil indique également que « *les citoyens qui assistent un notaire dans la rédaction des actes exercent, comme lui, une portion de la puissance publique, puisqu'ils coopèrent à rendre un acte authentique et à lui conférer l'exécution parée. Or, toutes les fonctions qui ont du rapport avec l'exercice de la puissance publique sont des droits politiques qui ne peuvent appartenir qu'aux citoyens* »[94]. Le droit d'être témoin instrumentaire constituerait donc un droit de citoyenneté non par lui-même, mais parce qu'il fait participer les témoins à la fonction publique qu'est le notariat, réservée en tant que telle aux seuls citoyens[95].

S'il est conforme à la conception de la citoyenneté retenue par la doctrine juridique, ce raisonnement peut cependant difficilement être conservé pour les fonctions de témoin instrumentaire. Tout d'abord, la Cour de cassation, dans un arrêt qui reste certes isolé, a jugé que la suspension des droits de citoyen prononcée contre le failli par l'art. 5 de la Constitution de l'an VIII n'emportait pas l'incapacité d'être témoin instrumentaire[96]. Ensuite, un autre arrêt de la haute juridiction accepte de prendre en compte, contrairement à ce qu'elle avait jugé pour les fonctions de juré, la possession d'état en matière de témoignage : le fait qu'un condamné à la dégradation civique ait apporté son concours en tant que témoin à la rédaction d'un contrat n'entraîne pas pour autant la nullité de l'acte, s'il était de notoriété publique que

92. Exigence confirmée par l'art. 980 du Code civil.
93. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques… », *loc. cit.*, p. 856.
94. TOULLIER (C. B. M.), *op. cit.*, p. 181 (en note).
95. Cette explication ne fait cependant pas l'unanimité. D. Serrigny, notamment, la conteste de la façon suivante : « *Je ne vois pas pourquoi la qualité de citoyen est exigée dans les témoins des actes notariés ordinaires. On dit que c'est parce qu'ils participent aux fonctions des notaires. Je réponds que les témoins d'un testament notarié, qui est plus important qu'une procuration, n'ont pas besoin d'être citoyens (art. 980 C. c.). La capacité d'un témoin instrumentaire ne se rattache donc pas à l'organisation de la cité* » (SERRIGNY (D.), *op. cit.*, p. 175, en note).
96. Cass., 19 juin 1824, *Sirey*, 1824, p. 251-294, *Dalloz*, 1824, I, p. 279. *Cf.* LAFERRIÈRE (F.), *Cours…, op. cit.*, p. 85 (qui critique l'arrêt sans présenter pour autant d'argumentation particulière), et RICHELOT, *Principes du droit civil*, p. 101.

le témoin jouissait de ses droits civils et civiques[97]. Enfin, une loi du 7 décembre 1897 étend, en modifiant l'article 37 du code civil, la capacité d'être témoin instrumentaire aux femmes, alors qu'elles sont encore unanimement considérées comme non citoyennes, indépendamment de toute question relative au droit de vote[98] : la capacité d'être témoin instrumentaire n'a donc pas de rapport direct avec celle de citoyen.

b. La tutelle

Le cas de la tutelle est similaire. La question de sa classification dans les droits de citoyenneté ou dans les droits civils se pose à travers l'interprétation combinée des articles 427 et 432 du Code civil, et du 4e alinéa de l'art. 32 du Code pénal. Ces dispositions, dans leur rédaction originelle tout au moins, tendaient toutes à classer la tutelle parmi les droits civiques. Le Code pénal inclut l'« *incapacité de faire partie d'aucun conseil de famille, et d'être tuteur, curateur, subrogé-tuteur, ou conseil judiciaire, si ce n'est pour ses propres enfants, et sur l'avis conforme de la famille* » dans les composantes de la dégradation civique ; l'art. 427 du code civil, quant à lui, indique clairement que « *La tutelle, protection due à l'enfant, est une charge publique* » ; enfin, l'art. 432, qui est l'objet principal des discussions, disposait, dans sa rédaction originelle, que « *tout citoyen […] ne peut être forcé d'accepter la tutelle* »[99]. Alors que la doctrine n'attache généralement pas une importance trop considérable à l'emploi du terme de citoyen dans les textes juridiques[100], elle se sépare sur l'explication à donner à cette disposition.

Si Gabriel Demante estime certes que « *la tutelle a toujours été considérée comme une charge publique* »[101], sa position est en réalité plus nuancée. Tout laisse à croire que cette affirmation est destinée à sauvegarder l'unité de façade de la citoyenneté : c'est parce que le code civil la réserve aux seuls citoyens qu'il faut considérer la tutelle comme une charge publique, et donc comme un droit de citoyenneté. La tutelle est en effet vue dans le même temps comme faisant partie des *droits de famille*[102], et ces derniers servent justement à définir, par opposition, les droits civiques. Cette contradiction vient de ce que le code pénal distingue la nature de la tutelle selon la personne qui l'exerce, alors que le code civil la considère de façon générale comme une fonction publique. La question qui se pose alors est de savoir

97. Cass., 4 août 1824. *Cf*. GARÇON (E.), *Code pénal annoté, loc. cit*., n° 21.
98. Loi du 7 décembre 1897 ayant pour objet d'accorder aux femmes le droit d'être témoins dans les actes de l'état civil et les actes instrumentaires en général, *JO* du 9 décembre 1897.
99. Le texte actuel dispose: « *Celui qui n'était ni parent ni allié des père et mère du mineur ne peut être forcé d'accepter la tutelle* ».
100. Les seules références au citoyen dans la rédaction actuelle du code civil se trouvent aux articles 106 (« *Le citoyen appelé à une fonction publique temporaire ou révocable conservera le domicile qu'il avait auparavant, s'il n'a pas manifesté d'intention contraire* ») et 1786 (« *Les entrepreneurs et directeurs de voitures et roulages publics, les maîtres de barques et navires, sont en outre assujettis à des règlements particuliers, qui font la loi entre eux et les autres citoyens* »), et personne ne songerait à prendre le terme de citoyen qui y est employé dans un sens strict.
101. DEMANTE (G.), *Définition légale de la qualité de citoyen. Commentaire de l'article 7 du Code Napoléon*, Paris 1869, Cotillon, p. 18. L'article 427 du Code civil indique d'ailleurs : « *La tutelle, protection due à l'enfant, est une charge publique* ».
102. F. Laferrière, dans son article qui se veut décrire de façon aussi complète que possible les droits politiques ou civiques, ne traite pas un instant de la tutelle. (LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques… », *loc. cit*., p. 856).

lequel de ces deux textes contradictoires devait l'emporter et si, concrètement, un père ou une mère ne jouissant pas, pour quelque raison que ce soit (sexe, extranéité ou dégradation civique), de ses droits de citoyen pouvait être tuteur de ses enfants. La Cour d'appel de Paris a répondu par la négative[103], en précisant que l'exercice du droit de tutelle requiert la qualité de Français, qu'il y ait ou non un lien familial entre le tuteur et le protégé. En faisant abstraction de l'emploi du terme de Français à la place de celui de citoyen[104], cette position est conforme au code civil, et à une définition de la tutelle en tant que droit de citoyenneté : si la tutelle est *en elle-même* une charge publique, sachant que l'exercice des charges publiques est un droit civique, il est tout à fait logique qu'elle ne puisse être confiée qu'aux seuls citoyens. C'est pourtant ce que conteste G. Demante[105], pour lequel « *la qualité de citoyen doit être requise pour l'exercice de la tutelle et la composition du conseil de famille, dans tous les cas où la tutelle et le droit de délibérer ne sont pas accordés en conséquence des relations de parenté ou d'alliance* »[106]. Exercée par une personne extérieure à la famille, la tutelle serait donc un droit *civique*, mais un droit *civil* dans les autres cas. Partagée par la quasi-totalité de la doctrine de droit privé, cette interprétation vient, une fois encore, contredire une définition objective de la citoyenneté à laquelle elle prétend pourtant se rattacher.

c. Les droits rejetés

Dans la phase de construction doctrinale du contenu juridique de la citoyenneté, la plupart des auteurs prennent le plus grand soin d'écarter un certain nombre de droits et fonctions de la citoyenneté. Ces droits peuvent être classés en deux catégories.

La première concerne des droits qui ne peuvent être présentés comme civiques parce que trop proches des droits de famille, ou encore de ce que l'on appellera plus tard les libertés publiques. C'est ainsi que le *droit de pétition*, dont les révolutionnaires faisaient une attribution essentielle du citoyen, n'est pourtant pas considéré comme un droit civique mais comme un droit individuel, parce qu'ouvert à tous sans distinction d'âge ou de sexe[107].

La seconde catégorie est constituée par les *fonctions militaires*, distinctes de la Garde nationale. Cette classification est surprenante, s'agissant d'éléments dont on dit souvent qu'ils étaient considérés à la Révolution comme la composante essentielle de la citoyenneté[108]. Elle est plus étonnante encore lorsqu'on examine les arguments qui le motivent. L'exclusion du *service national* repose sur trois séries d'arguments. En premier lieu, les fonctions militaires ne peuvent être des droits du *citoyen*, dans la mesure où l'obligation militaire découle non de

103. Paris, 21 mars 1861, *J. Pal*., 1861, p. 1113.
104. Qui vient cependant rappeler que la tutelle, charge publique, peut être confiée, dès la rédaction du code civil, aux femmes qui, pourtant, ne jouissent pas des droits politiques. Cette possibilité, qui est rappelée de façon incidente par tous les commentateurs du Code civil, n'appelle curieusement de leur part aucun commentaire.
105. Et par de nombreux commentateurs du Code civil. *Cf.* par ex. DEMOLOMBE (C.), *op. cit*.
106. DEMANTE (G.), *op. cit*., p. 19.
107. *Cf.* par ex. ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e éd. revue par H. Nézard, t. 1 : *La liberté moderne : principes et institutions*, Paris 1927, Sirey, p. 588.
108. Voir, en sens inverse, les explications de Raoul Girardet lors de son audition devant le Sénat dans le cadre du rapport sur la fin du service national (*in* VINÇON (S.), L'avenir du service national, Rapport n° 349, *JO doc. parl., Sénat*, 1995-1996, n° 349).

la notion de citoyen, mais de celle de *Français* (même si elle est réservée aux hommes)[109] : il est possible d'exercer des fonctions militaires (qui ne sont donc pas considérées comme des fonctions publiques) sans avoir pour autant l'âge ou les capacités requises pour être citoyen au sens électoral du terme (et, notamment, aucune condition de cens n'est exigée à leur égard). En second lieu, ces fonctions ne constituent aucunement un *droit*, mais une obligation, un « service » que la Nation peut exiger de ceux qui la composent. Enfin, le service national ne peut être un droit civique, « *car l'armée ne représente pas un pouvoir public, mais un service de sûreté intérieure et d'indépendance extérieure* »[110]. Le service des armées est donc une conséquence possible, mais non nécessaire, de la qualité de Français, il n'a aucun lien avec celle de citoyen[111].

SECTION 3 : VALEUR

Alors que le contenu des droits de citoyenneté est l'objet de multiples discussions au XIX^e^ siècle, leur signification n'est pas un véritable enjeu juridique. La différenciation entre le national et le citoyen n'étant pas encore fermement déterminée, on considère que la citoyenneté est constituée d'un ensemble de *droits* qui appartiennent en propre au citoyen, même si ces droits sont souvent considérés en même temps comme des « *fonctions sociales* »[112] ; ils sont alors perçus comme la *conséquence* de l'intégration de l'individu au « *corps des citoyens* » en même temps qu'ils *rendent visible* cette intégration.

La notion juridique de citoyenneté est en effet indissociable de sa fonction « politique », c'est-à-dire de la manifestation de l'appartenance à la communauté nationale en laquelle la Révolution française déclare que réside la souveraineté. Il y a là un paradoxe apparent : la citoyenneté est dans le discours révolutionnaire une abstraction, une construction purement théorique, et le citoyen un être désincarné qui n'a pas d'existence en dehors de son insertion dans la collectivité ; l'analyse juridique repose à l'inverse sur une démarche très pragmatique qui amène à ne déterminer les contours de la citoyenneté qu'à partir des seuls droits ou obligations qui appartiennent ou incombent *concrètement* aux citoyens. Ces deux approches se trouvent pourtant juxtaposées, parfois dans les mêmes ouvrages, et sont d'ailleurs très naturellement conciliées. Les droits civiques et politiques sont en effet présentés comme un *statut juridique* appartenant au citoyen — qui possède bien ainsi des « droits » de citoyenneté —, statut qui est la *conséquence* de l'intégration de l'individu dans la communauté nationale. La fonction dévolue au concept de citoyenneté est donc d'abord de donner corps à la fiction

109. V. par ex. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome III : *Théorie générale de l'État (fin)*, Paris 1930, De Boccard, 3^e^ éd., p. 623.
110. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques… », *loc. cit.*, p. 852.
111. On se situe ici sur le plan juridique : les fonctions militaires ne constituent pas, pour la doctrine juridique, un droit civique, ou ne sont pas un attribut du citoyen. Il faut donc constater ici une divergence majeure entre l'analyse juridique et la théorie politique républicaine, pour laquelle le service de l'armée, notamment par le biais de la conscription, est au contraire le passage obligé de l'apprentissage de la citoyenneté et le symbole de l'appartenance du citoyen à la communauté nationale. *Cf.* CRÉPIN (A.), *La conscription en débat ou le triple apprentissage de la nation, de la citoyenneté, de la République (1789-1889)*, Arras 1998, Artois Presses Université, coll. Histoire, 261 p.
112. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1^ère^ éd., p. 101.

juridique qu'est la Nation révolutionnaire (§ 1), les droits (et devoirs) qui appartiennent (et incombent) au citoyen étant le *moyen* juridique par lequel se manifeste cette appartenance des citoyens à la Nation (§ 2).

§ 1. Manifester l'appartenance à la Nation

À l'inverse des développements s'attachant à décrire le contenu de la citoyenneté, ceux qui ont trait à sa nature sont pour l'essentiel le fait d'auteurs de droit public. Il n'y a cependant pas pour autant de véritable discussion sur l'*origine* des droits du citoyens, cette interrogation ne se développant qu'à partir des toutes dernières années du XIX^e^ siècle et de façon beaucoup plus approfondie dans les années 1930[113]. La majorité des auteurs de droit public affirme sans trop s'y attarder que l'individu jouissant de la qualité de citoyen est titulaire de droits de citoyenneté découlant de son appartenance à la collectivité politique. La citoyenneté est ainsi définie comme « *l'ensemble des droits en vertu desquels les individus composant une nation peuvent participer à son gouvernement dans les conditions déterminées par les lois* »[114]. Ce faisant, c'est bien l'appartenance à la Nation qui est l'élément central de cette définition, les droits du citoyen n'en constituant que la conséquence : pour reprendre le néologisme forgé par Catherine Neveu, on pourrait dire que plus qu'à la nationalité, la citoyenneté est alors identifiée à la « *nationité* »[115].

Si cette conception d'une *nation de citoyens* développée par la doctrine est l'héritière directe de l'affirmation révolutionnaire de l'appartenance de la souveraineté à la Nation, elle entraîne cependant des conséquences juridiques spécifiques, notamment en ce qui concerne la place dévolue au civisme dans la définition de la citoyenneté.

A. L'inspiration révolutionnaire de la citoyenneté républicaine

Si les textes constitutionnels révolutionnaires ne sont pas d'une grande précision quant à la détermination de la qualité de citoyen, la signification attribuée par la Révolution française à la citoyenneté est en revanche beaucoup plus nette[116]. Toute la théorie révolutionnaire repose en effet sur la substitution de la *nation de citoyens* à la *nation de sujets*[117]. C'est

113. *Cf. infra*, p. 54.
114. LABORI (F.), *Répertoire encyclopédique du Droit français*, Paris 1891, Gazette du Palais, t. V, art. *Droits politiques*, n° 1.
115. NEVEU (C.), *De l'autre côté du miroir, nationalité et citoyenneté. Un exemple britannique pour des questions françaises*, Thèse Ethnologie, EHESS, 1991.
116. Il ne s'agit pas ici de développer la conception de la citoyenneté forgée par les révolutionnaires et matérialisée dans les textes constitutionnels français de la fin du XVIII^e^ siècle, mais de montrer comment la doctrine juridique du XIX^e^ siècle s'inspire de cette conception révolutionnaire, par ailleurs singulièrement revisitée, pour construire la notion juridique de citoyenneté. Pour un bref exposé de la place du citoyen dans les constitutions révolutionnaires, *Cf. supra*, p. 24.
117. C'est aussi là que réside la principale objection à l'interprétation contemporaine de la notion de république comme continuité historique de l'appareil d'État et comme forme d'organisation du gouvernement (*Cf.* notamment POCOCK (J. G. A.), *Le moment machiavélien*, [1975] Paris 1997, PUF) : s'il y a bien une rupture introduite par l'instauration de la République (au sens classique du terme), ou en tout cas par la Révolution française, c'est celle de la conception de la citoyenneté : on passe, qu'on le veuille ou non, d'une vision éventuellement libérale à une vision « communautarienne » de la qualité de citoyen, c'est-à-dire à une identification à une idée nationale d'une conception indiscutablement nouvelle, parce que précisément

l'appropriation de la titularité de la souveraineté par les citoyens, pris en corps ou individuellement, qui justifie la remise en cause puis la suppression du pouvoir royal. La souveraineté devenue nationale appartient aux citoyens. Le soubassement idéologique de la conception juridique de la citoyenneté est donc constitué par la relation qui unit citoyenneté, nation et souveraineté : « *Tandis que l'universalité des sujets constitue la "nation" monarchique, créée pratiquement et unifiée symboliquement par le Prince souverain, l'universalité des citoyens prenant conscience de leur égalité, et revendiquant le droit de s'autogouverner, produit la "Nation" démocratique* »[118].

Pendant cette première phase de construction doctrinale, la citoyenneté n'est pas directement mise en rapport avec la théorie de l'État, contrairement à ce qui sera plus tard le cas notamment sous l'influence des théoriciens allemands[119]. Ce qui *fait* le citoyen, c'est la participation à la souveraineté, l'insertion dans la communauté politique ; l'individu ne devient citoyen qu'à compter du moment où il s'intègre à cette communauté. Comme l'écrit par exemple Gabriel Demante, « *dans une langue bien faite* », le citoyen est « *tout membre de la nation qui, d'une façon quelconque, soit directe, soit indirecte, participe à la souveraineté* »[120]. Le citoyen n'est ainsi pas celui qui manifeste la puissance de l'État, mais l'individu qui participe contractuellement à la constitution de la société politique ; être citoyen, c'est donc être partie au contrat social, qui est plus un contrat commercial unissant, selon les termes de Sieyès, les « *vrais actionnaires de la grande entreprise sociale* »[121], que le fondement de la puissance publique.

Explicitant l'idée de Nation (à laquelle on sait qu'il ne portait pourtant pas un attachement indéfectible), Léon Duguit ne dira pas autre chose : « *Ce qui fait la nation, c'est que tous les membres de la collectivité sociale, fixée sur un territoire déterminé, depuis le plus humble jusqu'au plus grand, depuis le plus ignorant jusqu'au plus savant, ont la conscience très nette qu'ils poursuivent ensemble la réalisation d'un certain idéal se rattachant au territoire qu'ils habitent et qu'ils ne peuvent atteindre que par la possession du territoire. Voilà le fondement par excellence de l'unité nationale* »[122]. Les juristes ne sont donc pas coupés des discussions *politiques* sur la citoyenneté[123] ; ils sont tout à fait conscients de l'origine (et de la signification) extra-juridique de la qualité de citoyen : la définition de la citoyenneté est la suite logique de la définition post-révolutionnaire de la Nation.

---

civique. On reviendra plus loin (*Cf. infra*, p. 131) sur cette discussion contemporaine, qui revêt une importance toute particulière dans la redéfinition de la citoyenneté.

118. BEAUD (O.), *La puissance de l'État*, Paris 1994, PUF, coll. Léviathan, p. 112.
119. *Cf. infra*, p. 93.
120. DEMANTE (G.), *Définition légale de la qualité de citoyen. Commentaire de l'article 7 du Code Napoléon*, Paris 1869, Cotillon, p. 6.
121. SIEYÈS (E.), *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 20-21 juillet 1789, in RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette 1988, coll. Pluriel, p. 600.
122. DUGUIT (L.), *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan, p. 31-32.
123. Dans la conférence précitée, Duguit se réfère explicitement à Renan et, à l'opposé, aux conceptions allemandes.

B. Les conséquences du rattachement de la notion de citoyenneté à la définition de la Nation

L'identification théorique de la Nation au corps des citoyens entraîne une série de conséquences pratiques, d'abord politiques, mais aussi juridiques. Dans ce raisonnement, c'est en effet la Nation qui vient en premier, les citoyens – et eux seuls – étant appelés à s'identifier à elle et à s'exprimer en son nom. De là découlent, d'une part la nécessité de développer, par le civisme, le sentiment d'appartenance à la nation, d'autre part la définition de l'électorat comme une fonction, et non véritablement comme un droit.

1. Le civisme, condition de la citoyenneté

Il peut au premier abord paraître quelque peu saugrenu de rencontrer une évocation du civisme dans des ouvrages ou développements ayant pour ambition d'exposer une théorie juridique de la citoyenneté. Cette présence est pourtant logique, si l'on considère tout à la fois l'origine historique de la construction juridique de la citoyenneté et ses ressorts théoriques. Le lyrisme de Georges Burdeau, demandant une éducation du citoyen au et par le civisme – cette « *qualité morale et qualité intellectuelle* »[124] qui est un « *stoï cisme nourri du ferment évangélique* »[125] –, peut prêter à sourire : la formation des citoyens est cependant indispensable à l'existence même de la Nation, et par suite de l'État. Le civisme est ainsi dès le XIX^e^ siècle un des éléments clés de la citoyenneté : notion frontière entre droit et politique, la place qui lui est dévolue par les juristes montre bien l'attachement de ces derniers à la citoyenneté conçue comme appartenance et intégration à la nation. Notamment dans sa composante quasi religieuse, le civisme est l'instrument d'une telle intégration ; c'est lui qui permet que soit développé ce sentiment de constituer un *corps des citoyens*. Or si cette « *idéologie de la nation* »[126] semble bien éloignée de considérations juridiques, son application n'en passe pas moins obligatoirement par le droit, ne serait-ce que parce que la mise en œuvre du civisme passe par un cadre juridiquement contraignant.

Le civisme républicain, tel qu'il se trouve développé notamment dans les projets éducatifs de la III^e^ République, doit être directement rattaché à ce qui en constitue la source principale, c'est-à-dire les discussions relatives à la « religion civique », tout spécialement développées par Rousseau, mais également par des penseurs aussi différents que Kant[127] ou Machiavel[128]. On sait que l'avant-dernier chapitre du *Contrat social*, qui est aussi le plus long, est consacré à la *religion civile*. Si Rousseau, dans le droit fil de la *Profession de foi du*

124. *Ibid*., p. 45.
125. *Ibid*., p. 46, note 1.
126. *Cf.* DELANNOI (G.), *Sociologie de la nation. Fondements théoriques et expériences historiques*, Armand Colin 1999, coll. Cursus, p. 87.
127. On sait que l'éducation à la citoyenneté est un élément primordial pour Kant, qui fait de *l'autonomie* le trait caractéristique du citoyen. *Cf*. KANT (E.), *Sur le lieu commun : il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut rien* [1793], in *Théorie et pratique*, Paris 1994, GF-Flammarion, spéc. p. 70-84. Sur l'influence décisive de la morale kantienne sur le contenu du civisme, *Cf.* RAULET (G.), *Kant. Histoire et citoyenneté*, Paris 1996, PUF, et MAURY (L.), *L'enseignement de la morale*, Paris 1999, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 3497.
128. *Cf.* MACHIAVEL (N.), « De la religion des Romains », in *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Livre Ier, ch. XI [1513-1520], Paris, 1993, Gallimard, coll. Folio, p. 174 et s.

vicaire savoyard, cherche surtout dans ce chapitre à critiquer le caractère à son sens dogmatique de la religion chrétienne, il développe aussi ce qu'il entend par religion civique. Il ne doit pas s'agir à proprement parler d'un culte de la patrie, même si une telle forme de religion « *est bonne en ce qu'elle réunit le culte divin et l'amour des lois, et que faisant de la patrie l'objet de l'adoration des citoyens, elle leur apprend que servir l'État c'est en servir le dieu tutélaire* »[129], car une telle religion risquerait de devenir « *exclusive et tyrannique* », et de rendre le peuple « *sanguinaire et intolérant* », ce qui serait d'abord « *très nuisible à sa propre sûreté* »[130]. Ce qu'il faut développer en revanche, c'est bien un culte de la cité, une religion à proprement parler *civique*, c'est-à-dire une religion qui tout à la fois apprenne au citoyen à respecter et vénérer la patrie et développe en lui l'autonomie (notamment et surtout vis-à-vis des autres religions) indispensable à la libre participation à la décision politique[131].

C'est bien en cette notion d'*autonomie* que se rejoignent les conceptions philosophiques, politiques et juridiques de la citoyenneté et du civisme. Affirmer l'autonomie de l'individu comme condition de la citoyenneté sera tout d'abord compris comme justifiant le fait de réserver la qualité de citoyen aux seuls *propriétaires*[132], puis à ceux qui en sont jugés capables : c'est la raison pour laquelle les femmes et les mineurs ne peuvent se voir attribuer la qualité de citoyen, parce qu'ils ne jouissent pas d'une autonomie suffisante. Le système d'éducation en général, puis la formation civique en particulier, seront tout entiers conçus pour remédier à cette incapacité, pour construire, à partir des individus d'abord, puis des mineurs, des citoyens à part entière. L'autonomie est donc indissociable de ce qui en constitue l'instrument, à savoir *l'éducation des citoyens*.

L'idée de formation des citoyens − d'instruction civique − est présente dès le début de la Révolution française. Il faut « *créer un nouveau peuple* »[133], c'est-à-dire un peuple de

---

129. ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, Livre IV, Chapitre VIII, [Genève 1762], Paris 1992, Garnier-Flammarion, p. 163.
130. *Ibid*.
131. « *Il y a donc une profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles, non pas précisément comme dogmes de religion, mais comme sentiments de sociabilité, sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen ni sujet fidèle* [en note : *César plaidant pour Catilina tâchait d'établir le dogme de la mortalité de l'âme, Caton et Cicéron pour le réfuter ne s'amusèrent point à philosopher : ils se contentèrent de montrer que César parlait en mauvais citoyen et avançait une doctrine pernicieuse à l'Etat. En effet voilà de quoi devait juger le Sénat de Rome, et non d'une question de théologie*]. *Sans pouvoir obliger personne à les croire, il peut bannir de l'Etat quiconque ne les croit pas ; il peut le bannir, non comme impie, mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement les lois, la justice, et d'immoler au besoin sa vie à son devoir. Que si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort ; il a commis le plus grand des crimes, il a menti devant les lois.*
Les dogmes de la religion civile doivent être simples, en petit nombre, énoncés avec précision sans explications ni commentaires. L'existence de la divinité puissante, intelligente, bienfaisante, prévoyante et pourvoyante, la vie à venir, le bonheur des justes, le châtiment des méchants, la sainteté du contrat social et des lois, voilà les dogmes positifs. Quant aux dogmes négatifs, je les borne à un seul ; c'est l'intolérance : elle rentre dans les cultes que nous avons exclus » (ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, *loc. cit*., p. 166-167).
132. On retrouve ici Kant : « *L'unique qualité exigée, outre la qualité* naturelle *(n'être ni femme ni enfant), est* d'être son propre maître (sui juris)*, donc de posséder quelque* propriété *[…] qui le nourrisse* » KANT (E.), *Théorie et pratique*, *op. cit*., p. 70-71.
133. LEPELLETIER (M.), « Plan d'éducation nationale », cité par JAUME (L.), *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris 1989, Fayard, p. 220. Sur cette idée, *cf.* BOULAD-AYOUB (J.), dir., *Former un nouveau peuple ? Pouvoir, éducation, Révolution*, Paris-Laval 1996, L'Harmattan-Presses de l'Université de Laval, 343 p., spéc. LIRIS (E.), « Éduquer l'homme nouveau », p. 303-312, ainsi que MARTIN (X.), *Nature humaine et Révolution française : du siècle des Lumières au Code Napoléon*, DMM, 1994.

citoyens, et pour ce faire rendre libres les individus, en les dégageant de toute attache constituée par leur volonté individuelle. Cette formation du citoyen est intrinsèquement liée aux débats relatifs à la représentation : il s'agit d'assurer la concordance de la volonté des représentants avec celle des représentés, et la cohésion de la nation de citoyens. Pour ce faire, deux moyens sont possibles : soit conformer les représentants à la diversité des représentés, soit réduire les disparités entre ces derniers ; or la première solution doit être rejetée, puisqu'elle signifierait l'abandon de l'unité et de l'indivisibilité des citoyens[134]. C'est donc par la conformation des citoyens à leurs représentants que l'on parviendra à l'unité de la citoyenneté.

Le projet du marquis de Condorcet consistait à développer *l'autoformation* du citoyen, l'individu se transformant en citoyen par des filières multiples, au premier rang desquelles l'instruction publique, mais également le développement de la vie associative, voire l'exercice direct de la souveraineté[135]. Il s'agit donc de mettre en place une *pédagogie de la citoyenneté*, en considérant l'individu comme un citoyen, alors même qu'il ne l'est pas encore politiquement, pour qu'une fois parvenu à la maturité politique, il soit véritablement capable, par sa propre vertu, de s'abstraire de ses intérêts personnels pour parvenir à la découverte de l'intérêt public. Mais cette vision idéale de la formation du citoyen a été rapidement abandonnée par les révolutionnaires, comme la Constitution qui en était la traduction : « *le modelage des individus, puis de la collectivité entière, succède brutalement, au moment de la prise du pouvoir, à la bonté naturelle du peuple : l'autoformation du citoyen n'a pas été prise en compte* »[136].

La version républicaine de l'éducation du citoyen n'est guère différente des idées révolutionnaires. L'instruction publique, laï que et obligatoire mise en place par les lois scolaires des débuts de la III[e] République a pour but explicite de *former* des citoyens[137]. Conformément à la théorie rousseauiste[138], il faut faire sortir l'individu de lui-même, et le confier à l'État qui se chargera de sa formation. L'individu doit donc en quelque sorte abandonner sa liberté individuelle et la phrase si souvent critiquée du Contrat social – « *on le*

134. On notera, en marge de ce propos, qu'il est quelque peu surprenant de trouver dans la doctrine juridique, au moment même où se construit juridiquement la conception abstraite du citoyen, en tant que membre impersonnel de la nation, une défense de la représentation des intérêts. (*Cf.* ROSANVALLON (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998, Gallimard, coll. Nrf-Bibliothèque des histoires, p. 247-249).

135. Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, présenté à la Législative les 20 et 21 avril 1792.

136. JAUME (L.), *op. cit.*, p. 220-221.

137. Notamment et surtout les cours d'instruction civique (ou de morale républicaine). *Cf*. MOUGNIOTTE (A.), *Les débuts de l'instruction civique en France*, Lyon 1991, Presses universitaires de Lyon, 235 p., ainsi que MAURY (L.), *L'enseignement de la morale*, Paris 1999, PUF, QSJ n° 3497. Pour une lecture républicaine quelque peu accommodée de la Déclaration de 1789, *cf*. BAYET (A.), *Histoire de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1934.

138. « *Il faut opter entre faire un homme ou faire un citoyen : car on peut faire à la fois l'un et l'autre* » (ROUSSEAU (J.-J.), *L'Émile)*. « *Ce qui fait la misère humaine est la contradiction qui se trouve entre notre état et nos désirs, entre nos devoirs et nos penchants, entre la nature et les institutions sociales, entre l'homme et le citoyen. Donnez-le tout entier à l'État ou laissez-le tout entier à lui-même* » (ROUSSEAU (J.-J.), *Du bonheur public*). Ces deux célèbres phrases sont rapportées (et approuvées) par Georges Burdeau (BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1[ère] éd., Paris 1952, LGDJ, p. 49, note 2).

forcera à être libre » – est tout à fait logique[139] : le citoyen ne sera tel que lorsqu'il aura été *formé* à l'exercice de la charge qui lui incombera ; et une fois cette formation reçue, il ne *pourra vouloir*, en tant que citoyen, que la volonté de la nation qu'il a la charge d'exprimer.

La formation du citoyen se fera donc par le développement du civisme. Pour échapper tout à la fois à l'individualisme libéral et à la tentation totalitaire, le modèle républicain devra accepter l'individu (le futur citoyen) « *tel qu'il est avec le seul souci de l'élever à la conscience de son rôle social, de l'instruire dans le bon usage de la liberté et, finalement, de lui confier la responsabilité de son destin* »[140]. L'individu devra ainsi acquérir la vertu civique, cette « *attitude de détachement à l'égard de préférences égoï stes* »[141] qui constitue le pendant de la possession des droits politiques.

Pour terminer ces quelques remarques sur la conception originelle du civisme et son articulation avec la définition juridique de la citoyenneté, il faut noter qu'une place prépondérante s'y trouve octroyée à l'État, en tant qu'organe structurant la Nation dont il émane, qui est ainsi chargé à la fois de la détermination du contenu du civisme et, au travers de l'administration (et non pas uniquement de l'administration de l'éducation), de la *transmission* de ce civisme. Dès la constitution de la notion juridique de la citoyenneté, on trouve donc bien présente l'idée que l'administration doit tenir un rôle fondamental dans la transmission de la citoyenneté, et partant dans la cohésion nationale qui en est le résultat[142].

2. La théorie de l'électorat-fonction

Si les citoyens *composent* donc la Nation, à laquelle ils appartiennent, c'est bien en son nom qu'ils doivent exercer les fonctions publiques, au premier rang desquelles se place le vote. Ce qu'il est convenu d'appeler le « droit de vote », n'est ainsi pas véritablement un droit, mais une fonction, et peut être modulé par l'État au gré de l'évolution des circonstances. À travers cette affirmation du caractère contingent des droits politiques, on retrouve directement l'idée de *citoyenneté capacitaire* élaborée par les révolutionnaires[143]. Eu égard à la souveraineté, le procédé électoral n'est pas (ou pas *seulement*), pour le citoyen, la réalisation d'un droit qui lui serait inhérent, mais l'accomplissement d'une fonction qui lui est confiée par l'État. Deux conséquences découlent de cette affirmation. S'agissant d'une fonction, il faut que le citoyen soit jugé capable de l'accomplir ; il pourra donc être nécessaire

139. *Cf.* KELSEN (H.), *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, trad. fr. Ch. Eisenmann, Paris 1932, Librairie du recueil Sirey, p. 11.
140. BURDEAU (G.), *op. cit*., p. 51.
141. *Ibid*., p. 45.
142. On notera enfin que le civisme est pris en compte en tant que phénomène juridique, avec un point de vue certes particulier, par la doctrine publiciste des années trente, qui confond parfois cependant le civisme avec l'accès aux droits politiques. C'est ainsi que Joseph-Barthélémy présente le délai existant entre l'accession à la nationalité française et l'obtention du droit de vote comme un « *stage de civisme* » (BARTHÉLÉMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de Droit constitutionnel*, Paris 1933, Dalloz, p. 311).
143. On retrouve ici toute la discussion fondamentale relative à la détermination de la qualité de citoyen sous les Constitutions révolutionnaires. On a en effet vu plus haut (*supra*, p. 24 et s.) qu'alors que les premiers textes révolutionnaires tentaient de rattacher la qualité de citoyen à la *nature*, au prix de quelques aménagements (notamment de la distinction entre citoyens passifs et actifs) et contradictions, à partir de l'An III, le citoyen est celui qui est *désigné* comme tel par la Constitution. *Cf.* TROPER (M.), « La notion de citoyen sous la Révolution française », *loc. cit*., p. 318-319.

d'exclure de la citoyenneté certaines catégories d'individus. On devrait en outre considérer que le citoyen a *l'obligation* d'exercer la fonction électorale.

Cette restriction capacitaire de la citoyenneté permet de justifier l'exclusion du « droit » de vote, pour des motifs différents, des femmes et des domestiques d'une part, des étrangers d'autre part. Le fondement en demeure *in fine* toujours identique : « *Les droits politiques ne reposent pas, comme les droits individuels, sur la liberté ; ils reposent sur la* capacité. *Ils n'appartiennent donc pas à tous les Français, mais à ceux des Français qui remplissent les conditions auxquelles la loi a attaché la présomption de capacité. Ces personnes sont les seules à qui appartienne, en langage juridique, la qualité de Citoyen* »[144]. Lorsque la loi ou la Constitution attribuent ou refusent la qualité de citoyen à une catégorie d'individus, c'est donc toujours (théoriquement) au regard de la capacité réelle ou supposée de cette catégorie à participer avec discernement à la mise en place du pouvoir. Or la capacité fondamentale — on retrouve ici Rousseau — est le libre usage de la raison. C'est pourquoi les femmes (du moins les femmes mariées), les domestiques, les enfants, les fous et les délinquants ne peuvent se voir reconnaître la qualité de citoyen, non en vertu de leur nature même, mais parce qu'ils n'ont pas un usage libre et indépendant de leur raison, et par suite ne peuvent découvrir librement la volonté générale que les seuls citoyens peuvent contribuer à faire émerger par un vote majoritaire. Le suffrage censitaire, tout comme la théorie du citoyen-propriétaire, reposaient sur la même idée : seule une certaine indépendance matérielle et intellectuelle peut donner la liberté de jugement nécessaire pour exercer la fonction électorale. Cette motivation, appliquée avec constance pour les exclusions intra-nationales de la citoyenneté, se retrouve évidemment en ce qui concerne les étrangers : leur exclusion est en effet naturelle, étant donné qu'ils n'ont aucun titre à participer à l'expression de la souveraineté *nationale*. En ce sens, il est tout à fait logique que les citoyens ne se recrutent que parmi les Français.

La seconde conséquence ne serait qu'anecdotique si elle ne se trouvait abondamment développée par la doctrine. Les débats sur la nature de la citoyenneté ont en effet souvent lieu à l'occasion de discussions portant sur le caractère obligatoire ou facultatif du « droit de vote ». Bien que divisée sur ce point, la doctrine, outre qu'elle considère qu'il n'y a pas de droits acquis en matière électorale[145] – et par suite aucun droit à être inscrit sur les listes elles-mêmes[146] – estime que le vote devrait être obligatoire. Deux arguments de fait sont avancés en ce sens : le vote est effectivement obligatoire dans certains pays, notamment en Belgique (depuis 1893) ; en France même, il est impossible de se soustraire à l'inscription sur les listes de jurés : or si le procédé de désignation est différent, les fonctions exercées sont considérées

144. LAFERRIÈRE (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 4e éd., Paris 1854, Cotillon, p. 75-76.
145. PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3e éd., Paris 1914, Librairies-imprimeries réunies, Supplément, p. 134-136.
146. Le fait que les juridictions de l'ordre judiciaire soient compétentes en matière d'inscription sur les listes électorales ne doit pas être interprété dans le sens de l'existence d'un droit à l'inscription sur les listes, qui n'a pas plus d'existence que le droit de vote. L'inscription sur les listes électorales est un acte administratif dont l'appel, par dérogation aux règles classiques de compétence juridictionnelle, est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. *Cf.* LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896, 2e éd., Berger-Levrault, p. 321 et s.

comme similaires, car consistant dans l'exercice de la puissance publique[147]. Il serait donc logique de rendre le suffrage obligatoire[148]. Malgré quelques propositions de loi en ce sens au début du siècle[149], cette discussion reste cependant théorique ; Georges Burdeau peut effectivement souligner avec une pointe d'ironie que si «*on a cru aussi pouvoir faire de l'électorat une fonction, il n'a pas été long à être compris comme un droit* »[150].

§ 2. Affirmer les droits du citoyen

Il est évident, pour la doctrine du XIX^e^ et des premières années du XX^e^ siècle, que si la citoyenneté comporte certes des devoirs incombant au citoyen, elle est essentiellement constituée de *droits* qui lui appartiennent. Cette évidence n'empêche cependant pas l'existence de discussions qui portent tant qur l'*origine* de ces droits que sur leur *nature*, discussions qui permettent de préciser les contours et le contenu de la citoyenneté.

A. Droits du citoyen et droits de l'homme

Si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est perçue comme l'une des sources non directement du contenu de la citoyenneté, mais de la notion elle-même, elle se trouve également à l'origine de débats doctrinaux relatifs à sa valeur. Deux interprétations sont ainsi avancées quant à l'origine des droits civiques. Ou bien en effet on considère qu'ils *appartiennent* à l'individu (en tant qu'homme) avant son intégration à la communauté politique, mais qu'ils ne se *révèlent* en tant que tels qu'à partir de la constitution de cette communauté ; ou bien on estime à l'inverse que c'est l'appartenance à la collectivité qui emporte *attribution* de ces mêmes droits, à la jouissance desquels l'homme pris isolément n'a donc aucun droit antérieur à la constitution de la communauté *politique*.

L'évolution de la pensée de Maurice Hauriou traduit bien cette tension, que manifeste la place dévolue aux droits civiques dans les éditions successives du *Manuel de droit constitutionnel* : alors que, dans la première édition, les droits des citoyens étaient traités dans la partie consacrée à la «*croyance en l'ordre individualiste* », et développés à partir de la Déclaration des droits de l'homme, ils se retrouvent exposés, dans la seconde édition, dans le chapitre consacré à « *la constitution sociale de la France* ». Dans le premier cas, les droits du citoyen appartiennent en propre à l'individu, et ne sont ainsi rien d'autre que les droits de l'homme reconnus et garantis par l'institution politique ; dans le second, ils sont la *conséquence* de l'intégration de l'individu à la communauté nationale[151].

147. Une bonne synthèse de ces discussions est présentée par GIRAUD (É.), « Le vote obligatoire du point de vue des principes et du bon fonctionnement des institutions représentatives », *RDP* 1931, p. 473-495.
148. On s'étonne parfois de voir classer les obligations militaires dans les « droits du citoyens », alors qu'il s'agirait d'une charge (LOCHAK (D.), *loc. cit*., p. 192). Mais le même étonnement devrait être de rigueur en ce qui concerne un prétendu droit de vote considéré comme obligatoire…
149. Notamment une proposition discutée en 1922, rapportée par HAURIOU (M.), *op. cit*., p. 628 s.
150. BURDEAU (G.), *Les régimes politiques*, *op. cit*., p. 200.
151. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd., p. 99, et 2e éd., 1929, p. 654.

1. Première hypothèse : les droits du citoyen sont les droits de l'homme garantis par l'État

Pour un premier courant doctrinal, l'origine de la citoyenneté doit être recherchée dans les droits appartenant au citoyen : ce dernier est bénéficiaire ou titulaire d'un certain nombre de droits ; c'est à travers lui que l'on doit donc rechercher leur unité théorique. Si une partie de la doctrine fait référence aux droits naturels dont dispose le citoyen à l'encontre de l'État, du fait de sa seule qualité d'homme[152], c'est surtout à travers l'étude de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que va se construire l'idée de droits subjectifs des citoyens[153], la question étant alors de savoir si la Déclaration ou la Constitution régissant la qualité de citoyen ne font que *constater* des droits qui leur sont antérieurs, ou bien si elles *constituent* ces droits au moment même où elles les déclarent ou les consacrent.

La référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est omniprésente dans les écrits doctrinaux qui traitent de la notion juridique de citoyenneté. Or l'intitulé même de la déclaration interpelle les juristes sur les rapports existant entre les droits de l'*homme* et ceux du *citoyen*. Si, dans la première phase de construction de la citoyenneté, qui consiste à décrire les droits civiques, cette question est laissée à l'arrière-plan – tout au plus considère-t-on que le terme de citoyen est employé « *tout familièrement* »[154] –, elle devient centrale dans les débats du début du XX^{e} siècle. Les discussions vont alors porter sur la paternité – rousseauiste ou lockéenne – de la Déclaration, et, à travers cette querelle apparemment anodine, sur le fondement même de la citoyenneté.

Les historiens républicains de la Révolution, dont l'influence est considérable sur l'interprétation juridique des institutions révolutionnaires, insistaient sur la portée des idées de Rousseau sur la pensée des rédacteurs de la Déclaration. Cette influence, incontestable quant à la rédaction même du texte, signifie, à propos de l'articulation des droits de l'homme et du citoyen, que ce dernier ne détient pas de droits de sa seule qualité de citoyen, mais que les éléments du statut de citoyenneté lui sont attribués — deviennent pour lui des *droits* — au moment de la constitution du pacte social. Le citoyen ne peut donc détenir des droits qu'*à l'intérieur* de la société, et ne dispose d'aucun droit politique (d'aucun pouvoir de commandement) antérieur et supérieur à l'institution de la société politique[155].

L'examen du texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne paraît pourtant pas corroborer cette interprétation. L'emploi de verbes constatifs et non normatifs[156] pourrait ainsi être interprété dans le sens de l'existence de droits antérieurs à ce qui est en outre une *déclaration*. Georg Jellinek, débattant avec Émile Boutmy de la signification de la

152. BOUCAUD (C.) , *Les droits de l'État et les garanties civiques du droit naturel*, Paris 1908, Bloud, 80 p.
153. Qui finit par devenir une sorte de lieu commun. Voir par ex. BEUDANT (C.), *Le droit individuel et l'État*, 3e éd., Paris 1920, Rousseau, 290 p.
154. DEMANTE (G.), *op. cit*., p. 21. Cette affirmation est assez paradoxale, étant donné que le même auteur attribue, comme c'était souvent le cas à l'époque, la paternité de la Déclaration à Rousseau, dont on connaît la rigueur affirmée à propos de l'usage du terme citoyen.
155. BOUTMY (É.), « La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek », *Annales de Sciences politiques*, 1902, p. 415-443. Ce texte est repris dans les *Etudes constitutionnelles*.
156. *Cf.* CHEVALLIER (J.), « Essai d'analyse structurale du Préambule », in CURAPP, *Le Préambule de la Constitution de 1946*, Paris 1996, PUF, p. 29-31.

Déclaration, estime ainsi que « *le contrat social de Rousseau n'est pas la source de la déclaration française* »[157], dans le sens où cette déclaration ne fait qu'entériner des droits qui lui sont *préexistants.* Contrairement à la théorie de Rousseau, pour lequel la liberté civique est ce qui est octroyé par la communauté en contrepartie hypothétique des *devoirs* civiques, la Déclaration part de *droits* existants. Plus encore, c'est elle qui permet leur manifestation : « *Ce n'est que par la déclaration des droits de l'homme que s'est formée, dans toute son ampleur, en droit positif, la notion des* droits subjectifs du citoyen *vis-à-vis de l'État, notion qui, jusqu'alors, n'était connue que du droit naturel* »[158]. La Déclaration va donc permettre de faire entrer dans la sphère publique des droits qui étaient auparavant considérés comme privés, ou dont les citoyens n'avaient pas eux-mêmes conscience.

Cette discussion du tournant du siècle, que prolonge plus récemment celle menée entre Georges Gusdorf et Simone Goyard-Fabre, renvoie, comme le précise Stéphane Rials, à « *la question centrale de la qualité d'homme et du statut de citoyen dans la philosophie politique des Lumières. Pour les jusnaturalistes modernes ou pour Locke, les droits du citoyen ne sont, pour l'essentiel, que les droits naturels de l'homme enfin promulgués, délimités, sanctionnés, garantis et rendus effectifs. Pour l'auteur du* Second traité*, l'état social n'est à bien y réfléchir que l'institutionnalisation de l'état de nature. Au contraire, pour Rousseau, le contrat social opère une transmutation d'une humanité indistincte en une citoyenneté située et il n'y a plus à proprement parler, à l'état social, de droits de l'homme découlant de la Loi naturelle mais seulement des droits du citoyen inscrits dans les lois civiles […]. Dans la première perspective, l'universalité de l'homme implique celle de ses droits. Dans la seconde, si ces droits de l'homme conservent, singulièrement au-delà des frontières de l'État, le caractère d'une revendication éthique […], ils sont d'ordre métajuridique : les droits "juridiques", qui n'existent que dans l'État et ne sont que du citoyen, ces droits civils ne sauraient être universels puisqu'ils résultent d'une volonté générale… particulière* »[159].

Il s'agit là d'un point tout à fait capital de la construction des droits civiques et politiques en tant que droits subjectifs. Pour la grande majorité des auteurs de Droit public, tels notamment Léon Duguit ou Adhémar Esmein, et alors même que certains d'entre eux se réfèrent à Rousseau, c'est la conception lockéenne qui doit être suivie, selon laquelle les droits considérés comme ceux du citoyen ne sont pas fondamentalement différents des droits de l'homme, ou, plus précisément, les droits du citoyen ne sont que les droits de l'homme reconnus et transformés par le contrat social.

L'interprétation de Léon Duguit est particulièrement intéressante à étudier dans la mesure où elle apparaît en contradiction avec ce qui structure pourtant sa pensée juridique, c'est-à-dire la négation des droits subjectifs. Duguit part de la question classique de la postériorité ou de la simultanéité des droits de l'homme et du citoyen : si les droits de l'homme sont des droits *préexistants* à la société politique, les droits du citoyen devraient s'en distinguer,

157. Titre du second chapitre de JELLINEK (G.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contribution à l'histoire du droit constitutionnel moderne*, Trad. fr. Paris 1902, Albert Fontemoing, p. 9-12.
158. JELLINEK (G.), *op. cit*., p. 3.
159. RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1988, Hachette-Pluriel, p. 352-353.

puisqu'ils sont *octroyés* par la Déclaration et la Constitution à laquelle elle est intégrée. Mais Duguit réfute cette argumentation superficielle, selon le raisonnement suivant, à partir de l'exemple du droit de propriété et de la sûreté : « *la liberté et la propriété sont des* droits de l'homme *; la sûreté est un* droit du citoyen. *Mais la sûreté n'est pas, en réalité, un droit particulier différent de la liberté et de la propriété ; la sûreté n'est pas autre chose que la liberté et la propriété socialement reconnues et garanties. L'homme entre dans la société avec ses droits de liberté et de propriété ; il devient un citoyen ;* les droits qu'il possède en tant qu'homme deviennent droits du citoyen *; ils contiennent en eux-mêmes le droit d'exiger du corps social qu'il les reconnaisse, les respecte et les protège. Ce droit, c'est la sûreté, qui n'est, dès lors, pas autre chose que les droits de liberté et de propriété protégés par le corps social* »[160]. Pour Duguit, relisant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les droits du citoyen ne sont donc pas les droits politiques, mais des droits *civiques*, c'est-à-dire, en leur substance, des droits *civils*, qui ont pour particularité d'être *garantis par la loi.*

Cette conception doit être particulièrement soulignée, à un double titre : elle va à l'encontre de l'idée reçue selon laquelle la théorie de la citoyenneté, spécialement sous la III^e^ République, serait une conception monolithique s'articulant autour de l'idée exclusive de participation politique ; elle fait au contraire des *droits civiques* le centre de la citoyenneté.

2. Seconde hypothèse : les droits du citoyen sont conférés par l'État à ceux qu'il désigne comme tels

Il y a cependant, dans le raisonnement qui vient d'être évoqué, une ambiguï té et une contradiction potentielle : d'un côté, on affirme que les droits de l'individu sont des droits subjectifs antérieurs à l'existence de l'État et à leur consécration éventuelle par la Constitution ; de l'autre, on leur attribue le qualificatif de civique ou politique, qui ne peut évidemment se justifier qu'en rapport à un ordre politique (et notamment constitutionnel) donné. Si l'on considère les droits du citoyen comme ceux qui sont octroyés par l'État, cette contradiction disparaît du fait même, et les droits de l'homme se distinguent bien des droits du citoyen : « *Les droits de l'homme sont apparemment les droits qui lui appartiennent en tant qu'homme avant même qu'il fasse partie d'une société politique et qui continueraient de lui appartenir s'il cessait de faire partie de cette société politique. Les droits du citoyen, au contraire, sont les droits qui appartiennent à l'individu en tant qu'il fait partie d'une société politique, qui cesseraient de lui appartenir s'il cessait de faire partie de cette société politique* »[161]. Il *n'existe* donc *pas* de droits du citoyen indépendamment de la société politique à laquelle il s'intègre. Les droits civiques sont « *ceux qui sont créés par le contrat social ou par la souveraineté qui en résulte* »[162], et dont la Constitution va définir le contenu. L'emploi de l'expression « *droits garantis aux citoyens* » dans les constitutions libérales du

160. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, *op. cit*., t. 3, 3e éd., p. 624-625 (c'est nous qui soulignons).
161. DUGUIT (L.), *op. cit*., t. 3, 3e éd., p. 623.
162. ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*, 3e éd., Paris 1903, Librairie du Recueil Sirey, p. 380, note 1.

XIX[e] siècle[163] ne fait pas une référence erronée au citoyen, mais *crée* en quelque sorte le citoyen par les droits qu'elle lui attribue.

Une fois les droits octroyés et les citoyens déterminés par la Constitution, les droits dont ils disposent ne deviennent pas pour autant des droits individuels, leur origine et leur nature restant toujours aux mains de l'État, qui peut les modifier à tout instant. Les discussions relatives au droit de pétition, qui agitent la doctrine du début du XX[e] siècle, le montrent bien : lorsqu'il existe, le recours contre un acte de l'État n'est pas considéré comme un droit individuel, mais l'accomplissement d'une fonction dévolue par l'État[164] : « *La réaction, le recours, ne sont pas individuels ; le droit en question ne l'est pas davantage ; mais cela ne veut pas dire que ce droit ou cet ordre juridique, relatif aux affaires de l'État, demeure pour les citoyens dont l'État ne fait que personnifier la collectivité, chose indifférente ou étrangère* »[165].

Cette conception, peut-être plus satisfaisante que la précédente sur le plan de la logique juridique, entraîne des conséquences sur les citoyens eux-mêmes : non seulement ceux-ci n'ont pas de droits indépendamment de l'État, mais ils ne disposent pas non plus de droits à être citoyen[166]. « *Les droits politiques n'appartiennent qu'aux citoyens, à qui la constitution et la loi en accordent la jouissance et l'exercice ; ils ne sont point accordés à tous les membres de la nation sans distinction aucune d'âge, de sexe ou de capacité* »[167]. La Constitution (ou la norme fixée par les pouvoirs constitués) accorde tout à la fois aux citoyens le contenu juridique de la citoyenneté (les droits civiques) et la qualité même de citoyen.

B. Les conséquences de la reconnaissance de droits des citoyens

Que l'on suive l'une ou l'autre des théories qu'on vient de rappeler, la qualité de citoyen entraîne pour son bénéficiaire la jouissance d'un véritable statut de citoyenneté. Ces deux approches ont en effet en commun de reconnaître très nettement que le citoyen possède en propre un ensemble de droits, un statut juridique. Mais le contenu de ces droits varie considérablement selon qu'on considère qu'ils sont le prolongement des droits que chaque individu possède en sa simple qualité d'homme ou qu'ils sont définis par ceux auxquels le titulaire de la souveraineté a conféré le pouvoir d'en déterminer l'étendue.

1. Droits du citoyen et droits publics subjectifs

Considérer que le statut du citoyen lui attribue des droits qui lui sont propres oblige à soulever la question des droits subjectifs. Pour cette partie de la doctrine qui refuse de voir dans l'État la source des droits du citoyen, l'origine de ces derniers ne peut se trouver que dans les citoyens eux-mêmes, ce qui n'est pas sans soulever un certain nombre de difficultés :

163. *Cf.* BATBIE (A.), *Précis du cours de Droit public et administratif,* 2e éd., Paris 1864, Cotillon, 691 p. (1ère partie : Droit public et constitutionnel ; Chapitre premier : « *Droits garantis aux citoyens* »).
164. En ce sens, il s'agit bien d'un droit civique.
165. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit*., t. 1, p. 320, note 10.
166. Voir cependant DUGUIT (L.), *loc. cit*.
167. ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*, *op. cit*., p. 387-388.

il faut accepter tout d'abord que l'individu dispose de *droits subjectifs*, qu'il existe ensuite des droits *publics* subjectifs, et enfin que les droits de citoyenneté soient différents des droits de l'individu, alors même que ces derniers en sont la source.

La question des droits subjectifs a toujours divisé la doctrine[168], non seulement entre défenseurs et négateurs de l'existence même de ces droits, mais également, à l'intérieur même de ceux qui considèrent acquise cette existence, selon leur nature (puissance de volonté ou intérêt juridiquement protégé). Les débats sur la nature des droits subjectifs ne concernant que très indirectement le sujet ici développé, on adoptera la définition synthétique et par là même susceptible de critiques proposée par Roger Bonnard, selon lequel « *le droit subjectif est le pouvoir d'exiger de quelqu'un, en vertu d'une règle de droit objectif, quelque chose à laquelle on a intérêt, sous la sanction d'une action en justice ; le contenu de la chose revendiquée étant fixé immédiatement soit par le droit objectif, soit par un acte juridique individuel* »[169]. L'idée principale que l'on retiendra de cette définition est son *exigibilité*, et par conséquent son opposabilité à toute personne, privée ou publique. Le titulaire des droits subjectifs en est par conséquent le propriétaire[170].

L'existence de droits subjectifs n'entraîne pas pour autant celle de droits publics subjectifs, c'est-à-dire de droits qui sont «*opposables dans les rapports juridiques entre l'État et les particuliers* »[171]. Si l'existence de droits privés subjectifs (exigibles dans les relations interindividuelles) était déjà contestable, celle de droits publics subjectifs l'est plus encore, dans la mesure où, d'une part le citoyen n'est pas totalement extérieur à l'État, d'autre part l'individu ne *devient* citoyen que par son intégration au peuple souverain. Par conséquent, si l'individu ne devient citoyen qu'à partir de son insertion dans la communauté nationale, il semble difficile qu'il puisse se prévaloir de droits *politiques* antérieurs à l'État. La solution de cette contradiction réside dans la dissociation de la *possession* et de l'*exercice* des droits civiques, suivant un raisonnement en deux temps.

Il faut d'abord constater que le suffrage, expression la plus achevée des droits politiques, est compris comme un droit, et non seulement comme une fonction. Il ne sert donc à rien de continuer à refuser de considérer la réalité pour ce qu'elle est et, si « *les droits politiques ne sont pas aussi largement reconnus que les droits individuels, étant tout au moins restreints aux nationaux […] cela ne les empêche point d'être individuels ; […] De ce que les droits politiques sont des fonctions sociales, il ne s'ensuit pas qu'ils ne soient pas en même temps des droits individuels* »[172]. Quitte à reconstruire les catégories juridiques existantes, il faut

168. Sur les controverses relatives aux droits publics subjectifs, *cf.* FOULQUIER (N.), *Les droits subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Thèse Droit public, Paris I, 2001, 843 p.
169. BONNARD (R.), « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP*, 1932, p. 707. Cette définition est remarquable par la façon dont elle reprend à son compte toutes les contradictions des droits subjectifs, en supposant que l'unification en une même formule d'options théoriques radicalement opposées les rendra par le fait même compatibles.
170. C'est par ce raisonnement que l'on aboutit à l'idée de droits subjectifs de l'État, dont celui-ci est également propriétaire. *Cf.* DUCROCQ (T.), *De la personnalité civile de l'État d'après les lois civiles et administratives de la France*, Paris 1894, Train, p. 13-19.
171. BONNARD (R.), *loc. cit.*, p. 697.
172. HAURIOU (M.), *op. cit.*, p. 100-101, note 6.

donc accepter, par réalisme juridique, de considérer les droits du citoyen comme des droits individuels.

On s'interrogera ensuite sur l'inégale répartition des droits de citoyenneté : s'il s'agit de droits subjectifs, pourquoi les réserver à quelques individus seulement ? La réponse est simple : « *La jouissance des droits civiques et politiques constitue la qualité de citoyen, par conséquent, puisque ces droits sont individuels, la qualité de citoyen n'est que l'un des aspects de l'être moral individuel, elle préexiste en lui, elle n'est pas une concession sociale. Mais cette qualité ne se confond point avec celle de sujet français, elle peut se révéler à côté ou ne pas se révéler* »[173]. Tout homme est donc un citoyen en puissance, dispose en lui-même des attributs du citoyen, mais ces attributs ne se révéleront en lui que par l'attribution légale de la qualité de citoyen ; *in fine*, c'est donc bien la reconnaissance de l'existence des droits du citoyen par l'État qui manifeste en lui l'existence du titre effectif de citoyen.

Les droits de citoyenneté constituent donc une catégorie spécifique de droits subjectifs, en ce que, du fait de leur caractère mixte (droit et fonction), ils sont « *des* droits individuels représentatifs »[174]. La contradiction inhérente à la transposition de la théorie des droits subjectifs à la citoyenneté se trouve donc ainsi résolue, en apparence du moins, par la construction d'une définition *ad hoc* de ces droits.

2. Droits du citoyen et statut juridique

Même si l'on admet que les droits politiques sont accordés par l'État ou par la Constitution qui l'institue, la contrepartie de l'origine étatique des droits politiques est l'instauration, au profit du citoyen, d'un statut civique, et ce à un double titre.

Il faut d'abord considérer que « *toute règle émise à l'effet de régir l'activité étatique, même à l'intérieur de l'appareil administratif, constitue un élément de l'ordre juridique de la collectivité des citoyens* »[175]. La Constitution, l'organisation des pouvoirs publics, toute règle relative aux institutions, concernent directement les citoyens, et sont donc des éléments de leur droit ; le droit de l'État est en même temps le droit des citoyens.

Le statut du citoyen est en outre constitué, conformément à l'idée émise à propos de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par les droits garantis par l'État. C'est chez Hauriou que cette idée de statut se trouve le plus développée. « *L'état et la capacité constitués par la jouissance de l'ensemble des droits individuels sont une sorte de propriété, la liberté du domicile est aussi bien la propriété du domicile, la liberté de pensée a engendré la propriété littéraire, celle du travail et de l'industrie la propriété industrielle, la liberté de la presse a créé la propriété du journal, etc. La forme propriété semble l'aboutissant naturel de la liberté individuelle. Par là même, ces droits individuels constituent un statut, ils sont le statut du sujet français, du citoyen, de l'habitant, etc. […] Le statut est à la fois personnel et territorial* »[176].

173. *Ibid*., p. 101.
174. *Ibid*., p. 99-100.
175. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit*., t. 2, p. 321.
176. HAURIOU (M.), *op. cit*., p. 96, note 1.

Il importe enfin de noter que le statut ainsi développé n'est pas très différent d'un *statut civil*. Lorsque Hauriou décrit ce qui «*constitue le statut du citoyen français* », il évoque « *l'ensemble de ces institutions juridiques objectives* » que sont le droit romain, les chartes des villes, la grande Charte, la Déclaration des droits de l'homme — tous textes octroyés par le pouvoir constitué —, qui se traduisent par les droits individuels de propriété, de liberté, d'égalité[177], et non de participation à la chose publique. Ce qui peut sembler ainsi curieux s'explique pourtant par le fait que les droits civiques deviennent tels par le seul fait que l'État les garantit, ce qui permet l'intégration successive de droits considérés comme privés au corpus de la citoyenneté[178].

Résumant la querelle sur l'existence de droits publics subjectifs, Boris Mirkine-Guetzévitch soulignait que peu importait au fond que les droits des citoyens soient des droits subjectifs ou découlent du droit objectif de l'État : l'essentiel est qu'ils entraînent des devoirs de l'État[179]. Tel est bien le cas ici : quelle que soit l'origine qui lui est attribuée, le statut de citoyen est constitué d'un ensemble de droits, politiques et civiques, garantis et protégés par l'ordre juridique étatique.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La notion de citoyenneté, telle que construite par la doctrine de la seconde moitié du XIX^e^ siècle, apparaît en porte-à-faux avec la conception de la Révolution française. Les juristes reprennent aux révolutionnaires l'idée fondamentale que la citoyenneté est ce par quoi les individus deviennent membres de la Nation : le corps des citoyens est strictement délimité ; leurs droits, ou plutôt leurs fonctions, sont restreints aux seuls éléments les faisant participer au pouvoir. Dans le même temps, ils adoptent une conception plus proche de Locke que de Rousseau : la citoyenneté est aussi constituée par un statut juridique *appartenant en propre* au citoyen, qui est ainsi titulaire de droits de citoyenneté. La délimitation de l'octroi de la qualification de citoyen aux seuls individus participant effectivement à l'élaboration du pouvoir traduit peut-être le louable «*travail du législateur en vue de donner une définition stricte de la qualité de citoyen* », mais, «*inspiré par une conception systématique, étroite, exclusive, dédaigneuse de la tradition, cet effort a introduit le désordre dans les idées et la confusion dans la langue* »[180] ; une telle définition exclusiviste serait une idée « *injuste, odieuse et impolitique* »[181].

Cette ambiguïté appelle deux remarques conclusives. La signification juridique de la citoyenneté comprend ainsi, dès le départ et malgré une indéniable confusion, les deux idées

177. HAURIOU (M.), *op. cit*., p. 613.
178. THORBECKE (M.), « Des droits du citoyen d'aujourd'hui », *Revue de droit français et étranger*, 1848, p. 383-396.
179. MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.), « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP* 1929, p. 568.
180. DEMANTE (G.), *op. cit*., p. 26-27.
181. *Ibid*., p. 22.

conjointes de l'appartenance à la Nation et de la possession d'un véritable statut juridique. Surtout, dès le XIX^{e} siècle, la citoyenneté n'est pas considérée comme un tout monolithique, mais comprend des degrés différenciés : les droits politiques sont les plus élevés, ils ne sont pas les seuls droits du citoyen.

CHAPITRE 2 : L'ADMINISTRÉ, PROLONGEMENT DU CITOYEN

L'examen des passages consacrés à l'administré dans les ouvrages de droit public du XIX^e^ et du début du XX^e^ siècles engendre une certaine perplexité. Les termes qui désignent l'individu en rapport avec l'administration sont en effet indifféremment ceux d'assujetti, d'administré, ou plus fréquemment de *citoyen*. En outre, tout au moins jusqu'au milieu du XIX^e^ siècle, les développements qui lui sont consacrés se trouvent dans des traités de « droit politique », c'est-à-dire constitutionnel.

On pourrait penser à cet égard que lorsqu'il est employé pour désigner les administrés, le terme citoyen est utilisé, pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Rousseau, par « *bévue* »[1] : le citoyen et l'administré ont *a priori* peu de points communs. Cette assimilation terminologique, loin d'être accidentelle, est pourtant conforme à la théorie classique de la citoyenneté. Il ne s'agit pas d'affirmer que l'assujetti est alors considéré comme jouissant à l'encontre de l'administration des droits politiques dont le citoyen bénéficie dans ses rapports avec l'État : É. Laboulaye est seul à affirmer que « *si l'on veut donner à l'administration une racine profonde dans ce pays, il faut [...] que son organisation première soit démocratique* »[2]. Le couple que forment administré et citoyen ne signifie pas que le premier jouisse de droits spécifiques à l'égard de l'administration ; au contraire, l'administré, comme la désignation d'*assujetti* le précise bien, est celui qui est soumis à la loi de l'administration, placé dans une situation d'infériorité par rapport à une puissance publique à la manifestation de laquelle il n'a aucun droit à participer.

C'est donc vers d'autres horizons qu'il faut rechercher le motif de cette *identification* entre le citoyen et l'administré. L'affirmation d'une citoyenneté comme participation au pouvoir se traduit en effet par la nécessité d'un dédoublement de la personne titulaire de la citoyenneté entre celui qui participe à l'élaboration de la norme et celui qui en est le destinataire — entre le citoyen actif et l'administré. Il faut ainsi considérer que « *citoyen et administré sont le revers et l'avers d'une même pièce* »[3] : Rousseau lui-même ne disait pas autre chose lorsqu'il affirmait que les « *mots de* sujet *et de* souverain *sont des corrélations identiques dont l'idée se réunit sous le seul mot de* citoyen »[4].

---

1. ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, [Genève 1762] Paris 1992, GF-Flammarion, p. 40, en note (à propos de l'emploi du terme citoyen par Jean Bodin). Pour une comparaison des conceptions respectives de Bodin et de Rousseau à propos de la citoyenneté, *Cf.* QUAGLIONI (D.), « "Les citoyens envers l'Etat" : l'individu en tant que citoyen, de la *République* de Bodin au *Contrat social* de Rousseau », in COLEMAN (J.), dir., *L'individu dans la théorie politique et dans la pratique*, Paris 1996, PUF, coll. Librairie européenne des idées, p. 311-321.
2. LABOULAYE (É.), « De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne », *Revue de législation et de jurisprudence*, 1843, p. 589-590 (cité par AZIMI (V.), « Démocratie et administration selon Édouard Laboulaye », in BURDEAU (F.), dir., *Administration et droit*, Paris 1996, LGDJ, p. 137).
3. DARNOUX (R.), *L'évolution du statut de l'administré en droit administratif français*, Thèse Lyon, 1992, p. 12-13.
4. ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, *op. cit.*, p. 120.

Loin d'être une approximation, l'assimilation de l'administré et du citoyen est donc tout à fait conforme à la conception classique de la citoyenneté *(Section 1)*, cette identification emportant une série de conséquences sur le statut de l'administré *(Section 2)*.

SECTION 1 : L'ASSIMILATION DU CITOYEN À L'ADMINISTRÉ

La doctrine ne différencie pas clairement l'administré et le citoyen au XIX^e^ siècle ; le fait que les deux termes soient employés indifféremment le montre bien, même si cette facilité lexicale n'est pas une spécificité du XIX^e^ siècle[5]. Cette identification est pourtant revendiquée en tant que telle *(§ 1)*, bien qu'elle ne soit pas exempte de contradictions *(§ 2)*.

§ 1. L'assimilation de l'administré et du citoyen dans le discours juridique

Au-delà d'une assimilation purement terminologique, l'identification de l'administré et du citoyen découle très clairement de la place respective qui leur est faite dans l'exposé de la théorie du droit public.

A. L'absence de différenciation terminologique

Si l'on se réfère aux manuels de droit public du XIX^e^ siècle[6], l'« administré » est alors dénommé citoyen. L. Aucoc, par exemple, évoque parmi les tâches de l'administration l'accomplissement des « *services publics destinés à satisfaire les besoins collectifs des* citoyens »[7] ; de la même façon, Th. Ducrocq estime que le droit administratif régit « *les droits et les devoirs des* citoyens »[8] dans leurs relations avec l'administration. On pourrait multiplier ainsi les exemples de recours au terme de citoyen pour désigner l'individu en relation avec l'administration[9].

L'emploi du terme citoyen en lieu et place de celui d'administré (ou même de gouverné) pourrait être considéré comme purement analogique, n'emportant pas, dans l'esprit de la doctrine, de conséquences juridiques sur la nature des rapports entre les administrés et

5. Pour un exemple récent, *Cf.* VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743-749. Mme Voisset précise qu'elle utilise le terme citoyen « *par commodité* » (note 2, p. 743).
6. La remarque pourrait être transposée, dans une moindre mesure, à certains écrits de la première moitié du XX^e^ siècle.
7. AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e éd., Paris 1885, Dunod, t. 1, p. 11.
8. DUCROCQ (T.), *Cours de droit administratif*, Paris 1897, 7e éd., Fontemoing, t. 1, p. XXXIII.
9. *Cf.* par ex. MACAREL (L.-A.), *Cours de droit administratif*, Paris 1844, t. 1, p. 18 ; VIVIEN (*Études administratives*, 3e éd., 1859, Lib. de Guillaumin, 2 vol., 354 et 426 p.) n'emploie qu'une fois le terme administré (t. 1, p. 59), contre plus de cinquante fois le terme citoyen, dans le sens d'individu en rapport avec les administrations. L'un des exemples les plus frappants est constitué par la thèse de Joseph BARTHÉLÉMY (BARTHÉLÉMY (J.),*Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français, op. cit.*), qui emploie indistinctement les termes d'administré et de citoyen, parfois dans une même phrase (*op. cit.*, p. 65, 73, 127-128, 135, 138), et ce sans qu'il soit possible de déceler un quelconque motif juridique à l'emploi de l'un ou l'autre de ces termes. Sur ce thème, *Cf.* DUPRAT (J.-P.), « La notion d'usager. Réflexions sur trois visages d'un partenaire : l'administré, l'usager et le client », in *Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Paris 1997, Ministère de l'Économie et des Finances, p. 17-45, qui dresse une liste les occurrences du terme administré dans la doctrine juridique du XIXe siècle.

l'administration[10]. Cette apparente confusion terminologique s'explique cependant tout à la fois par la place centrale de la question des rapports entre l'administration et les administrés dans la définition du droit administratif et par l'insertion matérielle et conceptuelle de ce dernier dans le droit *politique*, c'est-à-dire constitutionnel. Interpréter l'identification des termes administré et citoyen comme une approximation doctrinale serait en outre totalement anachronique, dans la mesure où la notion de citoyen est au XIX^{e} siècle assez clairement définie (contrairement à l'incertitude qui pèsera sur elle au siècle suivant), même si elle est l'objet de discussions : on voit donc mal pourquoi les mêmes auteurs s'emploieraient d'un côté à définir strictement la notion de citoyenneté pour ensuite, dans les mêmes ouvrages, utiliser improprement le terme citoyen[11].

B. Administré, citoyen et définition du droit administratif

L'imbrication des deux notions d'administré et de citoyen est tout à fait logique si l'on se réfère à la place dévolue aux relations administratives dans l'ensemble du système juridique tel qu'exposé par les auteurs. Pour la doctrine administrative de cette période la qualité d'administré prolonge et complète celle de citoyen, ce que montrent à la fois la place matériellement impartie aux développements consacrés à l'administré dans les ouvrages juridiques et l'assimilation de la relation entre le citoyen et l'État à celle qui unit l'assujetti à l'administration.

L'examen de la définition du droit administratif et de la place dévolue à ce droit dans l'ensemble de l'exposé du système juridique montre tout d'abord que loin d'être irraisonnée, l'assimilation du citoyen et de l'administré se trouve au contraire au centre de la définition du droit administratif. Pour T. Ducrocq par exemple, « *le droit administratif comprend 1° toute l'organisation administrative et financière de la France […] 2° la réglementation par les lois administratives, ayant pour objet de les appliquer, d'une partie considérable des principes du droit public qui consacrent les droits et les devoirs des citoyens et individus dans leurs rapports avec l'intérêt général, y compris la dette publique et l'impôt national […]* »[12] ; quant à L. Aucoc, s'il conteste la définition qu'il présente comme classique selon laquelle le droit administratif est « *l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'administration ou de l'autorité administrative avec les citoyens* »[13], ce n'est pas parce qu'elle est en elle-même erronée, mais parce qu'il faut lui adjoindre le droit constitutionnel. Ce dernier point doit être tout particulièrement souligné, et donne tout son sens à la qualification citoyenne donnée à l'administré : le droit administratif est au premier chef celui qui régit les rapports entre

10. Norbert Foulquier note à cet égard que «*le substantif "administré" était délaissé au profit du terme "citoyen"* », mais précise aussitôt que cette identification « *n'était pas étayée juridiquement* » (FOULQUIER (N.), *Les droits subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Thèse Droit public Paris I, 2001, p. 52).
11. C'est notamment le cas de Firmin Laferrière, qui est justement l'un des auteurs qui s'attache avec la plus grande précision à définir le citoyen (LAFERRIÈRE (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 4e éd., Paris 1854).
12. DUCROCQ (T.), *loc. cit*.
13. AUCOC (L.), *op. cit*., p. 15, Aucoc conteste cette définition, non en elle-même, mais pour y adjoindre l'organisation constitutionnelle dont découlent les règles régissant les rapports entre l'administration et les citoyens.

l'administration et les *citoyens* ; à ce titre, il doit être rattaché au droit constitutionnel ou *politique*. Au moment de la naissance du droit administratif, aucune différence de *nature* n'est donc effectuée entre la relation administrative et la relation de citoyenneté — entre l'administré et le citoyen.

Cette unité se manifeste tout spécialement en ce qui concerne les droits électoraux. On sait que le droit de vote a toujours été considéré par la doctrine comme le droit politique par excellence, un tel droit faisant participer ceux qui en bénéficient à la désignation des autorités en charge du pouvoir, voire à l'exercice direct de ce dernier. Or à l'inverse de la doctrine contemporaine, qui oppose élections politiques et administratives[14], ces dernières étant assimilées aux élections professionnelles, celle du XIX^{e} et du début du XX^{e} siècles considère que toute élection, même administrative, manifeste pour celui qui y participe la jouissance de droits politiques. C'est ainsi qu'alors que les conseils municipaux sont encore des organes administratifs, la loi d'organisation municipale du 21 mars 1831 prévoit que les conseillers sont élus pour six ans, par les *citoyens* les plus imposés de la commune[15]. Peu importe ici que les modalités du suffrage soient restreintes[16] et censitaires, l'essentiel est que la doctrine, sans même que la question soit soulevée, considère exactement de la même façon les élections locales et les élections nationales[17] : la qualité de citoyen entraîne le droit politique qu'est l'électorat, qui s'exerce pour tous les types d'élections[18]. Cette confusion entre les différents types d'élections, qui peut surprendre, est cependant dans la logique de la citoyenneté, pour une double raison. Eu égard à la définition de la citoyenneté tout d'abord, le droit de vote est considéré comme l'expression la plus achevée de la participation à la formation et à l'exercice du pouvoir, sans que soit prise en compte la qualité de l'organe auquel il s'applique. Contrairement aux élections professionnelles, il serait en outre peu logique de considérer les élections administratives de façon différente de celle des élections politiques, du fait de la proximité existant entre les fonctions d'administration locale et la sphère politique. Il n'en reste pas moins qu'une telle assimilation des élections parlementaires et des élections municipales aboutit à la constitution d'une « *administration civique* »[19] : l'élection des organes administratifs que sont les conseils municipaux montre que considérer l'administré

14. *Cf.* par ex. ROBERT (J.), préface à KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. III : « *Il y a "suffrage politique" ou "exercice de droits politiques" chaque fois que les citoyens sont appelés à voter sans justifier d'une autre qualité. En revanche, il y a élections non politiques lorsque l'intéressé vote à titre d'assuré social, d'employeur, de salarié, d'étudiant…* ».
15. La loi municipale du 24 juillet 1867 et celle du 5 avril 1884 ne changeront plus rien à ce principe de l'élection des conseils municipaux. Le même système est appliqué aux conseils généraux (loi d'organisation départementale du 22 juin 1833 ; loi départementale du 10 août 1871).
16. Restriction due à la crainte des révolutions communales, et qui amène notamment à mettre en place un régime spécifique pour Paris. Il ne faut cependant pas exagérer l'importance de ces restrictions. On peut au contraire souligner le rôle crucial de la participation aux élections municipales, notamment dans les petites communes, dans l'extension matérielle du suffrage universel, et, par conséquent, du droit de vote spécifiquement *politique*. *Cf.* à ce sujet ROSANVALLON (P.), *op. cit*., p. 267-272.
17. Voir par ex. PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3e éd., Paris 1914, Librairies-imprimeries réunies, Supplément, p. 135.
18. Les élections visées ne sont pas seulement municipales, mais également professionnelles (notamment pour les tribunaux de commerce).
19. SAUTEL (G.), HAROUEL (J.-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, 8e éd., 1997, n° 392, p. 372. L'expression « administration civique » employé par les auteurs ne l'est évidemment pas dans le même sens que celui parfois utilisé dans l'administration, pour désigner ce que l'on qualifie parfois de « rôle social de l'administration » ou de « fonction publique citoyenne ».

comme un citoyen entraîne pour conséquence l'identification, au niveau local, des sphères politique et administrative.

§ 2. Une assimilation ambiguë

Si l'identification de l'administré et du citoyen est très nette, elle soulève cependant une série de difficultés tenant à la cohérence de cette approche avec la définition de la citoyenneté.

Considérer les termes administré et citoyen comme sinon équivalents du moins en étroite corrélation devrait en effet entraîner deux conséquences immédiates. Même si la jonction entre la citoyenneté et la « nationalité » n'est pas aussi développée qu'elle peut l'être dans le droit public contemporain, les auteurs s'accordent cependant pour considérer qu'en règle générale la qualité de citoyen ne peut être reconnue qu'aux seuls Français : assimiler le citoyen et l'administré devrait donc entraîner l'exclusion du bénéfice de tout droit envers l'administration pour tous ceux qui ne sont pas considérés comme citoyens au regard du droit public, c'est-à-dire non seulement les étrangers mais encore les femmes et les mineurs. En outre, le raisonnement selon lequel l'administré constitue l'envers du citoyen devrait aboutir à la négation absolue de l'existence de droits subjectifs des administrés à l'encontre de l'administration : l'administré est l'individu qui a accepté de se soumettre à la décision à l'élaboration de laquelle il a participé en tant que citoyen. À moins de renier sa qualité de citoyen, l'administré ne devrait donc pas pouvoir revendiquer un quelconque droit à l'encontre de l'administration.

Or la doctrine refuse d'aller jusque là : aucun traitement de faveur n'est accordé, dans leur relation avec l'administration, aux titulaires de droits politiques[20] ; et on ne songe pas un instant à dénier la jouissance de droits — qu'ils soient subjectifs ou découlent d'une loi objective — aux administrés, même si ces droits sont effectivement encore restreints. Cette dernière difficulté est de loin la plus embarrassante, en ce qu'elle montre la contradiction intrinsèque à l'identification du citoyen et de l'administré, du point de vue de la théorie juridique. Il existe en effet un hiatus apparemment insoluble entre deux interprétations opposées.

Les premiers textes révolutionnaires semblent vouloir reconnaître l'existence de droits des citoyens-administrés, comme en témoigne l'article 15 de la Déclaration de 1789, selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »[21]. Les droits de l'administré n'ont ainsi pas d'autonomie par rapport aux

20. On reviendra sur ce premier point au paragraphe suivant. Il faut simplement remarquer ici qu'un tel raisonnement n'est pas en lui-même contradictoire, si l'on considère que pour la doctrine classique, à l'inverse de l'idée fréquemment répandue aujourd'hui, l'acquisition de la citoyenneté peut être partielle : les femmes et les étrangers, pour se limiter à ces deux catégories d'exclus des droits politiques, peuvent très bien être considérés comme citoyens partiels du point de vue de la relation administrative — ce qui a certes pour inconvénient de les considérer comme redevables des mêmes obligations sans pour autant bénéficier des mêmes droits. On verra plus loin qu'un tel raisonnement est développé par Maurice Hauriou à propos de l'acquisition partielle de la citoyenneté par les femmes (*infra*, p. 81).

21. Il faut d'ailleurs souligner ici que l'invocation de cet article dans les débats actuels sur les droits du citoyen dans ses relations avec l'administration apparaît comme un leitmotiv permanent. Un exemple parmi de nombreux autres est constitué par la discussion devant le Sénat du projet de loi présenté en 1997 par Dominique Perben (Projet de loi sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, repris

droits du citoyen, dont ils constituent le prolongement pratique et quotidien. C'est en tant que citoyen que, selon l'article 17 du même texte, l'administré a droit à « *une juste et préalable indemnité* » en cas d'expropriation, qui ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment* ». C'est encore au même titre qu'il se trouve soumis à l'administration fiscale, la « *contribution commune* » relative aux dépenses de l'administration devant être « *également répartie ente tous les citoyens, en raison de leurs facultés* » (art. 13).

Mais par ailleurs, de façon tout aussi nette, la doctrine, considérant l'administration comme le prolongement du gouvernement à la désignation duquel chaque citoyen a été appelé à participer, rejette tout droit *préexistant* que posséderait l'administré à l'encontre de l'administration en tant qu'expression de l'État : comme le souligne Édouard Laferrière, « *le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation* »[22], ce qui justifie autant l'absence de responsabilité générale de l'administration que l'encadrement très strict du recours pour excès de pouvoir.

La minorité dans laquelle sont juridiquement placés les administrés, assujettis à une puissance publique dotée des attributs et de la bienveillance de la puissance paternelle, perdurera jusque dans les années 1870. À l'occasion du développement du droit local, les administrés accèderont progressivement à la qualité de sujet de droit, pour retrouver une part de leurs droits de citoyens actifs : une loi du 10 août 1871 leur accorde un droit de surveillance des actes des collectivités locales, par le biais de l'action du contribuable au nom de la commune ; il s'agit de déléguer aux administrés, considérés en tant que citoyens, la mission de contrôler la légalité des actes des collectivités locales[23].

Cette apparente incohérence du discours juridique concernant les rapports existant entre l'administré et le citoyen peut s'expliquer si on examine la signification que la doctrine leur accorde.

SECTION 2 : LA SIGNIFICATION DE L'IDENTIFICATION DE L'ADMINISTRÉ ET DU CITOYEN

L'ambiguï té que semble révéler l'emploi par la doctrine du XIX^e^ siècle de la terminologie citoyenne pour qualifier l'administré peut être levée si l'on met en rapport la conception de l'administré alors développée et la place dévolue au citoyen dans la théorie de l'État. La qualité d'administré peut alors apparaître comme une *composante* de celle de citoyen (§ 1), ce dernier étant lui-même placé dans une situation ambivalente vis-à-vis de la puissance publique (§ 2).

---

par la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration*, *JO* du 13 avril 2000, p. 5646).

22. LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e^ éd., Paris 1896, Berger-Levrault, t. 2, p. 13.
23. *Cf.* FOULQUIER (N.), *Les droits subjectifs des administrés, op. cit*., p. 95 et s. Cette évolution succède à la période où l'administré était considéré comme un « *être irrationnel et turbulent* », dont le statut était proche de celui de la tutelle (*op. cit*., p. 49).

§ 1. Le dédoublement du citoyen

C'est à Rousseau qu'il faut ici revenir : les « *mots de* sujet *et de* souverain *sont des corrélations identiques dont l'idée se réunit sous le seul mot de* citoyen »[24]. Pour que l'individu puisse être considéré comme citoyen, il faut donc qu'en même temps qu'il participe à la constitution de la puissance publique, il accepte de se soumettre à cette dernière une fois qu'il aura participé à sa constitution. Il semblerait dès lors assez naturel de considérer que l'administré est le citoyen qui a accepté de se soumettre à la puissance publique, constituant ainsi au sens propre l'envers du citoyen. Si cette interprétation est effectivement retenue par une partie de la doctrine, elle contraste avec une autre approche doctrinale peut-être plus conforme à la conception spécifiquement française de la citoyenneté et des droits individuels, pour laquelle il n'y a pas d'opposition entre les notions de citoyen actif et d'administré, mais juxtaposition, au sein de cette dernière notion, d'éléments de citoyenneté active et d'assujettissement.

A. L'administré est l'opposé du citoyen

La question qui est soulevée par la distinction entre l'administré et le citoyen est celle de la représentation. Si le citoyen a en effet fondamentalement droit à participer à la formation du pouvoir, cette participation ne se matérialise véritablement qu'au travers de ses représentants. La donnée fondamentale de la citoyenneté est ce que Léon Duguit traduit par le processus de « *différenciation des gouvernants et des gouvernés* »[25] : les citoyens se trouvent certes à l'origine de la légitimité des gouvernants, mais une fois qu'ils ont désigné leurs représentants, ils sont assujettis à ces derniers et notamment à l'administration qui tient elle-même sa légitimité de sa soumission directe aux gouvernants. Raymond Carré de Malberg précisera cette conception, en affirmant qu'il faut opérer une « *distinction en la personne du citoyen de deux qualités bien différentes* »[26] : celle d'*administré* et celle de *citoyen actif*. Si une telle conception semble la plus conforme à la logique du raisonnement juridique, elle soulève cependant un certain nombre d'interrogations.

Il faut tout d'abord remarquer que le dédoublement ainsi constaté n'est pas opéré dans l'*individu* entre le citoyen et l'administré, mais bien dans la personne même du *citoyen*, entre ce qui constitue ainsi deux faces de la citoyenneté ; la qualité d'administré est donc bien considérée comme *intrinsèque* de la qualité de citoyen, dont elle est l'un des éléments constitutifs. Être citoyen signifie d'abord participer au pouvoir et bénéficier à ce titre d'un statut juridique spécifique, mais aussi accepter de se soumettre entièrement aux actes et normes émanant des représentants et de l'administration qui leur est subordonnée.

Cette identification de l'administré au citoyen est en outre indispensable à l'élaboration de la théorie républicaine de la citoyenneté ; comme « participation à l'exercice de la

24. ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, *op. cit.*, p. 120.
25. *Cf.* DUGUIT (L.), *L'État, le droit objectif et la loi positive* (*Études de Droit public*, t. 1), Paris 1901, Fontemoing, p. 242-255.
26. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op.* et *loc. cit*.

souveraineté », celle-ci présuppose logiquement l'existence d'une souveraineté conçue comme pouvoir d'imposer une norme[27] ; par conséquent, les destinataires de cette norme sont en même temps ses « auteurs ». Pour devenir pleinement *citoyen*, c'est-à-dire pour participer à l'expression collective de la souveraineté, il faut donc que l'individu accepte sa soumission absolue à la norme à l'élaboration de laquelle il est appelé à participer : sans *administré*, c'est-à-dire sans *citoyen passif*, le concept même de citoyenneté deviendrait vide de sens.

Pour logique qu'elle puisse apparaître, cette interprétation est cependant partiellement erronée, dans la mesure où l'administré est considéré par la doctrine française comme jouissant de droits (certes encore restreints) à l'encontre de l'administration. Or si le raisonnement selon lequel l'administré est l'envers du citoyen était suivi jusqu'à son terme, *aucun* droit ne devrait être reconnu à l'administré, du moins aucun droit dont il aurait la jouissance du fait de sa qualité de citoyen. Cette impossibilité tient en effet à ce que les droits du citoyen lui viennent, comme on l'a vu plus haut, de son intégration à la communauté : « *En tant que membre de la collectivité, le citoyen est membre du souverain, il participe de ce chef à la formation de la volonté étatique […]. En tant qu'individu pris séparément, le citoyen cesse d'avoir part à la souveraineté, et par suite il redevient, en cette qualité, susceptible d'être sujet passif de celle-ci* »[28]. Aucun droit ne devrait donc pouvoir être reconnu à l'administré, c'est-à-dire au citoyen en relation *individuelle* avec l'administration : or l'administré possède bien de tels droits, ne serait-ce d'ailleurs que le droit au recours.

B. L'administré est le prolongement du citoyen

Le second type d'analyse consiste à considérer la qualité d'administré, non plus comme l'envers de celle de citoyen, mais comme l'un des éléments constitutifs de ce dernier. L'administré est alors vis-à-vis de l'administration exactement dans la même position que le citoyen vis-à-vis de la collectivité publique, dont l'administration n'est d'ailleurs qu'une manifestation. Si la conception d'une administration soumise au pouvoir politique et tenant de lui seul la légitimité de son action est critiquée par une partie de la doctrine française[29], elle permet cependant d'éclairer d'une autre façon la situation de l'administré et son identification au citoyen : le citoyen jouit de droits à la participation au pouvoir, ce dernier se manifestant

27. « *La souveraineté est une volonté qui ne se détermine jamais que par elle-même* » (DUGUIT (L.), *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan, p. 76).
28. CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920, Sirey, Réimp. CNRS, 1962, t. 1, p. 249.
29. *Cf.* par ex. Vivien : « *Il est même des hommes qui professent ouvertement la subordination de l'administration à la politique. A leurs yeux, les droits conférés à l'administration ne sont que des moyens de gouvernement. Le pouvoir public ayant perdu la force que lui donnaient jadis le prestige de l'ancienneté et la soumission des peuples, c'est à l'administration qu'il est réservé de lui prêter influence et crédit […] cette théorie, qui peut justifier les plus graves désordres, n'a pas même le mérite de reposer sur des idées justes. Il est vrai, sans doute, que l'intérêt de la société domine tous les autres, mais il est faux qu'il soit servi par l'oubli des règles d'une bonne administration* » (VIVIEN, *Études administratives*, 3e éd., 1859, Lib. de Guillaumin, t. 1, p. 32).

notamment par l'administration publique. *En tant que citoyen*, l'administré doit donc jouir de droits dont il peut se prévaloir à l'encontre de l'État.

C'est bien ainsi que l'on peut comprendre tout à la fois l'articulation entre les qualités de citoyen et d'administré et l'existence de droits dont jouit ce dernier. Il est en effet indéniable que les droits des administrés se développent tout au long du XIX^e^ siècle ; on en retiendra pour exemple le droit de l'expropriation, mis en place par la loi du 8 mars 1810, ou plus largement le droit au recours en matière administrative. Certes, la doctrine affirme fréquemment que les droits garantis à l'exproprié lui viennent de sa qualité de propriétaire, et non de celle de citoyen ; mais une telle approche revient à confondre, comme le souligne Édouard Laferrière, la capacité et l'intérêt pour agir[30] : si c'est bien en tant que propriétaire que l'individu peut justifier d'un intérêt lui donnant qualité à agir contre l'acte d'expropriation, il faut préalablement qu'il justifie de la capacité pour agir, c'est-à-dire que, par transposition des règles de la procédure civile, il jouisse des droits civils.

Or, on sait que la jouissance des droits civils est une condition, certes non suffisante, de l'accès à la citoyenneté (ce qui exclut donc du bénéfice du droit au recours les mineurs, les femmes mariées et plus généralement les incapables). S'il n'y a donc pas de correspondance exacte entre titulaires des droits civiques et droit au recours, cela ne signifie pas pour autant que de tels droits ne puissent pas être considérés comme appartenant au citoyen-administré : la qualité d'administré est simplement tout à la fois le *prolongement* de celle de citoyen et l'une des modalités de l'accès à la citoyenneté[31].

§ 2. La double valeur de la relation administrative

La double signification de l'identification de l'administré au citoyen se traduit de façon concrète par la nature des rapports qu'il entretient avec les fonctionnaires publics incarnant l'administration.

La position de ces derniers est en effet particulièrement ambiguë. Si l'on se réfère à la conception classique de *l'administration publique* telle qu'elle se constitue au XIX^e^ siècle[32], l'idée qui prévaut est celle d'une administration non directement au service du public — des citoyens — mais, conformément à la conception républicaine de la démocratie, au service des *représentants.* Cette prédominance d'une administration de puissance publique a pour conséquence normale de placer les fonctionnaires publics dans une situation de supériorité vis-à-vis des citoyens-administrés, même si leur statut n'est pas dépourvu de toute ambiguï té.

30. *Cf.* LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1ère éd., Paris 1888, Berger-Levrault, p. 404-405.
31. Ce raisonnement, qui peut paraître quelque peu tortueux, est pourtant tenu par Édouard Laferrière pour parvenir à distinguer le recours pour excès de pouvoir, ouvert à ceux qui jouissent des droits civils, du droit de pétition, ouvert à tout individu (*op*. et *loc. cit*.). L'ouverture indéfinie du droit de pétition faisait en effet refuser à la doctrine son inclusion dans les droits civiques, alors même que les textes révolutionnaires voyaient en lui un des premiers droits du citoyen.
32. GUGLIELMI (G. J.), *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française, de la Révolution à l'arrêt Cadot : 1789-1889*, Paris 1990, LGDJ, Bibliothèque de droit public n° 157, 378 p.

A. L'assimilation du citoyen et de l'administré, fondement de l'inégalité de la relation administrative

Les arguments évoqués au paragraphe précédent pour justifier la conception d'un administré perçu comme l'envers du citoyen devraient logiquement placer le fonctionnaire public à un niveau supérieur de celui du citoyen-administré. Non seulement en effet les fonctions qu'il remplit sont, comme on l'a vu plus haut, un élément constitutif de la citoyenneté[33], mais surtout le fonctionnaire est l'incarnation concrète de la puissance publique à laquelle sont soumis les administrés. Si le principe originel qui régit les rapports entre les citoyens ordinaires et les fonctionnaires est bien celui d'une supériorité de ces derniers, conformément au préambule de la Constitution du 3 septembre 1791[34], la réalité est cependant quelque peu différente.

Lors des tentatives successives d'élaboration d'un statut des fonctionnaires, tout spécialement à la veille de la Première Guerre mondiale, la question de l'égalité des droits entre les citoyens et les fonctionnaires est âprement débattue par la doctrine, qui, dans sa grande majorité, estime que le fonctionnaire doit disposer de moins de droits que le « citoyen ordinaire ». Cette infériorité des droits du citoyen qui exerce des fonctions publiques s'applique autant aux droits civiques proprement dits qu'aux droits «publics ». En ce qui concerne les premiers, si l'on admet généralement que le « *droit de vote appartient au fonctionnaire* », ce n'est pas pour autant que l'on considère « *qu'il puisse, dans l'exercice de ce droit de vote, faire ce qu'a le droit et même le devoir de faire un citoyen ordinaire, qu'il puisse participer ouvertement à la lutte des partis, prendre la parole dans les réunions publiques* »[35]. Il faut ajouter, outre l'exclusion du droit d'éligibilité de « *la plupart des fonctionnaires* » qui est encore une exclusion de droits *politiques*, que certains *droits publics* leur sont également refusés, telles la liberté de la presse ou la liberté d'association, parce que « *la fonction n'appartient pas aux fonctionnaires, même associés, comme la profession privée semble la chose de ceux qui l'exercent* »[36].

Le fait que les fonctionnaires publics se voient retirer la jouissance de certains droits civiques et publics est la contrepartie de leur situation de supériorité objective vis-à-vis des citoyens ordinaires. Si les fonctionnaires sont soumis à un certain nombre de sujétions particulières, ce n'est pas parce qu'ils sont des « citoyens diminués », mais tout au contraire parce qu'ils sont des « citoyens supérieurs » : les fonctionnaires sont les seuls parmi les citoyens à avoir tout à la fois la *jouissance* et l'*exercice* des droits de citoyenneté. L'exercice

33. *Cf. supra*, p. 38.
34. « *Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivaient, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations, pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposeraient des distinctions de naissance, ni aucune supériorité,* que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions ».
35. LARNAUDE (F.), intervention devant la Société d'études législatives, séance du 5 février 1914, *Bulletin de la société d'études législatives*, 1914, p. 137-138. Le doyen de la faculté de Paris donnait un argument de poids à son refus : il ne faut pas « *compromettre, passez-moi le mot, la dignité de la fonction publique* ». D'où la conclusion : « *le fonctionnaire n'est pas là non plus* integris status », il n'est pas un *citoyen à part entière*.
36. *ibid*., p. 139.

des fonctions publiques n'est en effet, suivant la conception classique, rien d'autre que l'exercice de droits de citoyenneté ; il est ainsi possible d'assimiler « *le rapport de fonction publique à celui du citoyen vis-à-vis de l'État* »[37]. Le fait que le fonctionnaire ne puisse exercer un certain nombre de droits, contrairement au simple citoyen, est ainsi la contrepartie des droits supplémentaires que lui confère sa participation aux fonctions publiques — c'est-à-dire à la citoyenneté *active,* qu'il est seul à posséder véritablement[38].

B. Une relation virtuellement égalitaire

Cette supériorité du fonctionnaire fondée sur la plénitude de la citoyenneté dont il jouit va cependant se trouver remise en cause.

La première étape consiste à banaliser la position du fonctionnaire (et par conséquent la fonction qu'il exerce), considéré comme *n'étant pas supérieur* à l'administré : « *Il reste toujours au fond un simple citoyen et il a ceci de commun avec le simple citoyen qu'il n'a vis-à-vis de l'État ou de la commune qui l'emploie d'autres droits à invoquer que ceux qu'il tire de la loi et des règlements* »[39] ; par conséquent, en tant que citoyen et comme lui, le fonctionnaire ne dispose que des droits que la loi, générale ou particulière, lui attribue. Cette banalisation a une contrepartie : ne jouissant pas de droits supérieurs à ceux des citoyens ordinaires, il n'y a aucune raison pour que des sujétions supplémentaires soient imposées au fonctionnaire ; c'est en suivant ce raisonnement qu'une partie de la doctrine estime au début du siècle qu'il « *est douteux que, dans l'état actuel des textes, il soit interdit aux fonctionnaires de se mettre en grève* »[40].

Dans un second temps, on considérera que les droits des fonctionnaires en tant que citoyens peuvent être restreints, non pas en raison du caractère civique de l'activité à laquelle ils participent, mais parce que tel est l'intérêt du service auquel ils participent : « *le fonctionnaire est un sujet spécial en ce sens que des droits spéciaux et des obligations spéciales lui sont attribués par une législation spéciale* »[41] ; il n'est donc pas seulement un citoyen qui exerce des fonctions publiques, mais également un sujet qui *appartient* à la fonction publique[42] et à ce titre, il peut se voir retirer certains droits que le simple citoyen est réputé posséder. Ce retrait n'est plus alors une contrepartie de l'exercice du droit civique que constitue la fonction publique dont il a la charge, mais une conséquence de l'appartenance du fonctionnaire à *la* fonction publique.

---

37. NÉZARD (H.), *Théorie juridique de la Fonction publique*, Paris 1901, Larose, p. 333.
38. Cette conception est assez proche du discours que tenait au début des années 1980 le ministre de la Fonction publique, Anicet Le Pors, lorsqu'il qualifiait les fonctionnaires de «super-citoyens » (*Cf. infra*, p. 118).
39. HAURIOU (M.), note sur CE, 29 avril 1892, *Wottling*, *S*. 1894, III, p. 33 (*La jurisprudence administrative annotée*, t. 3, p. 99)
40. ROLLAND (L.), « Chronique administrative », *RDP* 1907, p. 263.
41. HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 11e éd., Paris 1927, Sirey, p. 586.
42. L'idée, presque religieuse, d'appartenance à un ordre spécifique est très présente à propos des fonctionnaires publics, traduisant d'ailleurs le caractère tout à fait spécifique des fonctions en cause. Le fonctionnaire se dépouille ainsi de ses attributs de citoyen ordinaire en entrant en fonction publique : « *Lorsqu'il entre au service de l'État, le fonctionnaire accepte d'ailleurs cette diminution, cette amputation de certains de ses droits. Il sait fort bien ce qui l'attend dans la maison dont il franchit le seuil* » (LARNAUDE (F.), *loc. cit*., p. 139).

La question est ainsi reformulée à un autre niveau, sans rapport direct avec la citoyenneté : du point de vue de la puissance publique à l'exercice de laquelle participe le fonctionnaire, est-il nécessaire d'apporter des restrictions à l'exercice des droits des citoyens fonctionnaires, dans les lois spéciales qui déterminent leurs droits et obligations ? La réponse donnée par la doctrine à cette interrogation est généralement positive : « *le fonctionnaire public n'est pas un citoyen comme les autres, il est un* citoyen diminué*. Il est impossible de lui accorder tous les droits, toute la liberté dont jouit le citoyen libre* »[43]. La relation entre l'administré et le fonctionnaire peut alors redevenir paradoxalement égalitaire : le second « *est vis-à-vis de l'administration dans une certaine position qui est déterminée par les lois et règlements, tout comme celle des administrés ordinaires ;* il est lui-même un administré*, mais un administré spécial pour qui la réglementation à laquelle il est soumis est spéciale* »[44].

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Au terme de la comparaison des situations de l'administré et du citoyen durant la période de constitution juridique de la citoyenneté, force est de constater que l'identification des deux notions n'est pas dépourvue d'ambiguï tés. D'un côté, la liaison entre citoyenneté et relation administrative, loin d'être une approximation, est au contraire pensée et voulue comme telle par la doctrine : la relation administrative a donc fondamentalement une *dimension politique*, certes distincte de la relation de citoyenneté, mais en étroit rapport avec elle. Mais par ailleurs, l'administré n'est reconnu titulaire d'aucun droit en tant que citoyen : cette situation serait tout à fait compréhensible si Rousseau était suivi jusqu'au terme de son raisonnement, c'est-à-dire si le citoyen possédait tout en tant que *citoyen actif*, ou «souverain », et ne possédait rien en tant qu'assujetti aux lois à l'élaboration desquelles il participe en tant que souverain.

Là réside précisément la contradiction. Les deux faces du citoyen ne sont pas exactement inversées : l'administré, y compris sous la seule qualité de citoyen, n'est pas totalement dépourvu de droits, ce que montrent les discussions sur les rapports existant entre fonctionnaires et simples citoyens. La proximité entre le citoyen et l'administré permet de mettre en valeur, non seulement la qualité propre de l'administré, mais aussi le rôle spécifique de l'administration dans la réalisation de la citoyenneté. L'administré est en un sens entièrement soumis à l'administration, parce que cette dernière est elle-même soumise aux représentants à la désignation desquels les citoyens ont participé ; mais les administrés sont aussi titulaires de droits qu'ils peuvent exercer à l'encontre de l'administration : ils ont ainsi la

43. LARNAUDE (F.), *loc. cit*., p. 137.

44. HAURIOU (M.), note sur CE, 24 février 1899, *Viaud, dit Pierre Loti*, *S*. 1899, III, p. 106 (*La jurisprudence administrative annotée*, t. 3, p. 58). Dans son *Précis*, Hauriou reprend ainsi la même idée : Le fonctionnaire est un « *citoyen spécial, ce qui a une double signification : 1° De même que le citoyen ordinaire est, vis-à-vis de l'État, dans une situation déterminée par un* statut réel *et non par des rapports d'obligations ; de même le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration publique dont il fait partie, dans des rapports de statut réel, puisque, dans sa situation, il n'y a rien de contractuel ; 2° Le caractère* spécial *que présente le statut de ce citoyen spécial qu'est le fonctionnaire doit s'entendre de la façon suivante […] : En principe, le fonctionnaire jouit des mêmes droits individuels que le citoyen ordinaire, sauf certaines restrictions qui sont dues aux devoirs particuliers de la fonction* » (HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif, op. cit.,* p. 597-598).

possibilité de contrôler son action et, ce faisant, de participer indirectement mais de façon active à l'exercice du pouvoir administratif ; par ce biais, c'est aussi leur citoyenneté qui trouve à s'exprimer.

CONCLUSION DU TITRE 1

La notion de citoyenneté, politiquement affirmée à partir de la Révolution française, ne trouve un contenu juridique à peu près déterminé qu'à la fin du XIX^{e} siècle. Pour autant, par bien des aspects, ce contenu n'est encore qu'une ébauche : la fonction première de la citoyenneté est de manifester l'appartenance à la Nation ; cette appartenance se traduit par la possession d'un statut juridique protecteur, réservé à ceux qui sont qualifiés de citoyens. Cette définition apparemment rigide ne rend cependant pas compte de l'une des caractéristiques essentielles de la notion de citoyenneté au XIX^{e} siècle, à savoir sa *souplesse* : lorsque les auteurs affirment qu'il est possible d'être partiellement citoyen, ou bien encore lorsqu'ils considèrent que le statut de citoyen n'est pas forcément réservé à ceux qui jouissent des droits politiques, ils ouvrent la voie à l'évolution contemporaine de la citoyenneté vers une notion éclatée et *différenciée.*

Le traitement réservé aux administrés constitue, dans ce cadre, un révélateur en même temps qu'un accélérateur de cette différenciation. La relation administrative relève de la sphère publique, au même titre que la relation de citoyenneté proprement dite. La contradiction de la situation de l'administré, pris entre soumission absolue à l'Administration, instrument de l'exécutif, et participation à son contrôle, aboutira dans la période suivante à une différenciation nette, c'est-à-dire à la *négation* de la dimension politique de la relation administrative : la relation administrative, si elle n'est pas rejetée dans la sphère privée, du moins prend une dimension radicalement autre que la relation de citoyenneté. Mais, comme l'avaient montré les auteurs du XIX^{e} et du tout début du XX^{e} siècle, refuser de considérer la dimension politique de la relation administrative ne pouvait qu'aboutir à une dissociation contre nature entre citoyen et administré, et par conséquent à une remise en question des fondements mêmes de la légitimité de l'action administrative.

TITRE 2 : LA DISSOCIATION DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA RELATION ADMINISTRATIVE

Malgré un certain nombre d'incertitudes, les rapports entre relation administrative et citoyenneté semblaient avoir trouvé un point d'équilibre, cohérent à la fois avec la conception rousseauiste d'un citoyen membre de la Nation et participant à ce titre à la *souveraineté* et celle d'un administré soumis à l'action de la puissance publique qu'il légitimait en tant que citoyen. Se situant sur des plans différents, mais cependant indissociables, l'administré et le citoyen pouvaient ainsi être comparés, voire assimilés, par la doctrine, sans que cela soulève de difficulté.

Cette jonction va se trouver contestée au XX^{e} siècle en raison d'une évolution divergente de la citoyenneté et de la relation administrative, au point que l'assimilation du citoyen à l'administré apparaît à partir des années 1950 totalement incongrue et au surplus juridiquement erronée. À partir des dernières années du XIX^{e} siècle, la *relation administrative* commence en effet à être considérée de façon autonome : l'administré ou assujetti se transforme progressivement en *usager* de l'administration ou des services publics, cette relation avec un service déterminé étant la source des droits et obligations qui lui sont attribués ; on remarque en effet que « *l'apparition des termes usagers et service public dans le vocabulaire juridique et politique a été exactement concomitante* »[1], entraînant l'abandon corrélatif du terme citoyen pour désigner l'individu dans ses rapports avec l'administration[2]. La notion de citoyenneté se transforme elle aussi profondément, selon trois paramètres principaux : le lien entre citoyenneté et nationalité se renforce au point de devenir presque exclusif ; les droits électoraux prennent une place prépondérante dans la définition du statut du citoyen ; les droits civiques perdent une part importante de leur consistance.

Au terme de cette double évolution, il devient impossible d'opérer une confrontation entre le citoyen et l'administré : le premier est assimilé au *national français* jouissant des *droits politiques* ; le second est l'*individu*, quelle que soit sa nationalité, bénéficiant des droits que lui octroie son contact avec l'appareil administratif. La *fonction politique* de la citoyenneté, manifestation de l'appartenance à la Nation, s'en trouve renforcée *(Chapitre 1)*, tandis que la relation administrative perd toute signification politique et se réduit progressivement à une relation d'usage *(Chapitre 2)*.

1. CHEVALLIER (J.), « Figures de l'usager », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 35.
2. Cet abandon est cependant très progressif, comme en témoigne le maintien de l'appellation de citoyen dans certains manuels de droit public ou administratif, tel celui d'Adhémar Esmein (ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e éd. revue par H. Nézard, t. 2 : *Le Droit constitutionnel de la République française*, Paris 1928, Sirey).

CHAPITRE 1 : LA TRANSFORMATION DE LA CITOYENNETÉ

Lorsqu'ils traitent de la citoyenneté, les ouvrages juridiques contemporains affirment fréquemment qu'elle comprend la jouissance des droits politiques (liés au processus électoral), jouissance qui entraîne la possession de droits civiques, voire civils[1]. Cette affirmation est cependant contestable, au regard de l'évolution de la notion de citoyenneté : on pourrait presque affirmer, de façon très paradoxale, qu'à partir de la moitié du XX^{e} siècle la citoyenneté se réduit aux seuls droits politiques. La citoyenneté revêt en effet à partir de cette période une signification tout autre que celle que pouvaient lui attribuer les auteurs du XIX^{e} siècle : les droits politiques sont placés à un niveau différent des droits civiques, selon un raisonnement qu'il est nécessaire d'expliciter[2].

Au point de départ de cette évolution se trouve le constat d'un *fait* historique évident : la conquête de droits par des catégories toujours plus importantes d'individus, spécialement depuis la fin du XIX^{e} siècle. Les femmes acquièrent progressivement le droit de vote et l'éligibilité ; les étrangers bénéficient d'une protection juridique renforcée et ont accès à certaines fonctions publiques ; les indigènes des colonies se voient octroyer certains droits politiques. Les conséquences que les auteurs tirent d'une évolution qu'ils ne peuvent que constater sont de deux sortes, radicalement opposées. Lorsque cette extension concerne les *droits politiques,* la doctrine considère simplement que ceux auxquels ils ont été octroyés deviennent par le fait même citoyens ; mais lorsque ce sont les *droits civiques* qui sont attribués à de nouveaux titulaires, le point de vue est contraire : les droits qui ont été octroyés sont considérés comme ne constituant plus des droits civiques. Ce double mouvement, dont on décrira tout d'abord les modalités *(Section 1)*, aboutit à un changement du contenu même de la citoyenneté *(Section 2)* : le lien réel mais non exclusif qui unissait la citoyenneté à la nationalité se trouve considérablement renforcé ; plus encore, les droits politiques deviennent l'élément prédominant de la citoyenneté. De façon paradoxale, au moment même où le terme *citoyenneté* fait son apparition dans les manuels de droit, les droits civiques disparaissent presque du vocabulaire juridique, du moins dans leur signification classique.

SECTION 1 : UNE NOUVELLE DÉFINITION DE LA CITOYENNETÉ

La nouvelle définition de la citoyenneté doit être rattachée aux difficultés rencontrées par la doctrine pour déterminer la qualité de citoyen. On a en effet vu plus haut[3] que

1. *Cf.* par ex. BORELLA (F.), « Nationalité et citoyenneté en droit français », in COLAS (D.) dir., *L'État de droit*, Paris 1987, PUF, p. 27-51.
2. Les transformations qui seront évoquées tout au long du présent chapitre sont exposées d'un point de vue juridique et à partir des seules sources disponibles en la matière, c'est-à-dire des développements consacrés par la *doctrine* (administrative, constitutionnelle, éventuellement civiliste) à la citoyenneté. C'est par conséquent le raisonnement des auteurs juridiques qui sera interprété, ce qui s'avère souvent délicat compte tenu de leurs fréquentes contradictions.
3. *Cf. supra*, p. 30.

l'indétermination constitutionnelle de la qualité de citoyen avait amené les auteurs à s'attacher exclusivement à la description du statut du citoyen, faisant ainsi l'impasse sur les conditions d'accès à la citoyenneté. Une telle approche aboutit en réalité, comme le résume parfaitement Julien Laferrière, à inverser la perspective originelle de la citoyenneté : c'est la possession des droits du citoyen qui donne à l'individu la qualité de citoyen, le statut civique étant ainsi la *condition* et non la *conséquence* de cette qualité : « *Au lieu de définir directement la citoyenneté, comme le faisaient nos anciennes Constitutions, par la détermination positive de certaines conditions, notre droit actuel ne la définit plus que de façon indirecte, par le fait de jouir des droits politiques. Autrefois, possédait le droit de vote celui qui était citoyen. Aujourd'hui, est citoyen celui qui possède les droits politiques […]. Autrefois le droit de vote ne pouvait exister que chez celui qui possédait la qualité de citoyen parce qu'il remplissait les conditions prédéterminées par la Constitution. Aujourd'hui, au contraire, la loi électorale, à laquelle il appartient, dans la mesure où la Constitution ne contient pas à cet égard de mesure impérative, de déterminer ceux qui ont la jouissance des droits politiques, a le pouvoir de déterminer par là même ceux qui posséderont la qualité de citoyen. En conférant à de nouveaux individus l'exercice des droits politiques, elle élargit la catégorie des citoyens* »[4].

Cette inversion du raisonnement juridique entraîne une nouvelle définition de la citoyenneté. Elle oblige en effet à considérer les droits politiques comme l'élément déterminant de la citoyenneté, en les distinguant nettement de droits civiques dont l'importance est minimisée (§ 1) ; le lien entre citoyenneté, droits électoraux et nationalité s'en trouve encore alors considérablement renforcé (§ 2).

§ 1. La rétraction des droits du citoyen

Les droits *politiques*, assimilés aux droits électoraux, constituant le noyau indiscutable du statut du citoyen, la doctrine ne peut que prendre acte de ce que l'octroi de tels droits à des catégories d'individus confère à ces derniers la qualité de citoyens. Mais elle ne se sent pas tenue par un tel raisonnement à propos des droits *civiques* : dans ce cas, ou bien les auteurs (d'ailleurs minoritaires) considèrent que les individus auxquels ont été octroyés les droits civiques ont acquis partiellement la qualité de citoyen ; ou bien, beaucoup plus fréquemment, elle considère que le fait que ces droits aient pu être attribués à des non-citoyens montre qu'ils ne peuvent plus être qualifiés de droits civiques — d'où le «déclassement » d'une partie importante de ces derniers.

A. Extension des titulaires des droits politiques et extension de la citoyenneté

L'extension des droits politiques[5], entendus au sens strict de droits électoraux, touche essentiellement deux catégories de personnes : les femmes et les indigènes des colonies. La

4. LAFERRIÈRE (J.), *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris 1947, Domat-Montchrestien, 2e éd., p. 470-471.
5. Ce n'est pas ici le lieu de rappeler l'histoire de l'extension du suffrage, qui a d'ailleurs été étudiée à de très nombreuses reprises ; parmi les études récentes, *Cf.* en particulier ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, Gallimard, Coll. nrf-Bibliothèque des histoires.

prise en compte par la doctrine de cette extension des droits de citoyenneté ne soulève ni difficulté majeure, ni discussions passionnées : la jouissance des droits politiques confère aux femmes et aux indigènes la qualité de citoyen. Cette affirmation appelle deux séries de remarques préliminaires. En premier lieu, une telle analyse confirme que ce n'est plus l'octroi constitutionnel de la citoyenneté qui emporte attribution des droits politiques, mais la possession des droits politiques qui détermine la qualité de citoyen. En second lieu, la nationalité devient une condition, non forcément nécessaire et dans tous les cas insuffisante, de la citoyenneté : si *de fait* les citoyens se recrutent parmi les nationaux, rien n'empêche désormais, en raison de l'inversion des termes de la définition de la citoyenneté, que des non-nationaux deviennent citoyens si des droits politiques leur sont attribués.

L'octroi de la qualité de citoyen aux *femmes* atteste de cette évolution. Si elles ne seront définitivement intégrées au corps des citoyens qu'à partir de 1943[6], puis 1944[7], les femmes sont cependant considérées très tôt comme ayant « *partiellement la qualité de citoyen* »[8]. Une loi du 23 janvier 1898 leur confère ainsi l'électorat aux tribunaux de commerce, mais non l'éligibilité[9]. Les débats juridiques portant sur l'octroi des droits politiques aux femmes, qu'il ne s'agit pas ici de retracer, ont en effet trait pour l'essentiel au rapport entre électorat et éligibilité. La quasi-totalité de la doctrine, dès le XIX^e^ siècle, s'accorde à penser qu'il n'y a aucune raison objective de traiter différemment les citoyens selon leur sexe en ce qui concerne le *droit de vote*[10]. Maurice Hauriou est plus isolé lorsqu'il considère qu'il n'y a pas grand risque à attribuer aux femmes l'*éligibilité* car « *la très grande majorité des épouses et des mères se contenteront, comme la majorité des hommes, d'aller déposer leur bulletin dans l'urne, en se promenant, le dimanche* »[11]. L'obtention du droit de vote et d'éligibilité au sortir de la Seconde Guerre mondiale ne soulèvera en revanche dans la doctrine aucune difficulté particulière : on considérera simplement qu'elles ont acquis la qualité de citoyen de plein exercice[12].

La situation des indigènes des colonies est un peu plus complexe. Les colonies étant partie intégrante du territoire français, leurs ressortissants devraient logiquement être considérés comme Français et les hommes de plus de vingt et un ans comme citoyens. Dans la Constitution de 1848, par exemple, il est indiqué que « *le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français* »[13] et la représentation des colonies et de la métropole est prévue de façon indistincte[14]. Pourtant, tant la doctrine juridique que les Pouvoirs publics

6. L'art. 21-1° du Projet constitutionnel de novembre 1943 indiquait que « *sont électeurs aux Assemblées nationales les Français et Françaises, nés de père français, âgés de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Mais l'éligibilité n'était accordée que pour les élections infra-nationales : art. 21-4° : « *les Françaises, nées de père français, âgées de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont éligibles à ces conseils* [provinciaux, départementaux et municipaux] ».
7. Ordonnance du Gouvernement provisoire du 21 avril 1944.
8. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd., p. 101, note 3.
9. On rappellera que pour la doctrine classique les droits électoraux sont des droits politiques appartenant au citoyen, quel que soit le type d'élection auquel ils se rapportent (*Cf. supra*, p. 37).
10. BARTHÉLÉMY (J.), *Le vote des femmes*, Paris 1920.
11. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1929, Sirey, 2e éd., p. 627.
12. En ce sens, LAFERRIÈRE (J.), *op. cit.*, p. 469.
13. art. 109 de la Constitution de 1848.
14. art. 21 : « *Le nombre total des représentants du peuple sera de sept cent cinquante, y compris les représentants de l'Algérie et des colonies françaises* ».

considèrent que si « *les indigènes des colonies font partie de la communauté française* » ils le sont « en général*, avec un titre inférieur. Ils sont* sujets *ou ressortissants français. Ils ne sont pas* citoyens *français, du moins en principe* »[15]. Ce n'est pas ici le lieu de développer le droit colonial, notamment électoral, et on tentera seulement de déduire un certain nombre de caractéristiques de la « citoyenneté coloniale »[16]. Ces remarques s'articuleront autour des deux points suivants : il existe des Français par détermination de la Constitution (mâles et majeurs de surcroît) qui ne sont pas citoyens ; mais en même temps, cette non-citoyenneté, qui constitue le cas général, souffre des exceptions : il y a par conséquent des indigènes qui sont citoyens.

Pour refuser la qualité de citoyen aux indigènes, et par conséquent les droits politiques, le principal argument avancé est qu'ils ne jouissent pas des droits civils français : seule la renonciation à leur statut personnel peut entraîner cette qualité. En effet, la condition fixée pour être *électeur* par la Constitution du 4 novembre 1848 est la jouissance des « droits civils et politiques » : *l'exercice* des droits politiques suppose la *jouissance* des droits civils. Seuls les renonçants pourront donc accéder à la citoyenneté française. Contrairement à ce raisonnement, la Cour de cassation affirme que les indigènes des établissements français de l'Inde sont citoyens français, même s'ils n'ont pas renoncé à leur statut civil[17]. Ils ne jouiront cependant de *l'ensemble* des droits de citoyen, et particulièrement des droits électoraux, que s'ils renoncent à ce statut personnel[18]. Ce raisonnement de la haute juridiction est révélateur de l'absence de définition stricte de la citoyenneté : la jouissance des droits civils français n'est pas une condition de la *citoyenneté*, mais de l'exercice des *droits politiques*, c'est-à-dire électoraux.

Certains indigènes, en raison d'éléments «objectifs » ou de mesures discriminatoires, jouissent cependant de la totalité des droits politiques et sont *par conséquent* considérés comme citoyens. La doctrine considère tout d'abord que les habitants des colonies françaises qui s'établissent sur le territoire de la métropole jouissent des droits politiques au même titre que les citoyens français d'origine[19] : ce qui est un raisonnement curieux dans la mesure où l'exclusion des indigènes de l'exercice des droits politiques est fondée par ailleurs sur des considérations *ratione personae* et non *ratione loci*. Des mesures ponctuelles donnent ensuite à certains indigènes la qualité de citoyen : outre les quatre communes de plein exercice du

15. BARTHÉLÉMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de Droit constitutionnel*, Paris 1933, Dalloz, p. 287.
16. Pour ce faire, on renverra à l'ouvrage classique de SOLUS (H.), *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Sirey 1927, 591 p. ; *Cf.* également GUILLAUME (S.), « Citoyenneté et colonisation », in *Citoyenneté et nationalité*, *op. cit*., p. 123-137, et, malgré son caractère idéologique très marqué et quelque peu dépassé, HESSE (P.-J.), « Citoyenneté et indigénat », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 69 et s.
17. Cass., 6 mars 1883.
18. Cass., 13 mai 1901 : « *Attendu que […] le législateur n'a nullement entendu restreindre les effets de la renonciation au seul territoire de la colonie, mais a voulu, au contraire, assimiler, d'une manière générale, l'indigène ayant répudié définitivement son statut personnel au citoyen français ; que, par suite, l'Indien renonçant est autorisé à se prévaloir, en tous lieux, des droits attachés à la qualité de citoyen* ». *Cf.* PIERRE (E.), *op. cit*., p. 177. L'article 82 de la Constitution de 1946 mettra (théoriquement) un terme à cette jonction entre possession des droits civils français et citoyenneté : « *Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. Ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français* ».
19. LABORI (F.), *Répertoire encyclopédique du Droit français*, Paris 1891, Gazette du Palais, t. V, art. *Droits politiques*, n° 1.

Sénégal[20], le décret Crémieux du 24 octobre 1870 accorde aux juifs d'Algérie la pleine citoyenneté[21], mais de telles attributions de la citoyenneté, en raison du territoire ou de la personne, sont cependant relativement rares. Ce ne sont que la loi Lamine-Gueye du 7 mai 1946, adoptée par l'Assemblée constituante, puis l'article 80 de la Constitution du 27 octobre 1946[22], dont la portée concrète n'a pas été considérable[23], qui attribuent les droits électoraux et *par suite* la citoyenneté aux ressortissants des territoires d'outre-mer.

À la fin de la première moitié du XX^{e} siècle, il est donc indiscutable que les femmes et les indigènes (dans une proportion moindre pour ces derniers) ont acquis la jouissance des droits politiques et possèdent par conséquent la qualité de citoyen. Il faut cependant remarquer que pendant toute la période de conquête de ces droits, la doctrine a pu considérer qu'il pouvait exister des *degrés* de la citoyenneté, au sommet desquels se situerait la citoyenneté *optimo jure* réservée aux Français majeurs non frappés d'interdiction. Reprenant à son compte les distinctions de la Constitution de 1791, elle estimait que «*la communauté française, à côté des électeurs qu'on peut appeler* citoyens actifs*, comprend des* citoyens passifs *(non-électeurs) et même des* sujets *(indigènes des colonies). Des* citoyens actifs*, on pourrait même encore distinguer les* citoyens complets*, ceux qui sont à la fois électeurs et éligibles* »[24]. Le caractère progressif de l'attribution des droits politiques a ainsi entraîné un éclatement de la notion de droits politiques, phénomène qui est considérablement amplifié en ce qui concerne les droits civiques.

B. Extension des titulaires des droits civiques et subjectivité de la citoyenneté

Suivant en cela l'évolution des droits politiques, les droits civiques vont être étendus à des catégories toujours plus importantes d'individus. C'est ainsi que les femmes, les indigènes des colonies, mais aussi les étrangers, vont accéder progressivement à des droits qui auparavant étaient réservés aux seuls citoyens français. Devant cette évolution, la doctrine est partagée : alors que devant l'extension des droits politiques elle considérait sans ambiguï té que leurs nouveaux titulaires devenaient par là-même citoyens, elle estime généralement que

20. Saint-Louis, Dakar, Rufisque, et Gorée. L'application de la pleine citoyenneté à ces communes a cependant été très restrictive : elle n'est en effet accordée qu'à ceux qui rapportent la preuve qu'ils en sont natifs.
21. Sur cet épisode, *Cf.* DÉLOYE (Y.), *Citoyenneté et sens civique dans l'Algérie coloniale : l'émancipation de la minorité juive au XIXe siècle*, DEA Science politique, Paris I, 1987, 222 p. Le décret Crémieux sera à l'origine directe des soulèvements de la fin du siècle en Algérie, et montre les dangers de l'extension discriminatoire (pour des motifs religieux en l'occurrence, la citoyenneté étant accordée aux *israélites*) de la citoyenneté. La suppression du décret Crémieux par le maréchal Pétain sera un élément déclencheur du « vichysme » de l'Algérie.
22. « *Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exercent leurs droits de citoyens* ».
23. Les débats relatifs à l'adoption de la Constitution d'octobre 1946 ne lui accordaient eux-mêmes pas d'importance autre que déclarative, contrairement à la citoyenneté de l'Union définie à l'article 81 (« Tous les nationaux français et les ressortissants de l'Union française ont la qualité de citoyen de l'Union française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garantis par le préambule de la présente constitution »), conçue comme une véritable citoyenneté fédérale, même si son contenu était pour le moins imprécis. Sur cette citoyenneté de l'Union française, *Cf.* LAMPUÉ (P.), *La citoyenneté de l'Union française*, *op. cit.*).
24. BARTHÉLÉMY (J.), DUEZ (P.), *op. cit*., p. 294.

l'octroi des droits civiques n'est pas susceptible de conférer la citoyenneté : ce sont à l'inverse les droits conférés qui ne peuvent plus être considérés comme civiques.

Mais ce raisonnement n'est pas systématique : une distinction est effectuée selon les *bénéficiaires* de l'extension des droits civiques. Lorsque les droits civiques sont octroyés aux *femmes*, celles-ci sont le plus souvent considérées comme ayant acquis une citoyenneté partielle ; lorsque les mêmes droits sont accordés aux *étrangers*, ce sont les droits qui sont alors considérés comme des droits civils ou individuels et perdent ainsi leur nature civique ; lorsque, enfin, ces droits sont accordés aux *indigènes*, les avis doctrinaux sont partagés, mais la majorité des auteurs pense également que cet octroi fait perdre aux droits concernés leur caractère civique.

1. Le processus de déclassement des droits civiques

L'extension des droits civiques concerne à peu près tous les droits à l'origine considérés comme tels : les femmes, très progressivement, acquièrent la possibilité d'exercer certaines *fonctions publiques*, puis la capacité d'être *témoin instrumentaire* des actes notariés. Quant aux étrangers et aux indigènes, outre certaines fonctions publiques, ce sont essentiellement les fonctions de *juré*, pourtant considérées comme la quintessence de la participation à la souveraineté[25], qui leur sont ouvertes dans des cas certes très restreints. La difficulté vient de ce que, contrairement aux droits politiques, les droits civiques n'ont pas de définition stricte, du fait de la pluralité des sources auxquelles ils peuvent se rattacher[26]. Les auteurs ont recours à un subterfuge peu rigoureux mais efficace : selon qu'ils désirent ou non classer le droit en cause parmi les droits civiques, ils considèrent que la disposition (code civil ou pénal pour l'essentiel) lui conférant cette qualité (par l'exigence de la possession de la qualité de citoyen qu'elle fixe à son exercice) emploie ce terme dans son sens strict ou improprement.

Ce type de raisonnement est bien évidemment d'application assez souple, et on peut en distinguer trois variantes complémentaires et successives.

Transposant l'argumentation retenue pour les droits politiques, la doctrine considérera tout d'abord que l'attribution des droits civiques aux *femmes* leur confère la qualité de citoyen (tout au moins partiellement). Soutenue par exemple à propos de la capacité de témoin instrumentaire, cette position est cohérente avec la conception juridique de la citoyenneté : les droits ne peuvent changer de nature juridique selon les qualités de celui qui va les exercer ; à partir du moment où ils font participer à la désignation ou à l'exercice des magistratures publiques, ce sont des droits civiques ; en tant que tels, ils ne peuvent être exercés que par des citoyens ; la décision de les attribuer à telle ou telle catégorie d'individus, dont l'opportunité ne change rien à la nature juridique, confère donc *ipso facto* la qualité (éventuellement partielle) de citoyen à ses titulaires.

Le rapport étroit qu'entretiennent citoyenneté et nationalité oblige ensuite à reconsidérer le contenu même des droits civiques, et par conséquent de la citoyenneté. Confrontée à

25. *Cf.* JAUME (L.), *L'individu effacé*, Paris 1997, Fayard.
26. *Cf. supra*, p. 24 et s.

l'extension de ces droits à des étrangers, la doctrine commencera par transposer à leur propos le raisonnement qu'elle développait envers les femmes : les droits attribués ne perdent pas pour autant leur caractère civique et les étrangers accèdent ainsi à une *citoyenneté partielle*. Elle aura cependant très vite recours à une autre rhétorique, suivant laquelle les droits seront en quelque sorte déclassés, dans le sens où ils perdront leur caractère civique pour devenir de simples droits civils, déclassement cependant ambigu puisque dépendant du titulaire des droits : conférés aux nationaux voire aux femmes, les droits conservent leur caractère civique, tandis qu'attribués aux étrangers ils ne peuvent être considérés comme tels ; c'est donc une conception *subjective* de la citoyenneté qui est ainsi développée.

Déroulant ce raisonnement jusqu'à son terme, la doctrine estimera enfin que parce qu'ils ont été octroyés à des individus ne jouissant pas des droits *politiques*, les droits conférés ne peuvent plus être considérés comme ayant un caractère *civique*, quels que soient à la fois la qualité (femme ou étranger) de ceux auxquels ils ont été attribués et le contenu (notamment manifestation de la participation au pouvoir) des droits en cause.

Ces différentes étapes de l'éclatement des droits civiques peuvent être retracées au travers de l'étude de leur contenu.

2. L'éclatement des droits civiques

Tous les droits civiques sont, à des titres et des degrés divers, concernés par ces évolutions. Tel est le cas au premier chef des fonctions publiques, mais également du jury, de la capacité de témoin instrumentaire ou encore de la garde nationale. On tentera ici de décrire les modalités concrètes par lesquelles la doctrine effectue la classification, parfois délicate à percevoir nettement, entre les droits civiques et ceux qui sont susceptibles d'être ouverts à des non citoyens.

a. L'indétermination des fonctions publiques

L'ouverture des *fonctions publiques* aux femmes est un bon exemple de la première interprétation donnée par la doctrine, qui considère qu'elles acquièrent ainsi une citoyenneté partielle. Toujours considérées comme exclues des droits de citoyenneté[27] sans que cela fasse l'objet d'une véritable discussion juridique[28], la doctrine ne peut cependant que constater dès les premières années du XX^{e} siècle que « *les femmes tiennent dans l'administration une place*

27. Cass. civ., 16 mars 1885, *Barberousse*, *Gaz. pal*. 1885, I, p. 459, *D.* 1885, I, p. 105, *S*. 1885, I, p. 317 ; Cass. civ., 21 mars 1893, *Vincent* : « *Attendu qu'aucune disposition des lois constitutionnelles ou électorales n'a conféré aux femmes la jouissance et, par suite, l'exercice des droits politiques* ». L'arrêt se fonde expressément sur l'art. 7 du Code civil.

28. Le refus de l'ouverture aux femmes des fonctions publiques n'est d'ailleurs généralement pas fondé sur leur caractère civique. Ainsi, l'auteur de l'article *Fonctionnaires publics* du *Répertoire Béquet*, s'il estime qu'« *aucun motif sérieux ne fait obstacle à ce que certains emplois soient confiés à des femmes et qu'il est même avantageux qu'il en soit ainsi* », ajoute aussitôt que cette possibilité doit être limitée, car «*il serait dangereux, aussi bien pour les intéressées elles-mêmes que pour l'ordre social, de détourner la femme du rôle et de la mission qui lui incombent naturellement* » (BÉQUET (L.) , *Répertoire du Droit administratif*, Paris 1885, Dupont, V° *Fonctionnaires publics*, n° 102) ; le raisonnement a beau être extrêmement courant, on ne voit pas très bien en quoi il justifie, sur un plan juridique, le maintien de l'exclusion des femmes de la *citoyenneté*, du moins en ce qui concerne cet élément de la citoyenneté qu'est l'aptitude à exercer des fonctions publiques.

importante, analogue à celle qui leur est confiée dans les administrations privées, notamment dans les grandes maisons de banque et les chemins de fer »[29]. Pour se limiter à quelques exemples empruntés aux débuts de la III[e] République, c'est tout d'abord dans des domaines liés à l'éducation que les femmes se voient ouvrir l'accès aux fonctions publiques. Le décret du 31 mars 1883[30] relatif au Corps de l'inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur leur ouvre les fonctions d'inspecteur des établissements d'éducation correctionnelle des jeunes filles. La loi du 30 octobre 1886 étend considérablement ce champ d'application, en leur ouvrant les fonctions d'institutrices « *dans les écoles de filles, dans les écoles maternelles, dans les écoles ou les classes enfantines et dans les écoles mixtes* »[31], l'âge minimal étant d'ailleurs inférieur à celui des instituteurs[32], ainsi que les fonctions d'inspecteur général et départemental des écoles maternelles, possibilité que la loi du 19 juillet 1889 étend aux fonctions d'inspecteur de l'enseignement primaire[33]. Dans un autre domaine, les femmes peuvent être receveuses et sous-agents des postes et télégraphes[34]. Mais ces cas restaient relativement restreints[35], et c'est à un véritable changement de perspective que procèdent tout d'abord le célèbre arrêt D[lle] Bobard[36], puis le statut de la fonction publique de 1946[37], même si quelques restrictions persisteront encore[38]. Devant cette ouverture des fonctions publiques aux femmes (et d'ailleurs avant même qu'elle ne soit générale), la doctrine considère que « *la femme française a acquis graduellement des droits civiques et, par conséquent, elle a conquis partiellement la qualité de citoyen* »[39].

Sa position est toute différente en ce qui concerne les étrangers : elle rappelle fermement que « *l'aptitude à être fonctionnaire constitue un droit civique dont l'étranger n'a pas la jouissance* »[40]. On peut pourtant invoquer à l'encontre de cette affirmation deux exceptions, l'une marginale et l'autre de principe. Entre le Concordat de 1801 et la loi de Séparation des

29. BÉQUET (L.), *loc. cit.*, n° 103.
30. décret du 31 mars 1883.
31. Loi du 30 octobre 1886, art. 6, qui ajoute: « *Dans les écoles de garçons, les femmes peuvent être admises à titre d'adjointes, sous la condition d'être épouse, sœur ou parente en ligne directe du directeur de l'école* ».
32. Dix-sept ans au lieu de dix-huit (Loi du 30 octobre 1886, art. 7). On remarquera que, en tout état de cause, cet âge est inférieur à celui fixé par la Constitution de l'an VIII, et donc, selon la doctrine, par l'art. 7 du Code civil, pour se voir attribuer la qualité de citoyen, qui est de vingt et un ans. Pourtant, il n'est pas contesté que les fonctions d'instituteur ou d'institutrice soient des fonctions publiques. S'agit-il alors d'une dérogation à la jonction entre citoyenneté et fonction publique, tout au moins pour les trois ou quatre ans qui séparent le début de l'exercice des fonctions concernées de l'atteinte de l'âge octroyant légalement la citoyenneté ?
33. « *Des inspectrices primaires pourront être nommées aux mêmes conditions et dans les mêmes formes que les inspecteurs* ».
34. Art. 23 du Décret du 23 avril 1883.
35. Moins toutefois qu'on ne l'affirme souvent, et il faut souligner que cette ouverture très progressive des fonctions publiques avait les faveurs des auteurs de droit public dès la fin du XIXe siècle.
36. CE, ass., 3 juillet 1936, *Dlle Bobard et autres*, *R.*, p. 721, *RDP* 1937, p. 684, concl. Latournerie. Le Commissaire du gouvernement proposait d'ailleurs de reconnaître l'aptitude des femmes aux fonctions publiques comme un droit individuel, sans faire aucune référence à la jurisprudence antérieure sur l'exclusion des femmes de la citoyenneté.
37. Article 7 du statut de la fonction publique du 19 octobre 1946 : « *Aucune restriction n'est faite pour l'application du présent statut entre les deux sexes* ».
38. Ces restrictions ne sont légales que si elles sont « *justifiées par la nature des fonctions ou les conditions d'exercice de celles-ci* », le juge administratif exerçant sur elles un contrôle normal. Pour un exemple récent de l'application de ce contrôle, *Cf.* CE, 11 mai 1998, *Mlle Aldige*, *RFDA* 1998, p. 1011, concl. H. Savoie (illégalité du quota de 20 % de femmes au concours de commissaire de la marine).
39. HAURIOU (M.), *op. cit.*, p. 101, note 3.
40. BÉQUET (L.), *op.* et *loc. cit.*, n° 101.

églises et de l'État de 1905, les ministères ecclésiastiques, qui sont des fonctions publiques, peuvent être ouverts, sur avis conforme du gouvernement, à des étrangers[41]. L'article 8 du Code civil affirme en outre, dans sa rédaction originelle, que l'exercice de fonctions publiques peut favoriser la naturalisation de l'étranger, ce qui indique par hypothèse que les étrangers peuvent accéder aux fonctions publiques[42]. Ces deux éléments sont certes d'importance toute relative, du fait de l'étendue très restreinte du premier et de l'incertitude pesant sur l'interprétation du second. L'important est la réaction de la doctrine à l'égard de cette possibilité : à partir du moment où l'accès à certaines fonctions publiques est ouvert aux étrangers, ce sont ces fonctions elles-mêmes qui ne sont plus considérées comme des droits civiques ; en ce qui concerne les fonctions publiques, la doctrine juridique a donc une *conception subjective* de la citoyenneté, la nature juridique des fonctions publiques variant en fonction de la qualité de leurs titulaires.

b. L'exclusion du jury

Si le raisonnement restait ambigu à propos des fonctions publiques, il est en revanche beaucoup plus transparent en ce qui concerne les fonctions de *membre d'un jury*. L'éviction des étrangers était pour la doctrine[43], en ce qui concerne le jury, plus évidente encore que pour les fonctions publiques : « *L'inaptitude véritable, c'est-à-dire l'absence radicale de tout droit et non pas seulement un obstacle à son exercice, est la qualité d'étranger. Les étrangers jouissent des mêmes droits civils que les Français, mais il ne saurait être question de droits politiques ou civiques. L'étranger non naturalisé est absolument inapte à être juré. Cette inaptitude ne saurait être couverte par la possession d'état. Ici, comme il est de règle en cette matière, la preuve de l'extranéité, de l'erreur sur laquelle repose la prétendue possession d'état doit être rapportée* »[44].

L'apparente netteté de cette position doit cependant être tempérée. On signalera tout d'abord que la présence d'un étranger dans le jury doit être signalée avant l'ouverture des débats d'assises, faute de quoi la Cour de cassation ne peut plus exercer son contrôle[45]. D'une façon plus générale, des non-citoyens peuvent être admis, dans des cas qui restent certes limités, à figurer sur les listes de jurys. C'est en premier lieu le cas, dans les colonies et départements d'outre-mer, de certains *indigènes*. En Algérie, une loi du 24 juillet 1910, qui transpose partiellement les règles établies en métropole par la loi du 21 novembre 1872, prévoit certes que les cours d'assises ne comprennent que des citoyens français, mais les cours

41. Art. 32 de la loi du 18 germinal an X: « *Aucun étranger ne pourra être employé dans les fonctions de ministère ecclésiastique, sans la permission du gouvernement* ».
42. L'incapacité de l'étranger étant d'ordre public, il ne peut bénéficier de la possession d'état. La nullité des actes pris par un étranger qui aurait à tort, frauduleusement ou non, accédé à des fonctions publiques, est donc absolue. Cependant, la doctrine considère que les actes dont l'objet est légal, mais qui ont été ainsi adoptés par une autorité incompétente, doivent malgré tout être considérés comme légaux. (*Cf.* FUZIER-HERMAN (E.), *Répertoire général alphabétique du droit français*, Paris 1899, art. *Droits civils, civiques et de famille*, n° 114).
43. par ex. MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 5e éd. 1927, V° *juré.*
44. SOULAS (C.), *op. cit*., p. 82-83, qui cite en ce sens un arrêt de la Cour de Cassation (Cass. 8 janvier 1865, *D*. 1865, 5, 67).
45. Cass., 9 avril 1829.

criminelles sont composées ainsi : le président, deux juges ou conseillers, deux assesseurs jurés français et deux musulmans, qui sont «*tous les musulmans domiciliés dans le canton, majeurs d'après la loi musulmane, âgés de 25 ans au moins, capables de comprendre la langue française et, autant que possible, d'écrire en français leur nom ainsi que les réponses affirmatives et négatives* »[46]. Même si leur rôle est très restreint (les assesseurs ne se réunissent à la Cour que pour le verdict), il existe donc des non-citoyens au regard du droit électoral qui jouissent ou peuvent jouir d'un droit que la doctrine juridique considère de façon unanime comme un droit de citoyenneté ; ce système est valable dans d'autres colonies, notamment à Madagascar et en Indochine, la règle étant l'adjonction de colons et d'indigènes au jury, à parité le plus souvent. Plus encore, les *étrangers* eux-mêmes peuvent être admis à participer au jury : « *La souplesse de cette institution est telle qu'elle permet des variations du collège d'assesseurs suivant la nationalité du prévenu ou de l'accusé. L'idée de souveraineté territoriale, qui dans la métropole s'oppose à l'accès d'étrangers au jury quand un étranger est jugé, n'a pas ici la même force. Les cours criminelles d'Algérie, d'Indochine, les Tribunaux criminels du Maroc et de Tunisie admettent l'adjonction au jury de compatriotes de l'étranger* »[47].

La conséquence de cette ouverture des fonctions de juré est, de façon très claire, leur *déclassement* de la citoyenneté : on ne les trouve plus mentionnées, à partir du début du XX^e^ siècle, dans les manuels ou encyclopédies évoquant les droits civiques, et ce *indépendamment de leurs titulaires* : ce sont les fonctions de juré dans leur ensemble qui ne sont plus considérées comme des droits civiques. Si on comprend bien les raisons d'une telle éviction (le maintien de la jonction entre nationalité et citoyenneté), elle n'en est pas moins peu rigoureuse : si, comme l'affirmait la doctrine au XIX^e^ siècle, les fonctions de jury constituent des droits civiques parce qu'elles font obligatoirement participer ceux qui les exercent, quels qu'ils soient, à «*l'exercice de la puissance et des fonctions publiques* »[48], elles ne peuvent avoir subitement changé de nature du seul fait qu'elles sont (très partiellement d'ailleurs) ouvertes à des non-nationaux.

c. L'exclusion des fonctions militaires

Ce raisonnement trouve son application paroxystique à propos de la *garde nationale*. Symbole de l'appartenance à la Nation lors de la Révolution française, au point qu'une assimilation quasi intégrale était opérée entre le citoyen et le garde national, elle est pourtant considérée comme n'étant plus un droit civique dès le milieu du XIX^e^ siècle. F. Laferrière estime ainsi que l'élection à la garde nationale *« ne constituerait pas un droit civique* »[49]. Les raisons qu'il invoque à l'appui de cette affirmation sont doubles : d'une part, « *parce que la*

46. SOULAS (C.), *op. cit.*, p. 57.
47. *Ibid.*, p. 59.
48. LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques et de la qualité de Citoyen français, dans leurs rapports avec les lois constitutionnelles et civiles, depuis 1789 jusqu'à ce jour », *Revue de droit français et étranger*, 1849, p. 841.
49. Un arrêt du Conseil d'État est cité en ce sens (CE, 6 février 1841). LAFERRIÈRE (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif,* 4e éd., Paris 1854, Cotillon, p. 90.

garde nationale a pour but, d'après la loi de son institution, non l'exercice d'un pouvoir public, mais un service ordinaire ou extraordinaire d'ordre et de sûreté » ; d'autre part, parce que « *la loi n'exige même pas à cet égard la qualité de Français* »[50]. Le raisonnement doit en fait être inversé, et peut être présenté de la sorte : si l'éligibilité à la garde nationale peut désormais être ouverte à des non-Français, ce n'est pas que ceux-ci acquièrent un droit de citoyenneté, mais que l'activité (ou le droit) en cause ne fait plus partie des droits de citoyenneté. Là encore, on voit parfaitement à l'œuvre le raisonnement qui aboutit à ce que la frontière entre le *citoyen-national* et l'étranger prenne le pas en tant qu'élément déterminant de la citoyenneté, dès la fin de la première moitié du XIX^{e} siècle, sur la possession effective des droits civiques.

§ 2. La redéfinition de la citoyenneté

La conséquence de cette évolution est une profonde modification de la définition de la citoyenneté. À la *juxtaposition*, au sein du statut juridique attribué au citoyen, de droits politiques et civiques fait suite une *prééminence* de droits politiques eux-mêmes identifiés aux droits électoraux : les droits civiques pouvant être octroyés à des non citoyens, les droits électoraux permettent seuls de dresser une frontière entre le citoyen et *les autres*, qui ne sont d'ailleurs pas forcément les étrangers, mais plus généralement ceux — femmes, mineurs, interdits — dont on refuse la participation à la désignation des autorités politiques[51]. Si les droits civiques existent donc toujours, ils ne constituent plus l'élément central de la citoyenneté : les citoyens les possèdent certes, mais n'en ont plus l'exclusivité.

Cherchant cependant à conserver le caractère exclusiviste de la notion juridique de citoyenneté, la doctrine va être amenée à renforcer les liens qu'elle entretient d'une part avec les droits électoraux, d'autre part avec la nationalité, ce qui l'amène à préciser à la fois son contenu et ses titulaires.

A. Le renforcement du lien entre citoyenneté et droits électoraux

Le processus de « *déclassement des droits de citoyenneté en droits de l'homme* »[52] entraîne pour conséquence un recentrage de la citoyenneté sur les droits politiques, et plus précisément sur les droits électoraux. Commencé très tôt, ce processus se manifeste, dans les écrits juridiques, par la réduction du contenu juridique de la citoyenneté au droit de vote et à l'éligibilité.

---

50. Il faut ajouter que, depuis la loi du 22 mars 1831 (art. 9), l'âge fixé pour faire partie de la garde nationale est inférieur à la majorité requise pour être citoyen.
51. Michel Troper indique à ce propos que l'apparition du concept de nationalité à la fin du XIXe siècle a eu pour effet de faire réapparaître sous une autre forme la distinction entre citoyen actif et citoyen passif, ces derniers regroupant indistinctement les étrangers et les nationaux exclus de la citoyenneté « politique », la nationalité étant ainsi « *un concept dont la fonction réelle n'est pas tant de distinguer les Français des étrangers, que de distinguer les Français entre eux* » (TROPER (M.), « La notion de citoyen sous la Révolution française», in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris 1997, LGDJ, p. 322).
52. MEZGHANI (A.), « Nationalité et citoyenneté », *in* Académie internationale de Droit Constitutionnel, *Douzième session. Le Citoyen et la Constitution. Tunis 1996*, Toulouse 1998, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 265.

C'est en réalité dès la période de construction juridique de la citoyenneté que se trouve en germe l'assimilation des droits du citoyen aux droits strictement politiques. La Constitution de l'an VIII, dont on a souligné plus haut le rôle fondamental dans l'élaboration de la citoyenneté, indiquait à son article 2 que le « *citoyen français* » était « *tout homme qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement* ». Or les registres civiques sont rapidement abandonnés. La doctrine et la jurisprudence auraient pu en déduire que la seule condition pour devenir citoyen était d'avoir acquis l'âge prescrit, puisque l'inscription sur les registres civiques devenait matériellement impossible ; tel n'est pas exactement le cas, puisque si le défaut d'inscription sur les registres civiques n'entraîne pas l'impossibilité d'être citoyen, « *on n'en doit pas moins réputer non citoyens […] ceux qui, s'ils étaient inscrits de fait sur les registres civiques, seraient réputés ne l'être pas, par la raison qu'ils se trouveraient en état de minorité, de faillite, d'accusation, de contumace, de domesticité ou d'interdiction* »[53]. En réalité, le registre civique va, pour la doctrine du XIX^{e} siècle, être progressivement remplacé par les *listes électorales*, notamment à partir de 1849[54]. La seule preuve tangible de la possession de la qualité de citoyen étant ainsi un document lié aux seuls droits électoraux, une identification progressive sera effectuée entre ces derniers et la notion même de citoyenneté.

On retrouve le même glissement à la fin du XIX^{e} siècle, lors de la modification apportée à l'article 7 du Code civil par la loi du 26 juin 1889 relative à la nationalité[55]. Depuis cette date, l'article 7 dispose que *« l'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales* », l'expression « *droits politiques* » étant substituée à celle de « *qualité de citoyen* ». Présentée comme une précision nécessaire apportée à la rédaction de 1804 jugée défectueuse[56], cette réforme n'en est pas moins très révélatrice de l'évolution respective des droits civiques et des droits politiques. La loi dans laquelle s'insère cette modification est issue d'une proposition d'Anselme Batbie[57] formulée en 1882[58] : son esprit général est l'introduction du *jus soli* qui se substitue progressivement au *jus sanguinis* ; il s'agit par conséquent d'une extension importante de la *nationalité* française[59], mais surtout de sa « territorialisation ». Curieusement, alors que les dispositions relatives à la nationalité, qui modifient les articles 8 et suivants du Code, sont l'occasion de débats passionnés, la modification apportée à l'article 7 ne fait l'objet d'aucune discussion, quelle que soit l'assemblée qui l'examine et la période de cet examen. Elle n'était d'ailleurs pas présente

53. MERLIN, *Répertoire, préc*., 5e éd. 1927, art. *Témoin instrumentaire*. Le répertoire fait référence à un arrêt de la Cour royale de Bourges (19 août 1824, *Journal des Audiences de la Cour de cassation*, 1825, II, p. 62), qui juge que la non-inscription sur les registres civiques résulte d'un défaut de diligence de l'État.
54. L'article 1er de la Loi électorale du 15 mars 1849 instaure une liste électorale permanente. Sur ce point, *Cf.* IHL (O.), *Le vote*, Paris 1996, Montchrestien, coll. Clefs-politique, 158 p.
55. Loi du 26 juin 1889 relative à la nationalité, *JO* du 28 juin 1889, p. 2977.
56. HAURIOU (M.), *op. cit*., p. 625.
57. Sur le rôle de Batbie dans cette réforme, qui constitue d'ailleurs l'un de ses derniers débats parlementaires, *Cf.* VIDAL (R.), *Batbie*, Paris 1950, LGDJ, coll. Les fondateurs du Droit administratif, 57 p.
58. Proposition de loi sur la naturalisation, 1er avril 1882, *JO Sénat, Annexe*, n° 156, p. 195 ; Rapport Mazeau, 18 juillet 1882, *JO Sénat, Annexe*, n° 402, p. 467.
59. Ce qui rejoint d'ailleurs la volonté du Premier consul lors de la discussion du Code civil.

dans le projet initial de Batbie, et se trouve introduite quelques mois avant l'adoption définitive du projet[60]. On peut toutefois, en recoupant les interventions des orateurs parlementaires, préciser sa motivation. Les débats parlementaires montrent en effet que si l'objectif de la loi était bien l'extension de la nationalité, il était cependant tempéré par la crainte, nettement exprimée, de voir les « nouveaux Français », auxquels (notamment aux Polonais) on prêtait des sentiments révolutionnaires, influencer trop fortement la vie politique, c'est-à-dire parlementaire. Ainsi, Batbie lui-même, pourtant auteur et rapporteur au Sénat de la proposition, estime dangereux que « *cet étranger, par le seul fait qu'il est né en France, [puisse] se réclamer de sa qualité de Français et même siéger dans les Assemblées législatives* »[61]. Pour contrecarrer ce « risque » de l'extension des droits *électoraux* aux néo-Français, la modification apportée à l'article 7 permet, compte tenu de la confusion existant entre la qualité de Français et celle de citoyen, de réserver le cas des *droits politiques*, qui sont donc bien ainsi compris comme les seuls droits *électoraux*. Le « toilettage » de l'article 7 prend donc acte de l'évolution du *contenu* de la citoyenneté : les droits qui sont réservés aux citoyens ne sont plus les droits auparavant qualifiés de civiques et qui constituaient la qualité de citoyen, mais désormais les seuls « droits politiques ».

Cette évolution, qui se prolongera et sera explicitée tout au long du XX^{e} siècle, ne signifie pas que les droits civiques n'existent plus ou que les citoyens ne les possèdent plus : simplement, ces droits ne sont plus dans leur totalité une composante de la qualité de citoyen, dans la mesure où la possession de cette qualité n'attribue plus l'exclusivité des droits civiques, dont certains non citoyens peuvent également avoir la jouissance.

On pourrait toutefois opposer à ce raisonnement le fait que la *dégradation civique* prévue par le Code pénal[62] ne comprend pas seulement le droit de vote et l'éligibilité, mais également des droits tels que l'accès aux emplois publics, le port d'armes, la tutelle et la curatelle ou le témoignage en justice. Cette objection se heurte cependant d'une part au rejet par la doctrine de bon nombre de ces droits hors de la citoyenneté, d'autre part au texte même du Code pénal : si la peine visée aux art. 8 et 34 du Code pénal est effectivement qualifiée de « *dégradation civique* » les droits dont elle prive le condamné sont en revanche qualifiés de droits « *civiques, civils et de famille* », non pas uniquement civiques[63].

Même si cela ne signifie pas la disparition effective des droits civiques, la doctrine ne peut donc que constater que les seuls droits effectivement réservés à ceux qu'elle considère comme citoyens sont les droits électoraux. Cette vision certes réductrice entraîne par ailleurs,

60. Rapport Antoine Dubost, *JO Ass. nat., Annexe*, n° 350, p. 103.
61. BATBIE (A.), *JO Sénat, débats*, 15 novembre 1886, p. 1203. Il ajoutait dans le même esprit, au moment de l'examen du nouvel article 7, que « *nous ne pensons pas que le mot cosmopolitisme puisse être le mot de l'avenir. Nous pensons que le patriotisme sera toujours la vertu des belles intelligences et des grands cœurs* » (BATBIE (A.), *JO Sénat, débats*, 3 février 1887, p. 80).
62. Art. 34 de la rédaction originelle, art. 42 de l'ancien Code pénal, art. 131-26 du Nouveau Code pénal.
63. Il faut enfin ajouter, ce qui est peut-être l'argument décisif, que les étrangers eux-mêmes peuvent être visés par la dégradation civique (ce qui emporte pour eux la conséquence de la privation des droits de famille), alors que la doctrine se refuse évidemment à les considérer comme citoyens.

en ce qui concerne les titulaires de ces droits, une quasi identification des nationaux et des citoyens.

B. Le renforcement du lien entre citoyenneté et nationalité

La conséquence première de l'adéquation constatée entre droits réservés aux citoyens et droits électoraux est le renforcement du lien existant entre citoyenneté et nationalité. Faute de détermination claire de la qualité de citoyen, le renvoi aux listes électorales en tant qu'indice permettant de déterminer qui est citoyen aboutit de fait à considérer que les citoyens constituent une sous-catégorie des nationaux français. L'électeur ou, pour employer l'expression de Maurice Hauriou, le « *citoyen-électeur* »[64], c'est-à-dire celui qui est appelé à participer à la désignation des organes *politiques* des institutions républicaines, est en effet exclusivement recruté parmi les nationaux français. Or l'accroissement de la participation aux processus électoraux et l'extension du suffrage universel aux femmes à partir de 1944 amenuise progressivement l'écart existant entre les citoyens et les nationaux, au point que *matériellement* ces deux notions finissent presque par se confondre – et se confondent effectivement très fréquemment dans les écrits juridiques à partir de 1950.

Ce rapprochement, qui ne doit pas être pour autant exagéré, trouve également une autre de ses causes dans la *territorialisation* de la nation. Danièle Loschak précise ainsi que « *la citoyenneté se rétrécit pour se confondre finalement avec la nationalité, définie en référence à un territoire* »[65]. Si la citoyenneté se rapproche ainsi de la nationalité, c'est parce que la définition de la nation elle-même évolue, dans le cadre d'une évolution plus générale des référents idéologico-politiques de la fin du XIX^{e} siècle et du début du XX^{e}, touchant notamment à la substitution de la frontière spatiale à l'attachement principiel dans la délimitation de l'État-nation[66].

La confusion ainsi opérée entre citoyenneté et nationalité entraîne pour conséquence la quasi disparition du terme citoyen du vocabulaire juridique à partir des années 1950. Il faut toutefois une fois encore souligner que le flou qui entoure la notion de citoyen n'est pas un constat spécifique au XX^{e} siècle : D. Serrigny indiquait déjà en 1846 que « *le mot de citoyen a même perdu la signification précise qu'il avait avant 1814, et ne présente plus à l'esprit que l'idée vague d'un Français qui n'est pas déchu des conditions exigées par les lois spéciales pour jouir de ses droits politiques* »[67]. Le renforcement de la signification juridique de la citoyenneté n'en est que plus remarquable.

---

64. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd., p. 101.
65. LOCHAK (D.), « Étrangers et citoyens au regard du droit », *in* WIHTOL DE WENDEN (C.), dir., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris 1988, Edilig-Fondation Diderot, p. 82.
66. POLLMANN (C.), « La frontière : horizon indépassable de l'humanité ou pouvoir objectivé ? », *RDP* 1999, p. 481-499 et, pour une perspective moins juridique, NORA (P.), dir. *Les lieux de mémoire*, t. 2 : *La nation*, Gallimard 1986 (2 vol.), spéc. WEBER (E.), « L'hexagone », vol. 2, p. 97-116.
67. SERRIGNY (D.), *Traité du droit public des Français*, Paris 1846, Joubert, t. 1, p. 173-174.

SECTION 2 : UNE NOUVELLE SIGNIFICATION DE LA CITOYENNETÉ

À partir de la Révolution française, la fonction principale de la citoyenneté est de manifester l'appartenance des individus à la *nation*. Alors que la nationalité est considérée dès son apparition à la fin du XIX^e^ siècle comme le lien unissant l'individu à *l'État* dont il est ressortissant, la citoyenneté est le lien qui rattache l'individu à la communauté nationale. Or cette signification de la citoyenneté va se trouver modifiée dans la première moitié du XX^e^ siècle, notamment sous l'influence de la pensée juridique allemande. Les développements qui lui sont consacrés par la doctrine juridique sont en effet alors intégrés à la théorie générale de l'État ; plus précisément, la *citoyenneté* n'est plus étudiée en tant que telle, mais c'est la fonction des citoyens — pris individuellement ou en tant que « corps » — dans la définition et le fonctionnement de l'État qui est recherchée.

Une nouvelle définition juridique de la citoyenneté se dégage alors, dont l'idée-force est l'intégration des citoyens à l'État, intégration dont la citoyenneté est tout à la fois l'expression et le moyen. Ce rattachement de la définition de la citoyenneté à la théorie de l'État (§ 1) entraîne une profonde modification de sa nature juridique (§ 2), modification qui rend presque inconcevable la comparaison entre le citoyen et l'administré.

§ 1. Citoyenneté et théorie de l'État

La réflexion sur la nature juridique de la citoyenneté se déroule à l'intérieur des discussions relatives à la définition de l'État, et tout particulièrement de sa personnalité juridique. Centrer la définition de la citoyenneté sur les rapports entre l'État et les citoyens suppose en effet que les citoyens puissent être considérés comme *extérieurs* à l'État, ou, en tout état de cause, que l'État ait une personnalité morale distincte de la personnalité juridique des citoyens.

Le développement de cette discussion s'articule sur un double registre : il faut d'abord examiner la place que tiennent les citoyens dans la définition même de l'État et dans la réponse au problème de sa personnalité juridique ; une fois les citoyens considérés comme faisant partie intégrante de l'État, se pose ensuite la question de leur fonction juridique dans l'exercice ou la jouissance de la souveraineté dont l'État est la manifestation.

A. Citoyen et État

La détermination de la nature juridique de la citoyenneté passe par l'examen de la place dévolue aux citoyens dans la constitution de l'État. Alors que la quasi totalité des auteurs se penchent sur la question de la personnalité morale de l'État, les conséquences de la place que tiennent les citoyens dans la définition de l'État ne sont pas toujours poussées à leur terme[68].

68. *Cf.* par ex. HAURIOU (M.), « La liberté politique et la personnalité morale de l'État », in *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 712-723.

La détermination de la place des citoyens dans l'État passe tout d'abord par une recherche de la définition du terme même de citoyen : peut-on penser le citoyen indépendamment de l'État ?

1. Les citoyens dans la définition de l'État

Dès le début de sa *Contribution à la théorie générale de l'État*, Raymond Carré de Malberg définit, de façon certes indirecte, ce qu'il entend par le terme « citoyens ». Énumérant les composantes de la définition de l'État[69], c'est-à-dire la population, le territoire et le gouvernement, et précisant, à propos du premier de ces éléments, les rapports existant entre le concept de population et celui de nation, il écrit que « *la nation, c'est donc l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État. Et quant à ces hommes pris individuellement, ils portent le nom de nationaux ou encore de citoyens au sens romain du mot* civis *: expression qui, par-dessus tous leurs rapports particuliers et tous leurs groupements partiels, rattache tous les membres de la nation à un corps unique de société politique* »[70].

Cette définition, ainsi que sa place dans l'œuvre de Carré de Malberg, appelle deux séries de remarques. On note d'abord une *assimilation* entre les nationaux et les citoyens[71] : la nation qui constitue l'État est une *nation de citoyens*[72] ; la contrepartie de cette assimilation est l'évidence de l'inclusion de la citoyenneté dans la nationalité. La citoyenneté est ce qui rattache les membres de la nation au corps politique ; elle constitue donc dans un même acte à la fois la nation et les citoyens. Il faut ensuite remarquer que, si les citoyens sont ainsi rattachés à la nation, ce n'est qu'en tant que celle-ci est une composante de l'État. Par conséquent, en tant que la nation est en quelque sorte consubstantielle à l'État, les citoyens qui la composent ne peuvent être à proprement parler considérés comme *en rapport* avec l'État, ce qui supposerait qu'ils lui soient extérieurs. Les rapports du citoyen et de l'État ne sont donc pas des rapports entre un sujet et un appareil politique, mais entre une partie et un tout, ou, plus encore, entre un tout et une partie qui n'existe qu'en tant qu'elle est et demeure l'élément du tout : « *Les membres de la nation eux-mêmes (…) ne sauraient être considérés, dans leurs rapports avec la personne État, comme étant en tout point des tiers, étrangers à celle-ci* »[73] ; suivant cette nouvelle approche doctrinale, le citoyen n'existe pas indépendamment de l'État qui le constitue et qu'il constitue.

---

69. Et non de l'État proprement dit, comme on le lit trop souvent dans les manuels de Droit constitutionnel.
70. CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920, Sirey, Réimp. CNRS, 1962, t. 1, p. 2-3.
71. Même si cette assimilation est ensuite contestée par Carré de Malberg lui-même, qui reproche à Duguit de faire du corps des citoyens l'intégralité de la nation, alors qu'il n'en représente « *tout au plus qu'un quart* » (CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit.*, t. 2, p. 211, en note).
72. LOCHAK (D.), « La citoyenneté, un concept juridique flou », *in* COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.), dir., *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 184.
73. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit.*, t. 1, p. 13.

2. Les citoyens dans l'organisation de l'État

Étant ainsi admis que les citoyens ne sont pas extérieurs à l'État, le problème se décale vers celui de la place qu'ils tiennent *dans* l'État. Cette question est traitée au travers des interrogations relatives à la situation du peuple, compris comme ensemble des citoyens, dans l'appareil d'État : peut-il être considéré comme un de ses organes, au même titre que l'organe législatif ou constituant ? Si la position de Raymond Carré de Malberg était relativement classique quant au rôle tenu par les citoyens dans la définition de l'État, il en va bien différemment en ce qui concerne ce second point. Alors que Duguit, par exemple, voyait dans le corps électoral (c'est-à-dire pour lui le *corps des citoyens*) « *l'organe suprême de l'État français, en ce que tous les organes politiques et même tous les agents administratifs dérivent directement ou indirectement de lui* »[74], Carré de Malberg récuse totalement cette suprématie : « *Il est bien certain, en fait, que, ni sous la const. de 1791, ni d'une façon plus générale dans le système du droit public français depuis 1789, le peuple n'a été l'organe suprême de l'État* »[75]. La raison en est double : d'une part, il faut choisir entre faire des citoyens un élément de la définition de l'État et en faire un organe, c'est-à-dire une *émanation,* de celui-ci ; d'autre part, l'idée selon laquelle les citoyens seraient à l'origine du pouvoir des gouvernants, que suppose cette notion d'organe *suprême* de l'État, est totalement contraire à la souveraineté nationale : « *le principe de la souveraineté nationale s'oppose à ce que la puissance de la nation se trouve organiquement immobilisée, c'est-à-dire localisée à titre permanent, dans des individus, fûssent-ils la totalité des citoyens (...). C'est pourquoi les citoyens, même réunis en totalité, ne sauraient former l'organe suprême de l'État* »[76].

Ce refus de voir dans le corps des citoyens l'organe *suprême* de l'État ne signifie cependant pas pour autant que ce même corps des citoyens ne soit pas *un* organe de l'État. Pour comprendre ce qui au premier abord peut sembler une contradiction, il faut replacer la signification de la citoyenneté dans le cadre plus général de la théorie de Carré de Malberg, c'est-à-dire en référence à la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté populaire[77]. Or si l'idée de souveraineté nationale est incompatible avec tout *transfert* de cette souveraineté à quelque élément de l'État que ce soit, même le corps des citoyens, rien n'empêche que *l'exercice* de cette souveraineté soit délégué par la nation à ces mêmes éléments ; ainsi, on constate que, dans les États démocratiques contemporains, le peuple « *est appelé à ratifier les décisions prises par les autorités publiques, et [...] le corps des citoyens devient ainsi l'organe d'État* »[78], mais cela ne signifie pas que les citoyens deviennent pour autant titulaires de la souveraineté, individuellement ou collectivement. Le pouvoir qu'ils *peuvent* être amenés à exercer, que ce soit à titre individuel ou collectif, leur sera toujours délégué par la Nation.

74. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome IV : *L'organisation politique de la France*, Paris 1924, 2e éd., p.2.
75. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit*., t. 2, p. 193-194.
76. *Ibid*., p. 194.
77. BACOT (G.), *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris 1985, éd. du CNRS.
78. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit*., t. 1, p. 129.

B. Citoyen et souveraineté

La question du rapport entre citoyenneté et souveraineté est à la fois capitale et problématique[79]. Elle est capitale car on touche là en quelque sorte à l'essence même de la notion : il est stérile d'affirmer que le contenu de la citoyenneté est constitué des droits qui font participer les individus au pouvoir si par ailleurs on dénie aux citoyens, pour quelque raison que ce soit, la possibilité qu'ils soient *titulaires* de la souveraineté ; elle est cependant fortement problématique car elle voit s'affronter deux positions radicalement opposées, antagonisme correspondant approximativement à l'opposition entre les modes de pensée juridique allemande et française.

Si l'on schématise l'approche allemande, telle que développée notamment par Jellinek et reprise en France par Carré de Malberg, l'État est seul titulaire de la souveraineté[80], la Nation n'en constituant que l'un des organes auquel l'exercice de cette souveraineté étatique peut être partiellement délégué. Les citoyens, pris en corps ou individuellement[81], ne sont par conséquent aucunement titulaires de la souveraineté, et n'ont d'autre droit à l'exercer que ceux que l'État leur confère[82].

L'approche que l'on qualifie généralement de française considère à l'inverse, à la suite de Siéyès, que la Nation est titulaire de la souveraineté, l'État n'en constituant que l'émanation : la Nation étant elle-même conçue comme une *nation de citoyens*, ces derniers sont donc les

79. Cette approche suppose évidemment que l'idée même de souveraineté soit considérée comme une réalité, ce qui n'est pas le cas pour l'école libérale (*Cf.* par ex. LABOULAYE (É.), « De la souveraineté », in *Études Constitutionnelles*, Paris 1872, Charpentier, 2e éd., p. 409-421, pour lequel il n'y a pas de pouvoir souverain, car « *il n'y a pas ici-bas de pouvoir supérieur à la justice et à la raison* » – p. 412), ni pour l'école du service public (voir tout spécialement les explications de Léon DUGUIT in *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan, 208 p.), ni d'ailleurs pour le positivisme dont cette dernière est issue : pour Auguste Comte, la souveraineté du peuple est une «*mystification oppressive* » (COMTE (A.), *Système de philosophie positive*, 1895, IV, append., p. 11).

80. *Cf.* R. Carré de Malberg : «*En un mot, l'erreur capitale de Rousseau, c'est d'avoir présenté la souveraineté de l'État comme faite de celle de ses membres, alors qu'en réalité, la souveraineté ne peut être communiquée aux citoyens, quant à son exercice, qu'après être née, d'abord, dans l'État et du fait même de l'organisation qui a engendré l'État et sa puissance* » (CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit*., t. 2, p. 166).

81. « *Les membres individuels du corps national sont, en ce qui concerne son exercice [de la souveraineté], égaux les uns les autres, en ce qu'aucun d'entre eux ne saurait invoquer de droit originaire à prendre personnellement en mains ce pouvoir de la nation* » (CARRÉ DE MALBERG (R.), *loc. cit*., p. 172). Duguit est sur ce point en accord avec Carré de Malberg : « *Dans la doctrine de la souveraineté nationale, c'est la personne collective qui possède la souveraineté, et les citoyens pris individuellement n'en ont pas la plus petite parcelle ; ils n'ont donc aucun droit à participer à l'exercice de la souveraineté. La seule conséquence qui découle du principe de la souveraineté nationale, c'est qu'il faut trouver le meilleur système pour dégager la volonté nationale* » (*Cf.* également DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, *op. cit*., 2e éd., t. 1, p. 436).

82. Il est donc bien clair que l'affirmation de la souveraineté de l'État et du fait que les citoyens n'ont de droit à l'exercice de la souveraineté que concédé par l'État n'équivaut pas à la négation de tout droit des citoyens : c'est toute la question de la théorie de l'autolimitation de l'État, exposée et critiquée par Léon Duguit en ces termes : « *Rousseau enseigne que cette souveraineté sans limite de l'État laisse cependant intacte l'autonomie de l'individu ; et par là il a ouvert la voie aux philosophes et aux juristes de l'Allemagne moderne, Kant, Hegel, Gierke, Jellinek, qui à sa suite viendront affirmer que l'individu, ne trouvant la plénitude de son être que dans l'État, celui-ci ne peut être tout-puissant sans que l'autonomie de l'individu soit amoindrie. Rousseau ne dit pas autre chose quand il affirme que, par le jeu du contrat social qui crée la volonté collective, les individus, en obéissant à cette volonté, n'obéissent qu'à eux-mêmes. Plus cette volonté collective est puissante, plus les individus eux-mêmes sont puissants, puisqu'elle n'est formée que des volontés individuelles. Affirmer la souveraineté sans limites de la volonté collective de l'État, c'est donc affirmer l'autonomie sans restrictions de l'individu. L'autonomie individuelle se réalise dans la souveraineté étatique, et elle est en raison de cette souveraineté* » (DUGUIT (L.), *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan, p. 136-137).

véritables titulaires de la souveraineté. Léon Duguit peut ainsi affirmer[83] que le corps des citoyens « *n'est même pas un organe de la nation :* il est la nation elle-même*, en tant qu'elle exprime sa volonté* »[84]. Le corps des citoyens est lui-même constitué de ceux que Maurice Hauriou qualifie de « *citoyens-électeurs* »[85] ; il est chargé d'exprimer la volonté générale, et, par suite, d'incarner la souveraineté ; par conséquent, il « *exprime directement la volonté de la nation* »[86]. Raymond Carré de Malberg a toutefois beau jeu de critiquer les incohérences de cette affirmation, puisqu'une telle conception aboutit à ressusciter de fait la notion de « citoyens actifs » de la Constitution de 1791, réduisant la nation aux seuls citoyens participant effectivement aux processus électoraux.

Si l'on s'intéresse exclusivement à la signification de la citoyenneté et au statut du citoyen, l'opposition entre ces deux conceptions ne doit cependant pas être exagérée. Contrairement à ce qui est parfois indiqué[87], il est clair pour les doctrines juridiques tant française qu'allemande que le citoyen n'est pas, *à titre individuel*, titulaire de la citoyenneté. S'il y a bien des nuances dans la doctrine française, elles ne se situent pas sur ce point, mais entre ceux qui affirment l'existence de la souveraineté et ceux qui, tel Léon Duguit, dénient toute réalité à cette notion. La discussion se déplace alors vers la *représentation*, idée que Georges Burdeau salue comme « *une des plus parfaites constructions politiques dont puisse s'enorgueillir l'esprit humain* »[88], alors que Carré de Malberg rejette toute idée de représentation des citoyens.

Pourtant, leurs positions sont, eu égard à la représentation des citoyens, strictement identiques : pour l'un comme pour l'autre, les élus ne peuvent pas représenter les citoyens (mais, pour Burdeau, la *nation*). La raison en est la suivante : « *le "représentant" ne représente pas une volonté préexistante des citoyens, puisque le droit positif des Constitutions représentatives refuse à ceux-ci le pouvoir de vouloir autrement que par leurs représentants ; dans ces conditions, il n'est pas possible de dire que la volonté des citoyens entre en représentation ; mais il y a ici, d'un côté, une volonté, celle des citoyens, dont il est fait abstraction et qui est traitée juridiquement comme inexistante, et d'un autre côté, une volonté, celle du "représentant", qui se substitue totalement à celle des citoyens et qui finalement demeure seule opérante* »[89]. Cette indépendance des représentants par rapport aux électeurs

83. D'ailleurs en contradiction évidente avec la négation de l'existence même de la souveraineté qu'il professe par ailleurs (*Cf.* par ex. *Souveraineté et liberté, op. cit.*).
84. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, *op. cit.*, 2e éd., t. I, p. 327.
85. HAURIOU (M.), *op. cit.*, p. 99.
86. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome IV, *op. cit.*, p.1.
87. *Cf.* par ex. LOCHAK (D.), *loc. cit.*, p. 180 : « *dans le cadre de l'État-nation, le citoyen est celui qui est le* titulaire *d'une parcelle de la souveraineté nationale* » (c'est nous qui soulignons). Dans le même sens, HAURIOU (M.), « La liberté politique et la personnalité morale de l'État », *loc. cit.*, p. 719 : « *La souveraineté nationale, dans l'État, est à la fois une et multiple, une par rapport à la personnalité morale, multiple en ce qu'elle se répartit en droits individuels des citoyens* ».
88. BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1ère éd., Paris 1952, LGDJ, p. 244, même si elle « *souffre d'avoir été élaborée par des juristes* » (*ibid.*, p. 267).
89. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit.*, t. 2, p. 229. Guillaume BACOT (*op. cit.*, *in fine*) a montré le caractère contradictoire de cette critique, qui assimile trop facilement représentation et souveraineté nationale : que le citoyen soit constitué par la nation est une chose (qui signifie que le citoyen n'a pas de droits antérieurs à l'institution politique), mais cela n'entraîne pas, une fois l'individu transformé en citoyen, qu'il jouisse, à l'intérieur de l'ordre politique auquel il est intégré, d'une volonté propre éventuellement appelée à s'exprimer.

entraîne une série de conséquences : les citoyens épuisent la totalité de leur pouvoir de participation à l'exercice de la souveraineté par l'opération de vote ; cet *exercice* de la souveraineté ne traduit pas le transfert aux représentants d'une souveraineté qui appartiendrait aux citoyens, mais *l'institution* des députés par un procédé donné, strictement encadré par les lois constitutionnelles ou électorales[90] ; les représentants sont donc un *organe* de la nation, désigné par les citoyens-électeurs. On voit alors clairement pourquoi les droits civiques *doivent être* assimilés aux droits électoraux : toute la qualité du citoyen s'exprime et se manifeste dans l'acte par lequel il désigne ses représentants : le vote. Une fois les représentants institués, les citoyens jouissent certes de droits ; mais ce n'est plus ès-qualités, mais parce que, et dans la mesure où, ces représentants les déterminent.

§ 2. Conséquences sur la valeur de la citoyenneté

En tant que membre de la nation, le citoyen a donc le droit, et même le devoir, lorsque cette mission lui est confiée par l'État, de participer à l'expression de la souveraineté. Pour ce faire, il est impératif qu'il agisse, non comme individu doté d'intérêts propres, mais bien comme citoyen, c'est-à-dire en tant qu'individu faisant abstraction de ses intérêts particuliers pour s'élever à la recherche de l'intérêt général. Cette *fiction* du dédoublement de l'homme en individu (qualifié également de *sujet*, c'est-à-dire d'incapable politiquement) et en citoyen désireux d'exprimer la volonté générale étant en décalage avec la réalité, c'est cette dernière qu'il est nécessaire de rendre conforme à l'idéal, par la mise en place de l'éducation du citoyen, éducation qui est ainsi consubstantielle à la citoyenneté.

La conséquence la plus directe de l'articulation entre la citoyenneté et la souveraineté nationale est de faire perdre à la citoyenneté le caractère concret qu'elle possédait au XIX^{e} siècle : elle rejoint la nation dans le domaine des constructions intellectuelles. Cette mise en valeur du caractère nécessairement abstrait de la citoyenneté, qui jusqu'alors avait été l'apanage des *politiques* — des révolutionnaires au discours de la III^{e} République[91] —, est transposée assez tardivement en droit : à partir des années vingt environ, et plus encore après 1945.

Si Rousseau est critiqué pour le caractère mythique du contrat social et pour les contradictions existant entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, la doctrine adhère en revanche à sa définition du citoyen. Explicitant Siéyès (pour le critiquer), Carré de Malberg affirme que «*le citoyen, c'est l'homme, dégagé de tout intérêt de classe ou de groupe, et même de tout intérêt personnel ; c'est l'individu, en tant que membre de la communauté, dépouillé de tout ce qui peut donner à sa personnalité un caractère particulier.*

90. Rien ne s'oppose donc, en théorie, à ce qu'*aucun* citoyen ne participe à la désignation des représentants.
91. L'étude du discours politique de la citoyenneté n'a pas directement sa place ici, et a d'ailleurs été souvent effectuée en science politique. Pour la IIIe République, on peut consulter par exemple, outre DÉLOYE (Y.), *École et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris 1994, Presses de la FNSP, 431 p., FERRY (J.), *La République des citoyens*, Paris 1996, Imprimerie nationale, 2 vol. (extraits de discours politiques).

C'est sur cette conception que va s'édifier le régime représentatif nouveau »[92]. La fiction de la souveraineté nationale exige que l'individu devienne aussi abstrait que la nation à laquelle il s'intègre. Si la solution de cette contradiction réside, pour Carré de Malberg, dans le refus de la théorie représentative, il en va bien différemment pour Georges Burdeau : il *faut croire* que l'individu se dédouble en deux éléments, un être véritablement individuel (« l'homme concret »), et un être qui, bien qu'incarné dans un individu particulier, reste collectif : « *Au dédoublement de la notion de peuple, à la fois réalité sociologique et concept politico-juridique, correspond un dédoublement analogue du titre dont peuvent se prévaloir les individus. En tant qu'élément du peuple, donnée sociale, l'homme est sujet ; en tant qu'appartenant au peuple, construction juridique, il est citoyen* »[93]. Ce qui est remarquable chez Burdeau (et qui tient à la spécificité de sa démarche, entre « *apparences constitutionnelles et réalités politiques* »[94]), c'est que ce qui aurait pu éventuellement se justifier en tant que *fiction juridique* (la notion de personnalité morale a au fond été bien longtemps considérée de cette façon) est également tenu pour une *réalité.*

À l'occasion de la discussion des thèses de Rousseau, Georges Burdeau défend en effet l'idée rousseauiste d'un individu qui devient citoyen en abandonnant sa liberté à la société. Ce passage mérite d'être cité dans sa totalité, tant il reflète la collusion existant de fait entre une théorie politique à laquelle les juristes reprochaient son caractère abstrait et la construction juridique de la citoyenneté[95] : « *On peut assurément,* écrit Burdeau, *dénoncer le verbalisme qui affecte cette notion d'un citoyen abstrait, mû par des principes, détaché des contingences et satisfait de se reconnaître dans la volonté désincarnée d'une entité à laquelle il s'immole : nation, volonté générale, bien public. Il serait inexact cependant de croire que la pensée révolutionnaire a créé artificiellement ce citoyen qui compte au nombre de ses œuvres les plus durables. Elle l'a créé à partir des données incontestables de la mentalité française. Il y a en elle une tendance à l'universalisme, au désintéressement, à l'héroïsme accompli au nom de la logique qui refoule fréquemment la médiocrité des ambitions matérielles : la retraite, l'épargne et la sécurité du pêcheur à la ligne. "Rassuré sur ses intérêts, écrit excellemment M. A. Siegfried […], et limitant assez vite ses ambitions à cet égard, le Français libère son esprit par une sorte de débrayage entre l'action et la pensée". C'est alors qu'il s'élève à ce désintéressement qui caractérise le citoyen, qu'il dépasse ce qu'il semble être dans sa vie quotidienne pour atteindre une conception humaniste de lui-même. Et qui dit humaniste, dit unité, harmonie, raison. Que l'étranger soit rétif à cette image du citoyen, nous l'admettons volontiers. Mais reconnaissons nous aussi, nous Français, que pour n'utiliser qu'une partie de ce que nous sommes, elle ne donne pas, de chacun de nous, une idée trop mensongère. Je*

92. CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit.*, t. 2, p. 241.
93. BURDEAU (G.), *op. cit.*, p. 41.
94. *Ibid.*, p. 21.
95. La place faite ici à Burdeau peut paraître disproportionnée, compte tenu d'un auteur qui se considérait moins comme un juriste, qu'il était pourtant, que comme un auteur de Science politique. Il n'en est rien cependant, les références à la définition du citoyen par Burdeau étant *omniprésentes* dans les rares travaux juridiques contemporains relatifs à la citoyenneté.

ne mets à cette observation ni romantisme, ni mysticisme : sociologiquement le citoyen est un type d'homme, instable peut-être et dont l'existence n'est que sporadique, qui a existé »[96]. Pour que la construction juridique de la citoyenneté comme participation à l'exercice de la souveraineté soit possible, il faut donc croire à l'existence *réelle* d'un citoyen *abstraitement* construit. Plus encore, en termes très proches d'un marxisme pourtant rejeté, les rapports entre citoyen et individu (sujet), sous l'angle de l'abstraction, sont inversés. Le sujet, c'est « *l'individu à l'état pur considéré en dehors de tout lien social* », par conséquent de façon abstraite, au contraire du citoyen, qui de fait s'intègre dans cette société et « *participe à l'autorité souveraine* »[97]. Kelsen ne dit pas autre chose, lorsqu'il définit le citoyen comme « *le membre non indépendant, simple élément d'un tout organique, de l'être collectif d'une théorie universaliste de la société […] Il n'est plus exact ou du moins l'important n'est plus d'affirmer que chaque citoyen individuellement est libre. Si les citoyens ne sont libres que dans leur ensemble, dans l'État, il est logique — et nombre d'auteurs en tiennent compte — que ce soit la personne État qui soit libre, et non plus chaque citoyen. C'est ce qu'exprime aussi la formule que seul est libre le citoyen d'un État libre. À la liberté de l'individu se substitue, comme revendication fondamentale, la souveraineté du peuple, ou, ce qui est tout un, la liberté de l'État* »[98].

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le trait principal qui se dégage de l'évolution de la citoyenneté dans les deux premiers tiers du XX^{e} siècle est le renforcement du lien qui l'unit à la nationalité et aux droits électoraux. De condition d'accès à la citoyenneté, la nationalité devient pour ainsi dire synonyme à partir du moment où la différence numérique entre nationaux et citoyens diminue, notamment à compter du jour où les femmes acquièrent le droit de vote ; corrélativement, le *contenu* de la citoyenneté se rapproche toujours plus des seuls droits électoraux. La définition que François Luchaire donne de la citoyenneté – « *une qualité juridique garantissant à celui qui en est titulaire l'électorat et la jouissance des libertés publiques* »[99] – est juste en 1958, elle ne l'est plus trente ans plus tard, lorsque ces libertés publiques auront été étendues aux non-citoyens (et notamment aux étrangers) : seuls les droits électoraux – dans une certaine mesure seulement – sont encore « garantis » aux citoyens.

96. BURDEAU (G.), *op. cit.*, p. 42, note 2. On notera, à la fin de la citation que le verbe exister est employé au passé composé : le citoyen est un type d'homme qui n'existe donc plus.
97. *Ibid*., p. 43.
98. KELSEN (H.), *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, trad. fr. Ch. Eisenmann, Paris 1932, Librairie du recueil Sirey, p. 11.
99. LUCHAIRE (F.), V° « Citoyenneté », *Répertoire de Droit public et administratif,* Dalloz 1958, n° 2.

Il y a donc à partir de cette période une modification profonde de la perspective juridique de la citoyenneté : étant désormais essentiellement rattachée à la théorie de l'État, la qualité de citoyen devient abstraite. Certes, le caractère abstrait du citoyen a toujours été une des composantes de la notion, ou plus précisément une des tendances – rousseauiste – de sa définition ; mais le processus qui s'achève avec l'édification de la V^{e} République voit la prédominance absolue d'une conception qui fait des citoyens des « *poussières d'hommes* »[100]. La définition de la citoyenneté postule l'existence d'un être désincarné, faisant totalement abstraction de ses intérêts particuliers, être que raillait déjà en son temps le Balzac des *Petits bourgeois*[101].

Cette désincarnation politique du citoyen aboutit en outre à ce que l'administré, dont la relation avec l'administration est on ne peut plus concrète, ne puisse plus être d'aucune façon rapproché du citoyen.

100. DUGUIT (L.), *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan, p. 175 et 179.

101. BALZAC, *Scènes de la vie parisienne. Splendeurs et misères des courtisanes. 4, Les petits bourgeois, Chapitre XI : Les honnêtes Phellion* : « *Ah ! Môsieur ! s'écria Phellion en se levant et se posant comme Lafon se posait dans le Glorieux, me mésestimez-vous donc assez pour croire que des intérêts personnels pourront jamais influencer ma conscience politique. Dès qu'il s'agit de la chose publique, je suis citoyen, rien de moins, rien de plus* ».

CHAPITRE 2 : L'AUTONOMIE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE

On a vu plus haut comment l'administré était considéré par la doctrine du XIX^e^ siècle d'une façon très proche du citoyen, au point que les deux notions pouvaient être, sinon assimilées – elles l'étaient fréquemment dans le vocabulaire employé –, du moins considérées comme complémentaires.

Les deux termes vont pourtant se trouver progressivement dissociés, à travers l'apparition de la notion juridique d'*usager*. Opérée très progressivement, cette séparation entre ce qui était considéré comme deux faces indissociables soulève deux séries d'interrogations. En premier lieu, l'apparition de la notion d'usager du service public ou de l'administration ne correspond pas à la périodisation, au demeurant très floue, que l'on a pu évoquer à propos de la citoyenneté : si l'expression « usager du service public » est effectivement banalisée dans les années 1930[1], elle est présente dès le début du siècle ; la nature juridique de la relation existant entre l'administré et le service public fait l'objet d'études spécifiques dès cette période[2], alors même que les administrativistes emploient le plus souvent encore indistinctement les qualificatifs d'administré, de particulier et de citoyen. La concomitance de l'évolution avec l'apparition du service public doit être soulignée à un second titre : la théorie juridique du service public et ses soubassements idéologiques et politiques constituent l'élément déclencheur d'une identification particulière de l'administré – et de sa distinction d'avec le citoyen. L'usager du service public est ainsi dans une situation paradoxale : en tant qu'administré, il est assimilé au citoyen ; dans le même temps, la doctrine l'en différencie radicalement, la relation usager/services publics étant placée sur un registre totalement différent – non politique – de la relation citoyen/État ou citoyen/Nation.

La perception de la situation de l'administré s'en trouve profondément modifiée ; le statut de l'usager irradie l'ensemble de la relation administrative : l'apparition de la notion juridique d'*usager du service public* amène à observer la relation administrative *en elle-même*, indépendamment de toute autre considération. Ce sont les rapports juridiques précis qui existent entre un individu et l'administration qui sont désormais l'objet principal d'étude ; c'est à partir de cette étude « micro-juridique » qu'une théorie générale de la relation administrative sera éventuellement déduite *(Section 1)*. De ce fait, la relation administrative perd toute signification politique, n'étant désormais plus vue comme le prolongement ou l'appendice de la relation politique de citoyenneté *(Section 2)* : l'administré y gagne peut-être

1. *Cf.* DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif,* Paris 1974, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 115, p. 14. En réalité, les occurrences du terme « usager » sont bien antérieures, mais se rapportent le plus fréquemment aux usagers de services ayant un objet industriel et gérés en concession.
2. *Cf.* notamment BARTHÉLÉMY (J.), *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, Paris 1899, Larose, 204 p. ; ROMIEU, concl. sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, *R.*, p. 962 ; DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 411-439 ; DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Hauriou*, Paris 1930, Sirey, p. 253-284 ; LAROQUE (P.), *Les usagers des services publics industriels*, Thèse Paris, 1933 ; WALINE (M.), « De la situation juridique de l'usager d'un service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1933, n° 3-4, p. 236-256.

des droits concrets dans ses relations avec l'administration : mais cesse d'être considéré comme citoyen.

SECTION 1 : L'ÉMERGENCE DE L'USAGER DU SERVICE PUBLIC

L'apparition de la notion d'usager du service public lors de l'élaboration doctrinale de la théorie du service public s'opère sur un double registre. La volonté d'affirmer ou de renforcer les droits des administrés dans leurs relations avec l'administration est tout d'abord prise en compte *(§ 1)* ; la *transformation* de la nature de la relation administrative entraîne ensuite une évolution de la perception des agents de l'administration *(§ 2)* : alors qu'ils étaient théoriquement assimilés aux administrés, leurs relations avec ces derniers sont désormais pensées en termes d'opposition.

§ 1. L'affirmation des droits de l'usager du service public

À l'inverse du statut du citoyen, la situation juridique de l'usager, intrinsèquement liée à la notion de service public, fait rapidement l'objet d'études détaillées. Mais l'émergence de la figure de l'usager, symbole d'une première démocratisation de l'administration, rend assez paradoxale la disparition progressive du qualificatif de citoyen.

A. La consubstantialité du lien existant entre l'usager et le service public

Il y a une sorte d'énigme dans l'émergence de la notion d'usager et dans son autonomie par rapport à celle de citoyen, énigme qui tient à sa relation avec la notion de service public. Quels que soient les termes qui le désignent, la caractéristique principale de l'usager, la raison de son émergence en droit public, est le fait qu'il possède des droits (et certes également des devoirs) vis-à-vis de l'administration, ou plus précisément du service public. Même s'il ne faut pas exagérer l'importance de cette opposition, la notion de service public, présentée comme antagonique de celle de puissance publique, est vue dès l'origine comme un facteur de démocratisation de l'administration.

Or le terme citoyen, à connotation démocratique (ou en tout cas républicaine) disparaît au profit de celui d'usager au moment même où commence à s'imposer le concept de service public. Ainsi que le souligne J.-P. Duprat, « *il existe un parallélisme remarquable entre la reconnaissance juridique de la notion de service public, la construction du droit de la responsabilité administrative et le perfectionnement du recours pour excès de pouvoir, avec un élargissement significatif de l'intérêt pour agir […]. Or, cette démocratisation du droit administratif va s'intensifier, précisément en considération de la qualité d'usager du service public* »[3]. Le *droit administratif des citoyens* n'était pas démocratique, dans la mesure où les droits des citoyens vis-à-vis d'une administration de puissance publique étaient encore

3. DUPRAT (J.-P.), « La notion d'usager. Réflexions sur trois visages d'un partenaire : l'administré, l'usager et le client », in *Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Paris 1997, Ministère de l'Économie et des Finances, p. 28.

limités ; le droit administratif de l'usager, qui inclut la notion de service public, est un droit « démocratique », mais il s'adresse à d'autres qu'aux citoyens.

On peut toutefois avancer une double explication à cette disparition progressive du citoyen au profit de l'usager. Ce qui est d'abord en jeu, c'est l'autonomie du droit administratif par rapport au droit « politique » : cette autonomie ne peut être effective si les sujets de ce droit sont définis par le système juridique à l'égard duquel on cherche à se démarquer. En outre, continuer à qualifier les usagers de citoyens pourrait s'avérer être un obstacle à ce qui constitue l'objectif principal de la construction de l'expression usager du service public : le renforcement de leurs droits. Considérer les usagers comme citoyens risquerait en effet d'entraîner une *concurrence des légitimités de l'administration*, entre celle qui lui vient de sa soumission au politique, et celle que lui conférerait la satisfaction des demandes formulées par les citoyens-usagers.

B. Le renforcement des droits de l'administré

La période d'émergence de la théorie du service public coïncide avec un accroissement de la protection des administrés par rapport à l'activité de ces services. L'extension de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, tant pour les contribuables locaux[4] que pour les usagers du service public[5], abonde dans le sens préconisé par la doctrine : le « particulier » se voit ouvrir ces voies de recours en tant qu'usager ou individu, non en tant que citoyen[6]. De la même façon, le développement de la responsabilité administrative montre que la relation administrative est alors considérée de façon autonome ; la reconnaissance de la possibilité d'une faute personnelle de l'agent du service public[7], puis la double imputabilité de la faute au fait de l'agent et au service que ce dernier représente[8], montrent en effet que loin de l'abstraction représentée par l'assimilation de l'administré et du citoyen, ce sont désormais des relations toujours plus spécifiques et concrètes qui sont prises en compte dans la recherche de l'établissement de la responsabilité de l'administration.

---

4. CE, 29 mars 1901, *Casanova*, *R*., p. 333, *S*. 1901, III, p. 73, note Hauriou, *GAJA*, n° 8.
5. CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, *S*. 1907, III, p. 33, note M. Hauriou, *D*. 1907, III, p. 41, concl. J. Romieu, *GAJA*, n° 17.
6. D'où le rejet d'une interprétation du recours pour excès de pouvoir comme *actio popularis* (*infra*, p. 113).
7. TC, 20 juillet 1873, *Pelletier*, *D*. 1874, III, p. 5, concl. David, *GAJA*, n° 2.
8. *Cf.* les conclusions de L. Blum sur l'arrêt *Lemonnier* : « *Cette jurisprudence [Pelletier] […] ne donnait pas satisfaction à l'exigence de l'opinion, qui demandait que le citoyen lésé par une faute administrative grave possédât une action et pût obtenir une réparation. Cette exigence devenait de plus en plus pressante à mesure que l'esprit démocratique, ou simplement l'esprit de justice, pénétrait davantage l'ensemble de nos lois. Nous sommes, depuis un siècle, un peuple d'administrés. Encore fallait-il que l'administré pût, le cas échéant, obtenir une réparation, une compensation équitable quand il se trouvait lésé dans ses droits et dans ses intérêts par une erreur de l'administration* » (BLUM (L.), concl. sur CE, 26 juillet 1918, *Lemonnier*, *Rec. Sirey*, 1918-1919, III, p. 44). Cette célèbre expression de Léon Blum est très souvent présentée comme une critique de la situation des citoyens, qui, rabaissés au rang d'administrés, seraient ainsi soumis aux vicissitudes du service public. Or cette interprétation est totalement erronée : bien au contraire, toute l'argumentation de Léon Blum consiste à dire que le fait que les citoyens soient désormais considérés comme un «peuple d'administrés » constitue pour eux une avancée considérable, dans la mesure où la qualité de citoyen n'est par elle-même attributive d'aucun autre droit que spécifiquement politique, et où leur constitution en tant qu'administrés leur permet d'être protégés de l'arbitraire administratif, à condition — et là intervient la réserve — que les droits subjectifs de l'administré soient effectivement protégés par le juge.

Mais ce développement de droits garantis concrètement aux administrés n'est pas sans ambiguï tés. À partir du moment où l'on estime que l'origine des droits des administrés ne se trouve plus dans leur qualité de citoyen (ou, plus exactement, que cette qualité est sans rapport juridique avec celle d'administré), mais dans l'usage qu'ils font du service public, il devient possible d'opérer une distinction parmi les administrés, entre ceux qui nouent à titre volontaire des relations avec l'administration, et ceux qui lui restent soumis — entre l'usager et l'assujetti : « *L'usager est celui qui entre en contact avec l'administration pour recevoir à titre principal une prestation ; et, en cela, il se différencie de l'assujetti qui est lié à l'administration dans le but principal de se conformer à des prescriptions* »[9]. Alors qu'aucune distinction n'était possible entre des citoyens égaux par hypothèse par rapport à l'État, on ne peut plus considérer comme étant dans une même situation *au regard du service public* l'usager d'un service à caractère commercial et les « *membres des ordres professionnels, détenus, administrés qui font l'objet d'opérations de police, les professionnels qui relèvent obligatoirement d'un service public de réglementation et de contrôle économique, ceux qui sont en relation avec les services fiscaux* »[10] : il ne peut y avoir, pour ces derniers, aucun droit qui ne pourrait naître que d'une rencontre de volontés, qui fait alors défaut. L'*égalité* des citoyens fait ainsi place à la *différenciation* et à la classification des usagers.

§ 2. La séparation progressive du fonctionnaire et de l'administré

La transformation de l'administré en usager du service public modifie également la situation des fonctionnaires publics. La formation de la doctrine du service public, et le rôle que ce dernier va progressivement prendre dans la délimitation des fonctions publiques, vont transformer leur valeur juridique et leur signification. Le phénomène le plus remarquable est ce que l'on pourrait qualifier de « dépolitisation » des fonctions publiques. Comme le souligne C. Kaftani[11], l'apparition de la théorie du service public coï ncide avec une évolution sémantique : on ne parle plus *des* fonctions publiques, mais de *la* fonction publique ; alors que la première expression se rapportait à la signification politique des fonctions exercées, *la* fonction publique traduit l'émergence d'une catégorie d'agents *au service du public,* arrimée à la notion de service public. Si les fonctions publiques font toujours participer à l'exercice du pouvoir et si, à ce titre, le respect est toujours dû aux fonctionnaires, la fonction publique en tant qu'institution est désormais liée à la notion de service public et perd tout lien avec les droits civiques[12]. Il y a donc constitution d'une entité autonome et unitaire dont l'existence est justifiée par le service des citoyens : « *les fonctionnaires ne sont plus les agents d'une*

9. DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif,* Paris 1974, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 115, p. 21.
10. *ibid*.
11. KAFTANI (C.), *La formation du concept de fonction publique en France,* Paris 1998, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 196, 265 p.
12. L'absence de référence au caractère spécifique, du fait de leur rapport à la citoyenneté, des fonctions exercées est visible dans les manuels de droit de la fonction publique des années trente. Voir par exemple JÈZE (G.), *Cours de droit public 1927-28,* Paris 1928, Marcel Giard, 280 p.

souveraineté inconditionnée mais les serviteurs permanents de l'intérêt collectif de la Nation »[13].

Cette déconnexion de la qualité de fonctionnaire et de celle de citoyen amène à opérer une nouvelle classification des fonctions publiques. Alexandre Lefas distingue ainsi le « *dépositaire ou agent de la force publique* » et le «*citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent* »[14] : « *il y a des cas où un citoyen remplit un devoir public, et peut être protégé en cette qualité, sans qu'on puisse cependant le dire expressément chargé d'un service ou d'un mandat public, même temporaire : tel le juré quand il juge, le témoin quand il dépose [*en note : *On pourrait ajouter : l'électeur quand il vote]* »[15] ; si certaines fonctions demeurent rattachées à la qualité de citoyen, d'autres en sont en revanche explicitement détachées, sans que ceux qui les exercent soient pour autant privés de la qualité de fonctionnaire public. Parallèlement à la perception de l'usager, celle des fonctionnaires évolue pour les mêmes motifs, en entraînant des conséquences identiques. La situation des fonctionnaires devient elle aussi éclatée : il sera désormais possible d'opérer entre eux des distinctions à la fois selon leur degré de participation au fonctionnement du service public et selon la nature du service en cause, ce qui donnera par exemple une justification nouvelle (la continuité du service public) au refus de les voir bénéficier de certains droits tels que le droit de grève[16]. La conséquence principale est toutefois d'ordre théorique : l'usager et le fonctionnaire n'ayant plus en commun d'être au regard du service public dans une situation identique – celle de citoyen –, leurs relations seront désormais présentées comme opposées.

SECTION 2 : LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE USAGER ET ADMINISTRATION

Le développement de la théorie du service public et les discussions passionnées qu'il soulève suscitent dans la doctrine juridique du début du XX^{e} siècle nombre d'interrogations sur la nature juridique de la relation administrative, interrogations que Jean Romieu synthétise ainsi dans ses conclusions sur l'arrêt *Croix de Seguey-Tivoli* : « *Lorsqu'une commune ou toute autre personne publique crée un service public industriel, et spécialement lorsqu'elle le concède, quelle est la situation des citoyens vis-à-vis de ce service public, en tant que consommateurs, usagers, bénéficiaires du service public, en tant que constituant ce que l'on appelle le public ? […] Quelles sont les sanctions des obligations imposées à l'exploitant dans l'intérêt du public par les actes constitutifs du service, et qui a qualité pour les requérir ?* »[17]

L'existence même de cette interrogation suppose une modification de l'analyse de la situation juridique de l'individu en contact avec les services publics. Le renforcement des droits des administrés – que ce soit sous l'angle de la protection juridique qui leur est

13. KAFTANI (C.), *op. cit.*, p. 150.
14. LEFAS (A.), *L'État et les fonctionnaires*, Paris 1913, Giard et Brière, p. 9 et 10. En fait, cette distinction ne fait que reprendre reprend l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.
15. *ibid*.
16. NÉZARD (H.), *Théorie juridique de la Fonction publique*, Paris 1901, Larose, p. 740.
17. ROMIEU (J.), concl. sur CE, 21 décembre 1906, préc., *R.*, p. 962.

octroyée ou de l'affirmation de leur possession de droits subjectifs face au service –, coïncide avec une dévalorisation de la signification politique de la relation administrative, toute référence directe au rapport existant entre usage du service et citoyenneté ayant disparu.

Dans cette optique, la question de l'existence de droits subjectifs des administrés vis-à-vis de l'administration se trouve au centre du débat, encadrée par les deux positions antagonistes que sont, d'une part la soumission totale des administrés à la loi du service, d'autre part la reconnaissance de l'existence d'un contrat entre les usagers et les services publics. Les réponses à ces questions sont cependant loin d'être tranchées ; il faut parfois opérer une distinction entre les catégories de services publics.

§ 1. La soumission des administrés à la loi du service

L'opposition entre les défenseurs et les opposants à la théorie des droits subjectifs des administrés face au service public est moins tranchée qu'il n'y paraît. Il faut en effet replacer ce débat dans son contexte, qui est celui de l'affrontement entre les doyens Hauriou et Duguit à propos de la place de la notion de service public dans la définition du droit administratif, la question des droits des administrés n'intervenant dans ce cadre qu'à titre secondaire. L'affirmation de la soumission des administrés à la loi objective du service public apparaît alors moins comme une véritable théorie autonome que comme la négation de la théorie des droits subjectifs, dont elle reprend pourtant, lors de ses évolutions successives, un certain nombre de développements.

Le premier temps du raisonnement consiste à refuser fermement la possibilité même de l'existence de droits des usagers face au service public : ainsi que l'expose Léon Duguit, « *si par le mot droit on entend le pouvoir appartenant à une personne déterminée d'exiger d'une autre l'accomplissement d'une prestation concrète, sous une sanction sociale, dans les pays modernes par une action en justice, le particulier n'a certainement pas droit au fonctionnement des services publics. Il n'a point le pouvoir d'exiger des gouvernants, par une action en justice, l'organisation d'un service public, et, ce service public étant organisé, l'accomplissement des prestations concrètes qu'il implique* »[18]. L'usager est donc dépourvu de droits qui seraient en quelque sorte préexistants au service public et dont il pourrait se prévaloir à l'encontre de l'administration, à la fois pour obtenir la mise en place du service et, une fois celui-ci établi, son fonctionnement régulier ; il dispose seulement de la possibilité d'« *user du service public en se conformant aux dispositions légales qui le créent et l'organisent* »[19].

Cette négation des droits *subjectifs* des usagers ne signifie pas pour autant l'absence totale de protection de ces derniers. S'il ne peuvent *exiger* la mise en place du service (d'où l'absence de *droit*), il ont bien en revanche un droit, au sens de la rencontre de pouvoirs de volonté, à *adhérer* à ce service une fois qu'il existe[20] ; et à partir du moment où, de la sorte,

18. DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 420.
19. *ibid*., p. 421.
20. *ibid*.

l'usager *« manifeste une volonté juridique dont l'objet et le but sont conformes à la loi du service, il fait naître à son profit une certaine situation juridique* »[21]. C'est cette *situation* juridique, c'est-à-dire la volonté qu'il exprime ainsi de se placer « *volontairement sous la loi fonctionnelle* » qui lui fait acquérir « *vraiment un statut légal protégé par d'énergiques voies de droit, et avant tout par le recours pour excès de pouvoir* »[22]. Il ne s'agit donc aucunement de nier l'existence de « droits » de l'usager, mais simplement de constater que de tels droits ne lui appartiennent pas, et qu'ils sont seulement un des éléments de la *loi du service*.

L'avantage principal d'une telle analyse des droits des usagers est de n'opérer aucune distinction entre les usagers, ni selon l'objet (industriel ou « administratif ») du service géré, ni selon les modalités (et notamment la concessions) de cette gestion. Quelque divers que puissent être les services publics, l'usager aura toujours la possibilité de se prévaloir de la loi qui les régit : il pourra l'opposer aux atteintes que lui porteraient un acte juridique ou un agissement de l'administration : « *Tout acte ou toute abstention, qui entraîne un fonctionnement irrégulier du service public, est une violation de la loi organique du service : suivant les cas et la nature de l'acte, le particulier peut provoquer une répression, obtenir une réparation, faire prononcer une annulation […]* »[23] ; la loi du service conditionne donc, non seulement la légalité des actes administratifs pris par le gestionnaire (et ainsi susceptible d'être invoquée par la voie de l'excès de pouvoir), mais également la responsabilité de l'administration (et par suite le plein contentieux).

Cette analyse entraîne, quant à la signification apportée à la notion même d'usager, deux conséquences.

Il faut en premier lieu remarquer que l'idée d'une loi du service s'imposant aux (et protégeant les) usagers permet de maintenir, pour une tout autre raison que celle qui a été évoquée à la section précédente, l'assimilation de l'usager et de l'agent du service public. Cette identification est même constitutive du service public : « *Le service public est une activité d'intérêt général dont l'accomplissement est assuré d'une manière continue par les gouvernants, conformément à une règle de droit, à une loi* qui s'applique à tous les participants, agents publics et usagers*, lesquels sont tous dans une situation objective créée et réglée par la loi du service* »[24]. La loi du service est la même pour tous ceux qui entrent avec lui dans des rapports juridiques, qu'ils soient agents ou usagers, les premiers étant, « *au regard du service public, exactement dans la même situation* »[25] que les seconds. La seule

21. *ibid*.
22. DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Hauriou*, Paris 1930, Sirey, p. 284.
23. DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *loc. cit*., p. 421. Duguit explicite un peu plus loin son propos : « *Au regard des particuliers qui usent ou qui veulent user du service public, il n'y a et ne peut y avoir qu'une loi organique du service public. Le particulier à l'égard d'un service concédé, municipal ou autre, se trouve, comme à l'égard de tout service public, dans une situation légale, réglementaire. Il peut agir et vouloir juridiquement dans les limites fixées par cette loi. Il peut demander réparation de tout préjudice à lui causé par un acte fait en violation de cette loi. Il peut critiquer par la voie contentieuse du recours pour excès de pouvoir tout acte administratif unilatéral fait en violation de la concession, loi du service* » (*ibid*., p. 438-439).
24. DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *op. cit*., p. 257.
25. « *Le service public en tant qu'institution apparaît donc avant tout comme générateur de règles juridiques. Celles-ci s'adressent […] à tous ceux qui en usent et qui par là sont associés à son activité. Agents publics et usagers sont associés aux manifestations de communion qui sont le propre de toute institution […]. Ces*

différence qui existe entre l'agent et l'usager tient aux modalités suivant lesquelles « *l'application de la loi fonctionnelle* » est déclenchée, au profit ou à l'encontre de l'usager ou de l'agent ; mais une fois que la loi est applicable, elle est exactement la même pour l'une et l'autre catégories d'individus.

Cette identification amène à développer la seconde conséquence de la théorie énoncée par Léon Duguit. Menant son raisonnement à son terme, le doyen de Bordeaux affirme en effet que l'usager n'est pas seulement le bénéficiaire du service public, celui qui en *fait usage*, mais que, du seul fait qu'il utilise, en posant un acte de volonté, le service, il *participe* véritablement à la vie du service en tant qu'*institution* : les usagers sont ainsi décrits comme « *participants au service institution comme les agents* »[26]. Une telle affirmation, qui peut au premier abord surprendre[27], est pourtant dans la stricte logique de la conception coopérative de l'État et du service public que développe l'École de Bordeaux[28] ; il faut souligner en outre que, alors même que cette théorie se situe dans le cadre du développement d'une analyse juridique autonome de la situation de l'usager par rapport à celle du citoyen, elle maintient en réalité, par l'intermédiaire de l'affirmation du rôle central de la notion de service public dans la définition de l'État, la nécessité d'une jonction entre ces deux notions.

§ 2. Les droits subjectifs des administrés

Il en va différemment pour les tenants de l'existence de droits subjectifs des administrés face à l'État. On a vu, au chapitre précédent, qu'une telle discussion existait à propos des droits des *citoyens* vis-à-vis de l'*État*[29] ; sa transposition aux rapports entre administration et administré se situe dans une perspective différente : les droits des administrés ne sont plus vus comme le prolongement naturel des droits subjectifs des citoyens, mais comme des droits autonomes et spécifiques à la relation administrative. Si la définition des droits subjectifs est la même dans l'un et l'autre cas[30], il n'en reste pas moins que leur application aux rapports

---

règles de droit disciplinaires et statutaires, que, suivant l'expression d'Hauriou, secrète l'institution, atteignent tous les participants […] ; et ici ces intéressés sont les agents publics et les usagers. Ceux-ci sont donc, au regard du service public, exactement dans la même situation que ceux-là » (*ibid*., p. 256-257).

26. *ibid*., p. 258.
27. Quelques pages plus loin, Léon Duguit n'hésite ainsi pas à affirmer qu'« *en s'abonnant au téléphone, l'administré devient participant au service public* » (*loc. cit*., p. 279).
28. La formule bien connue d'un État comme « *coopération de services publics* » (DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome 2 : *La théorie générale de l'État*, Paris 1928, De Boscard, p. 59) suppose peut-être que ces services soient « *organisés et contrôlés par les gouvernants* », mais surtout que les services en question correspondent à un besoin de solidarité sociale exprimé par les usagers lors de leur entrée en relation avec le service.
29. *Cf. supra*, p. 58.
30. Il ne s'agit pas ici de reprendre les éléments relatifs aux droits subjectifs des citoyens qui ont été développés au chapitre précédent. On rappellera seulement la définition donnée par Roger Bonnard : « *Le droit subjectif est le pouvoir d'exiger de quelqu'un, en vertu d'une règle de droit objectif, quelque chose à laquelle on a intérêt, sous la sanction d'une action en justice ; le contenu de la chose revendiquée étant fixé immédiatement soit par le droit objectif, soit par un acte juridique individuel* » (BONNARD (R.), « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP*, 1932, p. 707), que l'on peut comparer à celle donnée par Léon Duguit : le droit subjectif est « *le pouvoir reconnu d'une personne de s'imposer comme telle à d'autres personnes, quelle que soit d'ailleurs la personne considérée, individuelle ou collective. De la personne titulaire du droit, on dit quelquefois qu'elle est* sujet *de ce droit ; de la personne à laquelle on oppose ce droit, on dit quelquefois qu'elle est le* sujet passif *de ce droit* » (DUGUIT (L.), *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, 3e éd., Paris 1922, Félix Alcan, Bibliothèque de philosophie contemporaine, p. 14). Pour l'ensemble de ce paragraphe, on se reportera à FOULQUIER (N.), *Les droits*

existant entre usagers et service public présente quelque spécificité, tenant à la fois à l'origine qui leur est attribuée, à leur contenu et à leur signification.

A. Des droits subjectifs ?

La principale difficulté à laquelle se heurtent les partisans des droits subjectifs des administrés tient à l'absence de réelle autonomie de ces droits par rapport à l'administration. C'est bien ce qu'entend Léon Duguit lorsqu'il explique qu'il «*faut rejeter d'une manière générale cette notion de droit subjectif* », parce que « *le particulier se trouve [...] dans une situation légale ou objective* »[31] : les droits de l'administré ne sont pas véritablement *subjectifs*, dans la mesure où ils ne sont pas un attribut de l'homme dont l'État ne ferait que consacrer l'existence — raisonnement qui pouvait s'appliquer aux droits subjectifs des *citoyens* —, mais sont attribués, octroyés par l'État lorsqu'il organise un service public ou par les lois ; les droits des usagers n'existent que postérieurement à la Constitution du service public.

Il y aurait pourtant bien un moyen, que développe Joseph Barthélémy, de trouver à ces droits subjectifs un fondement extérieur à la loi du service. Il est ainsi possible de considérer le droit subjectif de l'administré au recours pour excès de pouvoir, lorsque celui-ci est fondé sur l'abus de pouvoir, comme une application du droit de « sûreté et résistance à l'oppression » prévu par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[32] ; de la même façon, le droit subjectif à la réparation des dommages causés par l'administration dans l'accomplissement d'une mission de service public — le droit de la responsabilité administrative — « *n'est que l'exercice du droit subjectif à l'égalité devant les charges publiques, solennellement reconnu par la déclaration des droits des 26 août-3 novembre 1789* »[33].

Outre que Barthélémy ne semble pas véritablement convaincu par son propre raisonnement, deux objections peuvent lui être formulées. Même si l'on considère effectivement que la Déclaration des droits de l'homme est la source commune des droits subjectifs du citoyen et de ceux de l'administré, le problème est simplement décalé : on l'a vu plus haut, la Déclaration ne peut être considérée comme un simple enregistrement de droits préexistants : elle les crée en quelque sorte dans l'instant où elle les déclare[34]. La seconde objection, que Barthélémy formule lui-même, est plus décisive : « *il arrive toujours un moment où on ne peut compter que sur l'observation volontaire de la règle objective par l'administration* »[35] ; il manque donc aux droits des administrés un élément essentiel pour qu'ils soient véritablement subjectifs : l'exigibilité, qui est suspendue à « *une certaine*

---

subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle, Thèse Droit public, Paris I, 2001, 843 p.

31. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome 2 : *La théorie générale de l'État*, Paris 1928, De Boscard, p. 71.
32. BARTHÉLÉMY (J.), *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, *op. cit*., p. 151.
33. *ibid*., p. 150.
34. *Cf. supra*, p. 55.
35. BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*., p. 196-197.

moyenne d'honnêteté et de bonne volonté dans l'administration »[36], ce que Léon Aucoc appelait « *l'État honnête homme* »[37].

Il faut donc se résoudre à constater que les droits subjectifs des administrés sont *seconds* par rapport à la loi du service : c'est cette dernière qui détermine leur existence — ou leur absence. En effet, la question de l'origine du droit comme critère de son caractère subjectif est un faux problème : « *Tout droit subjectif repose en définitive sur l'existence d'une organisation juridique par laquelle il est créé, reconnu et protégé. Ce n'est que par elle que les relations humaines passent de la sphère des événements naturels dans celle des faits juridiques. Il est donc logiquement impossible de considérer que les droits subjectifs sont apparus avant l'organisation juridique* »[38] ; est-ce alors une raison pour refuser, comme le fait Léon Duguit, la possibilité même de l'existence de droits subjectifs de l'administré ? La réponse est évidemment négative pour Barthélémy, dans la mesure où les administrés disposent de fait de droits, généraux ou particuliers, destinés à faire respecter les modalités de fonctionnement du service. Par exemple, «*le recours pour excès de pouvoir est donc un moyen juridique à la disposition des particuliers pour astreindre l'administration à l'observation de la loi objective* » : il n'y a dès lors aucun raison de ne pas considérer que « *c'est l'exercice d'un droit subjectif* »[39]. Mais cet exercice reste strictement encadré par la loi du service, qui constitue tout à la fois le fondement et la limite des droits des administrés ; en effet, «*la condition du droit subjectif quant à l'obligation de l'administration peut ne pas exister, parce que l'administration peut être investie quant au service non seulement d'un pouvoir lié, mais aussi d'un pouvoir discrétionnaire* »[40], qui trouve au premier chef à s'exercer lors de la création du service, ce qui explique qu'il n'y ait pas de droits subjectifs généraux des usagers au service public, ni même à son fonctionnement régulier.

La possession de droits subjectifs par l'usager est conditionnée par l'*usage* du service, ou, plus précisément, par la volonté manifestée par l'individu d'utiliser le service. Ainsi, «*toute personne qui se présente dans les conditions définies par voie de dispositions générales, peut exiger que lui soit accordé le bénéfice du service* »[41], ce qui permet de considérer que le candidat-usager jouit des mêmes droits subjectifs que l'usager proprement dit. L'un et l'autre doivent être différenciés du « bénéficiaire indirect » du service public, lequel ne peut être considéré comme titulaire de droits subjectifs, car l'un des éléments constitutifs de ces droits — la satisfaction d'un intérêt — fait alors défaut : « *le service ne fonctionne jamais en vue de la satisfaction [des] intérêts particuliers [des bénéficiaires indirects]. Car il ne fonctionne jamais que, soit exclusivement en vue d'intérêts généraux, soit en vue des intérêts particuliers de ses usagers directs* »[42].

36. *ibid*.
37. AUCOC (L.), cité par BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*. p. 34.
38. BARTHÉLÉMY (J.), *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, Paris 1899, Larose, p. 123.
39. *ibid*., p. 62.
40. BONNARD (R.), *Précis de droit administratif,* 4e éd., Paris 1943, LGDJ, p. 86.
41. LAROQUE (P.), note sur CE, 6 mai 1931, *Tondut, S*. 1931, III, p. 81.
42. BONNARD (R.), *op. cit*., p. 85.

Les droits subjectifs des administrés ainsi déterminés ont un contenu fondamentalement variable. Si Maurice Hauriou considère qu'ils constituent pour les administrés un «*statut réel* »[43], il n'en reste pas moins que ce statut reste déterminé par la loi du service. De la sorte, l'usager « *a ou n'a pas un droit subjectif aux prestations du service, suivant que la loi a établi ou non obligation juridique pour l'administration à fournir la prestation aux usagers* »[44]. Les droits subjectifs des administrés face au service public ont donc un caractère essentiellement « *sanctionnateur* »[45] ; l'intérêt qu'ils protègent n'est pas constitué par le droit (général) de l'usager au fonctionnement du service, ou à un traitement égal, etc., mais simplement par un droit «*aux formes, aux compétences, au but administratif* »[46] tels que déterminés par les règles constitutives, c'est-à-dire la loi *spéciale*, d'un service public déterminé. En outre, comme le souligne Roger Bonnard qui défend pourtant leur existence, les droits subjectifs des administrés varient en fonction du pouvoir d'appréciation de l'administration : ils n'existent que pour autant que l'administration ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. Le statut juridique des administrés est donc fonction de l'intensité des prérogatives de l'administration[47].

B. Droits subjectifs, usager et citoyen

L'affirmation, même ainsi tempérée, de la possession par l'usager de droits subjectifs qu'il peut faire valoir dans ses relations avec le service public aboutit en pratique à une dissociation de l'usager et du citoyen, qui se manifeste d'abord dans le contexte spécifique du contentieux administratif, mais subvertit plus largement la conception même de la citoyenneté qu'incarnaient les théories antérieures.

C'est à propos des discussions portant sur la signification du recours pour excès de pouvoir (respect de la règle de droit objective ou exercice d'un droit subjectif) que l'opposition entre citoyen et usager introduite par l'idée de droits subjectifs de ce dernier apparaît clairement. Deux options sont possibles. Ou bien le recours pour excès de pouvoir est considéré comme le prolongement de la possibilité dont jouissent les gouvernés de contrôler les gouvernants, et dont la première manifestation est la participation à l'élection conçue comme exercice d'un droit subjectif : dans ce cas, il devrait appartenir à tout citoyen, et être exercé dans l'intérêt de la loi. Ou bien il est fondé sur un intérêt de l'individu, notamment en tant qu'usager d'un service public ; c'est alors à ce titre seulement, non en tant que citoyen, qu'existe un droit au recours. La jurisprudence a tranché ce dilemme depuis longtemps, ainsi que le soulignait déjà Édouard Laferrière : « *l'intérêt général que tout citoyen peut avoir à ce que l'administration se renferme dans les bornes de la légalité peut suffire pour inspirer une pétition aux pouvoirs publics, mais non pour justifier une action devant une juridiction*

43. HAURIOU (M.), Note sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, *Sirey* 1907, III, p. 34.
44. BONNARD (R.), *op. cit.,* p. 86.
45. BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*. p. 71.
46. *ibid*., p. 73.
47. BONNARD (R.), *Précis de droit administratif. Partie générale*, Sirey 1935, 2e éd., p. 63 et s.

contentieuse »[48] ; la discussion doctrinale postérieure touche à la classification des recours en fonction de leur effet, et non pas de celui qui les exerce. Lorsque l'individu intente un recours pour excès de pouvoir, il agit pour défendre un intérêt personnel qui a été lésé, et non parce que la loi, dans sa généralité, a été violée : « *il y a un recours pour excès de pouvoir du chef de violation des droits acquis, il n'y en a pas du chef de violation de la loi ; en un mot, le citoyen n'a pas un droit général à la légalité* »[49], mais l'usager a un droit au respect de la loi du service et des droits subjectifs que celle-ci lui attribue.

Cette absence de droit général au recours pour excès de pouvoir est expressément rattachée à sa signification politique. Les individus possèdent deux voies d'action sur l'administration, qui tiennent à deux qualités bien distinctes : en tant que *citoyens*, ils ont droit (voire obligation) de participer à la désignation et au contrôle du pouvoir exécutif et législatif par la voie de l'élection ; en tant que « particuliers », ils ont la possibilité de faire valoir à l'encontre de l'administration leurs intérêts spécifiques, mais non l'intérêt général dont ils ont délégué la garantie à leurs représentants[50]. Le fait que l'effet de l'annulation d'un acte, à la suite d'un recours pour excès de pouvoir, ne concerne pas la seule partie à l'origine du recours, mais l'ensemble des destinataires de cet acte pourrait cependant être considéré comme assurant la jonction de ces deux facettes de l'individu ; mais il n'en est rien, la *cause* du recours restant toujours l'invocation de la violation d'un droit ou intérêt individuel, ce qui fait du recours pour excès de pouvoir un droit subjectif à « *effet objectif* »[51], mais non une action populaire.

Il faut toutefois faire une place aux théories de Roger Bonnard, pour lequel les administrés peuvent disposer d'un droit subjectif à la légalité[52]. Bonnard constate que tous les auteurs s'accordent pour reconnaître que les usagers des services publics sont titulaires de droits. Or «*l'usager du service public est et reste toujours dans une situation légale et réglementaire ; son droit subjectif est un droit de situation générale. C'est en vertu des lois et règlements que l'administré possède avec ce droit subjectif le pouvoir d'exiger de l'administration le fonctionnement du service public* »[53]. Ces droits de l'usager sont donc bien des droits subjectifs à effet objectif ; rien ne fait ainsi obstacle à ce que les administrés possèdent un droit subjectif à faire respecte la légalité. Ces « *droits subjectifs à la légalité des actes administratifs consistent en ce que l'administré a le pouvoir d'exiger que*

48. LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896, 2e éd., Berger-Levrault, t. 2, p. 437.
49. BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*. p. 128.
50. « *La liberté est garantie juridiquement par l'influence que le particulier exerce sur le pouvoir législatif et sur le pouvoir exécutif. Sur le pouvoir législatif le citoyen influe par l'élection, et il agit alors au nom des intérêts collectifs de l'État ; sur le pouvoir exécutif, le particulier agit grâce au droit de se défendre contre les excès : mais alors c'est le seul point de vue particulier qui domine* » (BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*., p. 134).
51. *ibid*. p. 72.
52. BONNARD (R.), *Précis de droit administratif, op. cit.,* préface, p. VI-VII : « *À l'encontre d'une opinion très générale qui soutient nettement le contraire, on a été amené à admettre l'idée du droit subjectif à la légalité et ainsi l'idée des droits subjectifs des administrés à la légalité des actes administratifs. Grâce à cette extension de la notion de droit subjectif, l'idée de droit public subjectif pénètre ainsi dans tous les éléments de la construction juridique du droit administratif* ».
53. BONNARD (R.), *Précis de droit administratif, op. cit.,* p. 77-78.

l'administration exerce son activité juridique suivant les règles qui lui sont imposées à cette activité par les lois et les règlements. Par conséquent, c'est le pouvoir d'exiger que l'administration ne commette pas des illégalités dans l'accomplissement de ses activités juridiques. Ces droits subjectifs ont donc pour objet la légalité et par suite l'absence d'illégalité dans les actes administratifs »[54]. Mais leur mise en œuvre est conditionnée par la violation d'un intérêt individuel : ceci n'est pas, pour Bonnard, un obstacle à ce qu'ils soient considérés comme ayant pour objet le respect de la légalité, car l'administration agit aussi en vue des intérêts particuliers ; il considère même que « *l'intérêt général n'est qu'une somme d'intérêts individuels. Mais ce sont des intérêts individuels anonymes : les intérêts d'individus qu'on ne connaît pas et qu'on ne veut pas connaître individuellement* »[55].

Ainsi, le « droit subjectif » de l'administré consiste en un droit individuel au respect de la règle de droit objective par l'administration, dont l'exercice n'est possible que si son intérêt particulier a été lésé par la violation du droit objectif. En cela, la situation de l'administré demeure identifiée à celle du citoyen : il ne dispose d'un droit à faire valoir à l'encontre de l'appareil administratif qu'en tant que l'État a préalablement défini une règle de droit objectif dont il pourra se prévaloir. Par ailleurs, même si seule la lésion d'un intérêt individuel est susceptible de lui permettre de déclencher l'action visant à faire respecter le droit objectif, ce n'est bien que ce dernier qu'il est susceptible d'invoquer : l'action visant à faire respecter un « droit subjectif » a pour objet d'obliger l'administration à respecter *l'impersonnalité et l'interchangeabilité* de ses décisions, non d'obtenir l'individualisation d'une décision. La dissociation du citoyen, co-titulaire de la souveraineté, et de l'administré, identifié au citoyen passif, est aussi critiquée par I. Choumenkovitch comme contraire à l'existence même d'un droit public : il précise qu'« *une organisation juridique qui accorde des droits à une seule personne est un non-sens […]. La première conséquence de la négation des droits subjectifs publics serait donc la négation de tout droit public en général* »[56].

La distinction entre administré et citoyen introduite par l'octroi de droits subjectifs spécifiques au premier n'est donc pas totale ; elle entraîne cependant une conséquence quant à la logique des rapports entre l'administration et les administrés. Les droits du citoyen sont, par hypothèse, des droits de « participation », le citoyen étant appelé à désigner les titulaires du pouvoir ou à exercer des fonctions publiques. À l'inverse, les droits de l'administré entrent dans une logique « d'opposition », dans la mesure où les administrés ont vocation à les faire valoir *contre* l'administration, l'idée de participation à l'acte ou l'action administratifs étant alors exclue ; l'administration, de son côté, a « *les droits des administrés non pour but, mais pour limite* »[57] à son action.

54. *Op. cit*., p. 81.
55. *Op. cit*., p. 70.
56. CHOUMENKOVITCH (I.), *Les Droits subjectifs publics des particuliers*, Paris 1912, Arthur Rousseau, p. 80-81.
57. BARTHÉLÉMY (J.), *op. cit*., p. 97.

§ 3. Relation administrative et contrat

La lecture des articles consacrés, à partir de 1930, à la nature de la relation administrative suscite un profond désarroi. Si l'on compare par exemple les écrits de Duguit[58] ou Barthélémy[59] avec ceux de la période suivante, on ne peut qu'être frappé par deux spécificités, sans doute complémentaires, de ces derniers : la détermination de la nature juridique de la relation administrative est effectuée à partir d'une analyse de la *jurisprudence* (pour l'essentiel administrative) ayant trait aux rapports entre les « usagers » et les services publics ; on ne trouve en outre plus aucune interrogation sur la signification de la relation administrative dans la théorie du droit public ou administratif[60]. Ces deux éléments vont de pair : l'articulation de la citoyenneté et de la relation administrative est en effet considérée comme inopérante au regard de l'élément considéré comme principal, c'est-à-dire l'amélioration de la situation concrète des usagers des services publics. Il s'agit donc de déterminer, de façon aussi proche que possible du droit *positif*, la meilleure solution qui permettra d'améliorer les droits des usagers, la figure du contrat apparaissant dans ce cadre comme l'une des formules souhaitables.

Afin d'éviter toute confusion, il faut cependant distinguer deux niveaux d'application de la théorie contractualiste à la relation administrative. Dans le prolongement de la théorie des droits subjectifs des administrés, la doctrine considère classiquement que l'usager tire les droits qu'il détient du contrat existant entre la puissance publique et le gestionnaire du service, ce qui ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où le service est concédé : le contrat de concession est alors tout à la fois la « loi du service », la source des droits subjectifs des usagers et des relations contractuelles entre le gestionnaire et les usagers, ce qui entraîne pour ces derniers l'existence de la voie contractuelle, parallèlement au recours pour excès de pouvoir, pour faire valoir l'exécution d'un service public[61]. À partir des années 1920, la discussion est transposée aux rapports directs entre l'administré et le service public, quelles que soient les modalités de gestion de celui-ci : l'hypothèse de relations contractuelles entre les usagers et le service public, quand bien même le service en cause ne serait pas concédé, est posée. C'est ainsi que Marcel Waline estime que «*la situation des usagers d'un service public […] paraît être contractuelle dans certains cas, notamment celui des services publics industriels* »[62]. L'analyse contractualiste ne pouvant concerner tous les services publics[63], une seconde distinction est alors proposée : tantôt l'on considère qu'il n'existe de contrat à proprement parler que dans le cadre de certains services publics industriels et commerciaux, la situation contractuelle (de droit privé) venant alors se superposer – et non se substituer –

58. par ex. DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 411-439.
59. BARTHÉLÉMY (J.), *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, Paris 1899, Larose.
60. Ou, plus précisément, une telle interrogation est expressément rejetée comme dénuée de toute conséquence pratique.
61. WALINE (M.), « De la situation juridique de l'usager d'un service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1933, n° 3-4, p. 245.
62. *ibid*., p. 255.
63. Marcel Waline (*loc. cit*., p. 240-241) exclut ainsi par exemple son application au service de la justice.

aux rapports statutaires (de droit public) découlant de la loi du service[64] ; tantôt, c'est l'entrée en relation de l'usager avec le service public qui est considérée comme constitutive d'un contrat, même s'il s'agit certes d'un type de contrat spécifique : « *le contrat liant un consommateur à un service public a le caractère d'un acte-condition, déclenchant au profit et à l'encontre de chaque contractant un système de droits et d'obligations, en un mot un statut, dont le contenu est toujours modifiable par la loi ou le règlement* »[65].

La thèse contractualiste est cependant loin de faire l'unanimité. On peut en effet retenir au moins deux arguments à son encontre. Un contrat suppose en principe un accord de volontés, ce qui, comme le souligne Gaston Jèze, est difficile à admettre dans le cas de la relation administrative : les deux « parties » ne sont pas en effet de force égale et l'usager comme l'exploitant ont l'obligation de se soumettre aux lois du service[66]. Une seconde objection peut être adressée à la thèse contractualiste : considérer que l'administration, par le biais des services publics, entre avec les usagers dans le cadre de relations contractuelles, c'est, pour paraphraser une célèbre expression de Maurice Hauriou, introduire le risque d'un amalgame entre les intérêts privés et la chose publique, du fait de la négociation, voire de participation à la décision, que suppose l'idée même de contrat[67] ; l'existence de relations contractuelles entre le gestionnaire du service et l'usager suppose en effet une certaine *individualisation* des relations administratives incompatible avec l'égalité devant le service ; en outre, si une telle hypothèse est bénéfique pour les usagers du service, qui sont potentiellement mieux protégés que lorsqu'ils sont simplement soumis à la loi du service, elle n'en aboutit pas moins à la perte de toute signification politique de la relation administrative.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'évolution de la perception de l'administré par la doctrine et la jurisprudence administratives montre que la relation administrative et la citoyenneté tendent à se situer sur des plans différents. Alors que la théorie de la citoyenneté lui attribue une signification toujours plus abstraite et que ses seules implications concrètes continuent à se réduire aux

64. *Cf.* LAROQUE (P.), note sur CE, 6 mai 1931, *Tondut*, *loc. cit*., p. 83 : « *La situation de l'usager du service public industriel est assez claire : c'est avant tout une situation de droit public et les différends qu'elle soulève ressortissent au juge administratif. Le principe est sans réserve tant qu'aucun lien ne s'est établi entre le service et l'usager. Pour faire valoir ses droits au service public, c'est au juge administratif que l'usager doit s'adresser […]. Par contre, la conclusion d'un contrat, qui est un contrat de droit commun, entre l'usager et le service superpose à la situation de droit public une situation de droit privé qui recouvre cette dernière à peu près entièrement* ».
65. WALINE (M.), *loc. cit*., p. 256.
66. JÈZE (G.), *Principes généraux du droit administratif*, 3e éd., Paris 1926, Marcel Giard, p. 11 et s. Marcel Waline répond à l'objection en expliquant que tous les contrats, fussent-ils de droit privé, sont soumis aux lois, la seule différence étant alors le caractère spécifique au service de la loi applicable (WALINE (M.), *loc. cit*., p. 238).
67. « *Notre régime d'État actuel, fondé sur l'égalité dans la chose publique, ne se maintient que parce qu'on a veillé jusqu'ici avec un soin jaloux à ce que les intérêts privés, et notamment les intérêts économiques, qui sont foncièrement différentiels et inégalitaires, ne fussent pas mélangés avec la chose publique ; mais si maintenant on vient amalgamer les intérêts économiques et la chose publique, c'en est fini de l'égalité* » (HAURIOU (M.), Note sur TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, *Sirey* 1900, III, p. 92).

seuls droits électoraux, l'administré acquiert au contraire un certain nombre de droits qui le dotent d'un statut vis-à-vis de l'administration. L'élaboration de la théorie du service public rompt la jonction opérée antérieurement entre le citoyen et l'administré : désormais, les droits dont l'administré jouit éventuellement trouvent leur origine dans les relations qu'il entretient avec un service public ou une administration, alors que les droits du citoyen continuent à découler de son appartenance à la collectivité, matérialisée par la place quasi exclusive des droits électoraux dans la définition de la citoyenneté.

La disjonction ainsi opérée n'est pourtant pas si évidente. L'évolution de la perception des rapports entre l'administration et les administrés est indéniable ; mais la citoyenneté demeure toujours la participation au pouvoir, même si cette participation se réduit au droit de vote et d'éligibilité : elle suppose donc toujours un dédoublement entre celui qui participe à la désignation du pouvoir et celui qui en est le destinataire. L'affirmation de l'existence de droits de l'administré en tant qu'usager et sa différenciation d'avec le citoyen font disparaître l'idée que l'administré doit être soumis à l'autorité administrative : elle met à mal la notion même de citoyenneté.

Cette ambiguïté se trouvera renforcée à partir de la reconnaissance de droits aux fonctionnaires publics : alors que l'administré ou l'usager et le fonctionnaire avaient la même qualité *citoyens passifs* ou de sujets, le statut général de la fonction publique fait du fonctionnaire non plus un citoyen diminué mais un « super-citoyen »[68]. L'inégalité de la relation administrative s'en trouve du fait même accrue.

68. LE PORS (A.), intervention lors de la présentation de la réforme du statut de la Fonction publique, cité par PISIER (É.), BOURETZ (P.), *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris 1988, Calmann-Lévy-Fondation Saint-Simon, coll. Liberté de l'esprit, p. 165.

CONCLUSION DU TITRE 2

Alors que le XIX^e siècle avait vu se développer une citoyenneté axée tout autant sur la participation du citoyen à la Nation que sur le statut dont il jouissait, l'accent tend à être mis sur les *devoirs* incombant aux citoyens. Certes, dans la relation entre l'État et le citoyen, le premier terme a toujours été privilégié, ainsi que le résumait déjà très bien P. Rossi : « *Sans doute il est bien que le citoyen songe aux droits dont il est investi, qu'il défende ces droits, qu'il les considère comme chose précieuse et dont la conservation est digne de tous ses efforts ; mais, avant tout, le citoyen doit songer à ses devoirs, il doit se préoccuper de ses obligations* »[1]. Ce que traduit ce déplacement vers les obligations est différent : l'obligation qui est mise en exergue – même s'il peut s'agir en même temps d'un droit – est essentiellement *l'électorat*. De la sorte, la citoyenneté est définie principalement par le *droit de vote* et la notion qui en constitue de fait la clef, à savoir la *nationalité.* Le rapprochement de ces trois notions a pour conséquence de transformer la citoyenneté en notion abstraite : les droits dont elle est le support demeurent concrets, mais ses titulaires doivent demeurer impersonnels.

La dissociation de l'administré et du citoyen est symptomatique de cette approche : à partir du moment où il est considéré comme usager, c'est-à-dire comme *individu* entrant en relation concrète avec l'administration ou les services publics, l'administré ne peut plus être assimilé au citoyen, parce qu'il demeure exclu de prendre en compte la situation particulière d'un citoyen qui doit sa qualification à l'appartenance à une collectivité.

Le problème principal se situe bien dans ce caractère abstrait de la citoyenneté, comme le soulignait G. Burdeau qui en était pourtant l'ardent défenseur : « *Tandis que, pour l'individu, la sujétion est toujours concrète, sa citoyenneté peut être abstraite ou effective […]. Citoyen abstrait celui qui est seulement le citoyen d'un État libre ; citoyen réel celui dont la volonté personnelle, les déterminations particulières, les originalités incommensurables ont la possibilité de peser sur les choix qui vaudront comme décision étatique* »[2]. L'évolution contemporaine de la notion tend précisément à permettre, dans une certaine mesure, la prise en compte des particularités des citoyens, prise en compte qui rouvre du même coup la porte à l'intégration de la relation administrative dans la citoyenneté.

1. ROSSI (P.), *Cours de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, Librairie Guillaumin, t. 2, p. 84.
2. BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1ère éd., Paris 1952, LGDJ, p. 44.

TITRE 3 : LA CONVERGENCE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE ET DE LA CITOYENNETÉ

À partir des années 1950, la citoyenneté cesse d'intéresser les juristes[1]. Cette désaffection peut être mise en relation avec la réduction progressive de la citoyenneté aux droits politiques, réduction découlant elle-même du déplacement de l'objet des recherches, du contenu de la citoyenneté vers la détermination de ses titulaires[2]. Le citoyen ne trouve plus sa place qu'en droit constitutionnel, en tant qu'électeur, c'est-à-dire que national doté du droit de vote et, éventuellement, de l'éligibilité.

Cette éclipse juridique de la citoyenneté est terminée. Les références à la citoyenneté sont désormais très présentes, non seulement dans le discours politique où elles n'avaient jamais vraiment disparu, mais aussi dans les textes juridiques, à quelque rang de la hiérarchie des normes qu'ils se situent[3].

Ainsi retrouvée, la citoyenneté a cependant changé partiellement de visage : citoyenneté européenne, de Nouvelle-Calédonie, citoyenneté locale, dans l'entreprise, environnement citoyen[4], éducation citoyenne, citoyenneté intercommunale[5], etc. constituent autant de références inscrites dans les lois ou règlements, voire dans la Constitution, qui n'ont qu'un rapport apparemment lointain avec *la* citoyenneté telle qu'elle était conçue jusqu'au milieu du XX^{e} siècle. La citoyenneté européenne interdit ainsi toute assimilation entre citoyenneté et nationalité ; la citoyenneté locale ou la citoyenneté dans l'entreprise semblent difficilement conciliables avec la nécessaire abstraction de ses attaches individuelles dont était sommé de faire preuve le citoyen en tant que membre de la Nation. Les éléments constitutifs de la citoyenneté n'ont pourtant pas véritablement changé : elle est toujours fondée à la fois sur les notions d'appartenance et de statut juridique ; la citoyenneté manifeste et renforce l'appartenance à une communauté, qui entraîne l'attribution d'un statut juridique spécifique.

Le changement se situe aussi sur un autre plan. Les notions tant d'appartenance que de statut juridique ont en effet évolué : ces éléments ne sont plus considérés d'une façon abstraite

1. *Cf.* BORELLA (F.), « Nationalité et citoyenneté », *in* COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.), dir., *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 226, qui note la disparition du terme citoyenneté des encyclopédies juridiques à partir de cette époque.
2. Ce déplacement n'est d'ailleurs pas propre au droit. *Cf.*, pour la sociologie, BRUBAKER (R.), *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris 1997, Belin, coll. Socio-histoire, qui voit dans la citoyenneté et la nationalité des « clôtures sociales » Voir également LECA (J.), « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in COSTA-LASCOUX (J.), WEIL (P.), dir., *Logiques d'États et immigrations*, Paris 1992, Kimé, p. 13.
3. Si les écrits sur la citoyenneté sont innombrables depuis une quinzaine d'années, les juristes demeurent un peu en retrait. *Cf.* par exemple, HÉRISSON (B.), *L'évolution de la citoyenneté en droit public français*, Thèse Droit, Paris I, 1995 ; COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.) dir., *Citoyenneté et nationalités. op. cit.* ; KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, 172 p.
4. Voir par ex. VOYNET (D.), « L'éducation à l'environnement et l'éducation à la citoyenneté », *Aménagement et nature*, n° 127, décembre 1997, p. 5-6.
5. GORGEU (Y.), POULLE (F.), « Découverte d'une nouvelle citoyenneté intercommunale », *Territoires*, n° 377, avril 1997, p. 38-40.

– c'est-à-dire sous la forme de droits de participation politique reconnus aux membres de la Nation en tant que notion juridique –, mais comme s'incarnant concrètement, dans la vie quotidienne de leurs titulaires. La caractéristique fondamentale de la citoyenneté contemporaine est ainsi d'être *plus concrète*, ce qui permet d'ailleurs de rapprocher la notion juridique de citoyenneté de la perception «commune »[6], qui la fait aller au-delà des seuls droits électoraux[7].

Parce qu'elle se réfère aux situations concrètes des citoyens, la notion s'est du même coup *diversifiée*. Il s'agirait désormais d'une *citoyenneté concentrique*[8] : au centre de cette figure, le « citoyen-électeur », jouissant à la fois des droits civiques et des droits politiques ; autour de ce centre, le cercle des droits *civiques*, auxquels il est possible d'ajouter les droits *sociaux*, voire *culturels* ; ouvert au-delà des seuls citoyens-électeurs, notamment à certains étrangers, ce cercle contient des éléments qui, par leur nature, sont bien des droits ou obligations *objectivement* civiques : il ne pourrait donc pas être considéré comme une « *citoyenneté de seconde classe* »[9], mais tout à la fois comme un *élargissement* de la citoyenneté traditionnelle et comme une « citoyenneté *d'éducation* à la citoyenneté » permettant à ses bénéficiaires d'obtenir les *conditions d'exercice* de la pleine citoyenneté.

Il semble bien cependant que cette vision heurte, comme le souligne Danièle Lochak, « *la conception dominante, nettement dichotomique, selon laquelle* on est ou on n'est pas *citoyen* »[10] ; les débats d'idée parfois virulents qui se déroulent à propos du rapport existant entre les nouvelles figures de la citoyenneté et la remise en question du « modèle républicain » prouvent, s'il en était besoin, que l'évolution de la citoyenneté n'est pas neutre ; elle entraîne des conséquences sur le droit public contemporain. En particulier, le principe d'égalité, conçu comme indifférenciation entre les citoyens, est mis à mal par la reconnaissance des identités particulières du citoyen.

Qu'on l'approuve ou le déplore ne change cependant rien au fait que cette construction progressive d'une « *citoyenneté multiple* »[11] est désormais effective et reconnue y compris dans le texte de la Constitution. Mais cette dérogation à l'*indifférenciabilité* des citoyens, que manifeste de façon éclatante la reconnaissance de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie,

---

6. *Cf.* DUCHESNE (S.), *Citoyenneté à la française*, Paris 1997, Presses de Sciences Po, 330 p.
7. *Cf.* CHEVALLIER (J.), « La transformation de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, avril 1999, p. 3-18.
8. L'image des cercles de la citoyenneté est peut-être plus exacte que celle d'une citoyenneté « *à degrés* » (LOCHAK (D.), « La citoyenneté, un concept juridique flou », *in Citoyenneté et nationalité*, *op. cit*., p. 207), mais maintient l'idée que le citoyen-électeur est bien le citoyen *optimo jure* (DELLA CANANEA (G.), « Le citoyen et l'administration », *RFAP* 1993, p. 414) ce qui suppose que l'on acquiesce au postulat de la primauté de la procédure électorale sur la participation effective à la vie des institutions. Il importe donc de ne pas prendre au sens le plus étroit ces diverses expressions, qui, comme toute figure, ont tendance à systématiser la réalité qu'elles cherchent à nommer.
9. TAYLOR (C.), *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris 1994, Aubier, p. 58.
10. LOCHAK (D.), « Comment définir la citoyenneté ? », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 24.
11. DELPÉRÉE (F.), « La citoyenneté multiple », *in* Académie internationale de Droit Constitutionnel, *Douzième session. Le Citoyen et la Constitution. Tunis 1996*, Toulouse 1998, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 137-205. Emmanuel AUBIN (« La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ? », *LPA*, 19 août 1998, n° 99) attribue la paternité de cette expression à Derak HEATER, (HEATER (D.) *Citizenship. The civic ideal in world history, politics and education*, Londres et New-York, Longman, 1990).

traduit surtout ce qui fait le *continuum* de cette évolution : la définition de la citoyenneté est désormais construite à partir de la situation concrète des citoyens.

Si *l'appartenance à une communauté* qu'elle traduit est désormais plurielle, élargie, voire éclatée, c'est parce que la citoyenneté, en tant que *marqueur identitaire*, n'est que la traduction de l'identité commune de ceux qui la définissent *(Chapitre 1)* ; cette diversité des appartenances non exclusives se traduit par un *statut juridique* qui, bien qu'à géométrie variable, reste organisé et ordonné à la « pleine citoyenneté » *(Chapitre 2)* : de ce fait, la notion de citoyenneté acquiert une signification nouvelle.

CHAPITRE 1 : LA CITOYENNETÉ MANIFESTE L'APPARTENANCE À UNE COMMUNAUTÉ

Dès la Révolution française, la notion de citoyenneté a exprimé l'idée d'intégration des individus au sein d'une communauté politique. Le passage d'un État de sujets à une Nation de citoyens est l'un des acquis de la période révolutionnaire : la citoyenneté est ce qui permet et manifeste tout à la fois l'intégration des individus au corps politique que constitue la Nation.

Bien qu'une certaine confusion, relevée par Carré de Malberg, se soit progressivement fait jour entre appartenance à la Nation et à l'État, l'idée que la citoyenneté constitue la traduction juridique de la cohésion de la communauté politique n'a jamais été véritablement contestée. Mais l'extension des titulaires de cette citoyenneté ayant rapproché tendanciellement la catégorie des citoyens de celle des « nationaux français », les *critères* de l'appartenance (à la catégorie des nationaux et, par voie de conséquence, à celle des citoyens-électeurs) ont fait l'objet de discussion, au détriment de *l'appartenance* elle-même.

La contestation, politique puis juridique, des critères de l'attribution de la citoyenneté a permis d'approfondir les éléments constitutifs de l'appartenance : non seulement la densité de la citoyenneté s'est trouvée ainsi confortée, mais encore des éléments qui étaient jusqu'alors absents du *droit* de la citoyenneté s'y trouvent désormais intégrés, tel le civisme. La réaffirmation de la valeur intégrative de la citoyenneté se fait toutefois au prix d'une modification profonde de sa signification : l'intégration à la Nation passe désormais par une série d'ancrage particuliers.

Si la citoyenneté en tant que manifestation d'une appartenance est donc redécouverte, l'identification est devenue plurielle *(Section 1)*. Cette pluralité pose cependant problème : si les lieux de la citoyenneté sont désormais diversifiés, la question de la compatibilité entre l'unicité de *la* citoyenneté et le pluralisme des appartenances qu'elle recouvre se trouve posée *(Section 2)*.

SECTION 1 : CITOYENNETÉ ET APPARTENANCE

L'appartenance que manifeste la citoyenneté n'est pas un rattachement passif ; elle se traduit par l'implication des citoyens, la *participation* qui, ainsi que le rappelait René Capitant, signifie d'abord « *prendre part* »[1]. On retrouve là une conception développée au début du XX^e^ siècle, celle-là même qui permettait à Bertrand Lavergne de voir une « *liaison*

1. CAPITANT (R.), *Démocratie et participation politique*, Paris 1970, Bordas, coll. Études politiques n. 266, p. 31 : « *Participer, c'est prendre part. Ce n'est pas être partie, ni faire partie. Prendre est acte. Prendre part, c'est donc prendre sa part d'action et, notamment dans le monde du droit et de la politique, prendre sa part à un acte juridique ou à une décision politique. Quant à une part, c'est une fraction ; fraction d'un tout plus large que l'on ne possède pas en entier, mais que l'on partage avec d'autres. Cela suppose donc un tout collectif que l'on partage entre plusieurs individus ; cela implique une collectivité* ».

intime entre le concept de consommateur et celui de citoyen »[2] : la qualité de citoyen se construit à partir de l'implication de l'individu dans la vie quotidienne de la cité ; la citoyenneté devient ainsi plus *concrète (§ 1)*. Mais la vie quotidienne n'est pas seulement le lieu de l'éclosion d'un citoyen dont les droits ne se situeraient que dans l'ordre politique : elle constitue déjà un lieu de citoyenneté à part entière, qui permet ainsi à l'appartenance citoyenne d'être considérablement renforcée *(§ 2)*.

§ 1. Une appartenance concrète

La réaffirmation du caractère central de l'appartenance dans la définition et la détermination de la citoyenneté se double d'une modification de la perspective à partir de laquelle la citoyenneté était elle-même construite de façon classique. Le citoyen est l'individu appartenant à la Nation ; l'appartenance constitutive de la citoyenneté est donc le lien national, irréductible à quelque rattachement particulier que ce soit : telle était la conception classique de l'appartenance citoyenne. La nouvelle présentation n'est pas antinomique avec l'ancienne : elle modifie simplement l'angle sous lequel la citoyenneté est décrite. Le citoyen appartient sans doute à la Nation, mais il ne lui appartient qu'à partir et au travers de micro-appartenances multiples – territoriales, sociales, politiques – qui constituent autant d'*entrées* dans une citoyenneté redéfinie en quelque sorte « par le bas ».

Le fait que le citoyen soit ancré dans la réalité quotidienne n'est ainsi plus rejeté, mais au contraire valorisé : c'est en participant chaque jour à la vie locale, sociale, économique, et en étant doté des droits afférents à ces appartenances particulières que l'individu devient citoyen et, sous un certain rapport, qu'il l'est déjà. Une telle analyse passe cependant forcément par une prise de distance avec la *présentation* classique de la citoyenneté républicaine, pour laquelle, selon l'expression de Georges Burdeau, le citoyen ne saurait être qu'« *abstrait, mû par des principes, détaché des contingences et satisfait de se reconnaître dans la volonté désincarnée d'une entité à laquelle il s'immole : nation, volonté générale, bien public* »[3].

A. La remise en cause du caractère abstrait de la citoyenneté

Le redéploiement de la définition de la citoyenneté fait suite au constat d'échec d'une certaine présentation de la citoyenneté à articuler l'universalisme des droits qu'elle attribue et l'exclusivisme de l'appartenance dont elle est réputée être la manifestation. La nouvelle présentation de la citoyenneté se développe ainsi *en négatif* d'une critique de ce qui est décrit comme la citoyenneté républicaine, dont le caractère désincarné est dénoncé. Dans ses aspects positifs – la nécessité de retrouver l'ancrage concret du citoyen –, cette critique converge de façon évidente avec la figure de la citoyenneté déployée en Amérique du Nord par les mouvements communautariens, dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, ce sont les appartenances concrètes du citoyen qui sont mises en avant comme constitutives de la citoyenneté.

2. LAVERGNE (B.), *Le gouvernement des démocraties modernes,* Paris 1933, Alcan, t. 1, p. 218.
3. BURDEAU (G.), *op. cit.*, p. 42, note 2.

1. Critique de la conception républicaine de la citoyenneté

Le modèle républicain de citoyenneté a fait l'objet de deux séries de critiques, touchant directement à sa conceptualisation juridique. La réduction de la citoyenneté aux droits politiques est tout d'abord considérée comme dépassée, cette critique recouvrant d'ailleurs une remise en cause plus large de la démocratie représentative. Concevoir le citoyen comme celui dont l'« *interchangeabilité garantit, avec la parfaite homogénéité [du corps politique], l'indivisibilité de la souveraineté dont il est titulaire* »[4], c'est-à-dire comme un individu faisant abstraction de ses attaches individuelles pour pouvoir incarner la Nation serait en outre une conception désormais inadaptée à la complexité de la réalité sociale et culturelle contemporaine, la référence au « *modèle français d'intégration* »[5] faisant alors figure d'incantation.

La jonction entre citoyenneté et droits électoraux est remise en cause, au nom à la fois de la nécessité d'un élargissement de la démocratie à des domaines autres que politiques et, dans ce dernier, du caractère excessivement représentatif des institutions. En tant que participant à l'incarnation de la Nation, le citoyen, par son vote, est réputé exercer une souveraineté dont il transmet de la sorte l'exercice à ses représentants : mais pour conforme qu'elle soit à la théorie juridique, cette interprétation aboutit en fait à la dévolution de l'exercice effectif du pouvoir à des « *agents spécialisés* »[6] constituant une « *classe représentative* ». Du fait même, cette critique montre la nécessité de développer des formes parallèles de gouvernement des citoyens permettant la réalisation d'une véritable *démocratie du public*[7].

Les modalités concrètes de celle-ci tendent toutes à désacraliser l'opération électorale. À travers la critique du régime représentatif pour l'identification totale qu'il opère entre le principe démocratique et le processus électoral, c'est l'assimilation de la citoyenneté aux droits électoraux qui se trouve visée ; par le fait même, la promotion de formes alternatives de démocratie rejaillit sur le *contenu* même de la citoyenneté, l'accent étant alors mis — comme c'était d'ailleurs le cas lors de sa constitution juridique — sur l'idée de participation à la désignation et surtout à l'exercice du pouvoir, sous quelque forme que ce soit. C'est ainsi qu'est affirmée la nécessité de formes *plus concrètes* de participation, reprenant d'ailleurs une partie de l'héritage des courants autogestionnaires, dont le rôle a été particulièrement important dans l'introduction du thème de la « nouvelle citoyenneté », qui voulaient « *une Cité à la fois transparente et effervescente, sans délégation régulière ni représentation* »[8].

---

4. BOULOUIS (J.), « La loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 », *AJDA* 1983, p. 80.
5. Qui correspond à ce que Jürgen Habermas appelle le « modèle de la vieille Europe » (HABERMAS (J.), *Raison et légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris 1978, Payot, coll. Critique de la politique, p. 177).
6. GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, 2e éd., Paris 1996, Montchrestien, coll. Clefs, p. 15.
7. MANIN (B.), *op. cit.*, p. 279 et s.
8. DEBRAY (R.), « Le grand retour de l'immédiat », *Cours de Médiologie générale*, Paris 1991, Gallimard, coll. Bibliothèque des idées, p. 378, l'auteur critiquant bien entendu cette voie. Il n'en reste pas moins que l'on voit émerger des formes, notamment de contestation, qui s'apparentent à un « *"civisme radical" dans lequel l'État serait par essence opposé aux citoyens et la source de tous les maux de la société civile* » (DONZEL (A.), « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », in « Projets d'infrastructures et débat public », *Techniques, territoires et sociétés*, n° 31, mai 1996, p. 67).

Au-delà de la réhabilitation de la participation, l'élargissement de l'assise démocratique d'institutions qui en étaient jusque là considérées comme exemptées est promue[9]. Plus encore, la participation électorale compterait moins que la prise en compte de formes *autres* de démocratie[10], passant par la transparence du processus de délibération[11]. L'opinion publique, par exemple, loin d'être considérée comme une construction artificielle, est vue comme une « *figure éminente de la généralité démocratique* »[12] : palliatif à l'absence de légitimité de la représentation, elle constituerait l'une des modalités de la participation au pouvoir entre les moments électoraux ; le pouvoir des «experts », souvent critiqué comme un détournement technocratique du pouvoir démocratique est en outre perçu comme l'introduction de représentants de la *société civile* dans le fonctionnement quotidien des institutions républicaines[13] ; le recours à des procédures de délibération[14], à la place ou en complément des procédures électorales, est également mis en avant[15].

La critique adressée à la conception classique de la citoyenneté s'adresse ensuite à ce qui en constitue l'une des caractéristiques essentielles : l'obligation faite à l'individu, pour

9. Cette évolution est notamment perceptible en ce qui concerne le fonctionnement des *partis politiques* : auparavant vus éventuellement comme un espace non démocratique permettant de renforcer la démocratie, on exige désormais qu'ils aient eux-mêmes un fonctionnement démocratique, notamment matérialisé par la participation des « citoyens-militants » à leur fonctionnement et leur orientation (*Cf.* DONEGANI (J.-M.), SADOUN (M.) *La démocratie imparfaite*, Paris 1994, Gallimard, coll. Folio-essais, spéc. p. 79 et s.) ; cette remise en cause du fonctionnement des partis politiques, qui avaient succédé dans le rôle d'intercesseurs politiques à un parlementarisme représentatif disqualifié dès la fin du XIXe siècle, accélère la crise de la démocratie représentative, le parti ayant jusqu'alors servi de substitut représentatif au parlementarisme (MANIN (B.), *op. cit.*, p. 252-253).
10. *Cf.* par exemple ROUSSEAU (D.), dir., *La démocratie continue*, Paris-Bruxelles, 1995, LGDJ-Bruylant, 165 p.
11. Ce courant est évidemment redevable des travaux de Jürgen Habermas (surtout *Raison et légitimité. op. cit.*, et *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris 1997, Gallimard, NRF-essais, 554 p.), et des discussions de l'œuvre de Hans Gadamer ; Sur tous ces points, *Cf.* LENOBLE (J.), BERTEN (A.), « L'espace public comme procédure », *in* COTTEREAU (A.), LADRIÈRE (P.), dir., « Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public », *Raisons pratiques* n° 3, 1992, Editions de l'EHESS, p. 83-108. La critique française de la démocratie représentative ne reprend toutefois pas le caractère systématique de la pensée habermassienne, et ne pense notamment pas les rapports entre démocratie représentative et délibération en termes d'opposition (Voir notamment MANIN (B.), *op. cit.*, *in fine*).
12. GAUCHET (M.), *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation*, Paris 1995, Gallimard, coll. nrf-Bibliothèque des histoires, p. 23.
13. HERMET (G.), *La démocratie*, *op. cit*. p. 87. L'idée peut sembler curieuse, mais elle est pourtant tout à fait logique : à partir du moment où l'on conteste la légitimité des représentants élus, et le caractère démocratique des processus électoraux, les « experts » (juges ou techniciens) ont autant (aussi peu) de légitimité démocratique que les élus.
14. MANIN (B.), « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, 1er trim. 1985, n° 33, p. 90 ; également, HERMET (G.), *Le peuple contre la démocratie*, *op. cit.*, p. 42-43.
15. Il faut réserver une place particulière, dans les débats relatifs à la démocratie représentative, à l'argumentation développée par Pierre Rosanvallon (ROSANVALLON (P.), « Malaise dans la représentation », *in* FURET (F.), JULLIARD (J.), ROSANVALLON (P.), *La République du centre. La fin de l'exception française*, Paris 1988, Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit/Fondation Saint-Simon, p. 131-182, et, plus récemment, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998, Gallimard, coll. nrf-Bibliothèque des histoires, 379 p.). Plus que la *crise* constatée par Bernard Manin ou Guy Hermet, c'est l'idée de représentation elle-même (au double sens de l'image et du procédé) que Pierre Rosanvallon, en relisant son histoire depuis la Révolution française, juge impossible. Cette relecture critique l'amène à contester le postulat qui est à la base (de la théorie) du gouvernement représentatif : l'antériorité de l'existence du peuple sur celle des représentants. La représentation est forcément en crise, puisqu'*il n'y a rien à représenter*, ou plutôt que c'est le processus de représentation qui tout à la fois construit l'identité collective (le peuple) et « révèle l'individu à lui-même », en lui faisant prendre conscience qu'il est membre de la collectivité. (*Le peuple introuvable*, p. 354-361). D'où une double conséquence : il est vain d'opposer « le peuple » à ses représentants, car celui-là n'a pas d'existence réelle indépendamment de ceux-ci ; le citoyen, en tant qu'individu politique, n'a pas non plus d'existence autonome, mais devient lui-même en participant au «travail de la représentation». Ce raisonnement recoupe en grande partie (de façon d'ailleurs explicitement revendiquée) les discussions ayant lieu autour du communautarisme (*Cf. infra*, p. 131).

devenir véritablement citoyen, de se détacher de toute attache originelle pour parvenir à l'indépendance qui permet, comme l'écrivait Georges Burdeau, d'en faire « *un citoyen abstrait, mû par des principes, détaché des contingences et satisfait de se reconnaître dans la volonté désincarnée d'une entité à laquelle il s'immole : nation, volonté générale, bien public* »[16]. Le modèle républicain s'avérerait désormais incapable de s'adapter aux nouveaux rapports entre les citoyens pris individuellement et la collectivité politique à laquelle le lien de citoyenneté est censé les rattacher. Il faut donc « *en finir avec la III^e^ République* »[17], car « *la tentative de trouver un ancrage dans la citoyenneté républicaine de la fin du siècle dernier participe plus d'un bouche à bouche désespéré avec une France disparue que des retrouvailles avec une tradition vivante* »[18]. Si en effet la conception tout à la fois abstraite et universaliste de la citoyenneté était (éventuellement) adaptée au cadre de la III^e^ République, dans la mesure où la construction politique de la nation en tant que communauté des citoyens coïncidait tant bien que mal avec la communauté nationale réelle, il en va différemment aujourd'hui, du fait de la crise que connaît également cette communauté nationale. Or «*le principe même de la citoyenneté* », ainsi que le souligne Raoul Girardet, « *suppose entre tous les membres d'une communauté qui s'en réclame la présence de moyens de compréhension réciproque, la libre acceptation d'un système élémentaire commun d'usages, d'habitudes et de valeurs. Lorsque se trouve dépassé un certain seuil acceptable de différenciation culturelle, cesse avec l'effacement de tout substrat civique toute possibilité d'action législatrice comme toute perspective de projet d'ordre collectif* »[19]. Le maintien de la référence à la conception républicaine de la citoyenneté, alors que le projet politique commun qui la sous-tendait est fortement contesté, vide la notion de sa substance, et la réduit à un ensemble de droits et obligations purement procéduraux, sans rattachement à une histoire commune ; corrélativement, sa focalisation sur les droits électoraux la transforme en notion non plus intégrative, mais source d'une *clôture*[20] dépassée entre les nationaux-citoyens et les étrangers.

Si le caractère abstrait et étriqué du modèle républicain de la citoyenneté se trouve ainsi critiqué, ce n'est pourtant pas que la citoyenneté elle-même soit appelée à disparaître. Au-delà de l'appel « *nostalgique ou incantatoire* »[21] à une notion en perdition qui deviendrait ainsi une « *citoyenneté-musée* »[22], ou d'une «*rhétorique de la déploration* »[23] assez courante[24], une adaptation du modèle républicain est souhaitée.

16. BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1ère éd., Paris 1952, LGDJ, p. 42, note 2.
17. WIEVIORKA (M.), « L'État et les sujets », *Projet*, n° 233, printemps 1993, p. 24.
18. FURET (F.), « La France unie… », in *La République du centre, op. cit.,* p. 58.
19. GIRARDET (R.), *Nationalismes et nations,* Bruxelles 1996, Complexe, coll. Questions au XX^e^ siècle, p. 81.
20. WAHNICH (S.), *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris 1997, Albin Michel, 407 p.
21. WIEVIORKA (M.), « Culture, société et démocratie », in WIEVIORKA (M.), dir., *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris 1996, La Découverte, p. 40.
22. BADIE (B.), PERRINEAU (P.), « Citoyens au-delà de l'État », in BADIE (B.), PERRINEAU (P.), dir., *Le citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 27 : «*La crise politique de la citoyenneté, celle-là même qui s'attache à sa pauvreté délibérative, à sa fiction souveraine, à la libération des allégeances, lui confère un relent identitaire et culturel, une sorte de mission conservatrice de mémoire : cette "citoyenneté-musée" tourne le dos à la fonction novatrice, inclusive et volontariste de la citoyenneté des Lumières et de la Révolution, pour devenir un instrument de protection et d'enfermement, comme pour faire rimer désormais citoyenneté et particularité* ».

La citoyenneté républicaine devrait être *plus tolérante*, c'est-à-dire qu'elle n'est pas forcément exclusive, du moins radicalement, de toute appartenance particulière. Loin d'être la pâle copie d'une « *cité grecque idéalisée, arrangée, un peu radical-socialiste sur les bords* »[25] que construiraient ses adversaires, la citoyenneté républicaine serait ainsi compatible avec une certaine prise en compte des différences[26], c'est-à-dire avec la possibilité de la coexistence de la reconnaissance publique d'appartenances particulières et de la citoyenneté nationale[27].

Cet aspect est développé tout particulièrement par un membre du Conseil constitutionnel, dont l'argumentation peut être résumée de la façon suivante[28] : la Nation française telle qu'issue de la Révolution n'a pas pour fondement l'ethnie, contrairement à ce qui peut constituer d'autres nations, mais l'adhésion à un projet politique commun : elle est donc une « communauté des citoyens ». Cette communauté politique qui fonde tant le lien national que la citoyenneté ne disqualifie pas pour autant les différences, individuelles ou collectives : bien au contraire, « *si les spécificités culturelles des groupes particuliers sont compatibles avec les exigences de la vie commune, les citoyens et les étrangers régulièrement installés ont le droit de cultiver leurs particularités dans leur vie personnelle comme dans la vie sociale, à condition de respecter les règles de l'ordre public* »[29] ; l'ouverture consiste ici à accepter la prise en compte des particularismes dans la vie *sociale*, ce qui signifie que, tant qu'elles ne portent pas atteinte à l'ordre public républicain, les différences pourront s'exprimer *publiquement*. L'évolution est incontestable par rapport au républicanisme classique, dans lequel la citoyenneté se concevait sur le mode du *rejet* des identités particulières : le maintien de l'identité collective supposerait le respect des identités particulières. Pour autant, il ne saurait être question d'accepter l'expression de ces différences dans la sphère politique : « *ces spécificités ne doivent pas fonder une identité* politique *particulière reconnue en tant que telle à l'intérieur de l'espace public* »[30] ; le fait de reconnaître le bien-fondé des identités particulières n'est pas motivé par une quelconque *politique de reconnaissance* de ces

---

23. BAUDOUIN (J.), « Sociologie critique et rhétorique de la déploration », *Revue française de Science politique*, 1994, p. 881-893.
24. Et particulièrement visible dans la dénégation de toute éventuelle pertinence au multiculturalisme (V. par ex. CHEVÈNEMENT (J.-P.), « Intégration et citoyenneté », *Après-demain*, n° 400-401, p. 46 : « *À rebours du multiculturalisme, affichage ostentatoire des différences, le principe de citoyenneté respecte les diversités dans la sphère privée mais les invite à la pleine égalité des droits dans le champ politique* »).
25. VAN EFFENTERRE (H.), « La cité grecque, modèle de la République des Républicains », *in* BERSTEIN (S.), RUDELLE (O.), dir., *Le modèle républicain*, Paris 1992, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 14.
26. *ibid*., p. 174.
27. Dans le même ouvrage, qui constitue une compilation de contributions diverses, on lira également le rapport remis en 1984 à Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Éducation (« Pour une restauration de l'éducation et de l'instruction civiques », *op. cit*., p. 73-99), particulièrement révélateur de ce double repli de la conception républicaine de la citoyenneté, à la fois quant à sa forme (l'instruction civique doit porter essentiellement sur les institutions politiques) et quant à son *contenu* (la prise en compte des différences est refusée sur un mode particulièrement véhément).
28. SCHNAPPER (D.), *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris 1994, Gallimard, coll. nrf-essais, 228 p. Voir également SCHNAPPER (D.), « Comment penser la citoyenneté moderne ? », *Philosophie politique*, n° 8, avril 1997, p. 9-26 ; SCHNAPPER (D.), BACHELIER (C.), collab., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Folio-actuel, 2000, 320 p. ; SCHNAPPER (D.), *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Gallimard 1998, coll. nrf-essais, spéc. le chapitre XII, « Citoyenneté et relations interethniques », p. 445-492.
29. SCHNAPPER (D.), *La communauté des citoyens*, *op. cit*., p. 100. Cette argumentation est une simple transcription de celle qui est soutenue à propos de la « nouvelle laï cité », tout spécialement par les juristes, la liberté religieuse venant se substituer à la laï cité, tout en étant présentée comme sa continuité.
30. *op. cit*., *ibid*.

identités, qui viendraient se superposer à ou s'immiscer dans la citoyenneté républicaine, mais tout au contraire par la volonté du maintien de l'unicité *politique* de la citoyenneté : « *en France, la logique de la citoyenneté s'oppose à celle des minorités* »[31], et la prise en compte des différences dans le domaine social n'a donc pour seul objectif que le maintien de l'unicité de la citoyenneté politique[32].

2. L'influence du communautarisme

S'il provient d'une même interrogation sur les fondements de la cohésion de la communauté politique, le communautarisme américain apporte des réponses quelque peu différentes de celles qui viennent d'être évoquées. Une telle référence à un mouvement essentiellement anglo-saxon pourrait paraître déplacée dans le cadre de ce travail ; elle se trouve pourtant justifiée par le fait que l'apport du communautarisme à l'évolution de la citoyenneté, y compris dans ses implications juridiques, est manifeste et d'ailleurs parfois revendiquée[33]. On ne présentera ici le communautarisme qu'à travers l'analyse de la citoyenneté qu'il propose, fondée sur la *construction dialogique de l'identité individuelle* : l'individu ne saurait devenir citoyen par la *négation* de ses attaches individuelles, mais au contraire par leur *approfondissement*.

Le point de départ de la pensée communautarienne est un double rejet. Le premier est conjoncturel : le communautarisme est né du refus de *l'antériorité de la justice sur le bien*, thèse développée par John Rawls dans sa *Théorie de la justice*[34]. Le second concerne

31. *op. cit*., p. 189.
32. La récusation de l'idée de citoyenneté sociale ou économique, dans le même ouvrage (v. par ex. p. 193) et d'autres de même sensibilité, est tout à fait logique dans ce sens : si, d'une part, la citoyenneté doit rester une et ne pas prendre en compte les différences, et, d'autre part, les particularisme peuvent être acceptés dans la sphère sociale, il est impossible de parler de citoyenneté (une) à propos de droits sociaux (multiples). Reste qu'une telle démarche est avant tout une manifestation de volontarisme, dans la plus pure tradition du républicanisme, et qu'on peut lui reprocher de ne pas prendre véritablement la mesure de l'évolution sociale, ni de l'imbrication (au demeurant manifeste dans toute l'histoire juridique de la citoyenneté) entre droit sociaux (civiques) et droits politiques.
33. On notera au passage que si, comme on l'a souligné plus haut, le multiculturalisme et le communautarisme sont relativement méconnus en France, il faut faire une exception en ce qui concerne Charles Taylor, dont la pensée (sinon les écrits) ont été introduits et commentés en France notamment par Philippe de Lara (Voir par ex. DE LARA (P.), « Qu'est-ce que le communautarisme ? », *Le Banquet*, 1er semestre 1994, n° 4), et, en dernier lieu, LAFOREST (G.), DE LARA (P.), dir., *Charles Taylor et l'interprétation de l'identité moderne*, *op. cit*.). Il faut ajouter que Philippe de Lara a participé aux travaux du Commissariat général du Plan (Séminaire sur la modernisation du service public, octobre 1993) et du Conseil général des Ponts et chaussées, où il est chercheur (*Le Service public en action : l'Équipement et ses usagers*, Rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées, 1993), ainsi qu'à l'ouvrage collectif *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager* (Paris 1995, CNRS), tous travaux ayant pour objet revendiqué ou non de promouvoir une représentation de l'usager en tant que citoyen. Enfin, les thèmes principaux de Charles Taylor — la reconnaissance et la construction dialogique de l'identité individuelle — sont repris (le plus souvent au travers d'une relecture de BOLTANSKI (L.), THÉVENOT (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris 1991, Gallimard, coll. NRF-Essais) dans de nombreux travaux émanant des services de recherche des services publics sociaux ou commandés par ces derniers. Pour diffuses que soient ces références — qui sont cependant parfois explicites —, elles n'en traduisent pas moins la réalité de l'influence des pensées multiculturaliste et communautarienne sur les « avant-postes » de la modernisation administrative. On reviendra ultérieurement sur ce rôle d'*avant-garde* des laboratoires de recherche de l'administration, qui est effectivement paradoxal : leur production est généralement mal considérée par l'administration « active », parce que non directement exploitable, mais elle contribue à la (lente) émergence d'une conception nouvelle de la citoyenneté — d'une citoyenneté administrative.
34. RAWLS (J.), *A Theory of Justice*, *op. cit*.

l'atomisme libéral : l'*individualisme* est considéré comme un *postulat erroné* qui, se situant au fondement de la théorie libérale, l'invalide totalement.

Reposant sur des fondements à la fois anthropologiques et historiques, la *contestation de l'atomisme libéral* lui reproche de donner une vision erronée de la réalité : l'identité des individus ne se construit pas par leur seule volonté, mais bien au sein d'une communauté, quel que soit le cadre (famille, culture, nation) de celle-ci. Le communautarisme se veut donc ici un *réalisme*, au sens philosophique du terme. L'idée selon laquelle l'individu ne peut être lui-même que s'il se détache de toute attache familiale, culturelle ou religieuse pour s'élever à la qualité abstraite de membre de la collectivité politique, c'est-à-dire de citoyen, doit être contestée : le « *moi désengagé* » (*unencombered self*)[35] est en réalité un obstacle à la liberté. Cette figure est une pure construction intellectuelle : « *le soi est "encastré"* (embedded) *ou "situé"* (situated) *dans des pratiques sociales existantes, par rapport auxquelles nous ne pouvons pas toujours prendre du recul afin de nous en extraire* »[36] ; c'est par rapport à ces pratiques sociales que l'individu doit être considéré. À cet argument d'ordre *constatif*, on peut joindre un autre plus philosophique, présenté par Charles Taylor, pour lequel l'« *idéal d'authenticité* »[37], qui est le moteur de la construction de l'identité de l'individu, passe par la « *reconnaissance dialogique* »[38], c'est-à-dire au moins interpersonnelle des individus. Par conséquent, l'isolement de l'individu face à l'État est rejeté ; les *instances intermédiaires* entre l'État et les citoyens doivent être développées ; les relations interpersonnelles concrètes sont présentées comme le moyen de structuration tant de l'identité collective que des identités individuelles[39]. De la sorte, les *lieux de la citoyenneté* doivent être diversifiés, pour prendre en compte la pluralité des *situations concrètes* qui, au lieu d'être rejetées comme contradictoires avec l'unicité de la citoyenneté, permettent au contraire sa construction.

L'affirmation de la *primauté du bien (commun) sur le juste* suit ce premier argument. Pour le libéralisme, du moins celui de John Rawls, «*ce qui fait d'une société une société*

35. SANDEL (M.), « La république procédurale et le moi désengagé », *in* BERTEN (A.), DA SILVEIRA (P.), POURTOIS (H.), dir., *Libéraux et communautariens*, Paris 1997, PUF, coll. Philosophie morale, p. 255-274 (spéc. *in fine*) [trad. fr. de « The Procedural Republic and the Unencumbered Self », *Political Theory*, 1984, vol. 12, n° 1, p. 81-96]. Comme le souligne Will Kymlicka (KYMLICKA (W.), « Le sujet désengagé », in *Libéraux et communautariens*, *op. cit*., p. 275-286), la contestation n'est que relative (et, en cela, le communautarisme est une critique *interne* du libéralisme, pas une remise en cause radicale). De deux choses l'une en effet : ou bien on considère que la construction de l'identité *individuelle* ne peut s'opérer qu'au travers de l'appartenance communautaire, et l'individu n'a donc pas aucune consistance autonome (point de vue soutenu, par certains côtés, par Alasdair McIntyre : *Cf.* MCINTYRE (A.), *Quelle justice ? Quelle rationalité ?*, Paris 1994, PUF, coll. Léviathan, et surtout *Après la vertu*, même coll.) ; ou bien on considère (comme le fait par exemple Michael Walzer : *Cf.* WALZER (M.), « Communauté, citoyenneté et jouissance de droits », *Esprit*, mars-avril 1997) que, certes, la construction de l'identité individuelle passe par la rencontre de la communauté, mais que l'individu doit conserver une distance critique par rapport à la communauté qui le constitue, et conserve le primat sur la communauté. Mais si tel est le cas, écrit Will Kymilcka, « *le contraste avec la vision libérale, clamé haut et fort, est une supercherie* » (*loc. cit*., p. 286). On n'entrera pas ici dans les méandres par lesquelles l'argumentation communautarienne tente de sortir de cette contradiction. *Cf.* par ex. SKINNER (Q.), « Deux conceptions de la citoyenneté », *Krisis*, n° 16, juin 1994, p. 94-110 (trad. de « Two Concepts of Citizenship », *Tijdschrift voor Filosofie*, (Bruxelles) sept. 1993, p. 403-419).
36. KYMLICKA (W.), *loc. cit*., p. 275-276.
37. TAYLOR (C.), *Multiculturalisme*, *op. cit*., p. 49.
38. *ibid*., p. 50.
39. On retrouve cette idée, formulée clairement (JEANNOT (G.), *Les usagers du service public*, Paris 1998, PUF, coll. Que-sais-je ?, p. 75) ou présente implicitement, dans la jonction opérée entre la promotion d'une figure de l'usager-citoyen et la demande de relations personnalisées entre l'administration et les usagers.

juste, ce n'est pas le télos*, le but ou la fin qu'elle poursuit, mais précisément son refus de choisir à l'avance parmi des buts et des fins concurrentes* »[40]. Le bien commun — car il en reste bien un, constitué par la vie dans une société ordonnée selon des principes justes — est *second* par rapport à la fixation de règles procéduralement justes, c'est-à-dire égales, permettant à chaque membre de la collectivité, pris individuellement, de parvenir à ce bien. La justice est donc antérieure au bien, à la fois de façon collective (primat de la justice procédurale sur le bien commun) et individuelle (primauté des *droits* individuels sur la conception individuelle du *bien*). Dans le domaine politique, cette théorie signifie que le lien de citoyenneté n'est pas fondé par référence à une communauté d'idée (une *communauté* des citoyens), mais par une *communauté de droits* : les individus (ne) deviennent citoyens (que) parce qu'ils jouissent de droits égaux. Cette idée est contestée par le communautarisme, suivant une argumentation en trois temps. Dans une première phase déconstructive, c'est le « *désert civique de la "République procédurale"* »[41] qui est critiqué : fonder la communauté des citoyens sur la communauté des droits est une utopie, car la république des droits ne peut se soutenir de façon purement instrumentale, apolitique, sans tendance à la fragmentation, les individus ou catégories d'individus n'ayant aucun intérêt immédiat au maintien de cette communauté ou à la participation à son fonctionnement[42]. Il importe donc, en second lieu, de reconstruire une identité collective non exclusivement procédurale : l'identité de l'individu ne s'élaborant qu'au travers de sont inscription dans une communauté, c'est cette «*obligation naturelle d'appartenance* »[43] qui fonde l'appartenance à une collectivité et la primauté, presque chronologique, du bien de cette collectivité sur celui de l'individu. Dans un troisième temps, le procéduralisme doit être limité par la réhabilitation de la liberté positive, en tant que *participation active* à la vie de la communauté ; cette participation n'est conçue ni au strict niveau politique (national) ni en termes purement électoraux, mais bien au sens d'une insertion dans la vie de la communauté, dont l'organisation politique n'est que l'un des aspects. Le point le plus important est donc que la poursuite du *bien de la communauté* est en quelque sorte *vital* pour l'individu, parce qu'elle lui permet de constituer son identité *individuelle.*

La citoyenneté communautarienne présente donc une double caractéristique : elle est plus *différenciée* et plus *active* que la citoyenneté républicaine. Cette double caractéristique se

---

40. SANDEL (M.), *loc. cit*., p. 251. Michael Sandel reprend (toujours pour la critiquer) la même idée un peu plus loin : « *Attendu que le sujet prime sur les fins qu'il poursuit, le juste précède le bien. Une société est organisée au mieux lorsqu'elle se gouverne en référence à des principes qui ne présupposent aucune conception particulière du bien* » (*loc. cit*., p. 261). On notera que l'argument (et son renversement communautariste) concerne à la fois la communauté et l'individu lui-même, celui-ci, pour les communautariens, étant un être finalisé avant que d'être caractérisé par ses droits.
41. DE LARA (P.), « Communauté et communautarisme », *in* RAYNAUD (P.), RIALS (S.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris 1996, PUF, p. 100.
42. La place dans ce débat de la citoyenneté telle que la pense Jürgen Habermas au regard du «patriotisme constitutionnel » est difficile à déterminer : en effet, par son procéduralisme et l'accent qu'il place sur les droits, Habermas pourrait être rapproché de la conception libérale ; mais il développe d'autre part, comme les communautariens, l'idée selon laquelle la construction de l'identité individuelle est forcément dialogique, voire dialectique. *Cf.* HABERMAS (J.), *Droit et démocratie*, *op. cit.*
43. TAYLOR (C.), « Des avenirs possibles : la légitimité, l'identité et l'aliénation au Canada à la fin du XX^{e} siècle », *in* CAIRNS (A.), WILLIAMS (C.), dir., *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*, Ottawa 1985, Commission royale sur l'union économique et le développement du Canada, p. 207 (cité in *Libéraux et communautariens*, *op. cit*., p. 239).

manifeste en particulier à propos de l'égalité, qui s'est traduite par le nivellement des individus et l'inégalité formelle. Il ne s'agit pas pour autant de promouvoir la fin de l'égalité, mais au contraire de développer ce que Michael Walzer appelle « *l'égalité complexe* »[44]. Le constat de la complexité de la réalité amène à refuser de considérer l'égalité d'un point de vue unitaire : le *pluralisme de l'égalité* interdit de parler d'une citoyenneté générale, ou tout au moins exclusive[45]. Cette pluralité étant posée comme une donnée incontournable, il est nécessaire de promouvoir l'autonomie des différentes sphères d'échanges des biens, afin que l'égalité réelle puisse se réaliser à l'intérieur de ces différentes sphères. Mais cela ne signifie pas pour autant la disqualification de toute unité politique : bien au contraire, la sphère (l'ordre[46]) politique joue un rôle crucial, car c'est en son sein que s'opérera la délimitation des frontières tracées entre les autres sphères de justice.

On peut donc voir dans la construction de la théorie des « sphères de justice » un renversement de perspective par rapport à l'optique libérale de John Rawls. Alors que pour celui-ci le pluralisme, c'est-à-dire la diversité des conceptions et des ordres de biens, était une contrainte qui obligeait à évacuer la question même du bien (et notamment celle de la validité de la poursuite d'un bien communautaire), il faut, pour Walzer, non seulement constater l'existence de cette pluralité des biens mais encore en faire « *un objectif, dont la poursuite structure le champ de la politique libérale. Il entend ainsi favoriser l'émergence de nouvelles possibilités politiques et l'expression de nouvelles revendications, exclues ou déformées par la perspective égalitaire et procédurale* »[47]. *Le* bien que poursuit l'ordre politique et qui, fondant ainsi *l'appartenance* de ses membres, fonde également leur citoyenneté, est donc la recherche d'une meilleure répartition *des* biens à l'intérieur de chaque sphère de justice infra-politique.

La pluralité et l'autonomie des « sphères de justice » entraînent deux conséquences sur la définition de la citoyenneté. Du fait de la *pluralité* des sphères, en premier lieu, la citoyenneté, considérée comme appartenance à une collectivité, ne s'applique pas à la seule sphère de justice *politique*, même si celle-ci, qui est assurément la plus élevée, est son lieu de développement privilégié : on peut donc être *citoyen* de toutes les communautés d'appartenance qui contribuent à la construction de notre identité individuelle, et au développement desquelles nous contribuons. Du fait de *l'autonomie* des différentes sphères, en second lieu, la citoyenneté politique répond à deux caractéristiques : d'une part, « *tous les biens non politiques doivent être déposés à l'extérieur : les armes et les portefeuilles, les titres et les diplômes* »[48], ce qui est la seule possibilité d'assurer une véritable égalité des

44. WALZER (M.), *Sphères de justice*, *op. cit*., p. 23-59.
45. On a dit plus haut que ces débats ne trouvaient pas d'écho direct en France. Il faut cependant noter que le rapport du Conseil d'État sur l'égalité (« Sur le principe d'égalité », *EDCE* 1996, n° 48), qui prône une évolution de celle-ci vers l'équité, a été rédigé par François-Xavier Stasse, dont l'intérêt pour les débats philosophiques d'outre-Atlantique est connu. *Cf.* également, dans la même livraison des *Études et documents*, BOURETZ (P.), « Sur la philosophie politique de l'égalité », p. 477-486.
46. Le terme sphère n'est pas très heureux, d'autant plus que Michael Walzer l'emploie par référence aux *Pensées* de Pascal (*Cf. op. cit.*, p. 43), dont la traduction anglaise rend le mot *ordre* par *Sphere*. Il vaudrait donc mieux employer, notamment en ce qui concerne la « sphère de justice politique », le terme *ordre*.
47. DE LARA (P.), « Communauté et communautarisme », *op.* et *loc. cit.*
48. WALZER (M.), *Sphères de justice*, *op. cit*., p. 421.

citoyens par rapport à la finalité spécifique de l'ordre politique ; d'autre part, les modalités de la citoyenneté politique (démocratique) ne doivent pas être limitées à la participation politique, mais utiliser toutes les ressources de cette sphère.

Ce dernier point est au cœur de la définition de la citoyenneté communautarienne, qui se situe ainsi au confluent de trois considérations. On retrouve en effet ici tout d'abord la défiance du communautarisme vis-à-vis de l'individualisme libéral : il ne faut pas faire de la participation à la *formation* du pouvoir l'essence même de la citoyenneté démocratique, car les citoyens sont et seront toujours *de fait* inégaux devant cette participation. Le pouvoir, dans toute sphère de justice mais spécialement dans la sphère politique, est en outre toujours marqué par ce que Walzer appelle l'« *insolence de la charge* »[49] : celui qui en a la responsabilité a non seulement le droit et le devoir de commander à autrui, mais jouit également d'une reconnaissance supérieure à ces concitoyens. Enfin, la citoyenneté est inséparable du « *respect de soi* »[50] que suppose la construction dialogique de l'identité par la reconnaissance. Si l'on synthétise ces trois aspects, on parvient à une définition de la citoyenneté qui *inclut* la participation à la formation du pouvoir, promeut une participation plus active[51], mais développe surtout un aspect quelque peu oublié de la citoyenneté, c'est-à-dire la possibilité de *contestation* du pouvoir. La citoyenneté reste rattachée à la participation au pouvoir, mais elle est active, c'est-à-dire *continue*[52], en ce sens qu'elle est présente au moment de la participation effective au pouvoir, mais également hors de ces moments, en tant que *vigilance citoyenne*[53].

B. L'affirmation du caractère concret de la citoyenneté

La revendication de concrétisation de la citoyenneté est relativement ancienne et diversifiée, mais ses conséquences juridiques sont plus récentes. C'est en effet à travers le discours sur la « nouvelle citoyenneté » élaboré en 1981 – même s'il fait d'ailleurs suite à certains éléments développés dans le projet de « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas[54] – que les linéaments d'une citoyenneté plus concrète vont être progressivement inscrits dans le droit. Le citoyen devrait être défini à partir du lieu dans lequel il agit (travaille,

49. *ibid*., p. 221.
50. *ibid*. p. 429.
51. La promotion d'une citoyenneté active par le communautarisme et sa reprise dans les discussions actuelles et françaises sur la « nouvelle citoyenneté » sont cependant très ambiguës. Si Michael Walzer réclame effectivement une citoyenneté plus active, c'est aussitôt pour affirmer que « *la citoyenneté, dans le sens activiste, n'est plus et ne sera jamais plus* », et défendre les modes de citoyenneté active tels que la participation locale ou associative comme une sorte de divertissement venant combler un déficit affectif, permettant de trouver des « *moments heureux* » de vie en communauté (WALZER (M.), « Communauté, citoyenneté et jouissance de droits », *loc. cit*., p. 131). Cette vision n'est peut-être pas totalement erronée, mais elle est en tout cas assez éloignée de la réactivation de la citoyenneté communautaire en tant que sentiment d'appartenance à laquelle elle prétend se rattacher.
52. « *L'exercice momentané et arbitraire du pouvoir n'engendrera pas le respect de soi […]. Le citoyen doit être* prêt et capable*, quand vient son temps, de délibérer avec ses concitoyens, d'écouter et d'être écouté, d'être responsable de ses paroles et de ses actes* » (WALZER (M.), *op. cit*., p. 429).
53. Cette méfiance vis-à-vis de la citoyenneté comme participation (électorale) est renforcée par le rejet de la juridicisation dont l'égalité procédurale rawlsienne est le symbole ; elle se retrouve également dans l'opposition communautarienne au développement du droit des minorités.
54. CHABAN-DELMAS (J.), *Pour une nouvelle société*, Paris, 1971 (tapus.), qui prône notamment le développement de la citoyenneté locale.

mais aussi vit) ; et le contenu du statut de citoyenneté sera défini en fonction des implications concrètes de cette action, en référence à l'ancrage dans tous les éléments de la vie quotidienne. En même temps qu'elle devient plus concrète, la citoyenneté devient ainsi plus large, englobant la plupart des domaines de la vie quotidienne.

Le développement de cette citoyenneté « concrète » se traduit par deux mouvements distincts. D'un côté, il s'agit de prendre en compte *l'environnement* du citoyen, à travers les collectivités publiques les plus proches de lui : le premier développement de la «nouvelle citoyenneté » concernera donc la démocratie et la citoyenneté locales. Mais les « territoires » conquis par la citoyenneté sont également symboliques, et, au-delà de l'extension géographique de la citoyenneté, la notion même s'en trouve transformée. La citoyenneté « sociale » ou « active » suppose, malgré ses ambiguï tés, que les droits des citoyens deviennent plus « concrets » et soient renforcés.

1. L'origine : la « nouvelle citoyenneté »

Le début du premier septennat de François Mitterrand voit l'inscription sur l'agenda politique de la question de la citoyenneté. Cette apparition fait suite à des débats importants sur la nécessité et les modalités d'un renouvellement des rapports entre l'État et les citoyens ; mais les traductions concrètes de ces projets resteront en deçà des hypothèses alors formulées.

Si l'inscription sur l'agenda politique du thème de la « nouvelle citoyenneté » date de 1981, les idées qu'elle sous-tend étaient présentes bien avant cette date. La nouvelle citoyenneté, dont le premier ministre Pierre Mauroy veut « *jeter les bases* » dans sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, le 9 juillet 1981[55], reprend en effet un certain nombre de propositions du courant du « socialisme autogestionnaire ».

Les défenseurs de la « nouvelle citoyenneté » ne se trouvent ainsi pas, à l'origine, dans la gauche majoritaire[56] – parti socialiste et communiste –, mais dans des mouvements minoritaires, aux marges de la gauche[57]. Issue de la « pensée soixante-huit », l'idée autogestionnaire s'était surtout développée au milieu des années soixante-dix à travers une série d'ouvrages sur ce sujet[58] ; la revue *Esprit*[59] découvre pour sa part une filiation entre le personnalisme de ses premières années[60] et l'autogestion[61]. L'idée sera ensuite reprise par les

55. MAUROY (P.), Discours d'investiture à l'Assemblée nationale, 9 juillet 1981, *JO, Déb. parl., Ass. nat*., p. 48.
56. À l'exception de la période 1975-1976, le Parti socialiste est en effet opposé à l'autogestion. *Cf.* IFSA-Université Paris-Sud, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Cujas, 326 p., et PAOLETTI (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris 1997, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 236 p.
57. Mais aussi, en un sens, de la droite : la tendance anarcho-capitaliste est en effet, par anti-étatisme viscéral, profondément attachée au développement d'une « citoyenneté active » permettant aux individus de reprendre la plus grande part possible du pouvoir que l'État leur a confisqué.
58. ROSANVALLON (P.), *L'âge de l'autogestion*, Paris 1976, Seuil ; ROSANVALLON (P.), VIVERET (P.), *Pour une nouvelle culture politique*, Paris 1977, Seuil. Sur ce courant, on consultera le passage qu'y consacre Pierre Rosanvallon dans son dernier ouvrage, *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard 2000, 440 p.
59. Voir notamment MULLER (G.), « De l'associationisme à la participation », *Esprit*, 1979, n° 1, p. 179-182.
60. *Cf.* par ex. MOSSÉ (R.), « La défense de la liberté de la personne et l'économie planifiée», *Esprit*, juillet 1936, et, auparavant, l'argumentaire publié dans le numéro de juin 1934 (« *nos positions* »).

partis politiques : le Parti socialiste unifié, dont elle constitue une des idées-forces, mais également un temps le Parti socialiste, notamment au moment des élections municipales de 1977[62]. Ce dernier reste toutefois divisé sur la position à adopter : l'idée autogestionnaire vise sinon à supprimer totalement la représentation du moins à « redonner le pouvoir aux citoyens », en développant notamment la gestion locale et immédiate du pouvoir ; ce faisant, elle vise également à casser, ou tout au moins à contourner, un carcan juridique jugé trop formaliste et déresponsabilisant ; or cette position s'oppose à un certain « *juridisme de gauche* »[63], pour lequel le droit, aussi imparfait soit-il, constitue toujours un rempart essentiel contre les abus du libéralisme et ne doit donc pas être trop directement attaqué[64].

La nouvelle citoyenneté sort de cette situation marginale et fait irruption sur le devant de la scène politique à partir de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Le renforcement du pouvoir des citoyens avait certes déjà fait partie des programmes politiques, de droite comme de gauche, et le nouveau président avait ainsi pu écrire, en 1972, que si «*la Révolution de 1789 a créé le libre citoyen de la République politique, les socialistes veulent créer le citoyen responsable de la politique économique* »[65] ; mais la « nouvelle citoyenneté » dont le premier ministre, Pierre Mauroy, expose le contenu[66] diffère des discours qui l'ont précédée par son caractère systématique. Elle doit en effet se développer sur trois terrains complémentaires : la création d'une *citoyenneté locale*, le développement des *droits des salariés* et la réalisation d'un *statut de l'usager* des services publics. Ce dernier volet du projet Mauroy, dont les réalisations concrètes sont au demeurant bien minces[67], sera étudié ultérieurement, mais il est, comme les deux autres éléments, révélateur d'une conception effectivement « nouvelle », faute d'être entièrement originale, de la citoyenneté.

2. Citoyenneté et critère de résidence

Le caractère concret de la nouvelle citoyenneté se manifeste tout particulièrement par la prise en compte de l'ancrage local des citoyens, prise en compte que l'on trouve bien entendu développée lors de l'émergence de la notion de citoyenneté locale, mais également au travers

---

61. Sur le mythe de l'autogestion (et sur l'origine de son irruption sur la scène politique), *Cf.* LE GOFF (J.-P.), *Mai 68. L'héritage impossible*, Paris 1998, La découverte, p. 450-452.
62. C'est même le principal thème de la campagne électorale du parti. *Cf.* Parti socialiste, *Citoyen dans sa commune, propositions municipales socialistes,* Paris 1977, Flammarion.
63. SERVOIN (F.), *Droit administratif de l'économie*, Grenoble 1997, Presses universitaires de Grenoble, p. 27.
64. S'ajoute à cette défiance un refus républicain de l'autogestion : « *Si l'on imagine que les groupes humains sont spontanément créateurs d'ordre et que la raison est immanente à toute collectivité de fait, atelier, quartier, région, etc., le pacte cesse d'être constitutif du citoyen dans son universalité. Ne peut s'établir qu'un accord occasionnel, plus ou moins forcé, entre usagers, travailleurs, habitants, etc. Ce postulat de l'harmonie spontanée des intérêts procède aujourd'hui de la même naï veté que les harmonies économiques de naguère : rigueur formelle de la loi, universalité du droit, permanence de l'institution tombent en dérision et succombent à la tyrannie du groupe quelconque. Le socialisme autogestionnaire est fondamentalement antirépublicain* ». MUGLIONI (J.), cité par DEBRAY (R.), *Que vive la République*, Paris 1988, Odile Jacob, p. 33-34.
65. MITTERRAND (F.), présentation de *Changer la vie. Programme de gouvernement du parti socialiste*, Flammarion, 1972, p. 33.
66. MAUROY (P.), Discours d'investiture à l'Assemblée nationale, 9 juillet 1981, *JO, Déb. parl., Ass. nat*., p. 48.
67. Essentiellement, le Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 « concernant les relations entre l'administration et le public », *JO,* 3 déc. 1983.

de celle de citoyenneté européenne[68]. Il s'agit de prendre en compte, dans l'un et l'autre cas, la situation concrète de l'individu aspirant à la reconnaissance de la qualité de citoyen, la conséquence de cette évolution étant une remise en cause partielle du critère de nationalité pour l'attribution de la citoyenneté.

a. Citoyenneté et ancrage local du citoyen

La notion de citoyenneté locale émerge très progressivement, au début des années 1980, du mouvement de décentralisation. Si l'article 1er de la loi du 2 mars 1982 prévoit l'adoption d'une loi sur « le développement de la participation des citoyens à la vie locale », les lois de décentralisation produisent l'effet inverse, en renforçant de fait le caractère représentatif de la démocratie locale ; « *la rhétorique autogestionnaire disparaît totalement dans le programme municipal diffusé par les socialistes en 1983* »[69]. S'ouvre alors une période d'incertitude pour la citoyenneté locale, qui hésite entre une institutionnalisation sur un mode électoral classique et un dépassement « par la base » qui ne trouve plus d'appuis politiques. La participation directe n'est plus revendiquée que par ce qu'il est convenu d'appeler le « tissu associatif », qui recouvre en réalité une curieuse alliance d'associations purement locales (notamment des associations de quartier) et n'ayant pas de but politique clairement marqué, et des militants de longue date de la « nouvelle citoyenneté » — milieu d'ailleurs lui-même très hétéroclite, regroupant des urbanistes[70], des professionnels du « social »[71] et des militants de groupuscules politiques restés attachés à la « pensée soixante-huit »[72], ces trois catégories n'étant pas séparées par des frontières rigides[73]. Ces différents groupes trouvent parfois un appui auprès de municipalités développant, sur un registre très ambigu[74], des expériences de participation non institutionnelle de leurs « citoyens », notamment par le biais des « conseils municipaux » d'étrangers ou d'enfants[75].

---

68. La reconnaissance de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie pourrait à première vue être classée dans la même démarche d'une reconnaissance de la spécificité de la résidence des citoyens. Elle ne peut pourtant être considérée comme telle, le critère de résidence étant en effet effacé, pour son attribution, au profit de celui de ce qu'on a pu qualifier de « *préférence nationale inversée* ». *Cf. infra*, p. 177.
69. DION (S.), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 1984, n° 2, p. 123.
70. Le rôle de publications semi-officielles du ministère de l'équipement, et des équipes qui les sous-tendent, comme le mensuel *Diagonal* (Direction de l'aménagement et de l'urbanisme) doit être particulièrement souligné.
71. Le rôle des fonctionnaires des services sociaux et des « sociologues » dans le développement du thème de la nouvelle citoyenneté est tout à fait remarquable. *Cf.* par ex. MADEC (A.), MURARD (N.), *Citoyenneté et politiques sociales*, Paris 1995, Flammarion, coll. Dominos, p. 65 (il s'agit d'un ouvrage militant, à l'argumentation par ailleurs souvent un peu rapide, issu d'une commande du Fonds d'action sociale et du Plan urbain).
72. *Cf.* WARIN (P.), « La ville : contractualisation de la politique et participation des habitants », in WARIN (P.), dir., *Quelle modernisation des services publics*, Paris 1997, La découverte, coll. Recherches, p. 265-284, qui paraît déplorer l'affaiblissement de ces réseaux.
73. Sur ces différents réseaux, *Cf.* HAMON (H.), ROTTMAN (P.), *Génération*, Paris 1987-1988, Seuil (surtout le 2e vol., « Les années de poudre »), et, bien qu'il soit quelque peu décousu, l'ouvrage de BOURSEILLER (C.), *Les maoïstes*, Paris 1996, Plon, 347 p.
74. Outre que la frontière entre la démocratie participative et le marketing municipal est en l'occurrence très ténue (DION (S.), *loc. cit.*), ces expériences se situent bien entendu à la marge du droit. En dehors du cas du référendum communal, la légalité des commissions extra municipales a été souvent contestée et leurs décisions annulées pour incompétence (par ex. CE, Sect., 7 octobre 1994, *Ville de Narbonne*, *EDCE* n° 46, p. 264-265).
75. FROMENT (J.-C.), « La participation des habitants à la vie locale. A propos des "conseils municipaux d'enfants" », *RFDA* 1995, p. 1092-1100.

Le projet de citoyenneté locale réapparaîtra lors de la discussion de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, en 1991-92, puis en 1995 (loi sur l'aménagement et le développement du territoire). Marion Paoletti a montré à ce propos l'évolution importante des positions des élus locaux, et notamment de leurs associations représentatives, par rapport à ce qu'ils considéraient comme une remise en cause de leurs prérogatives, voire de leur légitimité[76] : l'Association des maires de France, qui lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi sur l'administration territoriale de la République était farouchement opposée au référendum d'initiative locale, a laissé adopter en 1995, dans la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, les dispositions qu'elle avait jusqu'alors pourfendues, précisément au nom du respect de la démocratie représentative[77].

Deux éléments essentiels doivent être dégagés de la signification[78] attachée à la notion de « citoyenneté locale ». Cette citoyenneté de proximité postule d'abord la nécessité du rapprochement de la décision et des citoyens. Ne se situant pas *au premier abord* sur un terrain juridique, le développement de l'idée de citoyenneté locale signifie la promotion d'une participation immédiate des citoyens aux décisions qui concernent leur vie quotidienne. Cette approche induit une double conséquence sur la notion de citoyenneté. La priorité est mise sur la *participation* effective plus que sur l'attribution d'un *statut* formel : ses différentes implications ne peuvent être qualifiées de « citoyennes » que parce qu'elles promeuvent la participation des habitants. C'est la participation qui *fait* le citoyen, et non l'inverse (dans le sens où la citoyenneté locale serait un droit nouveau reconnu à ceux qui sont *déjà* considérés citoyens au regard de la « citoyenneté nationale »). La seconde signification de la citoyenneté locale tient à ses rapports avec le droit : contrairement à ce qui pouvait être dégagé du discours autogestionnaire des années soixante-dix, la citoyenneté locale n'est plus pensée en termes d'opposition ou de substitution par rapport à la notion classique de citoyenneté, mais comme son complément ; d'où l'émergence de l'idée de stratification, d'enrichissement successif de la notion de citoyenneté, dont la citoyenneté de proximité constitue l'un des aspects[79].

Mais l'irruption de la notion de citoyenneté locale s'inscrit également dans le cadre d'une évolution plus globale, qui tend à une « *territorialisation du droit* »[80], à une prise en considération de la diversité des situations concrètes pouvant amener à opérer une application différente de concepts généraux, notamment juridiques, à des catégories particulières de

76. *Cf.* PAOLETTI (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris 1997, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 236 p.
77. Pour une version récente de cette acceptation, *Cf.* par ex. « Le référendum communal », *Le journal des maires*, février 1997, p. 55-56.
78. À ce stade du développement, ce n'est pas la signification *juridique* de la citoyenneté locale qui est exposée ici, mais son apport à la reconstruction conceptuelle de la notion de citoyenneté.
79. L'évolution actuelle de la citoyenneté locale, due notamment à la récupération politique du thème lors de la discussion des lois de 1992 et 1995, suscite cependant quelques interrogations chez ses promoteurs initiaux, qui se montrent inquiets d'une évolution vers une opposition entre l'ancienne et la nouvelle citoyenneté : « *la citoyenneté locale, c'est la IIIe République, le radicalisme, c'est aussi le citoyen contre les pouvoirs étatiques, le défaut de civisme, la valorisation de ce qui est petit, modeste, local, au détriment d'une autonomie et d'une sublimation du politique qui n'a pas que des défauts non plus* » (WIHTOL DE WENDEN (C.), « La citoyenneté locale en chantier », *Territoires*, n° 330, septembre 1992, p. 6-9).
80. MADIOT (Y.), « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946-960.

population. Ce mouvement, qui est indéniable en ce qui concerne par exemple le principe d'égalité devant le service public[81], est plus ambigu en ce qui concerne la citoyenneté : la localisation du citoyen est totalement contradictoire avec l'idée – constitutionnelle – que le citoyen ne doit exister, dans la trilogie citoyen-souverain-nation, qu'au niveau de la nation, parce que c'est à l'expression de sa souveraineté qu'il est appelé à contribuer. Pourtant, le Conseil constitutionnel lui-même, malgré les imprécisions, voire les incohérences de sa jurisprudence, prend en considération la localisation de la citoyenneté sous deux angles au moins.

C'est en premier lieu la citoyenneté *nationale* qui est visée, à travers l'obligation faite au législateur de respecter les « *bases essentiellement démographiques* » du suffrage. Lors de sa première utilisation, en 1985, cette formulation n'avait pas suscité de réactions particulières. L'argumentation du Conseil était la suivante : le Congrès, Assemblée du territoire de Nouvelle-Calédonie, « *doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques* »[82] ; ce qui était alors en cause était la fixation d'un nombre égal de représentants pour les deux provinces du Territoire, répartition qui faisait ainsi abstraction à la fois du nombre d'électeurs et du nombre d'habitants de chacune de ces provinces. Mais le Conseil constitutionnel affirmait d'un autre côté, dans la même décision, que la représentation ne devait pas « *être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région* ». Cette dernière précision disparaît en 1986, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés[83] : le Conseil constitutionnel affirme que « *l'Assemblée Nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques* »[84], en se basant sur une interprétation des articles 2, 3 et 34 de la Constitution et sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les commentateurs de cette décision[85] ont surtout insisté, à propos de ce considérant, sur la confusion opérée par le Conseil entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, d'autant plus que le Conseil affirme, dans la même décision, que le fait que « *le législateur a entendu assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs* » n'est pas contraire à la Constitution. Mais deux éléments doivent également être soulignés. D'une part, là où les textes constitutionnels cités par la décision parlent des « citoyens », le Conseil constitutionnel semble comprendre « habitants » : il faut prendre pour base du découpage des circonscriptions « *la répartition de la population telle qu'elle résulte du dernier recensement général connu* ». D'autre part, et par voie de conséquence, une disjonction est implicitement mais nécessairement opérée entre le représentant et le citoyen : si les élus représentent la

81. Parmi une littérature abondante, *Cf.* le rapport du Conseil d'État rédigé par F.-X. STASSE, *Sur le principe d'égalité*, Rapport public du Conseil d'État, *EDCE* n° 48, Paris 1997, La documentation française.
82. Cons. Const., 8 août 1985, n° 85-196 DC, *Nouvelle-Calédonie*, *GDCC* n° 38.
83. Pour les élections européennes, le principe d'indivisibilité de la République rend obligatoire l'organisation du vote dans une seule circonscription (Cons. Const., 30 décembre 1976, n° 76-71 DC, *Rec.,* 1977, p. 15). On comprend mal comment ce principe peut être invoqué pour certains types d'élections, et se voir de fait remis en cause, tout au moins indirectement, pour les élections nationales.
84. Cons. Const., f[r]-2 juillet 1986, n° 86-208 DC, *Découpage électoral*, *Rec.,* p. 78 ; Cons. Const., 18 novembre 1986, n° 86-218 DC ; *AJDA* 1987, p. 243 et 263, note J. BOULOUIS ; *GDCC* n° 40.
85. *Cf.* surtout BOULOUIS (J.), *loc. cit*.

population et non les citoyens, il est tout à fait imaginable que, malgré l'égalité de représentation de la population, certaines circonscriptions à forte population étrangère soient dans l'absolu proportionnellement mieux représentées que d'autres — à moins, encore une fois, de considérer que le Conseil assimile les notions de citoyen et d'habitant, ce qui paraît difficile à soutenir[86].

La reconnaissance de l'ancrage local du citoyen se fait également à travers celle de l'autonomie de la démocratie locale, même si la jurisprudence du Conseil constitutionnel est ici moins claire : il semble en effet que cette jurisprudence évolue dans une direction opposée à celle de la *localisation* du droit[87].

En 1982, dans une décision que l'on retient surtout à un autre titre, le Conseil avait reconnu le caractère politique des élections locales[88]. D'une part, le régime électoral des élections locales et des élections nationales est sensiblement identique, et les mêmes règles doivent par conséquent leur être appliquées. D'autre part, et plus profondément, l'article 72 de la Constitution (les « *collectivités* s'administrent *librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ») ne doit pas être interprété comme donnant aux collectivités territoriales seulement un pouvoir administratif, mais également un véritable pouvoir politique : c'est du moins ce que reconnaissait explicitement le Conseil constitutionnel dans une décision relative au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, «*dont le rôle comme organe délibérant ne se limite pas à la simple administration de ce territoire* »[89]. L'existence d'une démocratie locale était donc reconnue, ce qui semble d'ailleurs en cohérence avec l'esprit des lois de décentralisation.

Cette autonomie semble être depuis lors contestée. Lors de l'examen de la conformité à la Constitution du traité de Maastricht, le Conseil constitutionnel a en effet infléchi sensiblement sa jurisprudence. Pour constater la non-conformité à la Constitution de l'article 8-B du Traité sur l'Union européenne, il aurait suffi que le Conseil, selon la jurisprudence de 1982, se réfère exclusivement à l'article 3 de la Constitution (égalité de suffrage, droit de vote aux réservé aux nationaux), du fait de l'identité des élections nationales et locales en tant qu'elles étaient toutes deux considérées comme suffrage politique ; or, le Conseil se réfère certes à l'article 3, mais en le combinant aux articles 24 (élection des membres du Sénat) et 72 (libre

86. Le Conseil, à propos d'un problème connexe mais distinct, refuse en revanche de prendre en compte l'origine territoriale de certains citoyens, conformément au même principe d'égalité. *Cf.* Cons. Const., 30 août 1984, n° 84-177 DC, *Rec.,* p. 66 : « *Considérant que […] cette incompatibilité qui intéresse l'exercice des droits civiques, touche certains citoyens en fonction de leur attache avec une partie déterminée du territoire de la France ; qu'elle est donc contraire à l'indivisibilité de la République consacrée par l'article 2 de la Constitution* » (élections en Nlle-Calédonie), jurisprudence confirmée en 1993 (20 juillet 1993, n° 93-321 DC, *AJDA* 1993, p. 755). Sur l'ensemble de cette question, *Cf.* la thèse de F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris-Aix 1997, Economica-Presses univ. d'Aix-Marseille.

87. Il ne s'agit pas ici d'aborder la question très classique (et résolue) de l'autonomie des autorités locales, reconnue par l'article 72 de la Constitution, mais de savoir, toujours dans le même objectif de la recherche d'une éventuelle autonomie de la citoyenneté locale, dans quelle mesure la prise en compte de la démocratie locale par le Conseil constitutionnel est susceptible d'influencer la notion de citoyenneté.

88. Cons. Const, 18 novembre 1982, n° 82-146 DC, *Quotas par sexes :* « *La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus […] ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ». Sur cette question, *cf.* MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.), *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ 2002, p. 336 et s.

89. Cons. const., 8 août 1985, n° 85-196 DC, *Nouvelle-Calédonie*, *GDCC* n° 38.

administration des Collectivités territoriales). On peut en fait donner deux interprétations complémentaires de ce qui, au premier abord, semble être un recul pour la démocratie locale. En premier lieu, on peut, comme l'ont fait bon nombre de commentateurs, voir dans cette décision l'affirmation que la démocratie locale n'est qu'une démocratie « par procuration » : le suffrage local n'est politique qu'en tant que « *la désignation des conseillers municipaux a une influence sur l'élection des sénateurs* », la jurisprudence de 1992 venant alors effacer celle de 1982. Vue sous un autre angle, cette décision peut cependant être considérée comme consacrant une démocratie locale différente de la démocratie nationale ; par conséquent, les règles de la citoyenneté locale peuvent être différentes de la citoyenneté nationale. Si la décision du 9 avril 1992 cherche à préserver les règles des élections nationales, et surtout la jonction que celles-ci opèrent entre la nationalité et les droits électoraux — la décision du 2 septembre, qui voit dans le nouvel article 88-3 de la Constitution une disposition « dérogatoire » au principe posé et maintenu par l'article 3 le confirme bien —, en considérant que « *l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel* »[90], elle réaffirme nettement le caractère politique des élections locales, aspect que confirme la rédaction de l'article 88-3 issue de la révision constitutionnelle de l'été 1992.

b. Résidence et citoyenneté européenne

En dehors de ses conséquences en matière de droit de vote aux élections locales des étrangers ayant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne, la citoyenneté européenne ne semble pas avoir de véritable point commun avec la citoyenneté locale. On ne s'attardera pas ici sur le développement du statut juridique du citoyen européen, qui ne se limite pas aux droits électoraux, mais uniquement sur les conditions de son attribution, révélatrices de la prise en compte du critère de résidence dans l'attribution de la citoyenneté. La possession de la citoyenneté européenne est certes conditionnée, ainsi que le précise l'article 17 du traité instituant la Communauté européenne, à celle de « *la nationalité d'un État-membre* » ; mais la Cour de justice a été amenée à préciser, dans le droit fil de sa jurisprudence antérieure, que l'effectivité des droits afférents à la qualité de citoyen européen est subordonnée à la résidence dans l'un des pays membres de l'Union : un citoyen européen ne peut valablement invoquer les droits que lui confère cette qualité que pour autant qu'il se trouve sur le territoire d'un pays membre autre que celui dont il est ressortissant[91].

90. Notons en marge que l'exigence de l'élection au suffrage universel pour les élections locales est une création prétorienne du conseil : l'article 72 ne parle que des « conseils élus », sans préciser les modalités de l'élections. Cela n'est pas sans poser quelques difficultés, pour l'instant purement intellectuelles, à propos de certains organes délibérants para-administratifs. Nous y reviendrons.

91. *Cf.* LÉGER (P.), Conclusions (7 novembre 2000) sur CJCE, C-192/99, *Manjit Kaur*. La requérante, de nationalité britannique, invoquait la possession de la citoyenneté européenne à l'encontre d'une décision de la Grande-Bretagne lui refusant le droit d'entrée et de séjour sur son propre territoire. L'avocat général répond à cet égard que, si le droit d'entrée et de séjour n'est pas applicable à la requérante au motif qu'il n'est susceptible de faire échec qu'aux discriminations exercées à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre que celui dont est victime celui qui en demande l'application (CJCE, 29 octobre 1998, C-230/97, *Awoyemi*, *Rec*. p. I-6781), il « *reste que l'article 8 A, paragraphe 1, du traité énonce de manière non équivoque, aux fins du présent litige au principal, le droit pour tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* », indépendamment de la liberté de circulation des travailleurs dont l'article 8 A (désormais article 18) étend le champ d'application.

Le lien entre le concept de citoyenneté européenne et le critère de résidence est double : c'est parce qu'il réside sur le territoire d'un État membre que la qualité de citoyen européen du ressortissant communautaire est effective[92] ; les droits qu'il exerce en tant que tel (liberté de circulation et de séjour, droit de vote aux élections municipales et européennes) correspondent à cette résidence. La CJCE a été amenée, dans l'une des affaires faisant référence à l'article 17 (ex-8-A) du Traité, à préciser cette double caractéristique[93]. Un ressortissant allemand s'était vu refuser que la procédure judiciaire intentée à son encontre dans la province de Bolzano (Italie) se déroule en langue allemande, alors même qu'un tel droit était reconnu aux locuteurs allemands de nationalité italienne résidant dans la même région. La Cour répond que l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité prévue par l'article 12 du Traité (ex-6) fait obstacle à ce qu'un citoyen européen soit traité d'une façon différente de celle d'un ressortissant national, spécialement dans la mesure où ce traitement différent ferait obstacle (là était la question posée par le tribunal national) à l'application de la liberté de circulation reconnue par l'article 17 (ex-8-A) indépendamment de celle des travailleurs (art. 39, ex-48). La reconnaissance de l'applicabilité du droit (liberté de circulation) découlant de la possession de la citoyenneté européenne est déduite de la résidence du citoyen sur le territoire d'un autre État-membre ; c'est cette même résidence qui permet au citoyen européen d'obtenir ce qui est la conséquence de la citoyenneté, à savoir un traitement spécifique (droit linguistique).

La notion de citoyenneté européenne met ainsi pleinement en valeur la *concrétisation* de la citoyenneté, à la fois en tant qu'elle prend en compte la situation concrète de l'individu dans les conditions d'octroi de la citoyenneté, et en tant que les droits qui en découlent sont susceptibles d'être concrètement exercés sur le territoire des États membres. « *L'effacement de la condition de nationalité* »[94] permet donc l'ancrage concret des citoyens, dont la participation aux élections européennes et municipales constitue l'aspect symbolique.

3. Citoyenneté et vie quotidienne

L'ancrage du citoyen n'est pas seulement territorial, il est aussi *social.* Le phénomène de concrétisation de la citoyenneté a donc également touché le domaine « social »[95], suivant un

92. Ce qui n'interdit aucunement, conformément à l'article 18 du Traité, qu'une vérification de la nationalité d'une personne prétendant posséder la nationalité d'un État membre soit vérifiée dans des conditions différentes de celles appliquées dans l'État dont il est ressortissant. *Cf.* CJCE, 21 septembre 1999, C-378/97, *Florus Ariël Wijsenbeek* : « *En l'état du droit communautaire applicable au moment des faits au principal, ni l'article 7 A ni l'article 8 A du traité ne s'opposaient à ce qu'un État membre oblige, sous peine de sanctions pénales, une personne, citoyen ou non de l'Union européenne, à établir sa nationalité lors de son entrée sur le territoire de cet État membre par une frontière intérieure de la Communauté, pourvu que les sanctions soient comparables à celles qui s'appliquent à des infractions nationales similaires et ne soient pas disproportionnées, créant ainsi une entrave à la libre circulation des personnes* »

93. CJCE, 24 novembre 1998, 274/96, *Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, *Rec*., p. I-7637. Les décisions CJCE, 12 mai 1998, C-85/96, *Martinez Sala* et *Freistaat Bayern*, *Rec*. p. I-2691, et CJCE, 11 avril 2000, C-356/98, *Arben Kaba* vont dans le même sens à propos de questions différentes, même si ce dernier arrêt reconnaît la possibilité de limitation au droit de séjour permanent sur le territoire, ces limitations étant envisagées par l'article 18 du Traité.

94. AUBIN (E.), « Le conseil constitutionnel face au concept de citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », *LPA*, n° 193, 28 septembre 1999.

95. C'est à dessein que le terme « social » est ici employé, compte tenu de la référence faite en tant que notion fédérative à la citoyenneté sociale, qui englobe les notions de citoyenneté dans l'entreprise et, en un certain

développement proche de celui de la citoyenneté locale ; la citoyenneté sociale a en effet été promue par les mouvements autogestionnaires, et s'est concrétisée lors des réformes mises en œuvre par le gouvernement de Pierre Mauroy. Le thème de la citoyenneté sociale apparaît au moment de la discussion des projets de loi Auroux, relatifs aux droits de salariés[96], textes constituant la base de la « citoyenneté dans l'entreprise » qui est l'un des éléments de l'ancrage juridique de la nouvelle citoyenneté. Cependant, contrairement à l'idée de citoyenneté locale ou de proximité, les promoteurs de la nouvelle citoyenneté restent plus évasifs quant au contenu précis de la citoyenneté sociale.

Au premier abord, la signification attachée par ses défenseurs à la citoyenneté sociale laisse sur un sentiment d'insatisfaction. Toute action sociale (de même que toute politique publique) semble pouvoir être qualifiée de *citoyenne*, sans que cette qualification ait une influence sur son contenu. Pourtant, cette confusion sémantique traduit un aspect particulier de la nouvelle citoyenneté : la jouissance effective de l'égalité des droits est la condition de l'exercice de la citoyenneté. Cet aspect n'est pas véritablement nouveau : l'idée républicaine de citoyenneté, comme l'a montré Pierre Rosanvallon, est en effet consubstantielle à la fois à l'idée de Nation et à celle de redistribution : le lien social qui fonde la communauté politique ne trouvant plus son fondement dans l'allégeance à un État, mais dans l'adhésion à une *idée* (le contrat de citoyenneté), l'unique manifestation concrète en même temps que le moyen du maintien de cette citoyenneté est constituée par les processus de redistribution des richesses — par la solidarité. Le citoyen n'est alors autre que l'« *actionnaire de la grande entreprise sociale* »[97] ; et plus le projet républicain (national) devient abstrait, plus grande devient la nécessité de renforcer un lien social non finalisé, mais toujours plus concret et économique. En ce sens, la citoyenneté sociale, telle que réclamée par les partisans de la nouvelle citoyenneté, est le prolongement de la conception républicaine.

La seconde signification attachée à la notion de citoyenneté sociale est différente : il s'agit d'une transposition de la conception classique de la citoyenneté aux relations de travail. La notion de citoyenneté sociale se trouve alors à l'intersection de trois éléments : *l'appartenance* à une collectivité donnée (communauté de travail), la *participation* à la vie de cette collectivité, la jouissance d'un *statut* protecteur[98]. Cette signification reste cependant très liée à la précédente : la jouissance d'une citoyenneté sociale « autonome » est un *moyen* de parvenir à la pleine citoyenneté.

---

sens, de citoyenneté administrative ou d' « environnement citoyen ». Pour un exposé de l'émergence « du social », *Cf.* DONZELOT (J.), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard 1984, 263 p.

96. Loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, *JO*, 6 août 1982, p. 2518-2520. *Cf. infra*, p. 196.

97. SIEYÈS (E.), *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 20-21 juillet 1789, in RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette 1988, coll. Pluriel, p. 600.

98. LAUTIER (B.), « Citoyenneté et politiques d'ajustement. Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine », in *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Bruxelles-Paris 1996, CELA-L'Harmattan, p. 36.

Les implications pratiques de la citoyenneté sociale sont particulièrement imprécises. Comme le souligne Yves Madiot, « *à l'inverse de la citoyenneté politique, nettement déterminée par des droits qui fixent l'appartenance d'un individu à une Communauté politique, la citoyenneté sociale n'a pas d'existence juridique clairement établie* »[99]. Pourtant, si l'on considère la théorie de la nouvelle citoyenneté dans son ensemble, les rapports existant entre citoyenneté sociale et citoyenneté politique sont particulièrement ambigus. Compte tenu des divers éléments qui la caractérisent et que l'on vient d'évoquer, la citoyenneté sociale n'est pas présentée comme une « citoyenneté par analogie » ; deux citoyennetés coexistent donc, concernant deux sphères d'activité distinctes et englobant des activités séparées des individus, interprétation qui permettrait de sauvegarder l'autonomie de chaque forme de citoyenneté. La difficulté est que « *parce qu'elle enveloppe l'individu dans ses diverses activités (éducatives, professionnelles, familiales...), la citoyenneté sociale* dépasse *la citoyenneté politique et l'englobe. Il s'est ainsi créé un lien, non juridique mais très fort, entre l'une et l'autre* »[100]. Même s'il ne faut sans doute pas raisonner ici en termes de substitution, mais de complémentarité, on pourrait dire que, face à la crise de ce qui fondait l'unité politique de la citoyenneté, la solidarité – et l'idée de citoyenneté sociale qui en découle – tend à apparaître comme un *ersatz de la citoyenneté.*

Ce dernier point soulève cependant une objection que l'on peut adresser, plus généralement, à l'extension de la citoyenneté aux domaines non politiques. La construction d'un État de citoyens s'est faite sur la différenciation des sphères privée et publique : l'homme est individu dans ses relations interindividuelles, et notamment sociales, et devient citoyen au moment où il se détache de ses intérêts pour parvenir à l'énonciation de l'intérêt général. Évoquer l'existence d'une citoyenneté sociale *complémentaire* de la citoyenneté politique suppose par conséquent que la différence entre les sphères sociale et politique s'estompent, soit que l'intérêt particulier puisse acquérir un statut identique à celui de l'intérêt général, soit que l'individu doive s'abstraire totalement de ses intérêts privés pour accéder à la qualité de « citoyen social ». Une telle dilution des frontières est, ainsi que le souligne E. W. Böckenförde, paradoxalement porteuse d'une crise de la légitimité de l'État[101] : alors même que le recours à la notion de citoyenneté sociale (et d'autres formes nouvelles de citoyenneté) a pour vocation de pallier une crise de la citoyenneté nationale (et, ce qui est connexe, de la légitimité de l'État), l'effacement de la frontière séparant État et société civile qu'elle traduit

99. MADIOT (Y.), « La citoyenneté, un concept à facettes multiples », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 16. Le doyen Madiot ajoutait cependant qu'« *elle n'en est pas moins réelle et [qu']il semble possible de la cerner à partir de trois critères : la dignité humaine, l'utilité sociale et une rémunération* ».
100. *ibid*., p. 17.
101. *Cf.* BÖCKENFÖRDE (E. W.) « La signification de la distinction entre État et société pour l'État social et démocratique contemporain », in *Le Droit, l'État et la constitution démocratique*, LGDJ-Bruylant, 2000, p. 176-202. Dans « La naissance de l'État, processus de sécularisation » (*ibid*, p. 101-118), l'ancien juge à la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe précise l'argument en se référant à la séparation entre les sphères publique et privée, le placement de la religion au sein de cette dernière enlevant du fait même la source allogène de légitimité que possédait l'État pour, précisément, déterminer lui-même cette frontière.

porte un discrédit sur l'aptitude de l'État à définir l'intérêt général – et donc sur le fondement de sa légitimité.

§ 2. Une appartenance renforcée

La modification du contenu de la citoyenneté n'affecte pas seulement son assise, mais également sa *densité.* Un discours politique s'est développé autour de l'idée de cohésion sociale : le thème de la «*fracture sociale* », très présent dans la campagne des élections présidentielles de 1995, en constitue l'illustration ; c'est ainsi que la citoyenneté a pu être présentée comme « *le fondement de la cohésion sociale* »[102]. Ce discours est cependant loin d'être dépourvu d'ambiguï tés, et semble passablement confus, voire influencé par une *mode* du « tout citoyen » porteuse d'approximations terminologiques.

De telles affirmations soulèvent un certain nombre de difficultés. La conception de la citoyenneté qu'elles traduisent semble très approximative : une confusion est de fait opérée entre la citoyenneté et le civisme ; si les rapprochements effectués entre la citoyenneté et la *cohésion sociale* ont des conséquences juridiques limitées, il en va différemment de la mise en valeur du *civisme* ; ce dernier permet l'émergence d'une figure partiellement nouvelle de la citoyenneté, articulée autour de l'idée centrale que la jouissance des droits de citoyens ne suffit pas pour conférer la qualité de citoyen à leurs titulaires, si les moyens juridiques et matériels d'exercer ces droits et, partant, de s'intégrer à la collectivité qui les leur confère, ne leur sont pas fournis. Le civisme et la cohésion sociale constituent de la sorte des *conditions d'un renforcement* de l'appartenance que manifeste la citoyenneté, avec laquelle elles entretiennent donc un lien étroit. La référence au civisme est développée lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur les *devoirs* découlant de la qualité de citoyen ou permettant l'exercice de ses droits, tandis que la cohésion sociale est mise en corrélation avec les *droits* appartenant aux citoyens.

A. L'exigence posée par l'appartenance : le civisme, élément constitutif de la citoyenneté

La référence au civisme n'est évidemment pas nouvelle, y compris dans ses rapports avec la notion de citoyenneté. La « morale laï que »[103] de la III[e] République trouve ainsi en apparence son prolongement dans les développements contemporains de « l'éducation civique ». Mais outre que le contenu du civisme lui-même a profondément évolué, son rapport avec la citoyenneté s'est trouvé modifié.

La multiplication des références au civisme[104] touche principalement, comme cela semble assez naturel, le domaine de l'éducation. L'instruction civique, réintroduite au début des

102. CHIRAC (J.), Discours devant le Conseil régional de Bretagne, Rennes, 4 décembre 1998.
103. *Cf.* MAURY (L.), *L'enseignement de la morale*, Paris 1999, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 3497 ; LOEFFEL (L.), *La question du fondement de la morale laï que sous la IIIe République (1870-1914)*, PUF, 2000, 262 p., et supra, p. 50.
104. Qui concerne de très nombreux domaines, de la lutte contre les exclusions (Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 *d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO* du 31 juillet 1998, p. 11679) au statut de la société France télévision (*Cf.* Décret n° 2001-142 du 14 février 2001 portant approbation de modifications des cahiers des missions et des charges des sociétés France 2 et France 3, *JO* du 16 février 2001, p. 2584 : Le

années 1980[105], rendue obligatoire jusqu'au baccalauréat[106] et désormais distincte des enseignements d'histoire[107] ; les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté[108] ou encore les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC)[109] ; les contrats locaux de sécurité[110] : tous ces éléments qui concernent l'accès à la citoyenneté des jeunes mettent l'accent sur la nécessité de développer chez leurs destinataires un *esprit civique*. Plus largement, le civisme concerne tous les moyens permettant d'accéder à la citoyenneté. Sont ainsi considérés comme objets de civisme, et comme pierres d'attente de la citoyenneté, voire comme éléments de la citoyenneté elle-même, l'accès égal de tous à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs[111]. Les activités concernées sont donc « civiques » en ce sens qu'elles permettent à ceux qui les exercent d'accéder à la citoyenneté.

Là se situe la difficulté d'interprétation de ces références au civisme. Ce dernier est conçu comme ce qui permet de *renforcer l'appartenance citoyenne*. Mais qu'est-ce à dire exactement ? En quoi l'exercice d'une activité sportive ou la participation à des comités d'éducation à la citoyenneté est-il susceptible d'être qualifié de « civique »[112], ou, présenté de

---

cahier des charges de France 2 comprend ainsi désormais les dispositions suivantes : « *Dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la société assure l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Elle veille également à ce que son offre de programme témoigne de la richesse et de la diversité des cultures constitutives de la société française […]. Elle contribue, à travers ses programmes et son traitement de l'information et des problèmes de société, à la lutte contre les discriminations et les exclusions de toutes sortes […]. Dans ce cadre, la société contribue à la lutte contre les discriminations et les exclusions […]. Ces programmes contribuent à la lutte contre les discriminations et s'efforcent de promouvoir les valeurs d'intégration et de civisme qui favorisent notamment l'accès des jeunes à la citoyenneté* »).

105. FABRE (R.), *Être citoyen*, Rapport spécial remis le 24 mai 1984 au Président de la République, in *12e Rapport du Médiateur au Président de la République et au Parlement,* p. 142-172. Voir aussi, dans le même rapport du Médiateur, l'intervention du ministre de l'éducation nationale, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, explicitant la réintroduction de l'éducation civique dans les programmes d'enseignement (*op. cit*., p. 179-187).
106. Parmi de très nombreuses références, *Cf.*, pour un état récent de la question, *Un lycée pour le XXIe siècle* (Charte du lycée), Document présenté au CSEN du 4 mars 1999.
107. Par exemple, Arrêté du 10 octobre 2000 modifiant l'arrêté du 17 mars 1994 modifié complétant et modifiant l'arrêté du 15 septembre 1993 relatif aux épreuves du baccalauréat général, *JO* du 21 novembre 2000, p. 18476, qui introduit dans la « *liste des enseignements de spécialité offerts au choix des candidats de la série scientifique* » un enseignement d'« *Agronomie-territoire-citoyenneté* », ce qui met d'ailleurs en valeur la relation existant désormais entre civisme, citoyenneté et protection de l'environnement (parfois dénommé « *environnement citoyen* »).
108. art. L. 421-8 du *Code de l'éducation*.
109. Circulaire n° 98-108 du 1er juillet 1998 relative à la prévention des conduites à risque et comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, *BOEN* n° 28, 9 juillet 1998.
110. Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *JO* du 30 octobre 1997 p. 15757.
111. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679, Chapitre V : Droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture, art. 140 : « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté. – La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités artistiques, culturelles et sportives, la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires ainsi que des actions de sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs. Elle passe également par le développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion. – L'État, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif. – Ils peuvent mettre en œuvre des programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles. – Au titre de leur mission de service public, les établissement culturels financés par l'État s'engagent à lutter contre les exclusions* ».
112. Rejoignant la même incohérence apparente des références au civisme, on citera comme exemple le budget de la ville de Paris pour l'année 2001 dont un chapitre est consacré au « *renforcement du droit à la citoyenneté* », comprenant des mesures aussi diverses qu'une hausse des crédits pour le logement, des

façon différente, en quoi cette activité est-elle fondamentalement différente d'une activité exercée en temps qu'individu (par opposition au citoyen) ? La réponse à cette question est d'une importance cruciale si l'on se réfère à la définition de la citoyenneté donnée au début de la III[e] République, où les droits de citoyenneté, c'est-à-dire les droits civiques, étaient considérés comme constitutifs de la citoyenneté : si un tel raisonnement est toujours valable, et pour pousser le raisonnement à son terme, les « *vacances et activités de loisirs* » visées par la loi relative à la lutte contre les exclusions constituent-elles des *droits civiques* ? Il est difficile de répondre de façon positive, et ce d'autant moins qu'une telle conception ne traduit pas véritablement la signification attribuée au civisme par les textes qui y font référence. L'analyse de ces derniers fait en effet ressortir un paradoxe : le but de la référence au civisme est de rappeler (ou d'affirmer) les devoirs inhérents à la qualité de citoyen, devoirs correspondant à l'appartenance à la communauté ; mais en pratique, l'existence de ces *devoirs* est rappelée au moyen de l'octroi de *droits* nouveaux, tout se passant comme si les obligations incombant aux citoyens étaient de fait impossible à affirmer en tant que telles[113].

On retrouve cette ambivalence dans la quasi totalité des textes faisant référence au civisme, et tout spécialement au sein de ceux s'adressant aux jeunes. Malgré leur extrême diversité, et indépendamment des textes relatifs à l'éducation civique proprement dite[114], ces textes ont un objectif commun : le respect des autres. L'*altérité*[115] est donc considérée comme constitutive de la citoyenneté chez les jeunes, sous la forme d'une ouverture *aux* autres[116] ou *sur* les autres[117] dont l'ambiguï té de la signification est bien traduite par le dispositif des

---

efforts pour l'accessibilité de la ville aux handicapés, la mise en place d'un chèque culture, la création de nouvelles crèches ou le lancement d'un conseil des résidents étrangers. *Cf. Libération*, 24 avril 2001.

113. *Cf.* LE POURHIET (A.-M.), « De la discrimination positive », *Le Débat*, n° 114, mars-avril 2001, p. 176, qui critique de façon assez virulente le paradoxe de la « lutte contre les incivilités » par l'affirmation de droits supplémentaires.

114. Dont l'évolution est elle-même révélatrice de la mutation de la citoyenneté. Le programme d'éducation civique à l'école primaire (Cycle d'approfondissements) le montre bien ; intitulé « *De l'école à la société : vers une citoyenneté responsable* », il regroupe trois parties : « *Respect de soi* » (« Sens de la vérité, de l'honnêteté, du courage – Sens de la justice – Sens de l'effort et du travail bien fait, ordonné et réfléchi ») ; « *Respect de l'autre* » (« Sens de la dignité de la personne humaine, respect de l'intégrité physique – Respect de la liberté de conscience – Respect des règles de politesse – Accueil et respect des personnes malades et handicapées ») ; « *Le devoir de responsabilité* » (« Sens du débat démocratique : écoute et respect de la parole de l'autre – Sens du travail en équipe – Sens de la responsabilité personnelle et collective face aux problèmes liés : aux droits de l'homme et aux atteintes qu'ils subissent (en particulier, discrimination et violence) ; à l'environnement et aux atteintes qu'on lui porte ; aux ressources individuelles, collectives et sociales et à leur caractère limité ; à la santé et à la protection qu'on lui doit »). On s'aperçoit bien que sont surtout visés des éléments relatifs à la « cohésion sociale » et plus encore à *l'altérité*, très nettement majoritaires, la citoyenneté «classique» ne bénéficiant que d'une référence indirecte (relative au débat démocratique, le contenu détaillé des programmes montrant d'ailleurs que ce point n'est absolument pas limité, bien au contraire, aux institutions politiques).

115. Sur ce thème, *Cf.* SCHNAPPER (D.), *La relation à l'autre : au cœur de la pensée sociologique*, Gallimard 1998, coll. nrf-essais, 562 p.

116. ALLÈGRE (C.), intervention au Sénat, Journée « Jeune sénateur », Séance du 27 mars 1999 : « *Vous donnez un exemple remarquable de ce que doit être une citoyenneté des élèves. Les initiatives du type de celle qu'a prise le Sénat - d'autres pourraient être envisagées à l'échelon des régions, des départements et des communes - sont excellentes pour faire progresser le sentiment le plus indispensable et le plus important pour la stabilité de nos sociétés modernes : le* sentiment d'appartenir à une communauté, de ne pas vivre comme des individus isolés, de respecter les autres, bref, d'être des citoyens ».

117. Parmi les trois objectifs prioritaires retenus comme critères de financement des « projets J » pour 1993, l'un consiste à « *favoriser la citoyenneté active des jeunes* », ce que la circulaire explicite ainsi : « *Les Projets J devront prioritairement viser à développer les pratiques collectives et participatives des jeunes. Cette démarche suppose : – leur implication dans l'élaboration des projets, leur engagement dans une action et leur capacité à l'évaluer ; – la prise de responsabilité individuelle et collective qui induit des droits et des devoirs ; – l'organisation collective favorisant l'échange,* l'ouverture sur les autres*, le refus des exclusions* »

Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. L'existence de ces derniers a été consacrée par l'article 143 de la loi relative à la lutte contre les exclusions[118], l'un des objectifs qui leur sont assignés consistant à « *construire le lien social nécessaire à l'apprentissage de la citoyenneté* »[119]. Leurs missions, outre des éléments difficilement susceptibles d'être rattachés à une conception classique de la citoyenneté[120], rentrent pleinement dans le schéma explicité plus haut : il s'agit essentiellement d'« *organiser la prévention des dépendances, des conduites à risque et de la violence* », autrement dit de lutter contre les « incivilités », le moyen de cette prévention étant constitué par « *la mise en place de l'éducation citoyenne dans l'école ou l'établissement en rendant l'élève responsable, autonome et acteur de prévention* », c'est-à-dire le renforcement de la place de l'élève dans la « *communauté éducative* ». La même ambiguï té se retrouve, de façon peut-être plus marquée encore, dans les *contrats locaux de sécurité*[121] : la circulaire qui les institue précise de façon limpide qu'ils « *constituent l'outil principal d'une* politique de sécurité privilégiant l'éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, *la proximité comme objectif de redéploiement de la police et de la gendarmerie et l'efficacité par un renforcement de l'action conjointe de l'ensemble des services de l'État* » ; le même texte précise ensuite les modalités de l'éducation à la citoyenneté, qui sont constituées par « *l'apprentissage de la citoyenneté et l'enseignement de la morale civique dont l'éducation nationale a principalement la charge* », mais aussi par l'attribution d'un « *livret civique* » à chaque jeune inscrit automatiquement sur les listes électorales. On le voit ainsi nettement : le civisme est ainsi un *référentiel légitimant* pour une politique publique (la lutte contre la délinquance des jeunes), disjoint – bien qu'en relation évidente –, dans ses finalités comme dans ses moyens, de l'apprentissage de la citoyenneté.

Il est dès lors possible de dégager trois caractéristiques principales du civisme, telles que les nouvelles références qui lui sont faites les dessinent. En premier lieu, le civisme se situe à l'intersection du renforcement de la cohésion de la communauté et de la recherche d'une solution au problème sécuritaire, constituant ainsi plus un objectif à atteindre[122] qu'une

---

(Circulaire (Ministère des droits des femmes) du 8 février 1993 relative à l'aide aux initiatives des jeunes, Projets J1993, *JO* du 28 mars 1993).

118. Dispositions désormais codifiées à l'art. L. 421-8 du *Code de l'éducation* : « *Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté présidé par le chef d'établissement a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion.*
Ce comité a pour mission de renforcer sur le terrain les liens entre l'établissement d'enseignement, les parents les plus en difficulté et les autres acteurs de la lutte contre l'exclusion. En liaison avec les axes du projet d'établissement, approuvés par le conseil d'administration, il contribue à des initiatives en matière de lutte contre l'échec scolaire, d'amélioration des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, de médiation sociale et culturelle et de prévention des conduites à risque et de la violence ».

119. Circulaire n° 98-108 du 1er juillet 1998 relative à la prévention des conduites à risque et au comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, *BOEN* n° 28, 9 juillet 1998.

120. « *– venir en aide aux élèves manifestant des signes inquiétants de mal être : usage de produits licites ou illicites, absentéisme, désinvestissement scolaire, repli sur soi, conduites suicidaires... ; – renforcer les liens avec les familles ; – apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion en renforçant les liens entre l'établissement, les parents les plus en difficulté et les autres partenaires concernés (comme la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions le prévoit)* » (Circulaire n° 98-108 préc.).

121. Circulaire (PM) du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *JO* du 30 octobre 1997 p. 15757.

122. Le raisonnement est ici similaire à celui qui a amené le Conseil constitutionnel à reconnaître, dans le domaine de l'usage des droits civiques, que la lutte contre l'abstention constitue un objectif légitime (le législateur peut « *légitimement rechercher les moyens de susciter une plus forte participation des citoyens aux consultations électorales* » (CC, 6 décembre 1990, n° 90-280 DC (Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux), *Rev. adm.* 1990, p. 513, note ETIEN (R.),

modalité précise de développement de la citoyenneté. Cette situation d'interface se traduit ensuite par le fait que le civisme est conçu de façon *intégrative*, dépassant très largement la communauté à laquelle il fait référence et les modalités classiques – la participation essentiellement – d'expression de cette appartenance. Le cas de l'éducation est là encore éloquent : le développement du civisme doit se faire certes au sein de la communauté éducative, mais il doit irriguer « *tous les aspects de la vie des membres* »[123] de cette communauté, non se limiter aux seuls enseignements civiques et à la participation des élèves aux instances de concertation ; cette intégration ne s'arrête en outre pas aux portes des établissements scolaires[124], et ce sont ainsi tous les éléments de la vie quotidienne, non seulement ceux qui se rapportent à leur qualité d'usagers du service éducatif, qui se trouvent concernés par le civisme[125]. De la sorte, la troisième caractéristique du civisme est d'être ainsi *dépolitisé*[126] : la dilution de toute frontière entre les activités « civiques » et celles qui ressortissent à la conduite privée, le civisme – et, partant, la citoyenneté à laquelle il est réputé permettre l'accès – ne se limite aucunement aux obligations ou aux droits relatifs à la communauté politique, mais s'ouvre à l'intégralité des secteurs de la société. Le civisme manifeste ainsi très nettement – et il s'agit là sûrement de son apport principal à l'évolution de la notion – l'impossibilité contemporaine de limiter la citoyenneté à l'exercice de droits politiques[127].

RFDC 1991, p. 129, n. L. FAVOREU, *RDP* 1991, p. 265, n. F. LUCHAIRE), les implications de « l'objectif » que constitue le civisme étant d'ailleurs assez proches de celles que permet la lutte contre l'abstention, c'est-à-dire une dérogation (constitutive d'une discrimination positive) au principe d'égal traitement des citoyens par la loi. Pour un commentaire général de cette décision, *Cf.* VERPEAUX (M.), « La loi 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux : un texte technique, des questions fondamentales », *LPA* 1991, n° 115, p. 16.

123. *Cf.* ROYAL (S.), présentation de « La mutation des collèges : un collège pour tous et pour chacun », *BOEN*, n° 23, 10 juin 1999 (www.education.gouv.fr/bo/1999/sup23/SCOB9901255X.htm), même si la précision des propos du ministre est sans doute à relativiser, si l'on prend en considération des phrases telles que celle-ci : « *La vie au collège,* ça se parle *et les CPE ont, sur ce plan, tout leur rôle à jouer, rôle que j'entends valoriser* ».

124. *Cf.* pour les lycéens « La vie lycéenne et l'apprentissage de la citoyenneté », in « Les principes qui doivent régir l'enseignement au lycée », *XXIe siècle - Le magazine du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie*, n° 4, avril 1999.

125. On retrouve cet objectif dans les Comités d'éducation à la citoyenneté évoqués plus haut, dont l'une des missions consiste à « *assurer le suivi des jeunes* dans et hors *l'école : le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté permet aux membres de la communauté éducative de prendre en charge les problèmes en concertation, de faire appel aux compétences de personnels spécialisés en interne (médecins, infirmier(e)s, assistants sociaux), ou à des relais extérieurs* » (Circulaire n° 98-108, *préc).*

126. *Cf.* HERMET (G.), *La démocratie*, Flammarion 1997, coll. Dominos : « *Le nouveau civisme traduit une recherche de valeurs authentiques [...] et se veut apolitique, comme s'il risquait de se dévoyer autrement, en oubliant bien sûr que la démocratie aussi bien que la citoyenneté dont il se réclame ne peuvent qu'être avant tout politiques* ».

127. Ce que traduit très bien, quoique parfois confusément, un récent rapport parlementaire : « *Être un citoyen est d'autant plus difficile que les capacités à acquérir sont diverses. Il ne suffit pas d'être inscrit, au moment voulu, sur une liste électorale et de déposer un bulletin de vote dans une urne, même si cet objectif est essentiel : le droit majeur de tout citoyen est le droit de vote.*
Être citoyen c'est beaucoup plus : c'est vivre dans la cité, avoir une place parmi celles des autres, savoir respecter celles des autres et faire respecter la sienne. Le premier des apprentissages est celui de la vie parmi et avec les autres, les accepter sans vouloir les diminuer et sans tolérer qu'ils vous dominent ; dès l'école maternelle, dès cette première rencontre dans une salle de jeux, le plus souvent, d'un enfant avec d'autres enfants commence l'apprentissage de la vie en groupe, l'apprentissage de voir le jouet désiré pris par un autre.
Au terme du parcours, au jour où l'on a le droit de s'inscrire sur une liste électorale, il faut être devenu citoyen conscient de sa place, de son rôle parmi les autres citoyens ayant les mêmes droits, les mêmes devoirs. Par le recours à des activités adaptées à l'âge des élèves ou des étudiants, en proposant des thèmes à contenu social, économique, culturel, sportif, mille façons sont offertes pour faire découvrir et acquérir des pratiques qui aident, peu à peu, à constituer, en réalité, des actes citoyens :

B. Les droits supposés par l'appartenance : la « cohésion sociale », vecteur de la citoyenneté

Invoquée de manière récurrente dans le discours politique[128], la cohésion sociale se trouve au cœur de bon nombre de textes juridiques, au premier rang desquels se trouve bien entendu la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions[129]. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que le « *développement et le renforcement de la cohésion sociale* » constitueraient une modalité d'accès à la citoyenneté, mais seulement de constater que les notions de citoyenneté et de cohésion sociale s'articulent désormais, du moins sur certains points. L'analyse des textes qui font conjointement référence à la cohésion sociale et à la citoyenneté fait ressortir deux caractéristiques essentielles, mais distinctes, de cette relation : développer la cohésion sociale signifie en effet à la fois renforcer chez ceux qui deviendront peut-être citoyens le sentiment d'appartenance à la communauté politique, mais aussi donner à chaque citoyen la possibilité d'exercer de façon effective les droits qu'il possède en tant que tel.

1. Renforcer la cohésion de la communauté

Le premier objectif assigné à la notion de cohésion sociale est assez proche de la définition du civisme : la cohésion qu'il s'agit de renforcer n'est pas seulement sociale, mais aussi *civique*. Indépendamment des dispositifs prévus par la loi relative à la lutte contre les exclusions, de nombreux textes font référence à la cohésion sociale dans ses rapports avec le renforcement de la communauté civique. Ainsi, le dispositif d'insertion prévu dans le cadre du revenu minimum d'insertion prévoit que l'insertion proposée a notamment pour finalité de « *permettre aux bénéficiaires […] la participation à la vie familiale et civique ainsi qu'à la vie sociale, notamment du quartier ou de la commune* »[130]. Dans le même esprit, mais concernant un domaine très différent, le ministère de la Défense présente ainsi celles de ses missions qui participent à une citoyenneté comprise de façon très lâche : « *sécurité* », « *emploi* », « *civisme* », « *mémoire* », « *justice sociale* », « *culture, sciences et sports* »,

---

- développer l'intérêt du dialogue autour d'idées contradictoires ou seulement différentes ;
- pratiquer le vote à l'intérieur des groupes de recherche, mais aussi des institutions dans lesquelles vivent les enfants ;
- développer le regard critique et d'analyse par la mise en discussion de textes, d'événements de la vie culturelle, sociale, économique et politique, à travers des auteurs de toutes les nuances.
Et ainsi se prépare un esprit critique sans que soit éliminée une culture de l'esprit de conviction » (SÉRUSCLAT (F.), *Rapport sur les techniques des apprentissages essentiels pour une bonne insertion dans la société de l'information*, Office parlementaire d'Évaluation des Choix scientifiques et technologiques (Sénat), *JO doc. parl., Sénat*, 1996/1997, Rapport n° 383).

128. Parmi d'innombrables occurrences, voir par exemple les vœux du Président de la République pour l'an 2000 : « *La France change. Elle doit le faire au rythme du monde. En étant fidèle à son génie propre, elle saura conjuguer le changement et la cohésion sociale, l'esprit d'initiative et la sécurité, la modernité et le bien vivre ensemble* » (CHIRAC (J.), *Vœux aux Français*, 31 décembre 1999).

129. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679.

130. *Code de l'action sociale et des familles*, Art. L. 262-38 : « *L'insertion proposée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et définie avec eux peut, notamment, prendre une ou plusieurs des formes suivantes : […] 3° Actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié, la participation à la vie familiale et civique ainsi qu'à la vie sociale, notamment du quartier ou de la commune, et à des activités de toute nature, notamment de loisir, de culture et de sport* » (annexe à l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000, *JO* du 23 décembre 2000).

« *environnement* »[131]. Le fil conducteur de ce discours sur le « redéploiement citoyen » de l'armée de métier est bien celui de la cohésion sociale : si l'armée incarne les vertus de la citoyenneté, ce ne peut plus être sous la forme de la conscription en tant qu'initiation à la citoyenneté[132], mais parce que ses missions contribuent à renforcer l'attachement des citoyens à la communauté politique. Une telle mission rapproche nettement la notion de cohésion sociale du civisme, au point que les deux références sont souvent difficiles à différencier lorsqu'elles servent à justifier l'entretien de la mémoire collective[133], voire certains aspects de l'éducation civique[134].

Cette proximité entre civisme et cohésion sociale est toutefois porteuse d'ambiguï tés : en particulier, la communauté à laquelle les deux notions se réfèrent demeure imprécise. On retiendra ici, à titre d'illustration de l'ambivalence des rapports existant entre citoyenneté et cohésion sociale, le cas des *Commissions départementales d'accès à la citoyenneté.* Instaurées en janvier 1999, leur existence est consacrée, à la suite des « Assises nationales de la

131. « L'apport de la défense à la citoyenneté (les armées dans la société) », *Le Ministère de la Défense au festival de la citoyenneté*, 18 au 25 mars 2000 (plaquette de présentation).

132. Le rôle d'initiation citoyenne que constituait la conscription fait parallèlement l'objet d'une relecture minimaliste. *Cf*. par ex. VINÇON (S.), L'avenir du service national, Rapport n° 349, *JO doc. parl., Sénat*, 1995-1996, n° 349 : « *il est peu pertinent d'opposer le modèle britannique de société, où la primauté de la liberté de l'individu, affirmée par l'*Habeas Corpus*, exclut l'obligation militaire en dehors des périodes exceptionnelles, au modèle français, où la participation du citoyen à la défense serait un élément indispensable de son appartenance à la communauté nationale* ». Dans le même sens, voir l'audition de Raoul GIRARDET dans le même rapport : « *Ce n'est pas à la Révolution française que l'on doit réellement l'instauration de la conscription. Il faut peut-être d'ailleurs s'attarder sur cette constatation, car, dans toute la rhétorique qui s'est développée autour du service militaire, la référence à la Révolution française est constante. […] Dès le mois de décembre 1789, le député de l'Assemblée constituante Dubois-Crancé explique qu'il est "établi par axiome qu'en France, tout citoyen doit être soldat, et tout soldat citoyen ". C'est un condisciple des philosophes... Cependant, il ne trouve guère d'échos au sein de l'Assemblée. Il réunit quelques voix minoritaires, mais l'idée est repoussée -et c'est assez intéressant et singulier- au nom de la liberté ! En fait, la première victoire de la Révolution, Valmy, a été gagnée par la vieille armée royale de l'Ancien Régime commandée par deux officiers, à laquelle sont venus s'ajouter quelques bataillons de volontaires ! Ce qui naît simplement, c'est l'idée d'une Garde nationale, recrutée dans les milieux civils, et qui fournira effectivement à l'armée un certain nombre d'éléments* »

133. « *Le devoir de mémoire et de reconnaissance en faveur des anciens combattants et victimes de guerre est un élément constitutif de la citoyenneté qui fonde toute démocratie. Il ne saurait y avoir de véritable citoyenneté sans une bonne connaissance de notre passé et sans la volonté de renforcer les liens entre générations et amener les jeunes à se sentir les héritiers de ceux qui ont combattu pour défendre la patrie pour que soient préservées la liberté et les valeurs républicaines* » (Préambule de la *Charte du Bleuet de France pour l'accueil des ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre,* Arrêté du 26 janvier 2000 portant création de la commission du label « Bleuet de France », *JO* du 10 février 2000, p. 2097).

134. La création et les travaux du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, en remplacement du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, par l'article 152 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, procède de la même démarche consistant à veiller au renforcement du lien constitutif de l'appartenance à la communauté. L'éventuelle inconstitutionnalité de cette disposition constituait cependant l'un des arguments de la saisine du Conseil constitutionnel à l'encontre de ladite loi ; les députés auteurs de la saisine suspectaient le Gouvernement de n'avoir indiqué une référence à la cohésion sociale que dans le but d'éviter une censure du Conseil constitutionnel. La référence au conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale a en effet été introduite par amendement gouvernemental après réunion de la Commission mixte paritaire, le Conseil constitutionnel n'acceptant dans ce cadre, suivant une évolution récente de sa jurisprudence, que « *les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen devant le Parlement.* » (Cons. const., 25 juin 1998, 98-402 DC, *JO* du 3 juillet 1998, p. 10147). Cf. la *Saisine du Conseil constitutionnel en date du 9 juillet 1998, présentée par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision no 98-403 DC*, *JO* du 31 juillet 1998, p. 11714. Le Conseil constitutionnel n'a cependant pas retenu l'argument, estimant que le Conseil de l'emploi n'était pas sans rapport direct avec le texte en cause.

citoyenneté » (18 mars 2000), par une circulaire du 2 mai 2000[135]. Le discours de la circulaire du 2 mai 2000 se déroule en trois temps : le Premier ministre rappelle tout d'abord que, lors des Assises de la citoyenneté, «*les échanges entre les membres du Gouvernement et ces jeunes, souvent issus de l'immigration, ont montré un engagement résolu de tous en faveur d'une citoyenneté fondée sur l'égalité des droits et des devoirs et garantissant à chacun une égale dignité. L'accès de tous, et plus particulièrement des jeunes, à une pleine citoyenneté, l'adhésion au pacte républicain et donc la lutte contre les discriminations exigent l'engagement durable de l'État et de toutes les institutions* » ; le premier objectif est donc la garantie de *l'accès à la citoyenneté des jeunes issus de l'immigration*. Puis sont évoqués les moyens de cette garantie, qui concernent exclusivement la lutte contre les discriminations, la mission essentielle de la CODAC consistant à dénoncer les comportements discriminatoires[136], ce que montre d'ailleurs parfaitement le fait qu'elles se substituent aux « *cellules départementales de coordination de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme* »[137] ; le *moyen* de l'accès à la citoyenneté est donc le rétablissement de l'égalité des chances par la lutte contre les discriminations dont sont victimes, exclusivement, les jeunes issus de l'immigration[138]. Mais l'ensemble de ce dispositif doit être replacé dans son contexte, qui en éclaire le troisième objectif : c'est à la suite de la recrudescence de la violence scolaire[139] et pour lutter contre ses développements que les Assises de la citoyenneté ont été réunies. L'*intention première* (chronologiquement sinon logiquement) du dispositif est donc la «*lutte contre les incivilités* » – c'est-à-dire la réaffirmation de devoirs –, le *moyen* affirmé est la lutte contre les discriminations – par conséquent le renouvellement de l'affirmation d'un droit, en l'occurrence le droit à l'égalité de traitement –, la relation entre ces droits et ces devoirs est créée par une notion tierce fédérative, à savoir la citoyenneté. Le rapport entre cohésion sociale et citoyenneté est donc réversible : la cohésion sociale justifie peut-être l'accès à la citoyenneté de ceux qui sont bénéficiaires des dispositifs qu'elle permet d'instaurer ; mais à l'inverse, la référence à la citoyenneté permet de créer des dispositifs de discrimination positive dont la justification pourrait, sans elle, être contestée.

2. Garantir l'exercice effectif de la citoyenneté

La seconde signification de la notion de cohésion sociale est plus spécifique, et peut-être plus importante eu égard à ses conséquences tenant à la fois à la définition de la citoyenneté et

135. Circulaire (PM), du 2 mai 2000 relative à l'accès à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations, *JO* du 16 mai 2000 p. 7328.
136. Les missions de la CODAC explicitées en annexe de la circulaire sont presque exclusivement centrées sur ce point – la seule exception étant la référence, en incise, aux opérations « ville-vie-vacances » –, notamment en promouvant la coordination entre les services préfectoraux et le parquet (point 1.1), et en améliorant « *les signalements [des discriminations] pour permettre une plus grande efficacité de la réponse judiciaire* » (point 1.3).
137. Créées par une Circulaire (PM) du 1er mars 1993.
138. La circulaire insiste à de nombreuses reprises sur ce point : « *Le préfet veille à ce que les jeunes soient toujours directement et largement représentés par des responsables d'associations œuvrant dans ces quartiers. Il importe que les participants reflètent, par leur diversité, la prise en compte réelle des questions de discrimination* », étant préalablement précisé que la composition des CODAC doit « *faire une large place aux jeunes issus de l'immigration ou membres d'associations* » (Circulaire du 2 mai 2000, *préc*.).
139. Et notamment avec l'appui du « mouvement » lycéen « Stop la violence ».

à ses rapports avec la citoyenneté administrative. L'idée sous-jacente à la notion de cohésion sociale est qu'il ne suffit pas d'avoir la qualité de citoyen pour jouir réellement des droits de citoyenneté ; encore faut-il bénéficier des conditions notamment matérielles pour pouvoir les exercer.

L'un des dispositifs centraux de la *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* est précisément organisé autour de cette idée. Le chapitre IV de la loi est consacré à « *l'exercice de la citoyenneté* »[140] ; s'il comprend des dispositions assez disparates, il vise à permettre aux catégories défavorisées de la population d'exercer effectivement des droits qu'ils ne feraient que posséder sans les mécanismes que la loi instaure. Ces dispositifs peuvent laisser perplexe : il s'agit de dispositions aussi disparates que le droit à un stage de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi sans perte du bénéfice de leur allocation pendant la durée du stage[141], la dispense du droit de timbre pour l'obtention des cartes nationales d'identité des personnes dépourvues de domicile fixe et bénéficiaires du revenu minimum d'insertion[142], la domiciliation électorale des citoyens sans domicile fixe[143], l'aide juridictionnelle pour les mêmes personnes et le droit à l'information sur la réinsertion des personnes condamnées à des peines privatives de liberté[144], tous droits qui, à l'exception de la domiciliation électorale, ont bien peu à voir avec ce que l'on considère classiquement comme des droits *civiques* ; les mêmes objectifs et les mêmes difficultés se retrouvent dans une autre disposition de la même loi, qui indique que « *l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national.* Il permet de garantir l'exercice effectif *de la citoyenneté* »[145].

---

140. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679.
141. Art. 79 : « *L'article L. 451-1 du code du travail est complété par deux alinéas ainsi rédigés : "Les demandeurs d'emploi peuvent participer aux stages visés au premier alinéa du présent article dans la limite des durées de douze et dix-huit jours par période annuelle prévues pour les salariés.*
"Les travailleurs involontairement privés d'emploi continuent de bénéficier du revenu de remplacement auquel ils ont droit pendant la durée des stages considérés". ».
142. Article 80 de la loi. Cette disposition n'a pas été supprimée, mais est sans objet depuis la suppression totale du droit de timbre pour l'obtention des cartes nationales d'identité (Décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, *JO* du 30 novembre 1999 p. 17795).
143. Article 81 : « I. - La section 1 du chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral est complétée par un article L. 15-1 ainsi rédigé :
"Art. L. 15-1. - Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé :
- dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;
- ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois."
II. - L'article L. 18 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
"Toutefois, pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale". ».
144. Respectivement, articles 82 et 83.
145. Loi n° 98-657 préc., Chapitre V : Droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture, art. 140. La loi poursuit : « *La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités artistiques, culturelles et sportives, la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires ainsi que des actions de sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs. Elle passe également par le développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion.*
L'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif.
Ils peuvent mettre en oeuvre des programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et

Il serait bien entendu possible de souligner d'opposer l'imprécision des termes, ainsi que leur faible dimension normative. Mais la convergence de *l'esprit* de ces dispositions avec les nouveaux développements du civisme, de même qu'avec la première signification rappelée ci-dessus de la notion de cohésion sociale laisse entrevoir la possibilité d'une autre interprétation. Pour *exercer* la citoyenneté politique, il est nécessaire de posséder une certaine *autonomie* de la volonté et du jugement : cette autonomie est rendue possible par la possession d'un certain nombre de droits, qui constituent un *statut protecteur* du citoyen, y compris contre lui-même. Ces droits ne sont pas à proprement parler des droits de citoyenneté, ni des droits civiques et encore moins politiques ; ils ne sont pas non plus en soi réservés aux seuls citoyens (entendus au sens constitutionnel du terme) : les étrangers n'en sont pas non plus forcément écartés. Leur possession n'entraîne pas l'acquisition de la qualité de citoyen, et la possession de cette qualité n'engendre pas forcément leur jouissance. Ces droits entretiennent cependant un rapport direct avec la citoyenneté : pour pouvoir exercer réellement la citoyenneté, c'est-à-dire pour que la citoyenneté ne soit pas seulement une qualité abstraite, il faut – c'est ce qu'explique très bien la *Loi relative à la lutte contre les exclusions* – que le citoyen possède un *statut juridique* qui le protège, qu'il soit aussi en mesure de cultiver cette *qualité* de citoyen, c'est-à-dire qu'il possède la vertu civique – d'où le retour du discours sur l'éducation à la citoyenneté et le civisme. À l'inverse, certaines catégories de population qui *ne sont pas* composées de citoyens peuvent posséder ces droits, de sorte que la frontière entre citoyen et non-citoyen devient particulièrement difficile à déterminer. Et à vrai dire, il n'y a rien de vraiment étonnant à cela, étant donné que la qualité de citoyen, si l'on se réfère aux textes révolutionnaires par exemple, ne s'acquiert que progressivement, et qu'il faut en outre être *apte* à l'exercer. On perçoit dès lors toute l'importance de ces *droits mixtes*, de cet entre-deux, que l'on pourrait en quelque sorte qualifier de *droits civiques par destination*, parce qu'ils permettent d'accéder à la citoyenneté. Rien mieux que la notion de citoyenneté administrative ne permet de traduire la position nodale de cette catégorie de droits, qui constituent tout à la fois une *garantie du citoyen* et une *propédeutique de la citoyenneté* : c'est d'abord à l'administration qu'il est demandé de contribuer au développement et à l'effectivité de ces « droits périphériques ».

SECTION 2 : PLURALISME DES APPARTENANCES ET UNICITÉ DE LA CITOYENNETÉ

Le renouvellement de la présentation de la citoyenneté permettant la prise en compte de l'ancrage concret du citoyen, il est désormais possible d'être à la fois citoyen « national » et citoyen de sa commune, d'exercer ses droits politiques au niveau national *et* d'être citoyen européen ou de Nouvelle-Calédonie. La juxtaposition de ces appartenances multiples soulève obligatoirement la question de leur conciliation : quelle est, par exemple, la conséquence sur

---

culturelles.
Au titre de leur mission de service public, les établissement culturels financés par l'Etat s'engagent à lutter contre les exclusions ».

la notion même de citoyenneté de la possibilité, désormais effective, d'être à la fois citoyen allemand ou espagnol et de jouir des droits conférés par la citoyenneté locale française, pourtant habituellement présentée comme une partie de la citoyenneté nationale ?

Poser une telle question revient d'abord à s'interroger sur la pertinence actuelle du lien classique reliant citoyenneté et nationalité (§ 1) ; au-delà, c'est l'unicité même de la notion de citoyenneté qui se trouve remise en cause (§ 2), au profit d'une conception nouvelle selon laquelle la citoyenneté peut-être elle-même plurielle.

§ 1. L'ouverture de la citoyenneté et la question de la nationalité

Le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution du 5 octobre 1958 dispose que « *sont électeurs les nationaux français des deux sexes* ». On a trop souvent tendance à concevoir la citoyenneté à travers le filtre déformant de ce seul article, qui a pour seul objectif d'indiquer que seuls les « nationaux français » peuvent exercer ce droit particulier de citoyenneté qu'est le droit de vote et d'éligibilité « *pour tout suffrage politique* »[146]. De cet article spécifique, on a déduit que la citoyenneté était indissolublement liée à la nationalité. Si la confusion de ces deux notions n'est pas une spécificité française[147], elle n'en traduit pas moins une interprétation quelque peu détournée de la lettre de la Constitution, même si elle peut s'appuyer sur les modifications constitutionnelles introduites lors de la révision occasionnée par la procédure d'adoption du traité de Maastricht, en 1992.

Cette interprétation est d'autant plus difficile à soutenir qu'elle se heurte à l'évolution de la perception des étrangers par le droit : les jurisprudences constitutionnelle et administrative, mais également les textes, ont ouvert par strates successives certains droits, tant civiques que politiques, aux étrangers. La frontière entre Français et étranger ne permet dès lors plus de déterminer avec exactitude les titulaires de la citoyenneté.

A. L'arrimage de la citoyenneté à la nationalité est contestable

La première critique qui s'adresse à la conception classique de la citoyenneté concerne donc ses *conditions d'accès*. Elle a pour fondement les « *changements de structures sociale et nationale de la population française* »[148] : la conception républicaine de la citoyenneté a été conçue à une époque (la fin du XIX^{e} siècle) où la population française était relativement homogène ; l'apport de nouveaux citoyens passait par leur assimilation, dont le préalable était pour les nouveaux citoyens la renonciation totale à leur origine, du moins dans la sphère publique, et l'adhésion au contrat républicain. Or la structure de la population ayant changé, la part des étrangers y étant plus importante, ceux-ci doivent être considérés non comme de

146. Cons. const., 18 novembre 1982, n° 82-146 DC, *Quotas par sexes*, *Rec.,* p. 66, *AJDA* 1983, p. 74, note J. BOULOUIS, *Droit social* 1983, p. 131, note D. LOCHAK. Sur les limites de la notion de suffrage politique, *Cf. infra*, p. 191.
147. Au Canada par exemple, le *Ministère de la citoyenneté* a pour attribution exclusive la politique d'immigration.
148. Sous-titre de l'ouvrage collectif dirigé par Catherine WIHTOL DE WENDEN (*La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris 1988, Edilig-Fondation Diderot, 364 p.).

futurs nationaux, mais comme des étrangers désirant conserver leurs attaches culturelles et nationales d'origine. Pour autant, cette population *étrangère* (et non *immigrée,* ce terme prêtant à confusion entre population *française* d'origine étrangère, qui bénéficie déjà de la pleine citoyenneté, et la population étrangère proprement dite) ne peut, selon les promoteurs de l'évolution de la citoyenneté, être laissée constamment à l'écart de l'exercice des droits civiques, alors même qu'elle contribue, par son travail notamment, à la vie de la nation. À ce stade de la contestation de la conception classique de la citoyenneté, c'est donc le fait que le droit de vote soit réservé aux seuls nationaux qui se trouve principalement critiqué, mais cette critique est elle-même ambiguë.

1. Le lien entre nationalité et citoyenneté en droit constitutionnel n'est pas avéré

La Constitution du 4 octobre 1958 ne s'intéresse que fort peu à la citoyenneté. L'expression n'est employée qu'une fois[149], et, si l'on excepte le Préambule, le terme de *citoyen* (toujours employé au pluriel) n'est utilisé que six fois, dans quatre articles (1er, 34, 75, 88-3), dont le dernier est d'introduction récente[150]. Or si l'on analyse exclusivement le contenu des articles concernés, force est de constater qu'il est impossible, voire tout à fait contradictoire avec la lettre du texte constitutionnel, d'opérer une jonction absolue entre les notions de nationalité et de citoyenneté : tout juste pourrait-on le supposer pour les dispositions introduites en 1992.

L'article 1er de la Constitution, qui affirme que « *La France est une République indivisible, laï que, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les* citoyens *sans distinction d'origine, de race ou de religion* »[151], peut difficilement être interprété comme réservant certains droits aux citoyens-nationaux français. Cet article est susceptible de multiples lectures : dans un premier temps, une lecture littérale pourrait laisser croire que si aucune distinction de religion, de race, et surtout d'origine ne peut être faite entre les citoyens, c'est bien parce que les étrangers ne doivent pas (ou ne peuvent pas) être distingués au regard de la loi. En réalité, comme cela a été démontré, « l'origine » s'applique à la nationalité, par référence à la notion de « nationalité d'origine » au sens du droit de la nationalité[152]. Une autre lecture, moins littérale mais aux conséquences juridiques plus importantes, est faite par les juridictions constitutionnelle et administrative. Cet article est en effet fréquemment invoqué par le Conseil constitutionnel et plus encore par le Conseil d'État, à l'appui de décisions se référant au principe d'égalité : le Conseil constitutionnel se réfère

149. Art. 77, issu de la loi constitutionnelle du 6 juillet 1998 : « *Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine […] - Les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier* ». Le terme avait disparu entre 1995 et 1998. Avant la réforme constitutionnelle du 4 août 1995, l'alinéa 2 de l'article 77 indiquait qu'« *Il n'existe qu'une citoyenneté de l'Union* ».
150. Il est dû à la réforme opérée par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.
151. Ancien alinéa 1 de l'article 2 de la Constitution, avant la réforme introduite par la loi constitutionnelle du 4 août 1995.
152. Par ex. le Titre 2 du Code de la nationalité issu de la réforme de 1973 (loi n° 73-42 du 9 janvier 1973). La notion juridique de nationalité d'origine est en quelque sorte consubstantielle à la nationalité elle-même. Sur les liens entre la citoyenneté et la nationalité d'origine, *Cf.* THOMAS (Y.), « Le droit d'origine à Rome : contribution à l'étude de la citoyenneté », *Revue critique de droit international privé*, 1995, n° 2, p. 253-290.

fréquemment à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme[153], mais il lui arrive parfois d'indiquer l'article 1er[154] ; les décisions ne font pas de distinction entre les étrangers et les nationaux ou même s'y réfèrent pour *récuser* cette distinction[155]. C'est ainsi que la jurisprudence relative au droit des étrangers, dont on connaît l'essor actuel, se fonde parfois explicitement sur cet article[156].

Il n'est en revanche désormais jamais fait référence à l'article 75 (« *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* »[157]) dans les jurisprudences récentes, mais il est malgré tout intéressant d'observer à son propos qu'il distingue explicitement la citoyenneté des droits civiques : il existe (ou peut exister) des citoyens français qui ne bénéficient pas du statut civil de droit commun. Or ce statut civil explicité à l'article 34 — on s'en tient toujours ici à la seule lettre de la Constitution — comporte « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* »[158], éléments que seule la loi peut fixer. La combinaison de ces deux articles appelle quelques remarques. L'article 75 évoque la citoyenneté non pour la définir (tel n'est pas son objet), mais pour développer ses conséquences juridiques, et notamment l'existence d'un *statut*, c'est-à-dire d'un ensemble de droits et de devoirs attachés à la qualité de citoyen. L'assimilation de la citoyenneté à la nationalité, au travers de ce texte, ne peut être soutenue sérieusement : la jurisprudence la plus constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État refuse en effet de différencier, du moins d'une façon globale, les nationaux français et les étrangers, fussent-ils en « situation irrégulière », quant à l'exercice des libertés fondamentales.

L'article 88-3, sur lequel ont été focalisés une bonne partie des débats politiques intervenus lors de la ratification par la France du traité de Maastricht signé le 7 février 1992, indique que «*sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* ». Deux séries de remarques doivent être faits à son propos. D'une part, ce n'est pas la qualité de citoyen *français* qui y est visée, mais celle de citoyen *de l'Union européenne* ; cette précision suppose qu'il existe bien, du moins

153. Pour la première fois en 1977 (Cons. const., 20 juillet 1977, n° 77-83 DC, *Rec.*, p. 39, *RDP* 1978, p. 827, n. L. FAVOREU).
154. *Cf.* par ex. Cons. const., 25 février 1982, n° 138-DC (lois de décentralisation), *Rec.*, p. 38, *GDCC*, n° 32.
155. Cons. const., n° 91-293 DC, *Rec.*, p. 77, *RFDA* 1991, p. 903, n. DUBOUIS (L.). Cette décision ne concerne pas l'article 1er de la Constitution, mais l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'interprétation qu'elle propose peut cependant être transposée à l'identique : l'article 6 ne saurait être interprété comme réservant aux seuls citoyens français l'accès aux fonctions publiques, mais a simplement « *pour objet de fonder en droit français le principe d'égal accès de* tous *aux emplois publics* ».
156. Cons. const., 2 janvier 1990, n° 89-269 DC, *R.*, p. 33, *RFDC* 1990, p. 230, n. L. FAVOREU.
157. Qui reprend l'article 82 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Les citoyens qui n'ont pas le statut civil conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ».
158. On notera d'ailleurs que l'article 34 distingue bien le service des armées (les « sujétions imposées par la Défense nationale) et les droits civiques, confirmant ainsi que l'accès aux fonctions militaires n'est pas un droit civique. *Cf. supra*, p. 88.

dans les textes juridiques, une citoyenneté européenne *distincte* de la citoyenneté française — et, par conséquent, que la citoyenneté française n'est plus *exclusive :* on peut être à la fois citoyen français et citoyen de l'Union[159]. D'autre part, à partir de la réciproque de l'affirmation précédente — on peut être citoyen de l'Union sans être citoyen français — le Constituant de 1992 a rattaché la notion de citoyenneté européenne à certains droits électoraux qui concernaient traditionnellement sa seule sa traduction électorale nationale, en octroyant à certaines catégories d'étrangers le droit de vote aux élections municipales, ce qu'est venue préciser en 1998 une loi organique[160] transposant une directive de 1994[161] et non censurée par le Conseil constitutionnel[162].

Enfin, l'article 77, inséré par la loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998, s'il rappelle à propos de la Nouvelle-Calédonie la distinction entre citoyenneté, régime électoral et statut civil, n'apporte pas de précision sur les rapports existant entre citoyenneté et nationalité. Les accords de Nouméa du 5 mai 1998 dissocient expressément, en l'état actuel du moins, les notions de citoyenneté et de nationalité, puisqu'il est prévu que «*des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi* »[163], même si cette dissociation est loin d'être dépourvue de toute ambiguï té.

Il est donc impossible de déduire des seuls textes constitutionnels que la citoyenneté est une conséquence possible de la nationalité. L'ouverture de certains droits de citoyenneté aux étrangers ou à certaines catégories d'entre eux confirme la disjonction qui s'opère progressivement entre citoyenneté et nationalité.

2. La remise en cause de l'exclusion des étrangers des droits électoraux se développe

Les discussions sur le droit de vote des étrangers constituent l'une des constantes du débat politique, au point que l'on a pu dire que « *le débat sur la citoyenneté s'est réduit, en France, à une interrogation sur l'opportunité d'accorder le droit de vote aux résidents*

159. Sur la citoyenneté européenne, *Cf. infra*, p. 201 et s.
160. Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, *JO* du 26 mai 1998, p. 8003.
161. Directive 98/80/CE du Conseil, 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.
162. CC, 20 mai 1998, n° 98-400 DC, *AJDA* 1998, p. 485, n. J.-E. SCHOETTL ; AUBIN (E.), « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple », *LPA*, 19 août 1998, n° 99, p. 3; PONTIER (J.-M.), « Le vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales », *RA* 1998, p. 510 ; GENEVOIS (B.), « Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ? », *RFDA* 1998, p. 671 ; Verdier (M.-F.), « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales, nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *RTDE*, 1999, p. 59 ; AUBIN (E.), MONJAL (P.-Y), « Radioscopie de la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 1998 relative au droit de vote actif et passif des citoyens européens résidant en France aux élections municipales », *LPA*, 12 mai 1999, n° 94, p. 11.
163. Accords sur la Nouvelle-Calédonie signés à Nouméa le 5 mai 1998, Préambule, art. 5, paragraphes 6 et 11, *J.O.* du 27 mai 1998, p. 8039.

étrangers »[164]. Avant même de constituer la quatre-vingtième des «110 propositions » du candidat François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981, l'idée d'accorder aux étrangers le droit de vote pour les élections locales avait été discutée au sein du parti socialiste, et se trouvait même dans les programmes précédents[165]. L'argumentation présentée en ce sens repose sur deux fondements différents[166].

D'un côté, l'octroi du droit de vote aux étrangers résidant en France est présenté comme *l'aboutissement* de leur insertion dans la vie quotidienne du pays dans lequel ils résident : « *est-il absolument impossible d'imaginer que l'ancienneté, la stabilité, l'apport économique, l'apport culturel aussi, l'exécution d'un certain nombre d'exigences de la société dans laquelle on vit, comme le paiement des impôts par exemple, puissent être des éléments suffisants pour considérer qu'un homme, une femme soient citoyens d'un pays dont ils n'ont pas la nationalité ?* »[167]. Il faut noter que ce premier type d'argumentation donne une place prépondérante à l'apport matériel de l'étranger à la communauté des citoyens : parce qu'il travaille et paie des impôts, ces derniers étant considérés comme un *devoir du citoyen*, l'étranger devrait se voir reconnaître les droits corrélatifs.

L'octroi du droit de vote, d'un autre côté, serait nécessaire parce qu'il constituerait le *préalable* à la constitution de l'étranger en citoyen : à partir du moment où l'étranger jouirait du droit de vote, droit civique par excellence, il serait en mesure de s'approprier les choix collectifs à l'élaboration desquels il aurait participé ; ainsi, il pourrait totalement s'intégrer à la communauté des citoyens. Selon cette interprétation, le droit de vote ne serait donc pas la *conséquence* de l'octroi légal de la qualité de citoyen, mais bien plutôt l'une des causes déterminantes de la *réalisation* de cette qualité[168]. L'octroi du droit de vote aux ressortissants étrangers est ainsi présenté comme le moyen de leur assimilation : « *reconnaître le droit de vote aux étrangers resterait un moyen de les inciter à s'intéresser à la société du pays hôte, de favoriser leur intégration, de réduire les tensions* »[169]. On remarquera que, dans cette approche, le rapport entre droits politiques et qualité de citoyen est inversé : c'est la jouissance (et non l'exercice[170]) du droit de vote qui entraîne la qualification de citoyen[171].

---

164. COSTA-LASCOUX (J.), « Étranger citoyen », *Raison présente*, n° 103, 3e trim. 1992, p. 89.
165. Voir par exemple *Changer la vie. Programme de gouvernement du parti socialiste*, Flammarion, 1972, p. 114 : « *après une certaine durée de séjour, les étrangers auront accès au droit de vote au niveau communal. Leur représentation par voie d'élection sera assurée auprès des organismes responsables des problèmes qui les concernent* ». Sur l'échiquier politique, ce sont les écologistes qui ont pris le relais du parti socialiste dans la défense de cette proposition. *Cf.* par ex. VOYNET (D.), « Qu'est-ce qu'un citoyen », in HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *Quelle démocratie, Quelle citoyenneté ?*, Paris 1995, Editions de l'Atelier, coll. « Perspectives », p. 87-111.
166. Plutôt qu'aux discours partisans proprement dits, dont les propositions ne sont pas forcément très argumentées, on se réfèrera ici aux publications militantes telles que *Territoires*, *Après-demain*, et surtout *Hommes et migrations*, ainsi qu'aux ouvrages et articles d'auteurs défendant le droit de vote des immigrés (parmi une très abondante littérature, *Cf.* par ex. les nombreux ouvrages ou articles de Catherine de Wenden, Jacqueline Costa-Lacoux ou de Danièle Loschak et, dans un registre intellectuellement beaucoup moins rigoureux, BOUAMAMA (S.), *De la galère à la citoyenneté. Les jeunes, la cité, la citoyenneté*, Paris 1993, Épi/DDB, 172 p, et BOUAMAMA (S.), CORDEIRO (A.), ROUX (M.), *La citoyenneté dans tous ses états. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, Paris 1992, L'Harmattan-CIEMI, 361 p.).
167. CONRAUD (J.-M.), « Citoyenneté et immigration », *in* COLAS (D.), *L'État de droit* (travaux de la mission sur la modernisation de l'État), Paris 1987, PUF, coll. Questions, p. 62-63.
168. En ce sens, *Cf.* par ex. COSTA-LASCOUX (J.), « Étranger citoyen », *loc. cit*.
169. PEUCHOT (É.), « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP* 1991, p. 507.
170. La participation des étrangers aux opérations électorales est en effet très irrégulière, mais reste en règle générale très faible. Pour une comparaison des expériences étrangères, *Cf.* PEUCHOT (É), *loc. cit*.

Les promoteurs de l'ouverture du droit de vote aux étrangers avancent également deux autres arguments, moins théoriques. Le premier est d'ordre matériel : qu'il s'agisse de la Grande-Bretagne, qui octroie le droit de vote aux élections locales aux ressortissants du *Commonwealth*, ou du Portugal, qui l'ouvre aux étrangers issus de la communauté lusophone, un certain nombre de pays ont effectivement offert la possibilité à des étrangers de participer à l'expression du suffrage dans les pays où ils résident[172] ; qui plus est, la Commission de la Communauté européenne, bien avant que le traité de Maastricht ne le prévoie explicitement[173], a recommandé aux États membres d'accorder le droit de vote aux élections municipales « *aux citoyens qui ne résident pas dans l'État dont ils ont la nationalité* »[174]. Le second argument est une réfutation de la « *justification officielle* » du refus du droit de vote, refus qui constitue *une* des manifestations du traitement différencié dont sont l'objet les étrangers résidant en France : « *ce n'est pas* parce que *ces populations sont irréductiblement différentes qu'elles doivent être traitées différemment par l'État, mais, au contraire,* parce que *l'État les traite différemment, en droit et en fait, que leurs différences culturelles, professionnelles et ethniques (qui ne sont souvent pas plus importantes que d'autres, intérieures à la "communauté nationale") occultent ce qui les identifie à la population dominante, et font l'objet d'une discrimination et d'une exclusion* »[175]. L'idée sous-jacente à ce type d'argumentation est donc que le refus de l'octroi du droit de vote est un *obstacle* à la pleine intégration des étrangers dans la communauté nationale.

De façon paradoxale, il semble pourtant que la revendication de l'octroi du droit de vote aux étrangers travaille contre l'objectif de l'instauration d'une « nouvelle citoyenneté » ou d'une citoyenneté « active », dont les mêmes groupes sont, le plus souvent, dans le même temps partisans ; si elle permet de mettre l'accent sur le hiatus existant entre l'évolution de la structure de la population et le maintien de la « *citoyenneté stato-nationale* »[176], la revendication du droit de vote pour les étrangers est en effet cependant contradictoire, à deux niveaux au moins.

La première ambiguï té tient au raisonnement lui-même, et à la place qu'y tient le *droit* de la citoyenneté. Le discours sur la citoyenneté des immigrés est en effet tout à la fois « *anti-juridique* » et *hyper-juridicisé :* le refus du droit de vote est contesté ; mais on réclame

---

171. *Cf.* par ex. LOCHAK (D.), *Étrangers : de quel droit ?*, Paris 1985, PUF, 256 p.
172. Le récent et rapide ouvrage du doyen Delpérée (DELPÉRÉE (F.), *La démarche citoyenne*, Bruxelles, 1998, Labor, 90 p.) est un parfait exemple du type de raisonnement consistant à présenter la législation du pays dont l'auteur est ressortissant (en l'occurrence la Belgique) comme un îlot où le refus de l'octroi du droit de vote aux étrangers constitue une anomalie au milieu de pays ayant tous (ou presque) opté pour une solution « ouverte » dans l'usage de ce droit. Du même auteur, *Cf. Les droits politiques des étrangers*, Paris 1995, PUF.
173. Et qui constitue de la sorte une brèche dans la jonction entre citoyenneté et nationalité, que les militants de l'ouverture du droit de vote aux étrangers savent exploiter : « *Profitons du coin introduit par Maastricht dans le lien étroit entre citoyenneté et nationalité, en généralisant et en universalisant la citoyenneté, et en commençant par le local* » (VOYNET (D.), « Qu'est-ce qu'un citoyen ? », in HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *Quelle démocratie, Quelle citoyenneté ?*, Paris 1995, éd. de l'Atelier, coll. « Perspectives », p. 95).
174. Recommandation datant de 1981. *Cf.* CONRAUD (J.-M.), *loc. cit*., p. 65.
175. BALIBAR (É.), « Propositions sur la citoyenneté », *in* WIHTOL DE WENDEN (C.), dir., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris 1988, Edilig-Fondation Diderot, p. 227.
176. DÉLOYE (Y.), « Les incertitudes de la citoyenneté », *Cahiers français*, n° 281, mai-juin 1997, p. 40.

l'inscription dans le droit de son ouverture. Par conséquent, loin de constituer une remise en cause du caractère électoral de la citoyenneté, le militantisme des droits des étrangers aboutit à son *renforcement*. La revendication de l'intégration des étrangers à la communauté des votants, quelle que soit l'argumentation sur laquelle elle repose, suppose en outre que l'on raisonne en termes *d'assimilation* des étrangers à la communauté des citoyens, c'est-à-dire à la nation, même si l'ordre existant entre l'intégration et le droit de vote est effectivement inversé ; mais en tout état de cause, un tel type de raisonnement écarte de fait une approche de type multiculturaliste, c'est-à-dire la reconnaissance de l'existence de l'étranger non plus seulement en termes individuels, mais également *communautaires*[177]. Force est donc de constater que si l'approche militante des droits des étrangers a bien vocation à promouvoir l'élargissement de la notion de citoyenneté, cette ouverture reste très en deçà de celle que peuvent proposer par exemple, selon leurs visées respectives, les multiculturalistes et les communautariens.

Il faut ajouter que le second raisonnement évoqué plus haut — pour lequel l'octroi du droit de vote aux étrangers est le préalable à leur insertion dans la collectivité — est également entaché d'une seconde ambiguï té. Il constitue une manifestation de ce que Henry-Pierre Jeudy qualifie de « *nominalisme contemporain* »[178] : l'idée sous-jacente à cette argumentation est en effet que la *requalification* de l'étranger en citoyen, opérée par l'attribution du droit de vote, aboutira à sa transformation effective en citoyen : la réalité se conformera à la qualification attribuée. Il est cependant permis de « *se demander à ce point si le projet d'accorder le droit de vote local aux immigrés ne provient pas d'une double désillusion sur les capacités d'intégration de la société civile comme de l'assimilation politique […]. Avec l'idée de droit de vote, c'est en fait un déficit de civilité que l'on veut combler. Ne sachant pas comment résoudre des problèmes de logement, de travail, d'aménagement de l'espace urbain, on en appelle à une forme d'intégration censée transfigurer ces difficultés* »[179] ; la revendication du droit de vote pour les étrangers constituerait en quelque sorte ainsi la (dernière) manifestation de l'échec de la conception républicaine de la citoyenneté, et non sa réactivation.

---

177. La dimension communautaire est cependant prise en compte, mais n'est pas rattachée à l'exercice du droit de vote. *Cf.* CHEVALLIER (J.), « Immigrés, citoyenneté et démocratie locale », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 76.
178. JEUDY (H.-P.), « Le nominalisme contemporain », in *Sciences sociales et démocratie*, Paris 1997, Circé, coll. Poches, p. 55-101. L'utilisation d'un vocabulaire faisant référence à la philosophie médiévale, et plus précisément à la querelle des universaux, est moins anachronique qu'il n'y pourrait paraître, dans la mesure où le citoyen comme entité abstraite est un *concept* (au sens précisément de la philosophie de la connaissance, bien plus concret que celui que lui attribuent les querelles de juristes lorsque ces derniers l'opposent à la *notion*) que la pensée politique dite moderne, dont on ne souligne jamais assez la filiation directe avec les affrontements extrêmement violents quoique philosophiques du XIIIe siècle, veut considérer comme *réel*, en tant que le citoyen concret devrait (ou est censé) coï ncider absolument avec son abstraction philosophique. Henry-Pierre Jeudy montre ainsi que l'idée moderne de citoyenneté opère une jonction paradoxale entre les deux antagonistes qu'étaient le nominalisme absolu et le réalisme absolu. Sur ce dernier point, *Cf.* DE LIBERA (A.), *La querelle des universaux de Platon à la fin du moyen âge*, Paris 1996, Seuil, 511 p.
179. ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, Gallimard, coll. nrf-Bibliothèque des histoires, p. 439.

3. Les étrangers accèdent, dans une certaine mesure, aux droits politiques

Les droits politiques, c'est-à-dire les droits de vote et d'éligibilité aux élections politiques, semblent totalement inaccessibles aux étrangers : Marceau Long souligne ainsi que « *le principe d'égalité entre Français et étrangers ne peut, par nature, jouer en matière d'exercice des droits civiques* »[180]. Cette interprétation peut se trouver renforcée du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais elle doit toutefois être tempérée.

L'adoption du traité de Maastricht a en effet été l'occasion de débattre de la possible ouverture du droit de vote aux ressortissants communautaires, dont le résultat — l'article 88-3 de la Constitution — est ambigu. La lecture de l'article lui-même ne laisse guère de doutes sur l'ouverture à certains étrangers du droit de vote aux élections locales : « *le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* ». Pourtant, c'est bien à un *renforcement* du triangle citoyenneté-nationalité-droits électoraux que le Conseil constitutionnel, dans ses décisions *Maastricht* de 1992, a de fait abouti. Si certains éléments de ces décisions peuvent être interprétés comme remettant en cause cette construction, leur signification d'ensemble est moins équivoque.

Un commentateur des plus autorisés souligne en effet que « *le Conseil Constitutionnel lie ainsi — en fait et en droit — la notion de citoyen à celle de représentant. C'est parce qu'il est appelé à élire les représentants de la nation, c'est-à-dire les souverains, que le citoyen ne peut pas ne pas être un Français, un "national" français* »[181]. On peut décomposer l'argumentation du Conseil en deux points. D'une part, le Conseil affirme que l'article 88-3 n'est qu'une *dérogation* à l'article 3 de la Constitution[182], et que, par conséquent, s'il s'avérait exact que cet article opère une disjonction entre la citoyenneté et la nationalité, elle ne changerait rien à la règle antérieurement fixée. D'autre part, avant même la révision de la Constitution et l'adoption de ce nouvel article 88-3, le Conseil avait explicitement réaffirmé, au travers du rappel du lien existant entre l'expression de la souveraineté nationale par le Sénat et la désignation des conseillers municipaux, que « *seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation des organes délibérants d'une collectivité territoriale de la République* »[183]. L'article 88-3 n'ouvre donc qu'une brèche très partielle dans le refus de l'ouverture des droits électoraux aux étrangers. Il s'agit en quelque sorte d'un régime de *tolérance*, doublement limité : les seuls étrangers concernés par cette ouverture sont les ressortissants communautaires, ce qui signifie que l'exigence de nationalité n'est pas supprimée, mais simplement *reportée* au niveau européen[184] ; même pour les ressortissants communautaires et concernant les seules élections locales, certains droits

180. LONG (M.), « Le principe d'égalité et les étrangers », *EDCE* 1996, n° 48, p. 355. Le vice-président honoraire du Conseil d'État assimile totalement dans cet article droits civiques et droits électoraux.
181. ROBERT (J.), Préface à *De la citoyenneté*, *op. cit.*, p. III.
182. Cons. const., 2 septembre 1992, n° 92-312 DC, *Maastricht-II*, *GDCC*, n° 45 (considérant n° 20).
183. Cons. const., 9 avril 1992, *Maastricht I*, *GDCC* n° 45, *Rev. adm.* 1992, n° 266, p. 126, *RFDA* 1992, p. 373, note B. GENEVOIS, *LPA*, 26 juin 1992, p. 6, note MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) , *RDP* 1993, p. 14, note D. ROUSSEAU (considérant n° 26).
184. *Cf.* LOCHAK (D.) , « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion», in *De la citoyenneté*, *op. cit.*, p. 55.

électoraux demeurent hors de portée des étrangers : les fonctions de maire, d'adjoint, et la participation à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs[185].

Quelles qu'en soient les limites, il n'en demeure pas moins que l'innovation introduite par le nouvel article 88-3 de la Constitution aboutit à une remise en cause de la jonction entre citoyenneté et nationalité *française*. De fait, certains étrangers peuvent désormais (de façon effective depuis le mois de mai 1998)[186] participer à l'exercice d'un droit politique réservé aux seuls citoyens français, même si cette possibilité est effectivement une exception. Mais cette fois, aucune voix ne s'est élevée dans la doctrine pour affirmer que les droits ainsi ouverts aux étrangers ne constituaient plus des droits de citoyenneté ; il y a donc bien des étrangers, aussi peu nombreux soient-ils, qui jouissent du seul droit auquel l'évolution de la doctrine et de la jurisprudence a *de facto* réduit la notion de citoyenneté ; et du fait même, ces étrangers peuvent, *sous ce rapport*, être considérés comme citoyens.

La citoyenneté a souvent été présentée comme une *clôture juridique*, l'extranéité constituant la frontière de son champ d'application : « *Sont des droits de l'homme les droits reconnus à toute personne, quelle que soit sa nationalité ; ce sont évidemment aussi les droits du citoyen. Au contraire, les droits du seul citoyen n'appartiennent pas aux étrangers, mais sont véritablement réservés aux personnes possédant la citoyenneté de l'État en cause* »[187]. Cette conception exclusiviste de la citoyenneté ne peut désormais plus être juridiquement soutenue, d'autant plus que les droits civiques sont, quant à eux, accordés très largement aux étrangers.

B. L'accès des étrangers aux droits civiques

Quel que soit l'état de ces discussions relatives aux droits politiques des étrangers, il est indéniable que l'ouverture des droits de citoyenneté aux étrangers touche en priorité ceux que la doctrine classique appelait « civiques », par opposition aux droits politiques liés à l'élection. Il est particulièrement intéressant d'observer le cheminement par lequel ces droits civiques, dont le principal est la participation (et par conséquent l'accès) aux fonctions publiques, sont octroyés aux étrangers : cette ouverture, non seulement constitue une remise en cause de la jonction traditionnelle entre citoyenneté et nationalité, mais encore permet de

185. Il faut à ce propos noter une évolution du vocabulaire employé, tant dans le texte de la Constitution que dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, jusqu'en 1992 (décisions Maastricht et introduction de l'article 88-3 de la Constitution), on employait l'expression « le droit de vote et l'éligibilité », ce qui marquait bien qu'il s'agissait là de deux droits politiques distincts (même s'ils étaient bien évidemment liés). À partir de 1992, l'emploi de l'expression « droit de vote et *d'*éligibilité » souligne bien que ces deux droits n'en forment plus qu'un seul ; en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir notamment la décision citée en note suivante), on peut interpréter cette évolution sémantique comme la manifestation du renforcement de « l'électoralisme » de la citoyenneté, qui tend ainsi à se trouver résumée à un seul droit, qui comprend lui-même deux subdivisions.

186. Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998, *déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/90/CE du 19 décembre 1994*, *JO*, 26 mai 1998, p. 7975 ; Cons. const., 20 mai 1998, n° 98-400 DC, *AJDA* 1998, p. 485, n. J.-E. SCHOETTL. Sur cette réforme, *Cf.* AUBIN (E.), « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ? », *LPA* 1998, n° 99, p. 3-10.

187. PAOLETTI (M.), *La participation des citoyens aux processus décisionnels locaux. Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse Science politique, Bordeaux, 1996, p. 55.

mettre à nouveau l'accent, dans la définition de la citoyenneté, sur le statut protecteur accordé à ses titulaires.

1. Les modalités du développement des droits civiques des étrangers

Les mouvements politiques de contestation de la citoyenneté républicaine, dont les argumentations ont été rappelées au chapitre précédent, et tout particulièrement ceux qui défendent les droits des étrangers, ont joué un rôle important dans l'évolution de la perception juridique de l'étranger ; leur influence est indéniable dans la prise en compte de droits de certains étrangers, notamment des immigrés en situation irrégulière, même si cette évolution juridique doit être rattachée à un mouvement plus général d'amélioration de la protection des individus face à l'État et l'administration[188]. Il faut toutefois souligner au préalable que l'ouverture des droits civiques aux étrangers n'est pas une nouveauté : opérant une lecture très souple du Code civil, la Cour de cassation a en effet, dès le début du XIX^{e} siècle, rendu les *droits civils* accessibles aux étrangers[189], alors que ces droits étaient auparavant considérés comme une *conséquence* de la possession de la qualité de citoyen.

L'ouverture de l'accès aux fonctions publiques et l'élaboration d'un statut de l'étranger s'insèrent dans une démarche quelque peu différente, au confluent de deux mouvements. D'une part, l'influence du *droit communautaire* est indéniable, mais cette influence se limite à l'ouverture des droits civiques aux ressortissants communautaires : il n'y a donc pas véritablement remise en question de la condition de nationalité, mais simple élargissement de cette condition à la liste des pays membres de l'Union européenne. D'autre part, et ce point est plus significatif, l'ouverture des droits civiques doit être rattachée à l'exercice (et non plus seulement la revendication) d'une citoyenneté active par les étrangers eux-mêmes.

L'octroi des droits civiques apparaît alors comme la *conséquence* de la jouissance (tout au moins potentielle) d'une citoyenneté concrète, c'est-à-dire d'une participation effective à la vie de la cité. Or cette citoyenneté active « *implique l'existence d'un capacité d'intervention dans l'élaboration des choix collectifs : [elle] suppose le vecteur d'une action militante, exercée notamment dans le cadre d'associations* »[190]. La reconnaissance *de facto* de la possibilité de l'implication des étrangers dans la vie collective sera réalisée par la modification de la loi sur les associations, en 1981. L'article 22 de la loi du 1er juillet 1901 disposait en effet qu'« *aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité en France, sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur* »[191]. Ces dispositions étant

188. Voir par ex. VEDEL (G.), DELVOLVÉ (P.), *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, Sirey 1991, coll. Droit public, 280 p.
189. L'art. 8 du Code civil réservait en effet (et n'a jamais été modifié) les droits civils aux Français (« *Tout Français jouira des droits civils* »), l'art. 11 ne donnant aux étrangers accès à ces droits que sous réserve d'un traitement réciproque des Français dans leur pays d'origine. Mais la Cour de Cassation a très vite estimé, en contradiction avec l'esprit de l'article éclairé par les travaux préparatoires, que ces dispositions signifiaient simplement que les étrangers jouissent en France de tous les droits civils qui ne leur sont pas explicitement refusés par des dispositions légales. *Cf. supra*, p. 36.
190. CHEVALLIER (J.), « Immigrés, citoyenneté et démocratie locale », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 75.
191. L'article 26 ajoutait : « *Sont réputées associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler, les groupements présentant les caractéristiques d'une association,*

supprimées[192] à la fin de l'année 1981, les étrangers jouissent désormais de la liberté d'association au même titre que les citoyens français.

Il ne s'agit pas ici de dire que l'ouverture de la liberté d'association aux étrangers constitue l'octroi d'un droit civique : cette liberté n'a jamais été considérée comme telle par la doctrine, à quelques exceptions près[193]. En revanche, la constitution d'associations d'étrangers ou impliquant une proportion importante d'étrangers leur a permis de revendiquer l'égalité de traitement avec les citoyens français, ainsi que de participer concrètement et quotidiennement à la vie de la cité[194]. L'octroi de droits civiques tels que l'accès aux fonctions publiques apparaît dès lors comme le prolongement et la reconnaissance d'une « citoyenneté » qui, pour n'être pas électorale, n'en est pas moins effective.

2. Le contenu des droits civiques des étrangers

Si l'accès aux fonctions publiques constitue bien le principal droit civique en voie d'ouverture aux étrangers ou à certaines catégories d'entre eux, le renforcement du statut juridique des étrangers par l'octroi à ces derniers d'une grande partie des droits réservés autrefois aux seuls citoyens français, remet en cause la pertinence de la jonction opérée entre nationalité et citoyenneté.

a. L'accès aux fonctions publiques

L'exercice de fonctions publiques était, pour la doctrine classique, *le* droit civique par excellence, en ce qu'il fait participer directement ceux qui les accomplissent au pouvoir ; la citoyenneté étant liée à la nationalité, il était dès lors tout à fait logique que les étrangers ne puissent accéder à ces fonctions : « *L'aptitude à être fonctionnaire constitue un droit civique dont l'étranger n'a pas la jouissance* »[195]. Toutefois, cette position originelle d'une inaptitude radicale de l'étranger à l'accès aux fonctions publiques doit être nuancée, et elle se trouve remise en question de façon très importante sous l'influence du droit communautaire[196].

Il faut en effet se garder d'une interprétation trop hâtive. Comme on l'a souligné plus haut, dès le XIX^e^ siècle, une partie de la doctrine opère une distinction à l'intérieur des fonctions publiques, entre les fonctions d'autorité et les fonctions d'exécution ou de gestion, l'exigence de citoyenneté se rapportant seulement aux premières. L'analyse que tenait la doctrine était la suivante : certaines fonctions sont ou doivent être raisonnablement ouvertes à des non-citoyens (il s'agissait pour l'essentiel des femmes) ; or la qualité de citoyen est

---

qui ont leur siège à l'étranger, ou qui, ayant leur siège en France, sont dirigés en fait par des étrangers, ou bien ont soit des administrateurs étrangers, soit un quart au moins de membres étrangers ». Ces dispositions, placées sous le titre IV de la loi de 1901 (« Des associations étrangères »), résultaient du Décret-loi du 12 avril 1939.

192. Par l'article 2 de la loi n° 81-909 du 5 octobre 1981.
193. BATBIE (A.), *Précis du cours de Droit public et administratif*, 2e éd., Paris 1864, Cotillon, p. 53-80 (*Cf. supra*, p. 35).
194. Sur ce point, *Cf.* CHEVALLIER (J.), *op*. et *loc. cit.*
195. BÉQUET (L.), *Répertoire du Droit administratif*, Paris 1885, Dupont, V° *Fonctionnaires publics*, n° 101. *Cf. supra*, p. 39.
196. Pour une vue d'ensemble, *Cf*. CHAPUS (R.), « Nationalité et exercice de fonctions publiques », in *Service public et libertés, Mélanges Charlier*, Émile Paul éd., 1981, p. 19 et s.

exigée, notamment, au travers de la notion de droits civiques, par le code pénal, pour l'exercice de ces fonctions ; si ces fonctions sont effectivement exercées par des individus que l'on ne peut considérer comme citoyens, c'est donc qu'elles *ne sont pas* des fonctions publiques[197]. Cette distinction se retrouve dans le droit contemporain, tant à propos des non-titulaires qu'en ce qui concerne les fonctionnaires proprement dits.

Les fonctions d'agent non titulaire ont été rendues accessibles aux étrangers tant par la jurisprudence que par la législation. C'est un avis du Conseil d'État[198], en 1973, qui a le premier ouvert cette possibilité, position confirmée deux ans plus tard au contentieux[199]. Parallèlement, un certain nombre de textes réglementaires ont ouvert les fonctions d'agent non titulaire aux étrangers[200]. L'argumentation de la Haute assemblée consistait à affirmer que « *sans préjudice de l'application des dispositions réglementant l'emploi des étrangers aucune disposition législative actuellement en vigueur ni aucun principe du droit français n'interdisent de façon générale de recruter un étranger comme agent de l'État en qualité de contractuel ou d'auxiliaire* »[201]. Ce raisonnement, qui sera repris par la suite, est contestable à plusieurs titres.

Le Conseil d'État fonde ses décisions et avis sur l'interprétation combinée des articles 16 (exigence de nationalité française) et 1er (l'ordonnance s'applique aux seuls emplois permanents de personnes titularisées) de l'ordonnance du 4 février 1959, ce qui est contestable non seulement au regard d'une conception organique de la fonction publique[202], mais surtout parce qu'un tel fondement suppose la « normalisation » des fonctions publiques : l'exigence de nationalité n'est plus une conséquence de la *nature civique* des fonctions exercées, mais la seule résultante d'une disposition législative particulière. Bien que contestable à d'autres titres, le raisonnement de la doctrine classique était cependant plus logique : l'exclusion des étrangers des fonctions publiques était fondée non sur la *nationalité* en tant que telle, mais bien sur les *droits civiques* (par le biais de l'article 34 du Code pénal), les étrangers ne pouvant jouir des droits civiques *français*. Or l'exigence de la jouissance des droits civiques, maintenue pour les titulaires par le 2° de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983, a été étendue aux non-titulaires par la jurisprudence, en vertu d'un «*principe général de valeur législative* »[203] ; mais cette extension est elle-même déconnectée de la citoyenneté française, puisque la jouissance des droits civiques s'apprécie par rapport à l'État dont les candidats aux fonctions sont ressortissants. Il est donc possible d'affirmer que, pour le Conseil d'État (mais également pour le législateur), les fonctions de non-titulaires ne constituent plus des droits de citoyenneté.

197. On notera d'ailleurs que c'est le même raisonnement qui est tenu, de façon certes plus dissimulée, à propos de l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires, tant par la Cour de justice des communautés que par le législateur.
198. CE, 17 mai 1973, avis n° 310 715, *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris 1997, Dalloz, n° 10, note B. STIRN.
199. CE, 20 janvier 1975, *Élection des représentants du personnel au conseil d'administration du CES François-Mauriac à Louvres*, *Rec.*, p. 40 ; CE, 12 mai 1978, *Élection des membres étudiants du conseil d'administration du CROUS de Nancy-Metz*, *RDP* 1978, p. 1148.
200. Pour la fonction publique de l'État, *Cf.* l'art. 3 du décret du 17 janvier 1986.
201. CE, 17 mai 1973, avis *préc*.
202. CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 2, Paris 1997, 10e éd., Montchrestien, n° 165, p. 135.
203. CE, 13 novembre 1987, *Mekies*, *Rec.*, p. 803, *RFDA* 1988, p. 802, concl. ROBINEAU (Y.).

On tentera cependant une autre analyse : matériellement, les fonctions publiques exercées par des non-titulaires n'ont pas été si radicalement modifiées depuis le XIX[e] siècle que leur nature même en ait été transformée : elles font toujours participer, *directement ou indirectement*, ceux qui les détiennent à l'exercice, également direct ou indirect, du pouvoir. Il n'y a donc aucune raison de penser que ces fonctions ne constituent plus *matériellement* un élément de la citoyenneté[204] ; simplement, cet élément est désormais ouvert à des étrangers : la citoyenneté continuant par ailleurs à être juridiquement définie par ses conséquences, c'est-à-dire par les droits civiques, est-il dès lors véritablement inconcevable d'affirmer que les étrangers, ayant acquis ce *droit civique français* que constitue l'accès aux fonctions publiques, sont du fait même considérés comme *citoyens partiels* ?

Concernant les fonctionnaires titulaires, l'ouverture est plus récente et la situation plus claire. Le statut de 1983, reprenant d'ailleurs les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959, paraît en effet interdire toute introduction d'étrangers dans la fonction publique. L'article 5 de la loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise que « *Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire : 1° s'il ne possède la nationalité française* »[205]. Si une évolution décisive est intervenue en 1991, il faut noter que des textes particuliers avaient déjà ouvert certaines catégories d'emplois de fonctionnaires aux étrangers, sans distinction selon leur pays d'origine[206]. Sous l'influence de la jurisprudence communautaire, qui, en reprenant d'ailleurs les distinctions de la doctrine classique, ne retient comme réservées aux nationaux de chaque État membre que les seules fonctions correspondant à des « activités spécifiques » de l'administration[207], le législateur français a ajouté à la loi de 1983 un article 5-bis, ainsi formulé : « *Les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne, autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques* »[208]. De nombreux textes d'application sont venus

204. Faut-il rappeler que la frontière entre les fonctions publiques réservées aux citoyens et celles pour lesquelles aucune exigence de cette sorte n'était réclamée ne passait pas, pour la doctrine classique, entre les emplois de titulaires et ceux de non-titulaires, mais bien, suivant une conception *matérielle*, à l'intérieur de chaque type de fonctions, entre les activités faisant participer ceux qui les exercent à la puissance publique, et les fonctions ne manifestant pas directement l'action de l'administration ?

205. Les alinéas suivants ajoutent : « *2° S'il ne jouit pas de ses droits civiques ; […] 4° S'il ne se trouve en position régulière au regard du Code du service national […]* ».

206. Les fonctions de professeurs et maîtres de conférences des universités entrent notamment dans cette catégorie (art. 56 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 *sur l'enseignement supérieur*).

207. CJCE, 17 décembre 1980, *Royaume de Belgique*, *AJDA* 1981, p. 137, note J. BOULOUIS. L'objectif de ce paragraphe n'étant pas de développer l'évolution, au demeurant fort connue, du droit de la fonction publique, on n'entrera pas plus avant dans l'explicitation de la jurisprudence de la CJCE, ni dans les discussions relatives à la pertinence de l'interprétation que celle-ci effectue de l'article 48§4 du traité de Rome (exclusion des «emplois dans l'administration publique » du principe de libre circulation des travailleurs).

208. Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991. La suite de l'article précise les conditions requises, qui sont une transposition des conditions applicables aux nationaux français : « *Ils ne peuvent avoir la qualité de fonctionnaire : 1° S'ils ne jouissent de leurs droits civiques dans l'État dont ils sont ressortissants ; 2° S'ils ont subi une condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions ; 3° S'ils ne se trouvent en position régulière au regard des obligations de service national de l'État dont ils sont ressortissants […]* ». L'art. 26 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 élargit cette possibilité aux ressortissants de la principauté

expliciter cette ouverture[209] : on estimait ainsi, en 1996, que « *80% des effectifs de la Fonction publique de l'État et 70% de l'ensemble de la fonction publique sont aujourd'hui ouverts aux ressortissants de l'Union européenne* »[210] ; aucun secteur de l'activité administrative n'est *a priori* réservé aux seuls citoyens français, qu'il s'agisse par exemple des fonctions militaires ou des magistratures[211], l'appréciation de l'exigence de nationalité se faisant à partir d'un examen de la nature précise des fonctions en cause[212].

L'ouverture aux étrangers du droit civique que constitue l'exercice des fonctions publiques est donc devenue une réalité, même si l'argumentation des juridictions laisse un sentiment d'insatisfaction. D'une part, concernant les emplois de titulaires, la condition de nationalité n'est pas véritablement remise en cause mais simplement élargie : certaines catégories très limitatives d'étrangers se voient reconnaître, en vertu d'un texte particulier, la possibilité d'accéder aux emplois de titulaires, possibilité qui reste donc du registre de *l'exception* — même si, comme le note É. Picard, le jeu des exceptions brouille quelque peu le raisonnement tenu[213]. D'autre part, en ce qui concerne les fonctions effectivement ouvertes aux étrangers, sans distinction quant à leur origine, il est évident que cette ouverture entraîne pour les juridictions constitutionnelles et administratives leur *déclassement :* reproduisant strictement le même type de raisonnement que celui tenu au XIX^{e} siècle en ce qui concernait les femmes, ou les rares fonctions ouvertes aux étrangers, c'est encore une conception *formelle* de la citoyenneté qui prévaut. Mais cette approche touche là ses limites : qui pourrait sérieusement prétendre que lorsque l'exercice des fonctions publiques était considéré comme un droit civique, la doctrine avait à l'esprit les seuls 10 % — et sans doute moins encore — qui demeurent actuellement réservés aux citoyens français ?[214] Dans ces conditions, il faut effectivement choisir : ou bien la définition de la citoyenneté a fondamentalement changé depuis un siècle, pour ne plus être caractérisée que par les seuls droits électoraux ; ou bien il faut reconnaître que les étrangers (tous ou certains d'entre eux seulement) ont accès à des droits de citoyenneté et, du fait même, compte tenu du maintien de la définition

---

d'Andorre, et l'article 47 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, modifiant le premier alinéa de l'article 5-bis de la loi de 1983, aux ressortissants des « *États membres de la Communauté européenne ou de tout autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* ». La loi de 1991 a fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel : Cons. const., n° 91-293 DC, *Rec.*, p. 77, *RFDA* 1991, p. 903, n. DUBOUIS (L.).

209. Pour des exemples récents : D. 97-838 du 8 septembre 1997, *JO*, 13 septembre 1997 (fonction publique hospitalière) ; D. 94-163 du 16 février 1994, modifié par l'art. 31 du D. 98-68 du 2 février 1998, *JO* du 6 février 1998 (fonction publique territoriale).

210. Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État, mars 1995-mars 1996*, Paris 1996, La documentation française, p. 80.

211. Cons. const., 5 mai 1998, n° 98-399 DC, *JO* du 12 mai 1998, p. 7092 ; *RFDA* 1998, p. 624, note PICARD (É.), *AJDA* 1998, p. 489, note J.-E. SCHOETTL : « *En principe, ne sauraient être conférées à des personnes de nationalité étrangère […] des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale ; que tel est le cas, en particulier, des fonctions juridictionnelles, les juridictions nationales, tant judiciaires qu'administratives, statuant "au nom du peuple français" ; qu'il peut, toutefois, être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale* ».

212. Par ex. CE, 9 février 1993, Avis n° 353 718, *EDCE* n° 45, p. 393 : les emplois d'agents comptables ou d'agents de direction des organismes de sécurité sociale peuvent être réservés aux seuls nationaux.

213. *RFDA* 1998, p. 624 (note sur Cons. const., 5 mai 1998, *préc.*).

214. Sur tous ces points, voir les remarques du Pr Koubi (KOUBI (G.), « Réflexions sur la qualité de fonctionnaire-citoyen », *LPA* 29 juillet 1988, p. 2 ; KOUBI (G.), « Fonctionnaire-citoyen ou citoyen-fonctionnaire : entre service public et puissance publique », in *De la citoyenneté*, *op. cit.*, p. 135-145).

conséquentialiste de la citoyenneté, doivent être considérés comme *citoyens*, au moins partiellement[215].

b. L'accès des étrangers à la protection réservée aux citoyens français

La jonction entre la nationalité et la citoyenneté se trouve ensuite contestée du fait de l'extension des droits reconnus aux étrangers, essentiellement du fait de conventions internationales et de la jurisprudence. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que les droits ainsi reconnus aux étrangers sont des droits civiques mais de constater que « *la citoyenneté nationale n'est déjà plus ce statut compact garantissant au "national" qu'il n'est soumis qu'à son gouvernement et que ses droits lui sont réservés et déniés aux autres* »[216] : par conséquent, la place de la nationalité dans la délimitation de la citoyenneté se trouve toujours plus contestée.

La prise en compte des droits des étrangers est tout d'abord évidente si l'on observe le développement considérable du contentieux des étrangers : devant les seules juridictions administratives, qui ne sont pourtant *a priori* pas les premières à être concernées par un domaine — la protection des libertés fondamentales — réservé pour l'essentiel au juge judiciaire, les affaires concernant les droits des étrangers étaient le second poste des affaires en instance devant le Conseil d'État en 1995, derrière les affaires de fiscalité et le premier en nombre d'affaires jugées ; et en 1996, le contentieux des étrangers devient le premier contentieux traité et en instance[217] ; or le traitement par le juge administratif du droit des étrangers, outre qu'il constitue une source importante de l'enrichissement des règles du contentieux administratif (notamment en ce qui concerne les droits de la défense et le « droit au recours »)[218], a permis de préciser, voire de développer certains principes généraux et libertés fondamentales dont l'application ne concerne pas seulement les étrangers mais également les citoyens français.

Une observation superficielle de la jurisprudence constitutionnelle peut cependant laisser supposer la persistance de la séparation rigide de l'étranger et du national, du moins quant aux droits de citoyenneté. C'est ainsi qu'une décision du 13 août 1993 indique très clairement qu'« *aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; […] que le législateur peut ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne ; que dans ce cadre juridique, les étrangers se trouvent placés dans une*

215. On reprend là le raisonnement, toujours employé, que tenait la doctrine (notamment Maurice Hauriou) à propos des femmes.
216. LECA (J.), « La citoyenneté en question », in TAGUIEFF (P.-A.), dir., *Face au racisme*, Tome 2 : *Analyses, hypothèses, perspectives*, p. 336.
217. 1727 affaires enregistrées en 1995, 1106 en 1996 (contre respectivement 1876 et 1099 pour le contentieux de la fiscalité) ; 844 affaires jugées en 1995, 1254 en 1996 (et respectivement 568 et 559 pour la fiscalité). Conseil d'État, Rapport public 1996, *EDCE* n° 48, 1997, p. 144.
218. Mais également la nature du contrôle opéré par le juge sur les opérations de police administrative (CE, ass., 19 avril 1991, *Belgacem, R.*, p. 151 et 162, concl. ABRAHAM (R.), *RA* 1991, p. 329, note RUIZ-FABRI (H.) : contrôle de proportionnalité). Au delà du constat du volume des affaires traitées, il faut remarquer que le simple fait que ces affaires existent est déjà la manifestation que les étrangers jouissent d'un droit considéré par une partie de la doctrine comme un droit civique : le droit de recours (qui dérive, pour la doctrine libérale, du droit de pétition, seul droit civique à proprement parler. *Cf. supra* p. 45).

situation différente de celle des nationaux »[219]. La distinction des étrangers et des nationaux-citoyens semble donc toujours pertinente. Les conséquences de cette distinction la relativisent cependant quelque peu : si elle justifie l'existence d'une police spéciale des étrangers et les limitations apportées à l'exercice de certains de leurs droits politiques, notamment électoraux, sa portée en matière de libertés individuelles est particulièrement limitée. Le statut des étrangers apparaît en effet toujours plus protecteur, au point que, d'une part, « *le statut des étrangers a été l'occasion, à maintes reprises, de faire progresser la reconnaissance de la liberté individuelle et de ses composantes* »[220] et d'autre part, que certaines libertés individuelles leur semblent *réservées*.

Les droits reconnus aux étrangers concernent en premier lieu les libertés fondamentales, tout particulièrement la *vie familiale*. À partir d'une interprétation du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (« *La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ») et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (« *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* »), le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont développé un statut protecteur dérivant du « *droit de mener une vie familiale normale* »[221], qui comprend lui-même plusieurs éléments. Le « *droit à la famille* »[222] suppose la reconnaissance d'un « *principe de la liberté du mariage, qui est une des composantes de la liberté individuelle* »[223] ; une fois que la famille est constituée, le principal droit reconnu est le « *droit au regroupement familial* »[224], qui peut être invoqué à l'encontre de refus d'entrée sur le territoire national opposés par l'administration[225]. Il faut d'ailleurs noter, à propos de ces développements jurisprudentiels, qu'« *à vrai dire, en l'état actuel, ce droit [de la famille], et notamment le droit au regroupement familial est réservé, de fait, aux étrangers* »[226]. Non seulement la protection dont bénéficient les étrangers n'est pas différente de celle des nationaux, mais encore son explicitation permet d'enrichir les libertés publiques reconnues à l'ensemble des « personnes » résidant en France, notamment des citoyens français.

À ces libertés reconnues depuis longtemps aux étrangers, il faut désormais ajouter un certain nombre de garanties économiques et sociales. Cette ouverture des droits sociaux doit

---

219. Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC, *Maîtrise de l'immigration*, *GDCC*, n° 46. Également, Cons. const., 25 février 1992, n° 92-307 DC, *Zones de transit*, *Rec.*, p. 48, et Cons. const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC, *JO*, 25 avril 1997, p. 6271, *RFDC* 1997, n° 31, p. 570, note LECUCQ (O.).
220. FAVOREU (L.), PHILIP (L.), Commentaire de Cons. const., 13 août 1993, *Maîtrise de l'immigration*, *GDCC*, n° 46.
221. CE, ass., 8 décembre 1978, *GISTI*, *Rec.*, p. 493, *Dr. soc.* 1979, p. 57, concl. DONDOUX (J.) ; CC, 1993, préc. On remarquera que la normalité de la vie familiale s'apprécie pour le Conseil constitutionnel dans le pays d'accueil (la France) ce qui exclut les regroupements de familles polygames, contrairement à ce qui est la position du Conseil d'État (CE, ass., 11 juillet 1980, *Min. de l'intérieur c. Mme Montcho*, *Rec.*, p. 315, *JCP* 1981, II, 19628, concl. Rougevin-Baville ; CE, 2 décembre 1992, *Yachir*, Req. n° 135 418).
222. Cons. const., 3 septembre 1986, n° 86-216 DC, *Rec.*, p. 135.
223. Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC, *Maîtrise de l'immigration*, *préc*.
224. CE, ass., 8 décembre 1978, *GISTI, préc. ;* CE, 26 septembre 1986, *GISTI*, *Rec.*, p. 219, *AJDA* 1987, p. 54, note RICHER (L.) ; Cons. const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC, *préc*.
225. Refus de titre de séjour : CE, 10 avril 1992, *Mimin* et *Marzini*, *Rec.*, p. 154 ; refus de visa : CE, 10 avril 1992, *Aykan*, *Rec.*, p. 152 ; arrêté de reconduite à la frontière : CE, ass., 19 avril 1991, *Mme Babas*, *Rec.*, p. 162, concl. ABRAHAM (R.) ; sur tous ces points, *Cf.* JULIEN-LAFERRIÈRE (F.), « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale », *D.*, 1992, I, p. 291.
226. FAVOREU (L.), PHILIP (L.), Commentaire de Cons. const., 13 août 1993, *Maîtrise de l'immigration*, *GDCC*, 9e éd., n° 46, p. 858.

être mise en rapport avec l'évolution de la définition conceptuelle de la citoyenneté, tout spécialement avec la définition proposée par T. H. Marshall : pour ce dernier en effet, la citoyenneté, en tant que statut juridique, s'est enrichie par accumulation de strates successives à partir des droits civils, puis politiques et enfin sociaux ; la reconnaissance des mêmes droits sociaux aux Français et aux étrangers signifie par conséquent, d'un point de vue *matériel*, que les étrangers accèdent là encore à l'un des éléments de la citoyenneté. Les étrangers bénéficient tout d'abord du *droit au travail*, même si ce droit n'est véritablement garanti que pour les seuls ressortissants communautaires, du fait du principe de la libre circulation des travailleurs ; en tant que travailleurs, ils bénéficient des mêmes *droits collectifs* que les Français : droit syndical, droits électoraux[227] lors des scrutins professionnels notamment. Ils bénéficient enfin de droits à la *protection sociale* (sécurité sociale et prestations d'assistance), qui leur ont été reconnus tant par le Conseil d'État[228] que par le Conseil constitutionnel[229].

Hormis quelques très rares exceptions[230], d'ailleurs considérées comme illégales et en voie de résorption[231], le statut de l'étranger et celui du national ne se distinguent donc plus désormais que par deux points : l'étranger ne bénéficie pas d'un droit absolu à l'entrée et au séjour sur le territoire national ; il ne jouit pas (ou pas systématiquement) des droits électoraux.

§ 2. Juxtaposition des appartenances et diversité de la citoyenneté

La disjonction opérée par bon nombre de dispositions législatives et constitutionnelles entre la citoyenneté et la nationalité aboutit à une très grande diversité des situations dans lesquelles sont placés les citoyens. Il est ainsi possible de bénéficier des droits de citoyen français tout en étant citoyen d'un autre pays ; inversement, un citoyen français pourra se voir refuser l'exercice de certains droits eu égard à la spécificité de la partie du territoire national sur laquelle il comptait en bénéficier.

Le renforcement de l'appartenance constitutive de la citoyenneté est ainsi productrice de bon nombre d'ambiguïtés : si la reconnaissance de l'ancrage concret du citoyen entraîne celle

227. À l'exception des élections aux Conseils des prud'hommes, qui constituent une fonction publique réservée aux citoyens français, car faisant participer les élus à l'exercice de la puissance publique.
228. CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris et Bureau d'aide sociale de Paris c. Lévy*, *Rec.*, p. 157, *RFDA* 1990, p. 575, concl. LÉVIS, *Dr. soc*. 1989, p. 767 ; n. X. PRÉTOT (à propos d'une prestation sociale facultative). Cette dernière décision invoque d'ailleurs, comme la décision du Conseil constitutionnel citée à la note suivante, le principe d'égalité (entre « attributaires » de l'allocation), alors que celui-ci est issu de l'égalité des *citoyens* devant la loi. La décision du TA de Paris (TA de Paris, 19 mars 1986, *Lévy c. Maire de Paris*, *AJDA* 1986, p. 389, n. RICHER (L.)) s'était quant à elle fondée sur l'égalité des usagers du service public, alors, comme le note Laurent Richer, que n'étaient en cause ni usagers ni service public, mais une allocation financière et des bénéficiaires.
229. Cons. const., 22 janvier 1990, n° 89-269 DC, *Rec.*, p. 33, *RFDA* 1990, p. 406, n. B. GENEVOIS. Il faut cependant préciser que ces droits ne concernent que les seuls étrangers en situation régulière (ce qui soulève quelques difficultés, notamment en matière de droits à la retraite, pour les étrangers dont la situation est *devenue* irrégulière, mais qui, lorsque leur séjour était régulier, ont versé leurs cotisations de retraite). Sur la question des droits sociaux des étrangers, *Cf*. DUPEYROUX (J.-J.), PRÉTOT (X.), « Le droit de l'étranger à la protection sociale », *Dr. soc*., 1994, n° 1, p. 69, et LOCHAK (D.), « Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ? », *Dr. soc*., 1990, p. 76.
230. L'allocation pour adultes handicapés et le minimum vieillesse.
231. Le bénéfice de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité a été étendu aux étrangers par la « Loi Chevènement » (art. 41 et 42 de la Loi n° 98-389 du 11 mai 1998 *relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, *JO* du 12 mai 1998, p. 7091).

des appartenances particulières auxquelles il peut se rattacher, une telle mutation de la citoyenneté est en elle-même porteuse d'un certain éclatement de la notion.

A. La prise en compte des appartenances particulières

La citoyenneté classique se caractérisait par son rejet de tout ancrage concret et spécifique du citoyen. Il était de la sorte impossible que les appartenances particulières, notamment culturelles, des citoyens soient prises en compte. Une telle conception ne traduit désormais plus la réalité juridique de la citoyenneté, non pas tant en raison de l'émergence de la notion de citoyenneté locale, encore embryonnaire, que du fait de la reconnaissance de citoyennetés spécifiques, *au sein de* la citoyenneté nationale française, pour certains territoires d'Outre-mer.

Le fait qu'une telle consécration se manifeste d'abord à l'égard de portions du territoire national ayant fait l'objet de colonisation n'est pas neutre ; il montre la relation directe existant, tout au moins au niveau des concepts, entre la reconnaissance en France de la légitimité de citoyennetés particulières et les développements du multiculturalisme en Amérique du Nord, dont on sait qu'ils ont été élaborés à l'origine à partir d'une réflexion sur la situation des peuples autochtones.

1. L'influence du multiculturalisme

Le multiculturalisme auquel on fait ici référence est d'abord et essentiellement le courant intellectuel se développant aux Etats-Unis et au Canada, même s'il n'est pas dénué de tout lien avec les mouvements plus politiques qui se réclament de ce nom, de part et d'autre de l'Atlantique. Ainsi délimité, le multiculturalisme est, comme le communautarisme, une déconstruction de la citoyenneté républicaine, rejetant également son caractère abstrait et réduit aux seuls droits politiques. Mais les multiculturalistes développent également une conception renouvelée de la citoyenneté, qui permettrait de prendre en compte les diversités culturelles, sans pour autant renier l'unité de la citoyenneté nationale.

La critique formulée par le multiculturalisme à l'encontre de la citoyenneté républicaine n'a rien de véritablement original : la conception ancienne ne peut plus, *de facto*, prétendre englober la réalité sociale et politique, même si son rôle historique ne peut être négligé. Cette *historicisation* du modèle républicain dépasse cependant la simple réaction contre « *ceux qui ont choisi, une fois pour toutes, de s'enfermer dans un universalisme abstrait où la République, en fait présentée sans grande rigueur historique, et rétractée sur elle-même jusqu'à la caricature, est réduite à un concept pur et dur aux applications nécessairement rigides — répressives et policières en matière politique, quasi terroristes en matière intellectuelle* »[232] ; elle signifie, au-delà du refus de sa rétraction, un rejet du fondement même de la citoyenneté républicaine, c'est-à-dire la constitution du citoyen par l'éradication des attachements particuliers. Charles Taylor formule parfaitement ce point de vue, à l'occasion

232. WIEWIORKA (M.), Introduction à *Une société fragmentée ?*, *op. cit.*, p. 6-7.

d'une critique de la citoyenneté rousseauiste : « *Chez Rousseau, trois choses semblent inséparables : la liberté (ou non domination), l'absence de rôles différenciés et un objectif commun très différencié. Nous devons tous dépendre de la volonté générale, de peur que ne surgissent des formes bilatérales de dépendance. Cela a été la formule des formes les plus terribles de tyrannie homogénéisante, depuis la Terreur jacobine jusqu'aux régimes totalitaires de notre siècle. Mais même là où le troisième élément de la triade est laissé de côté, l'alignement de l'égalité de liberté sur l'absence de différenciation est resté un mode de pensée séduisant* »[233]. C'est l'idée même selon laquelle il ne peut y avoir de liberté politique que dans l'égalité — une liberté des égaux — qui est contestée, au motif que cette conception de la liberté présuppose la *négation* d'un individu qui ne peut jamais être totalement abstrait du milieu notamment culturel dans lequel il est inséré. Il est donc nécessaire d'opérer une *reconstruction radicale* de la citoyenneté qui prenne en considération les identités *culturelles* des citoyens.

Si la critique de la citoyenneté moderne est globalement la même chez tous les représentants du multiculturalisme, ceux-ci divergent en revanche quant aux remèdes à apporter — le premier débat consistant d'ailleurs à s'interroger sur la légitimité même de la recherche *d'une* citoyenneté. On ne s'intéressera ici qu'à la vision présentée par les tenants du « *modèle multiculturel libéral* »[234], qui sont les seuls à construire une véritable « *citoyenneté multiculturelle* »[235]. La citoyenneté multiculturelle revêt alors *deux formes* bien distinctes selon l'angle sous lequel elle est considérée, formes qui ne sont cependant pas exclusives.

Prolongeant la typologie de T. H. Marshall, selon laquelle la citoyenneté s'est constituée par stratification des droits civils, puis civiques et enfin sociaux[236], la citoyenneté multiculturelle est *tout d'abord* présentée comme une *extension de la citoyenneté aux droits culturels*, en quelque sorte une nouvelle strate de la citoyenneté. Cette vision appelle plusieurs remarques.

En premier lieu, la strate culturelle de la citoyenneté ainsi conçue est fondamentalement éclatée ; plus encore, c'est son éclatement même qui fonde le maintien de l'unité de la citoyenneté : les « minorités » culturelles sont *également* assurées d'un traitement différencié. Le processus de différenciation de la citoyenneté, commencé avec les droits sociaux (établissement de catégories de citoyens en fonction de critères économiques ou sociaux), se prolonge et s'accroît donc au travers des droits culturels, qui, par leur essence même, appellent un traitement différencié. Mais le prolongement n'est qu'apparent : alors que le traitement différencié des droits sociaux se justifiait en tant que *moyen*, permettant à ceux qui bénéficiaient de ce traitement particulier de parvenir au maintien ou à la réalisation des droits civiques ou politiques et était donc appelé à disparaître, le traitement différencié des droits

233. TAYLOR (C.), *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris 1994, Aubier, p. 71-72.
234. SEMPRINI (A.), *Le multiculturalisme*, Paris 1997, PUF, coll. QSJ, p. 97-104.
235. KYMLICKA (W.), *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, La découverte, 2001, coll. Textes à l'appui, 359 p. *Cf.* spéc. le chapitre 9 (« Des liens qui unissent »), p. 249-271.
236. Pour une présentation des travaux de T. H. Marshall, mis en rapport avec l'analyse de Talcott Parsons, *Cf.* BIRNBAUM (P.), « Sur la citoyenneté », *L'Année sociologique*, vol. 46, 1996, n° 1, p. 57-85.

culturels que suppose la citoyenneté multiculturelle constitue au contraire un *objectif*, ainsi appelé non pas à s'estomper mais à s'approfondir.

En second lieu, si cette vision permet de sauvegarder l'unicité de la notion de citoyenneté, en distinguant les différents éléments civils, civiques, sociaux et culturels qui la composent, elle relativise considérablement la portée théorique du multiculturalisme, en évacuant son contenu spécifiquement *politique*. En concevant la citoyenneté multiculturelle comme un « *système de droits et de libertés qui cependant sont limitées par des exigences, par exemple d'engagement à l'égard de la nation, d'acceptation de la Constitution et de la loi, et de principes de base comme la langue nationale et l'égalité des sexes* »[237], cette interprétation minimaliste de la citoyenneté multiculturelle ne résout pas véritablement la question fondamentale du multiculturalisme, c'est-à-dire la construction d'une *identité commune multiculturelle*. Les différences sont reconnues ; elles demeurent cependant cantonnées à une revendication sociale ou culturelle, ne remettant ainsi pas en cause le fonctionnement des institutions.

Une *autre approche* de la citoyenneté multiculturelle permet de mieux appréhender la novation qu'apporte le multiculturalisme à la notion de citoyenneté. Le point de départ est la prise de conscience de «l'anomalie » que constitue la «*présence du fait en l'absence du concept de différence culturelle* »[238] : les sociétés contemporaines, tout au moins les « sociétés d'immigration », sont *objectivement* multiculturelles mais ne se pensent pas *politiquement* comme telles, alors même que culture et politique sont étroitement liées. Il faut donc intégrer directement les différences culturelles dans la sphère politique, à un double niveau[239].

Les identités culturelles particulières doivent, en premier lieu, se voir reconnaître un rôle spécifique dans la formation de l'identité *politique* (et non seulement individuelle ou culturelle) des citoyens : ces différences doivent donc sortir de la seule sphère privée pour entrer dans la sphère publique ; au titre de leur participation à la formation politique des individus, les entités culturelles particulières doivent non pas être *tolérées* mais promues au *centre* de l'espace politique qui, en leur absence, resterait un lieu vide soumis aux forces centrifuges que constituent les différences individuelles. En un sens, on pourrait dire que la *citoyenneté partielle* que constitue l'appartenance à un groupe culturel politiquement reconnu permet à ceux qui en sont titulaires d'accéder à la *citoyenneté commune*[240].

La reconnaissance du rôle central des identités culturelles particulières ne signifie pas pour autant, en second lieu, la négation d'une citoyenneté commune ; tout au contraire, c'est cette reconnaissance qui permet la Constitution d'*une* citoyenneté multiculturelle. Celle-ci

237. CASTLES (S.), « Democracy and multicultural citizenship. Australian debates and their relevance for Western Europe », *in* BAUBOCK (R.), dir., *From Alien to Citizens,* Aldershot, Avesbury, 1994, p. 17 (cité par WIEVIORKA (M.), « Culture, société et démocratie », *loc. cit*., p. 52).
238. WALZER (M.), *Traité sur la tolérance*, Paris 1998, Gallimard, coll. nrf-essais, p. 62.
239. La présentation qui suit est redevable de beaucoup à SEMPRINI (A.), *op. cit*., ainsi qu'à WALZER (M.), « Réflexions sur le multiculturalisme américain », in *Traité sur la tolérance*, *op. cit*., p. 137-163.
240. *Cf.* par ex. TOURAINE (A.), « Faux et vrais problèmes », in *Une société fragmentée ? op. cit*., p. 306 : « *les défenseurs du multiculturalisme ont raison de voir dans ce repli sur une identité culturelle, à condition surtout qu'il soit associé à une conscience contestataire de la domination ou de l'aliénation subie, la seule voie possible de construction de soi comme acteur social, capable d'initiative et de contestation aussi bien que de participation ou de négociation* ».

n'est pas (ou pas seulement) une juxtaposition de citoyennetés partielles mais une citoyenneté éminemment unitaire. Mais cette unité elle-même est fondée par l'intégration — et non le refoulement — des différences culturelles, conçues comme un enrichissement de la citoyenneté commune[241]. La citoyenneté multiculturelle est par conséquent la *construction*[242], intériorisée par chaque membre de la collectivité, de la diversité culturelle : de la même façon que chaque culture à l'intérieur du multiculturalisme peut fonder des « citoyennetés » partielles, la « culture multiculturelle », c'est-à-dire l'acceptation de la coexistence transactionnelle des différences, peut seule permette de fonder une citoyenneté commune.

La citoyenneté multiculturelle n'est pas dépourvue d'ambiguïtés ; un certain nombre d'objections peuvent être formulées à son encontre. Le relativisme culturel qu'elle sous-tend est en un sens, de façon paradoxale, ainsi que le relève Charles Taylor, une prolongation de « l'impérialisme culturel » qu'elle prétend combattre : « *L'exigence péremptoire de jugements de valeur favorables est paradoxalement — peut-être devrait-on dire tragiquement — homogénéisante. Elle implique en effet que nous disposons déjà des critères pour effectuer de semblables jugements […]. En invoquant implicitement nos critères pour juger toutes les civilisations et les cultures, les politiques de différence peuvent finir par faire la même chose de tout le monde* »[243] ; considérer tous les individus, insérés dans des cultures particulières, comme ayant des *droits égaux* à la reconnaissance de cette spécificité culturelle, voilà bien un « *acte de condescendance stupéfiant* »[244], qui est par le fait même dévalorisant pour celui qui en est l'objet[245]. Le fait que la construction de l'espace public multiculturel s'opère par la *discussion* n'est en outre pas une garantie contre la domination du groupe culturel jusqu'alors considéré comme majoritaire : en effet, la règle de la discussion, et plus encore le choix de la délibération, loin d'être la manifestation d'une neutralité axiologique, sont en quelque sorte une « *contrainte non contraignante du meilleur argument* »[246] : le jeu de la discussion est lui aussi *imposé* par une partie ; la « citoyenneté » qui en résultera ne pourra donc pas être considérée comme authentiquement multiculturelle.

Il n'en reste pas moins que l'influence du multiculturalisme est désormais d'autant plus manifeste sur le droit français contemporain qu'il l'avait auparavant expressément rejeté.

---

241. Cette approche est, *mutatis mutandis*, très proche de l'analyse développée par Niklas Luhmann à propos des rapports entre système et complexité. Pour Luhmann en effet, la complexité et les contradictions internes des systèmes ne sont pas des manifestations de crise que celui-ci chercherait à rejeter, mais des éléments essentiels de la définition de celui-ci, d'où la «*nécessité d'un renversement des conceptions ontologiques qui mènera à une conception de la contradiction comme composante essentielle de la complexité intrasystémique* » (CLAM (J.), *Droit et société chez Niklas Luhmann. La contingence des normes,* Paris 1997, PUF, coll. Droit, éthique société, p. 20). Voir également PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris 1995, Montchrestien, coll. Clefs, 156 p.
242. On touche là une différence essentielle, d'ordre épistémologique, entre le multiculturalisme et le communautarisme. Le multiculturalisme est en un sens encore «républicain», en ce qu'il voit dans la réalité une *construction sociale*, alors que le communautarisme est avant tout un *réalisme* (opposant la *raison pratique* à la «*raison désengagée* »), prétendant décrire la réalité telle qu'elle est, et non à la conformer à son discours. Sur ce point, *Cf.* LAFOREST (G.), DE LARA (P.), dir. *Charles Taylor et l'interprétation de l'identité moderne*, Paris 1998, Cerf, coll. Passages, 372 p., et spéc. DESCOMBES (V.), « Pourquoi les sciences morales ne sont pas des sciences naturelles », p. 53-78.
243. TAYLOR (C.), *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris 1994, Aubier, p. 96.
244. *Id*., p. 95.
245. Pour une transposition de cette problématique au « droit des minorités » (et à sa contestation), *Cf.* KOUBI (G.), « Droit(s) / Culture(s) », *Les papiers du Collège international de philosophie*, n° 43, mars 1998, p. 69-84.
246. EBELING (H.), *Der multikulturelle Traum. Von der Subversion des Rechts und der Moral*, Hambourg 1994, Europäische Verlaganstalt, p. 36. Hans Ebeling assimile dans sa critique la discussion habermassienne et la transaction multiculturaliste.

Michel Wieviorka rappelle ainsi que la première tentative de reconnaissance institutionnelle d'une identité culturelle particulière — celle du « *peuple corse, composante du peuple français* » — s'est heurtée à une fin de non-recevoir de la part du Conseil Constitutionnel[247], au nom de l'unicité de la République (et, par voie de conséquence, de l'universalisme de la citoyenneté)[248]. Mais c'est précisément pour répondre à un tel refus d'évolution du Conseil constitutionnel que des révisions du texte fondamental ont été effectuées ou sont en cours, que ce soit en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes[249], la Nouvelle-Calédonie[250] ou la Polynésie[251]. Le cas de la parité est en ce sens exemplaire : le Conseil constitutionnel ayant, en 1982[252] comme en 1999[253], fondé ses décisions sur l'indivisibilité du corps des citoyens, la révision constitutionnelle de juillet 1999 vient donc nécessairement, par la dérogation qu'elle opère à cette indivisibilité, reconnaître la possibilité de l'existence d'une catégorie particulière de citoyens considérés du pont de vue de leur éligibilité. La même remarque est plus encore susceptible d'être appliquée à la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, reconnue dans la Constitution parallèlement à la citoyenneté française.

2. L'émergence de citoyennetés particulières

Les récentes modifications législatives et constitutionnelles relatives au statut des territoires d'outre-mer[254] tiennent un rôle important dans l'évolution de la notion de citoyenneté. La seule disposition de la Constitution qui utilise le terme citoyenneté est d'ailleurs l'article 77, relatif à la Nouvelle-Calédonie. Il semble ainsi difficile de ne pas faire référence, pour dresser un état de la notion juridique de citoyenneté, à *l'aménagement* dont elle fait l'objet outre-mer. L'introduction dans la Constitution de la V^e^ République d'une référence à une citoyenneté *autre* que la citoyenneté française, que le droit public considérait jusqu'alors comme exclusive, constitue une innovation d'autant plus importante que les caractéristiques de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, comme de celle, encore en gestation, de Polynésie, la différencient très nettement de la citoyenneté prévue par le même article 77 de la Constitution avant le «toilettage » constitutionnel de 1995, qui prévoyait justement qu'il n'existait «*qu'une citoyenneté de la Communauté* »[255]. On peut toutefois remarquer, à l'égard de cette dernière, que tant la doctrine que les travaux préparatoires de la Constitution l'envisageaient comme l'avènement de «*citoyennetés superposées* »[256]. Faisant

247. Cons. Const., 9 mai 1991, n° 91-290 DC, *Statut de la Corse*, *GDCC* n° 44.
248. WIEVIORKA (M.), « Culture, société et démocratie », *loc. cit*., p. 57.
249. Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, introduisant un cinquième alinéa à l'art. 3 de la Constitution.
250. Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 juillet 1998, p. 11143.
251. Projet de loi constitutionnelle relative à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, *JO doc. Ass. nat*., n° 1624, 26 mai 1999, tendant à réintroduire un article 78 de la Constitution.
252. CC, 18 novembre 1982, n° 82-146 DC, *Quotas par sexe*, *GDCC* n° 33bis.
253. CC, 14 janvier 1999, n° 98-407 DC, JO du 24 janvier 1999, p ; 4238.
254. Pour la Nouvelle-Calédonie : Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, modifiant les art. 76 et 77 de la Constitution. Pour la Polynésie : Projet de loi constitutionnelle relative à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie n° 1624, préc.
255. « *Art. 77. - Dans la Communauté instituée par le présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires. – Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté* » (supprimé par la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995).
256. LAMPUÉ (P.), *La citoyenneté de l'Union française*, LGDJ 1950, p. 9.

état des discussions relatives à l'adoption de l'article 81 de la Constitution de 1946 (que reprendra l'article 77 de la Constitution de 1958), Pierre Lampué rapporte ainsi que l'idée d'une citoyenneté de superposition (et d'une juxtaposition des citoyennetés) était communément partagée[257].

Il faut tout d'abord replacer les notions de citoyenneté de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie dans leurs contextes respectifs. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la référence à une citoyenneté spécifique est issue des négociations entre le RPCR et le FLNKS ayant abouti aux accords signés à Nouméa le 5 mai 1998[258] et publiés au *Journal officiel*, qui avaient pour objet initial d'éviter le « référendum couperet » prévu par les accords de Matignon de juin 1988. Ces accords prévoient que, durant la période transitoire qu'ils fixent à vingt ans, « *des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi* »[259]. Outre son caractère symbolique[260], la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie a essentiellement pour objectif de fonder « *les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale* », ainsi que de constituer « *une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local* », les accords affirmant un peu rapidement que « *la loi constitutionnelle le permettra* ». L'introduction d'une rupture de l'égalité entre les citoyens français résidant en Nouvelle-Calédonie eu égard à l'exercice de leurs droits électoraux étant manifestement contraire à l'égalité des citoyens affirmée notamment à l'article 3 de la Constitution, une révision constitutionnelle s'imposait avec évidence ; la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998[261] qui la réalise a été l'occasion de débats assez longs mais, à l'exception de quelques protestations qui se sont élevées plus au Sénat[262] qu'à l'Assemblée nationale[263], la notion même de citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie n'a pas été véritablement contestée.

---

257. Et par ailleurs que nationalité et citoyenneté n'étaient pas confondues. LAMPUÉ (P.), *La citoyenneté de l'Union française, op. cit*.
258. Et publiés au *Journal officiel* (27 mai 1998, p. 8039), ce qui avait d'ailleurs suscité quelques interrogations à propos d'un « accord » n'ayant en lui-même aucune force juridique, et pourtant publié dans la rubrique « Textes généraux – Premier ministre ».
259. Accords de Nouméa, Préambule, point 5, § 6, confirmé par le § 11 du même texte : « *Au terme d'une période de vingt années […] l'organisation de la citoyenneté en nationalité [sera] proposés au vote des populations intéressées* ». Le point 2 de l'accord répète la même reconnaissance : « *L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi* ».
260. *Cf.* Accords de Nouméa, Point 1.5 : « *Une mention du nom du pays pourra être apposée sur les documents d'identité, comme signe de citoyenneté* ».
261. Loi constitutionnelle du n° 98-610 du 20 juillet 1998, *préc*.
262. La seule intervention d'envergure est celle de Charles PASQUA lors de la séance du 30 juin 1998 (*JO Sénat, CR débats*, n° 110, col. 42). Elle mérite à ce titre, malgré sa longueur, d'être rapportée dans son intégralité : « *Le principe d'égalité est également atteint par les limitations apportées au droit de vote, et par le fait que la situation des travailleurs ne sera plus garantie par le droit républicain, mais régie par le droit local imprégné par la coutume : le territoire détiendra désormais la totale responsabilité de la politique de l'emploi, alors qu'il incombe à la République unitaire d'assurer l'égalité devant le travail. L'accord établit une discrimination que l'on prétend positive et que j'appelle, moi, ségrégation, entre les Français de Nouvelle-Calédonie et ceux qui viennent de métropole et du reste de l'outre-mer. Dans quel état de faiblesse est donc tombée la République pour condamner la préférence nationale à Paris et en faire une référence à Nouméa ? Le texte de l'accord, en faisant des non-Canaques des citoyens de seconde catégorie, foule aux pieds les valeurs et les droits naturels de la citoyenneté, et prépare la réduction des libertés individuelles. Il fonde l'avenir, non pas sur la notion d'égalité entre les communautés, garantie d'un réel*

Si la citoyenneté de Polynésie n'est quant à elle pas encore définitivement inscrite dans le droit positif, cette situation est transitoire, dans la mesure où, plus encore qu'à propos de la Nouvelle-Calédonie, la discussion parlementaire faisait apparaître l'existence d'un véritable consensus politique à son sujet[264] ; la non-adoption de la révision constitutionnelle qui en consacrait l'existence tient uniquement à la jonction alors opérée avec le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, à propos duquel le Président de la République estimait *in extremis* que « *les conditions d'adoption du premier projet de loi constitutionnelle n'apparaissant pas réunies* »[265], ce qui justifiait le retrait du décret portant convocation du Congrès qui devait adopter les deux révisions constitutionnelles. Les modalités d'adoption de la citoyenneté de Polynésie sont donc très différentes de celle de Nouvelle-Calédonie, ne résultant pas d'un processus conflictuel mais plutôt de l'influence du président du gouvernement de Polynésie, M. Gaston Flosse[266]. Son contenu en diffère également, principalement du fait que la citoyenneté de Polynésie n'emporte pas de conséquences en matière de droits électoraux, notamment de restrictions du corps électoral.

Les citoyennetés spécifiques de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie sont donc remarquables tout à la fois par le processus ayant amené à leur reconnaissance et par le rang qui leur est conféré. Dans un cas comme dans l'autre, c'est la revendication d'une spécificité culturelle au sein de la citoyenneté républicaine qui en a permis l'émergence ; les deux citoyennetés se voient ou se verront reconnaître un rang constitutionnel. Outre l'inscription

---

partage et d'un développement commun, mais sur l'inégalité, la division, voire la revanche entre les peuples calédoniens. On ne construit pas un pays sur de tels principes ! Comment de telles aberrations peuvent-elles être l'objet d'un consensus ? Ce débat a le mérite de l'exemplarité : on met à mal les principes de la République dès lors que l'on abandonne son fondement, qui est la souveraineté. La souveraineté ne se partage pas, la Constitution dispose qu'"aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice". Lorsque la souveraineté est atteinte, la République s'effondre. La souveraineté ne se partage, ne se délègue pas. Elle n'appartient qu'au peuple tout entier, elle dépasse même ce peuple, car elle s'identifie à la République et à l'histoire de la France. Lorsqu'on s'attaque à elle, on s'attaque à l'égalité ; lorsqu'on s'attaque à elle, on s'attaque au suffrage universel ; lorsqu'on s'attaque à elle, on s'attaque à la citoyenneté. Cette cohérence-là, c'est la cohérence de la France et de la République. Face à elle, le projet institutionnel et politique incohérent que l'on vous demande d'approuver fait figure, au sens classique du mot, de monstre. Je comprends les difficultés de la situation de la Nouvelle-Calédonie. Mais la République ne peut pas régler ses problèmes en reniant ses principes. La République ne peut pas, au nom de l'équité, instaurer l'inégalité ; la République ne peut pas, au nom de la souveraineté, bafouer sa souveraineté ; la République ne peut pas, au nom de la démocratie, renier le suffrage universel. Elle ne le peut pas pour la Nouvelle-Calédonie, car elle construit l'avenir du territoire sur des principes pernicieux qui hypothéqueront sa marche vers le progrès ; elle ne le peut pas pour l'ensemble de l'outre-mer, car elle persuade les minorités agissantes de la faiblesse du droit et de la force du fait ; elle ne le peut pas pour la France, car la France n'est plus elle-même quand la République n'est plus une et indivisible. Je ne suis pas hostile au progrès et à l'évolution. Mais j'estime que ce projet de loi ouvre la voie à l'aventure. Mon opposition n'est pas de principe, mais, par respect des principes de la République, je voterai contre ».

263. A l'Assemblée nationale, la *seule* contestation de la reconnaissance de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie au motif de l'exclusivité de la citoyenneté française revient à M. Lionnel Luca, député RPR dont le président du groupe, Jean-Louis Debré, rappellera quelques instants plus tard qu'il s'exprimait « *à titre personnel* ». L'intégralité de l'échange est le suivant : « *M. Lionnel Luca - Mon amendement 3 corrigé vise à supprimer le mot "citoyenneté". On veut en effet instituer une citoyenneté distincte de celle de la République française. Ce serait créer un précédent dont certains ne manqueraient pas de s'emparer. – L'amendement 3 corrigé, repoussé par la commission et par le Gouvernement, mis aux voix, n'est pas adopté* ». (Assemblée nationale, séance du 11 juin 1998).
264. L'adoption du projet de loi constitutionnelle a été effectuée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, et le texte n'a pas été modifié au Sénat, qui l'a donc définitivement adopté dès la première lecture.
265. Lettre de M. le Président de la République à M. le Président de l'Assemblée nationale du 19 janvier 2000, http://www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/lc_polync/sommaire.htm#d19jan.
266. *Cf.* en ce sens les propos de Dominique BUSSEREAU et du rapporteur, Catherine TASCA, lors de l'adoption définitive du projet de loi de révision devant l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999.

directe de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie à l'article 77 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a en effet très nettement considéré, dans sa décision relative à la loi organique prise en application du même article de la Constitution, que les « *orientations* » des accords de Nouméa ont une valeur constitutionnelle ; cette valeur leur est conférée par le renvoi effectué au premier alinéa de l'article 77, qui justifie leur dérogation (et celle de la loi organique également) à « *un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle* »[267]. Concrètement, le dispositif normatif de mise en œuvre de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie est le suivant : l'article 77 renvoie à la loi organique pour la détermination des règles relatives à la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie ; l'article 4 de la loi organique indique simplement qu'« *il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188* », sans définir avec précision cette citoyenneté ; c'est donc, selon la répartition des compétences qu'elle détermine, à la loi nationale ou aux « lois du pays » de définir les conséquences de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, qui concernent les droits politiques (corps électoral restreint) mais aussi le statut économique (accès à l'emploi) et, au-delà, certains éléments du statut civil.

La spécificité de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie est en effet d'être à la fois fondée sur des critères électoraux et de ne pas concerner tous les citoyens français. Pour être citoyen de la Nouvelle-Calédonie, il faut remplir les conditions fixées à l'article 188 de la loi organique[268], tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel[269], en l'attente d'une nouvelle révision constitutionnelle sur ce point, les parlementaires ayant estimé que leur intention et celle des parties aux accords de Nouméa avaient été dénaturées par la réserve d'interprétation

267. CC, 15 mars 1999, n° 99-410 DC, *loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*. En effet, l'article 77 de la Constitution indiquant que la loi organique déterminera (notamment) la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie « *dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre* », il résulte de ces dispositions que « *le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa* ».

268. « *Article 188 – I. - Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes : a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; b) Etre inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ; c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection. – II. - Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile* ».

269. Le Conseil constitutionnel a procédé à une interprétation neutralisante de l'article 188 de la loi organique, indiquant comme seule conforme à la Constitution la fixation d'un corps électoral glissant (intégrant les personnes domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis plus de dix ans, y compris celles qui se seraient installées après le 8 novembre 1998). CC, 15 mars 1999, n° 99-410 DC, *préc.* : « *Considérant qu'il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998 ; qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, "inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection"* ».

formulée par le Conseil constitutionnel. La rédaction de l'article 188 n'est pas dépourvue d'ambiguï tés ; il en ressort tout de même deux conditions : il faut être « *électeur* » et satisfaire à l'une des trois conditions fixées par le I du même article, toutes relatives à la durée de résidence en Nouvelle-Calédonie.

Une telle détermination de la qualité de citoyen appelle les mêmes commentaires que ceux qui ont été effectués plus haut à propos de la détermination des titulaires de la citoyenneté dans la première période post-révolutionnaire, celle de la Constitution de l'an VIII, détermination reprise alors par la doctrine. Si l'on combine les articles 4 et 188 de la loi organique, la citoyenneté néo-calédonienne est réservée aux personnes de nationalité française (art. 4) faisant partie du corps électoral restreint (art. 188). Si on comprend bien l'esprit général de ces dispositions, les conséquences de l'identification effectuée entre titulaires de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie et électeurs spécifiques soulèvent des interrogations. Certes, l'implication principale de la citoyenneté spécifique est bien constituée par les droits électoraux ; mais en tant qu'elle a vocation à se transformer, à l'issue de la période de vingt ans, en nationalité, elle emporte pour ses titulaires un statut juridique spécifique, comprenant, non seulement un régime de faveur en matière d'accès au travail mais aussi une préférence dans l'accès au territoire, voire, dans certains cas, un statut *civil* particulier, ce qui en fait d'ailleurs une citoyenneté très classique dans sa formulation, les droits civiques et civils étant la conséquence des droits politiques. De ce fait, des personnes qui sont installées sur le territoire de Nouvelle-Calédonie et répondent à la condition de résidence mais ne sont pas électeurs, pour quelque raison que ce soit (nationalité, âge, ou plus simplement non-inscription sur les listes électorales), *ne sont pas* citoyens de la Nouvelle-Calédonie et ne peuvent ainsi bénéficier du statut spécifique créé pour ces citoyens cumulativement par la loi organique (droit spécifique à l'emploi) et par les lois du pays (notamment en matière de statut civil)[270].

270. Sur le même registre, la spécificité, y compris relative aux droits civiques, de la population de Mayotte a été reconnue tant par la loi que par le Conseil constitutionnel, dans une décision de mai 2000 (CC, 4 mai 2000, n° 2000-428 DC, *Loi autorisant une consultation de la population de Mayotte*, *JO* du 10 mai 2000, p. 6976, *AJDA* 2000, p. 561, chr. J.-E. SCHOETTL ; LE POURHIET (A.-M.), « La Constitution, Mayotte et les autres », *RDP* 2000, p. 883 ; PIASTRA (R.), « Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité d'une loi prévoyant un référendum local à Mayotte», *LPA* 27 juillet 2000, n° 149, p. 12). Les auteurs de la saisine considéraient qu'« *en isolant une fraction de la population nationale pour la consulter, seule, sur une évolution de sa forme institutionnelle, les auteurs de la loi reconnaissent implicitement l'existence d'un peuple mahorais. Ce faisant, ils méconnaissent votre jurisprudence constante en vertu de laquelle la Constitution ne connaît qu'un seul peuple, le peuple français, composé de citoyens, c'est-à-dire d'individus indifférenciés et non de communautés* », ce à quoi le Conseil répond que «*la Constitution de 1958 a distingué le peuple français des peuples des territoires d'outre-mer, auxquels est reconnu le droit à la libre détermination et à la libre expression de leur volonté ; qu'il suit de là que ces griefs doivent être rejetés comme inopérants* ». Il y a cependant à cet égard une certaine incohérence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La situation de Mayotte est en effet, d'un point de vue juridique, équivalente à celle de la Nouvelle-Calédonie, du moins avant la révision constitutionnelle de 1998 : il s'agit de territoires d'Outre-mer. Dans l'une et l'autre décisions, c'est la restriction d'un corps électoral à une partie seulement des citoyens qui était en cause ; dans les deux cas, le Conseil constitutionnel accepte la restriction proposée ; mais à l'égard de Mayotte, il la valide au motif que les *peuples* d'outre-mer sont reconnus en tant que tels par la Constitution (se fondant sur le 16e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946), tandis qu'il se réfère à la dérogation constitutionnelle instaurée par le nouveau titre XIII de la Constitution pour accepter le *corps électoral* restreint dans le cas de la Nouvelle-Calédonie. Si, dans l'un et l'autre cas, le résultat est identique – la reconnaissance de droits politiques particuliers pour une catégorie de citoyens français –, on voit mal pourquoi le Conseil constitutionnel a assorti de réserves strictes d'interprétations sa validation des restrictions au corps électoral effectuées au profit d'un peuple d'outre-mer dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (en se fondant exclusivement sur une disposition constitutionnelle, l'art. 77, qui déroge à l'indivisibilité des citoyens posée à l'art. 3) si, par ailleurs (décision relative à Mayotte), la spécificité des

Telle que prévue par le projet de révision constitutionnelle présenté au Congrès, la citoyenneté de Polynésie évite cet écueil, dans la mesure où, comme le soulignait notamment le secrétaire d'État à l'outre-mer, Jean-Jack Queyranne, « *elle ne concerne pas le corps électoral, qui demeure celui de droit commun* », mais « *a exclusivement pour objet de permettre que le développement économique et social profite en priorité aux Polynésiens. Le projet précise les domaines exclusifs où elle leur accordera des avantages spécifiques : l'accès à l'emploi, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et l'accession à la propriété foncière. Il s'agira bien en ces matières de déroger au principe d'égalité pour permettre aux futurs citoyens polynésiens dans ces domaines de disposer de droits plus étendus* »[271]. Cette restriction reste cependant pour l'instant virtuelle, étant donné que, outre l'annulation de la convocation du Congrès pour entériner la modification de la Constitution, le futur article 78 renvoie à une loi organique pour fixer « *les règles relatives à la citoyenneté polynésienne et aux effets de celle-ci en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et d'accession à la propriété foncière* ». Le même dispositif se retrouve, de façon effective cette fois, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, les dispositions relatives à l'emploi constituant, comme le soulignait le Secrétaire d'État à l'outremer lors de la dernière lecture devant l'Assemblée de la loi organique, « *l'un des éléments essentiels de l'accord de Nouméa, qui ont nécessité la révision constitutionnelle* »[272]. Ils visent pour l'essentiel à garantir un accès préférentiel à l'emploi et aux fonctions publiques locales pour les citoyens de la Nouvelle-Calédonie[273].

Il y a donc bien, à propos de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie, voire de Mayotte, constitution de *citoyennetés particulières.* Les critères d'attribution de ces citoyennetés sont différenciés, pour être fondés principalement sur un critère de *résidence*, c'est-à-dire de « *préférence territoriale* »[274] mais le statut juridique qu'elles attribuent est également spécifique, puisqu'à côté de droits civiques, eux-mêmes différenciés, elles entraînent également attribution de conditions particulières quant à l'accès aux emplois, y compris publics. Il s'agit donc de citoyennetés plus *complètes* que la citoyenneté nationale, puisqu'elles intègrent une dimension économique, plus *situées* aussi, en raison de la durée de l'ancrage sur le territoire qu'elles exigent pour leur attribution, mais aussi de citoyennetés

---

peuples d'outre-mer est telle qu'il est possible de les considérer comme un *peuple* (au sens de la décision statut de la Corse de 1991), et donc comme un corps de citoyens spécifiques, auxquels l'application de l'article 3 est écartée.

271. QUEYRANNE (J.-J.), présentation du Projet de loi constitutionnelle relative à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, Assemblée nationale, 2e séance du 10 juin 1999.

272. QUEYRANNE (J.-J.), présentation du Projet de loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, Assemblée nationale, 2e séance du 11 février 1999.

273. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (*JO* du 21 mars 1999, p. 4197), art. 24 : « *Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés. – De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accession à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence. – La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays* ».

274. AUBIN (E.), « Le Conseil constitutionnel face au concept de citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », *LPA*, 28 septembre 1999.

intégratives, puisque, en théorie tout au moins, elles ne s'opposent pas à la citoyenneté nationale, dont elle font par conséquent partie.

B. La conciliation difficile des cercles de citoyenneté

« *J'oublierai ce soir que je suis juriste. Je voterai ce projet de loi* »[275] : c'est par ces termes qu'une ancienne secrétaire d'État à l'outre-mer affirmait son approbation de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, formulant d'une façon un peu abrupte l'état d'esprit général des parlementaires. La reconnaissance de citoyennetés particulières, fondées sur des appartenances culturelles et sur le « lien particulier » rattachant l'individu à un territoire, soulève en effet un certain nombre de difficultés. Reconnaître de telles citoyennetés, c'est en effet admettre que le citoyen ne soit plus exclusivement défini par rapport à son appartenance à la Nation mais aussi par son intégration à d'autres communautés ; mais comme on affirme par ailleurs que les citoyennetés particulières ne sont pas incompatibles avec la citoyenneté nationale – ce que proclame désormais avec force la rédaction du Traité instituant les communautés européennes issue du Traité d'Amsterdam, dont l'article 17 précise que «*la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* » –, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation de ces différentes appartenances. Dans ce cadre, et à rebours d'un mouvement général de soumission de la politique au droit[276], on voit très nettement la « *supériorité du politique sur le droit* »[277], ce qui n'est d'ailleurs peut-être qu'un juste retour à la conception républicaine initiale pour laquelle la citoyenneté est *d'abord* une notion politique. Une telle perception est cependant quelque peu dérangeante pour les juristes : le droit de la citoyenneté en ressort comme fondamentalement *éclaté* et surtout irréductiblement contradictoire.

Cette contradiction apparaît de façon évidente si l'on met en relation les citoyennetés française, européenne et de Nouvelle-Calédonie, dont la compatibilité est en elle-même affirmée, puisqu'un citoyen français établi avant 1988 en Nouvelle-Calédonie est en même temps citoyen européen, français et de la Nouvelle-Calédonie. Pourtant, les contenus (et, dans une certaine mesure, les modalités d'attribution) de ces citoyennetés apparaissent difficilement conciliables. Ce qui est ici visé n'est pas constitué par la délimitation d'un corps électoral restreint ; si cet élément central de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie est évidemment contraire à la citoyenneté française mais, si l'on suit le Conseil constitutionnel,

---

275. MICHAUX-CHEVRY (L.), intervention lors de la discussion du Projet de loi constitutionnelle le 30 juin 1998, *JO Sénat, CR débats*, n° 110, col. 45. Des propos similaires avaient été tenus, de façon moins synthétiques, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle devant l'Assemblée nationale : « *L'accord de Nouméa est un pari sur l'avenir et sur l'intelligence. Certes, ses dispositions originales ne sont pas strictement conformes à l'orthodoxie constitutionnelle, mais il faut savoir faire preuve de pragmatisme quand la paix est à ce prix. (" Très bien !" sur les bancs du groupe du RPR et du groupe socialiste) Et le droit ne remplit sa fonction civilisatrice que s'il sait s'adapter à la vie* ».(M. Didier Quentin (RPR), intervention à l'Assemblée Nationale, séance du 11 juin 1998).
276. FAVOREU (L.), *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Economica 1988, 153 p.
277. CHARLOT (P.), CONNÉTABLE (F.), « Le titre XIII ou le droit saisi par la politique », *Jurisweb*, juin 1999 (http://www.rajf.org/articles/29061999.php).

autorisé par la Constitution, il n'est pas, en l'état actuel du droit néo-calédonien[278], contraire à la citoyenneté européenne : le corps électoral restreint ne trouve à s'appliquer que pour les élections spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, ce que ne sont ni les élections municipales, ni bien sûr les élections européennes, seules concernées par les implications électorales de la citoyenneté européenne[279]. En revanche, les implications de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie sur l'accès au travail voire, à terme, sur l'entrée et le séjour en Nouvelle-Calédonie, apparaissent difficilement conciliables avec la citoyenneté européenne. La présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale jugeait ainsi que les « *discriminations susceptibles d'être apportées dans l'accès à l'emploi aux ressortissants français et étrangers* » seraient vraisemblablement contraires à «*nos engagements européens* »[280]. Le rapporteur de la loi organique devant l'Assemblée, Bernard Derosier, précisait de façon très détaillée[281] les incompatibilités existant entre la restriction du droit au travail en Nouvelle-Calédonie et le principe de libre établissement posé, pour les Territoires d'outre-mer, par l'article 186 du Traité instituant les communautés européennes[282]. Les réponses apportées à cette question sont pour l'instant assez nuancées, l'application du principe de libre accès à l'emploi salarié étant conditionné à la conclusion de conventions qui n'ont pas encore vu le jour, la jurisprudence tant nationale[283] que communautaire[284] jugeant ainsi que le principe n'est pas applicable en l'état aux territoires en cause. En revanche, la protection de l'accès aux professions libérales[285] est contraire à l'article 183 du traité (travailleurs indépendants)[286], puisque le raisonnement à son propos est inverse de celui précisé à l'article 186 : les États membres dont dépend le pays ou territoire d'outre-mer concerné peuvent demander des dérogations, accordées par la Commission, au principe de libre établissement des travailleurs indépendants, dérogation que la France n'a pas (encore) demandée. Cette restriction à l'emploi étant susceptible d'entraîner une atteinte à la liberté de séjour sur le territoire concerné, elle est, par voie de conséquence, également contraire au droit de droit de circuler et

278. L'article 188 de la loi organique précitée précise que le corps électoral restreint ne s'applique que pour les élections du congrès et des assemblées de provinces, mais le Point 2 des accords de Nouméa indique que les restrictions sont applicables aux « institutions du pays », ce qui signifie que le corps électoral restreint pourrait se voir appliquer aux élections municipales si le statut des communes de Nouvelle-Calédonie était modifié d'une façon telle qu'il soit spécifique au pays.
279. Compte tenu de son absence de conséquences sur la juxtaposition des citoyennetés, on ne fera pas mention ici de l'éventuelle incompatibilité existant entre la restriction du corps électoral et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, incompatibilité qui, comme on sait, n'est véritablement contestée ni par le Conseil d'État (CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres, GAJA* n° 113) ni par la Cour de cassation (Ass. plén., 2 juin 2000, *Fraisse*).
280. CATALA (N.), travaux de la commission des lois, Assemblée nationale, compte-rendu n° 59 du 28 mai 1998.
281. DEROSIER (B.), Rapport AN n° 1275, *JO doc. parl., Ass. nat*., 21 décembre 1998.
282. *Article 186* (ex-article 135) : «*Sous réserve des dispositions qui régissent la santé publique, la sécurité publique et l'ordre public, la liberté de circulation des travailleurs des pays et territoires dans les États membres et des travailleurs des États membres dans les pays et territoires sera réglée par des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des États membres* ».
283. CE, 12 mai 1989, *Ministre des D.O.M.-T.O.M. c. Mme Piermont.*
284. CJCE, 12 décembre 1990, *Kaefer et Procacci c. Etat français.*
285. Loi organique précitée, art. 24, paragraphe 2.
286. *Article 183* (ex-article 132) : « *L'association poursuit les objectifs ci-après. […] 5) Dans les relations entre les États membres et les pays et territoires, le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est réglé conformément aux dispositions et par application des procédures prévues au chapitre relatif au droit d'établissement et sur une base non discriminatoire, sous réserve des dispositions particulières prises en vertu de l'article 187* ».

de séjourner librement sur le territoire d'un État-membre (art. 18 du Traité), droit constitutif de la citoyenneté européenne. Il y a donc là une contradiction manifeste entre citoyenneté européenne et citoyenneté néo-calédonienne ; on ne peut d'ailleurs que regretter que le Conseil constitutionnel n'ait pas relevé cette contradiction entre une norme communautaire et la loi organique, se contentant d'examiner la conformité de l'article 24 de cette loi aux objectifs fixés par les accords de Nouméa, alors que, s'agissant d'une norme communautaire et non internationale, il lui aurait été possible de transposer le raisonnement qu'il a tenu lors de l'examen de la loi organique relative au droit de vote des citoyens européens[287], suivant lequel l'article 88-3 entraîne l'intégration dans les normes de références de son contrôle des dispositions du traité et des normes qui en découlent[288].

D'autres contradictions identiques existent entre citoyenneté nationale et néo-calédonienne.

En premier lieu, conformément aux 5° et 9° de l'article 99 de la loi organique, le statut civil coutumier mais aussi l'état et la capacité des personnes, doivent être fixés par les lois de pays. Certes, l'article 21 réserve à l'État la compétence en matière de droits civiques, de libertés publiques et de régime électoral, ainsi que, jusqu'au plus tard en 2009, pour fixer le « *droit civil* »[289] ; il n'en reste pas moins que, à l'issue de cette échéance (et vraisemblablement auparavant), le droit civil qui, lors de l'élaboration du Code civil, était vu comme la conséquence des droit civiques, pourra être différencié entre les citoyens français résidant en Nouvelle-Calédonie et les citoyens calédoniens. L'examen des lois de pays par le Conseil constitutionnel n'ayant pas de caractère obligatoire[290], cette contrariété ne serait pas forcément sanctionnée. On voit mal, d'ailleurs, sur quel fondement elle pourrait l'être, le transfert du droit civil à la Nouvelle-Calédonie étant prévu par l'accord de Nouméa auquel, on l'a vu, le Conseil reconnaît valeur constitutionnelle.

La même difficulté ne manquera pas d'être soulevée à propos de la situation des administrés en Nouvelle-Calédonie. Les normes régissant les rapports entre les usagers et l'administration sont en effet principalement d'origine jurisprudentielle ou réglementaire et

287. Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution, *JO* du 26 mai 1998, p. 7975.
288. Cons. const., 20 mai 1998, n° 98-400 D.C., *JO* du 26 mai 1998, p. 8003.
289. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie préc., article 21, III, 4°.
290. Compte tenu des modalités de sa saisine, le Conseil constitutionnel n'a pas encore eu à se prononcer sur le fond d'une loi du pays. La seule décision rendue à ce jour à propos d'une loi de pays, en date du 27 janvier 2000, (Cons. const., 2000-1 LP, *Loi du pays n°99-003 instituant une taxe générale sur les services, JO* du 29 janvier 1999, p. 1536), ne s'est prononcée que sur la procédure législative, le Conseil limitant son contrôle, contrairement à ce qu'il effectue à propos des lois applicables à l'ensemble du territoire de la République, à la saisine du requérant (en l'occurrence le président de la province des îles Loyauté, président de l'une assemblées de provinces, autorité de saisine suivant l'article 104, 1er alinéa de la loi organique). Sur la procédure et l'intensité du contrôle de constitutionnalité des lois du pays, *Cf.* LUCHAIRE (F.), « Le Conseil constitutionnel devant la loi du pays en Nouvelle-Calédonie. Commentaire de la décision du 27 janvier 2000 », *RDP* 2000, p.554. *Cf.* également SCHOETTL (J.-E.), « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois des territoires d'outre-mer », *AJDA* 2000, p.252. Quant au Conseil d'État, les avis qu'il rend en cette matière n'étant pas rendus publics, le seul avis auquel on peut se référer est celui que mentionne le *Rapport public 2000* (*EDCE* n° 51, La documentation française, p. 125). Dans cette « note d'observations » (et non cet avis, le Conseil estimant que la procédure prévue par l'article 100 de la loi organique doit se traduire par une réponse distincte de celle qu'il peut être amené à fournir sur des projets de lois « classiques »), le Conseil a considéré que la limitation à l'accès au conventionnement en fonction de critères géographiques n'était contraire à aucun principe à valeur constitutionnelle.

les « lois du pays », conformément au principe de spécialité législative, ont une valeur supérieure aux règlements nationaux : de ce fait, une bonne partie du droit applicable aux administrés ou aux usagers de l'administration n'est plus applicable de plein droit sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie[291].

De telles difficultés de cohabitation entre citoyennetés particulières ne sont pas réservées à l'outre-mer. La reconnaissance de catégories spécifiques de citoyens non plus fondées, de façon classique, sur des différences de situations appréciables objectivement ou des nécessités d'intérêt général, mais sur leur origine, vont dans le même sens. Le décret du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites[292] constitue ainsi une discrimination – certes positive – fondée sur l'origine ethnique[293] à l'égard d'une partie des citoyens français[294].

Cette difficile conciliation se trouve au cœur de la notion de citoyenneté administrative : considérer l'usager comme un citoyen, c'est considérer comme résolue la « *contradiction entre l'usager et le citoyen. Ainsi, si vous posez une question sur la réglementation du droit de grève dans les services publics après un conflit social à la RATP ou la SNCF, on connaît d'avance les résultats. Si vous posez la question au citoyen par rapport au principe constitutionnel, il y a deux principes d'égale valeur : celui de la liberté du droit de grève en France et celui de la continuité des services publics (...). Tout le problème, c'est la conciliation de ces deux principes, résoudre des situations contradictoires et parfois conflictuelles* »[295].

Tout l'intérêt de l'introduction dans le droit public contemporain d'une notion telle que la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie est pourtant de montrer que les incompatibilités

---

291. Sauf, éventuellement, à ce que ces normes aient été dégagées par interprétation de lois elles-mêmes déclarées applicables sur le territoire. *Cf.* ORFILA (G.), *Régime législatif, réglementaire et coutumier de la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2000, coll. Logiques juridiques, p. 74-75.
292. Décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000, *JO* du 14 juillet 2000 p. 10838.
293. La mesure est réservée à « *toute personne dont la mère ou le père a été déporté à partir de la France dans le cadre des persécutions antisémites durant l'Occupation et a trouvé la mort en déportation* ».
294. Ce décret a été critiqué par un certain nombre de parlementaires. Claude Huriet s'inquiétait ainsi de « *cette différence de traitement qui laisse à penser qu'il existerait plusieurs catégories de Français* », ajoutant que « *cette situation est plus que surprenante, d'autant qu'il lui rappelle que les harkis, des Français d'outre-mer, dont un Etat français légitime n'a pu empêcher le massacre, n'ont jamais été indemnisés de manière décente* » (HURIET (C.), Question écrite du 16 août 2000 n° 27322 *JO Sénat*, 24 août 2000, p. 2873) ; la réponse du gouvernement (réponse du Premier ministre à une question écrite, *JO Sénat*, 7 septembre 2000, p. 3073) est des plus évasives : après avoir rappelé l'origine du décret, il indique seulement que, « *conscient de la souffrance qui fut celle de tous les orphelins de déportés, le gouvernement mènera une réflexion globale sur les conditions dans lesquelles l'Etat les a indemnisés* ». Saisi de la légalité du Décret, le Conseil d'État (CE, Ass., 6 avril 2001, *Pelletier*, *AJDA* 2001, p. 444, chr. M. GUYOMAR et P. COLLIN) ne l'a pas estimé contraire au principe d'égalité, au motif que «*les personnes tombant sous le coup des mesures antisémites ont fait l'objet, pendant l'occupation de la France, d'une politique d'extermination systématique qui s'étendait même aux enfants ; qu'ainsi, eu égard à l'objet de la mesure qu'il avait décidée, le gouvernement a pu, sans méconnaître ni le principe constitutionnel d'égalité ni la prohibition des discriminations fondées sur la race, regarder les mineurs dont le père ou la mère a été déporté dans le cadre des persécutions antisémites pendant l'Occupation comme placés dans une situation différente de celle des orphelins des victimes des autres déportations criminelles pratiquées pendant la même période* ». La lecture très libre du décret par le Conseil d'État (la mesure attaquée visait les persécutions dont étaient victimes les parents des orphelins juifs, non celles visant leurs enfants) montre certes que le Conseil voulait à tout prix éviter de se substituer à l'administration pour apprécier l'étendue des catégories de personnes qu'elle jugeait nécessaires d'indemniser, mais surtout qu'il a validé le principe d'un traitement différencié des citoyens fondé, bien qu'il s'en défende, sur l'appartenance raciale.
295. BARGAS (D.), in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration», Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 30.

manifestes existant entre les conséquences de cette citoyenneté spécifique et celles de la citoyenneté française n'empêchent pas qu'un citoyen de la Nouvelle-Calédonie est *en même temps* citoyen français ; par conséquent, la pluralité des appartenances citoyennes (européenne, nationale, locale, administrative, etc.) demeure juridiquement possible alors même que les implications de ces citoyennetés sont contradictoires. On peut certes souhaiter, « *à terme, que le pouvoir constituant clarifie les relations entre les différentes formes de citoyenneté qui cohabitent désormais dans la Constitution, afin de préciser la consistance d'une citoyenneté française sérieusement concurrencée par le haut et par le bas* »[296] ; la réalité juridique de cette juxtaposition contradictoire de citoyennetés multiples n'en est pas moins actuellement une évidence. Mais là encore la nature de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie apporte une réponse au moins partielle : il s'agit d'une notion construite pour être un passage, le lieu soit d'une construction d'une nouvelle citoyenneté nationale de Nouvelle-Calédonie – exprimée sous forme de nationalité – soit vers une nouvelle modalité d'exercice de la citoyenneté française ; les autres citoyennetés particulières – et la citoyenneté administrative au premier chef – peuvent être précisées selon le même schéma.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

À l'inverse de la rétraction de la citoyenneté républicaine aux seuls droits électoraux, l'émergence de formes nouvelles de citoyenneté met l'accent sur l'attachement des citoyens à la communauté politique. Malgré leur diversité, il est possible de dégager *trois caractéristiques communes* de ces nouveaux territoires de la citoyenneté.

Qu'il s'agisse du communautarisme, du multiculturalisme, ou, en France, de la « nouvelle citoyenneté », ces formes nouvelles mettent l'accent, à l'opposé de la conception républicaine, sur la nécessaire prise en compte du citoyen tel qu'il est, c'est-à-dire inséré dans une communauté possédant une identité particulière ; cette orientation engendre une définition de la citoyenneté *plus concrète*, qui ne se situe donc plus seulement au niveau de l'expression de la souveraineté nationale, mais prend également en considération l'environnement culturel et social du citoyen ; ce dernier n'est donc plus un être abstrait et générique, sa singularité (et la diversité des citoyens) devant être intégrée à la définition de la citoyenneté.

Cette nouvelle citoyenneté dépasse le seul cadre national. L'élargissement se produit de deux manières : sur un plan vertical, on assiste à l'émergence d'une citoyenneté à la fois supra-nationale (européenne) et infra-nationale (locale), qui entre en relation potentiellement conflictuelle avec la citoyenneté républicaine ; sur un plan horizontal, la citoyenneté conquiert des espaces qui ne sont plus seulement politiques, mais sociaux, culturels ou encore économiques.

296. AUBIN (E.), « Le Conseil constitutionnel face au concept de citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », *LPA*, 28 septembre 1999.

Enfin, la nouvelle citoyenneté met l'accent, notamment par les nouveaux développements du civisme, sur la nécessité de renforcer concrètement l'appartenance commune, ce qui lui permet aussi d'être plus inclusive. Ce renforcement se fait de façon *éclatée*, à travers des lieux d'intégration qui ne sont plus liés aux seuls rituels électoraux, de sorte que la citoyenneté est aussi *plus différenciée*.

CHAPITRE 2 : LA CITOYENNETÉ EMPORTE L'ATTRIBUTION D'UN STATUT JURIDIQUE

L'éclatement des appartenances a pour conséquence de relativiser l'unité du statut juridique du citoyen. Une telle évolution rend obsolètes des affirmations telles que « *la citoyenneté, c'est bien le droit de vote* »[1] : les appartenances étant éclatées, la juxtaposition de citoyens jouissant de droits électoraux et d'autres qui n'en sont pas titulaires empêche désormais que le statut juridique du citoyen soit réduit à ces seuls éléments.

Le titre de la troisième partie (« *un citoyen plus présent* ») du « rapport Vedel » remis en 1993 par le Comité pour la révision de la Constitution résume parfaitement cette situation : « *Le citoyen veut vivre dans un État de droit. Trois termes résultent de cette exigence : la reconnaissance des droits et des libertés, la protection qui leur est nécessaire, la participation directe à la formation et à l'expression de la volonté générale* »[2]. Cette évolution se traduit par une transformation quasi complète du contenu juridique du statut du citoyen. À partir du moment où les lieux d'accès (et d'ancrage) à la citoyenneté sont éclatés et diversifiés, une tension s'instaure entre l'intégration et la représentation : la possibilité d'être citoyen n'étant plus exclusivement rattachée à l'appartenance nationale, les instruments d'une citoyenneté autonome par rapport à cette appartenance se développent. Les droits du citoyen ne se limitent plus à des droits de participation : ils sont aussi constitués par des « droits d'opposition » qui forment d'ailleurs l'essentiel de son statut.

En ce qui concerne les droits de participation, la remise en cause de l'électorat et de la nationalité comme nœud de la citoyenneté conduit à penser que la citoyenneté peut s'exprimer autrement que par l'élection de représentants : la participation doit se manifester à tous les niveaux où elle peut s'exercer. On assiste ainsi à l'approfondissement de la logique participative *(Section 1)*. Le statut du citoyen ne saurait toutefois se limiter à la participation : il est titulaire de droits par l'exercice desquels il peut demander des comptes à ceux qui le représentent ; en même temps, il a droit de posséder les conditions matérielles de l'exercice de sa citoyenneté *(Section 2)*. Le statut du citoyen est désormais, à l'image de la citoyenneté dont il est la conséquence, fondamentalement éclaté.

SECTION 1 : CITOYENNETÉ ET DROITS DE PARTICIPATION

Le nouveau discours juridique de la citoyenneté présente une caractéristique qui a, dans les développements précédents, été délaissée : il ne traite pas de la citoyenneté mais du citoyen. Il s'agit de renforcer les droits du citoyen, de promouvoir un « *État plus proche des*

1. BORELLA (F.), « Nationalité et citoyenneté », *in* COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.) dir., *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 223 (l'auteur critiquant d'ailleurs cette conception réductrice).
2. Comité consultatif pour la révision de la Constitution, 1993.

citoyens »[3], de «*rapprocher la décision des citoyens* »[4], ou encore de «*donner à chaque citoyen les moyens d'agir sur son environnement quotidien* »[5] : la figure du citoyen est par conséquent placée au centre du paysage juridique.

Cette mise en exergue du citoyen entraîne directement une revalorisation des droits de participation comme élément central de la définition juridique de la citoyenneté. Certes, la participation a toujours été considérée comme constitutive de la citoyenneté, voire parfois comme sa seule substance juridique. Mais il s'agissait alors de la participation *politique* du citoyen : les droits de participation reconnus à l'individu en tant que citoyen ne pouvaient en effet être exercés que lors des élections politiques[6] ; la participation qu'il pouvait être amené à exercer par ailleurs se faisait à des titres particuliers – étudiant, membre d'associations, etc. – mais non en tant que citoyen. Cette intrication des droits de participation du citoyen et des droits électoraux se trouve désormais contestée *(§ 1)*, y compris par le Conseil constitutionnel, ce qui permet le développement d'autres lieux et formes de participation qui appartiennent pourtant bien au citoyen en tant que tel *(§ 2)*.

§ 1. Droit de participation et droits électoraux : l'inévitable disjonction

Les linéaments d'une remise en cause juridique de l'identification des droits de participation composant la citoyenneté et des droits électoraux sont, en droit positif, encore peu visibles ; il faut par conséquent avancer en ce domaine avec la plus grande prudence. On a en effet vu plus haut que la conséquence principale de l'ouverture des droits civiques et de certains droits politiques, aux étrangers était le renforcement de la place des seuls droits électoraux – tout au moins de ceux d'entre eux qui restent réservés aux nationaux Français – dans la définition de la citoyenneté. Il est cependant possible, à partir de quelques indices, de percevoir une certaine évolution en ce domaine, évolution qui se trouve déjà en germe dans la Constitution.

Il faut tout d'abord revenir un instant au texte de la Constitution, dont on a vu qu'il ne faisait que très rarement référence au citoyen. La combinaison des articles 34 et 75 fait curieusement émerger une notion de la citoyenneté plus conforme à celle qui était proposée par la doctrine classique, en tout état de cause totalement différente de la seule citoyenneté électorale que le Conseil constitutionnel ou la doctrine évoquent trop fréquemment. La conséquence normale de la qualité de citoyen, à laquelle l'article 75 vient poser une exception («*Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ») est l'attribution d'un *statut civil*.

3. PICQ (J.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris 1994, La documentation française, coll. des Rapports officiels, p. 150-151.
4. JUPPÉ (A.), « Nos concitoyens veulent que les décisions soient prises au plus près du terrain », *Pouvoirs locaux*, n° 30, 3e trim. 1996, p. 22-26.
5. JOUFFA (Y.), « Pour une nouvelle citoyenneté locale », *Territoires*, n° 287, avril 1988, p. 12.
6. *Cf.* par ex. ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel*, 8e ed., 1927, t. 1, p. 587, pour lequel «*les droits civiques représentent la participation des citoyens au gouvernement, à l'administration, à la justice* ».

Les deux éléments de cette définition appellent un commentaire. *La* conséquence de l'attribution de la qualité de citoyen est la jouissance d'un *statut protecteur*, d'un ensemble de droits garantis par l'État[7] à ceux qu'il désigne comme citoyens[8] ; mais ce *statut du citoyen* est défini de façon très curieuse. Eu égard aux caractéristiques que le Conseil constitutionnel a pris l'habitude d'attacher à la notion de citoyenneté, on s'attendrait à trouver cités les droits électoraux, c'est-à-dire le droit de vote et l'éligibilité : or c'est le statut *civil* qui est visé, que l'article 34 décrit comme comportant certes les « droits civiques » mais aussi des « garanties fondamentales » accordées pour l'exercice des libertés publiques. Cette dernière formulation n'est pas des plus heureuses ; on voit en tout cas qu'à s'en tenir au texte constitutionnel, l'identité affirmée par le Conseil constitutionnel entre citoyenneté et votation est juridiquement erronée : les droits liés à la participation électorale ne sauraient constituer à eux seuls le centre de la notion de citoyenneté.

Cette ouverture est confirmée par l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans une décision de 1995, le Conseil a en effet fait application des règles relatives au suffrage politique, et à lui seul, à des élections administratives. Il s'agissait d'examiner une disposition de la loi relative à l'aménagement et au développement du territoire, qui concernait les communautés de communes. L'article validé par le conseil disposait que « *la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges* »[9]. Le Conseil, à propos de cette disposition apparemment anodine, va appliquer les critères relatifs à l'organisation du suffrage *politique* (en l'occurrence, la « *base essentiellement démographique* ») pour une « élection » dont on ne peut que contester le caractère politique, sauf à considérer que les établissements publics de coopération intercommunale sont des collectivités territoriales[10]. Au-delà de la signification en termes de « démocratie administrative » d'une telle disposition, on remarquera surtout ici que les modalités d'exercice d'un droit exclusif de citoyenneté sont en quelque sorte *banalisées* par le Conseil lui-même et appliquées à un domaine qui, jusqu'alors, avait été traité à partir des règles concernant le suffrage *professionnel.* Deux interprétations de cette extension des règles relatives au suffrage politique — seul droit de citoyenneté pour le Conseil constitutionnel — sont possibles : soit il y a *extension* de la condition de citoyenneté à d'autres élections que les seules élections que le Conseil considère habituellement comme politiques, ce qui cependant paraît peu probable ; soit il y a au contraire *disjonction* entre la condition de citoyenneté et le suffrage politique.

Même si cette remise en cause de l'identification des droits de participation aux droits électoraux reste, en droit constitutionnel, relativement timide et limitée, elle n'en permet pas moins de montrer que la participation des citoyens ès qualités ne se fait plus uniquement par

7. Ce qui est une application de la définition libérale classique de la citoyenneté, comme libertés négatives. *Cf.* CONSTANT (B.), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* [Paris 1819], in *Ecrits politiques*, Paris 1997, Gallimard, coll. Folio-essais, p. 591.
8. Et réciproquement, si l'on suit l'approche conséquentialiste de la citoyenneté : la possession de ce statut attribue à celui qui en jouit la qualité de citoyen.
9. Art. 80 de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, repris par l'art. L. 5214-7 *CGCT.*
10. Cons. Const., 26 janvier 1995, n° 94-358, *Rec.,* p. 183, *RJC*, I, p. 629.

le truchement de la seule participation électorale, ce que confirme le développement concret de formes complémentaires de participation.

§ 2. L'émergence de formes renouvelées de participation des citoyens

Le renouvellement de l'approche de la participation en tant qu'élément constitutif de la citoyenneté découle très naturellement de l'évolution de l'appartenance ou plutôt des appartenances que manifeste la citoyenneté. L'éclatement de ces appartenances ne peut que se traduire juridiquement par la diversification des modalités de participation offertes aux citoyens, modalités qui se développent, compte tenu du caractère concret de la nouvelle citoyenneté, dans les lieux d'ancrage réels de l'individu ; c'est ainsi que la prise en compte, dans l'espace national, de l'ancrage local des citoyens permet l'émergence de la notion juridique de citoyenneté locale, tandis que l'individu est reconnu comme citoyen dans la vie économique.

A. Le contenu juridique de la citoyenneté locale

S'il faut considérer avec circonspection l'emploi d'un vocabulaire citoyen souvent dépourvu de toutes conséquences juridiques, il en va différemment en ce qui concerne la citoyenneté locale : indépendamment de son officialisation récente, on constate l'avancée d'un mouvement non seulement militant mais également juridique — et notamment jurisprudentiel — lié au développement de la démocratie locale, tendant à une prise en compte de l'environnement du citoyen.

Le terme de citoyenneté locale n'est pas employé dans les lois de 1992 et 1995 ; il ressort cependant nettement du titre II de la loi relative à l'administration territoriale de la République, dont l'intitulé est à lui seul révélateur (« *De la démocratie locale* »), ainsi que de certains articles de la loi relative à l'aménagement et au développement du territoire[11], d'où se dégage une notion particulière et locale de la citoyenneté. Ce sont en effet les commentaires de la loi de 1992 qui emploient l'expression de citoyenneté locale, au point que l'on finirait par croire que l'expression est inscrite dans la loi elle-même[12] : la notion de citoyenneté locale, au contenu juridique assez bien déterminé, est donc une construction doctrinale récente, non encore consacrée en tant que telle par la jurisprudence[13].

---

11. Surtout l'art. 85 sur le référendum d'initiative locale, mais également les principes posés dès l'article 1er — restauration de l'égalité des citoyens au-delà des différences territoriales —, ou les dispositions de l'article 80 concernant la démocratisation des institutions intercommunales.
12. SADRAN (P.), « Démocratie locale et participation », in *Mélanges J.-M. Auby*, Paris 1992, Dalloz, p. 289 et s. ; D'ARCY (F.), « Élus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *AJDA*, 1992, n° spécial Décentralisation, p. 110-114 ; JÉGOUZO (Y.), « La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *RFAP*, 1992, p. 166 et s. ; BECET (J.-M.), « Démocratie locale, transparence : nouveaux aspects », *Cahiers du CNFPT*, n° 44, juin 1995, p. 30-41 ; Cette unanimité montre l'existence d'un mimétisme certain de la doctrine, mais au-delà est curieuse, dans la mesure où les mêmes auteurs peuvent d'un côté déplorer la déliquescence de la citoyenneté nationale, et participer objectivement à son éclatement en consacrant l'existence d'une citoyenneté locale sinon autonome, du moins distincte, de par l'approfondissement de la notion de citoyenneté qu'elle suppose, de la citoyenneté classique.
13. Du moins directement par les juridictions françaises. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet reconnu le concept de « démocratie locale » comme norme de référence de son contrôle, déduite de l'exigence d'un régime démocratique affirmé par le préambule de la Convention (CEDH, 2 septembre

Sans prétendre pour autant effectuer une description détaillée du contenu de la citoyenneté locale[14], on peut en dégager un certain nombre de traits caractéristiques. D'une façon générale, la notion de citoyenneté locale regroupe nettement deux conceptions de la citoyenneté : d'une part, « *l'ajout de mécanismes de démocratie directe au système représentatif, soit ce que l'on qualifie de démocratie semi-directe* » ; d'autre part, « *une panoplie de droits d'information et de participation* ». La citoyenneté locale se situe donc à la fois au-delà et en-deçà de la citoyenneté nationale, ce par rapport à chacun de ses éléments : les procédés de démocratie semi-directe tels qu'ils se dégagent des lois de 1992 et 1995, c'est-à-dire le référendum, qu'il soit « d'initiative locale » ou organisé à la demande des représentants, restent en retrait par rapport au référendum national, dans la mesure où ils n'ont (juridiquement) aucun caractère décisionnel ; les droits des « habitants », qui sont essentiellement des droits à l'information et à la consultation, ne sont en réalité que l'application aux collectivités territoriales de dispositions relatives aux libertés publiques, non directement à la citoyenneté, issues des grandes lois de la fin des années soixante-dix.

Les droits nouveaux, que la doctrine considère comme constitutifs de la citoyenneté locale, sont en effet apparemment très classiques. Les dispositions relatives au *droit à l'information* sont de deux sortes : d'une part, l'obligation de publication des actes réglementaires dans un recueil des actes administratifs mis à la disposition du public est rendue obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants[15] ; d'autre part, une série de dispositions, régulièrement modifiées depuis 1992, concernant la publicité des délégations de service public et des interventions économiques des collectivités locales, qui s'adressent à toutes les collectivités et leurs groupements[16] mais constituent surtout une application des directives européennes en matière de passation de marchés de travaux et de services. On pourrait y rattacher certaines dispositions mixtes, touchant à la fois l'information et la transparence, qui concernent la publicité des documents ayant trait au budget des collectivités, documents qui ne sont pas seulement les actes administratifs (notamment les « *données synthétiques sur la situation financière de la commune* »[17]) et dont l'intérêt est d'obliger les collectivités à rendre plus transparents leurs modes de décisions. Dans le domaine de la *participation*, outre le référendum communal qui sera évoqué plus loin, il faut faire également référence aux commissions consultatives facultatives[18] ou obligatoires[19] que met en place la

---

1998, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 65/1997/843/1056), *Cf.* FAURE (B.), « Le droit administratif des collectivités locales et la concurrence », *AJDA* 2001, p. 138.

14. La plupart des aspects qui la composent seront repris dans le corps de la présente thèse, à travers les développements relatifs aux services publics locaux.
15. Art. 2121-24, al. 2 (délibérations du Conseil municipal) et 2122-29 (arrêtés municipaux) *CGCT.*
16. À l'exception des syndicats mixtes : *Cf.* AUBY (J- B.), *loc. cit.* p. 39.
17. Art. L 2313-1, 3° *CGCT.*
18. Art. 2143-2 *CGCT :* « *Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales* ». La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, relative au pacte de relance pour la ville, est venue préciser que le Conseil municipal en fixe chaque année « *la composition sur proposition du maire* ».
19. Art. 2143-4 CGCT : « *Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle doit être présidée par le maire. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3500 habitants* ».

loi de 1992 : mais leur application, même pour ce qui est des dispositions obligatoires, est trop irrégulière pour permettre de juger de façon décisive de leur portée exacte.

On trouve un bon résumé des ambiguïtés de la notion de citoyenneté locale dans une proposition de loi (sans lendemain) sur la citoyenneté[20], déposée en décembre 1996 à l'Assemblée nationale[21]. Le motif de la proposition présentée par Jean-François Ellier est en lui-même révélateur : « *Je suis intimement persuadé que nous sommes entrés dans une nouvelle ère : celle de la demande citoyenne. J'entends par là que les citoyens attendent de leurs dirigeants qu'ils leur permettent de participer au processus de décision, notamment au niveau local. Cette nouvelle citoyenneté passe par une demande accrue de démocratie locale, de participation* »[22] : il s'agit donc de développer le second volet de la citoyenneté locale, que, pour l'auteur, les lois de 1992 et 1995 ont imparfaitement réalisé. Les moyens proposés sont en fait très proches de ceux que l'on pouvait trouver dans ces textes : il ne s'agit pas de donner aux citoyens un pouvoir de décision mais de rapprocher les élus des citoyens en mettant en œuvre des procédures d'information et de consultation (plus ou moins) nouvelles. Ainsi, toute collectivité de plus de 3500 habitants devrait rédiger une « charte de la citoyenneté » dès la première réunion de son assemblée délibérante, document édictant un programme d'association des citoyens aux décisions publiques locales[23]. En outre, est prévue la nomination de Conseillers de quartiers, choisis parmi les membres du conseil municipal, qui seraient en quelque sorte des adjoints au maire délégués pour un quartier. Enfin, la désignation d'un Conseil de jeunes dans les villes de plus de 100 000 habitants permettrait de développer leur intérêt pour la vie de leur commune.

La loi relative à la démocratie de proximité[24] va dans le sens d'un même approfondissement, même si elle est en retrait quant à la terminologie employée : si l'exposé des motifs s'adresse en effet aux citoyens, le contenu du texte ne vise que les « *habitants et usagers* »[25]. Il rend notamment obligatoire la création de conseils de quartiers – création qui n'était jusque là que facultative[26] – pour les communes de plus de 80 000 habitants[27]. La loi donne en outre la possibilité aux maires concernés de conférer au conseil de quartier le pouvoir de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier[28].

---

20. Proposition de loi sur la citoyenneté, *JO doc. Ass. Nat.*, 5 décembre 1996, n° 3196, 7 p.
21. Voir le commentaire de PONTIER (J.-M.), « La fracture civique, la citoyenneté et les collectivités locales », *RA*, 1997, n° 298, p. 440-450.
22. ELLIER (J.-F.), Exposé des motifs de la proposition de loi sur la citoyenneté, *loc. cit*.
23. La proposition prévoit des sanctions en cas de non-publication de cette charte, allant jusqu'à la dissolution du conseil…
24. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 février 2002, p. 3808. Pour une vision très critique de ce texte (lorsqu'il était à l'état de projet), *Cf.* PAOLETTI (M.), « Un projet inutile et nuisible », *Libération*, 23 juillet 2001.
25. Voir par exemple l'art. 5 de la loi, instaurant dans le *CGCT* un chapitre intitulé : « *Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics* ».
26. art. 2143-2 *CGCT.*
27. *Cf. infra*, p. 240.
28. Nouvel art. 2143-1 CGCT, 3e alinéa. Ce texte est très en retrait par rapport au projet initial, qui offrait aux conseils la possibilité de proposer, chaque année, les dépenses susceptibles d'être engagées dans les limites du quartier(art. 2 de l'avant-projet de loi). On est donc assez loin des budgets participatifs dont la gestion de Porto Alegre, au Brésil, est le modèle. *Cf.* « Enveloppes de quartier, budgets participatifs… Pour une démocratie sonnante et trébuchante», *Territoires*, n° 416, mars 2001 (n° spécial sur les budgets

Les développements juridiques de la notion de « citoyenneté locale » restent, en l'état actuel du droit positif, limités ; ils n'en permettent pas moins cependant de montrer deux aspects centraux de la nouvelle conception juridique de la citoyenneté. En premier lieu, le résultat indéniable de l'émergence des notions de démocratie et de citoyenneté locales est la prise en compte de la situation quotidienne des citoyens : les droits qui leur sont reconnus du fait de leur qualité de citoyen doivent trouver un prolongement au niveau de leur vie quotidienne, c'est-à-dire locale et tout particulièrement municipale. En second lieu, le contenu de la citoyenneté locale, axé notamment sur la participation à la décision, ou tout au moins sur le rapprochement de cette décision des citoyens traduit l'émergence d'une citoyenneté active, c'est-à-dire du développement de formes non représentatives de participation au pouvoir ; du fait même, il s'agit d'un retour à une définition de la citoyenneté comme ensemble des modalités de participation des citoyens à l'expression et/ou l'exercice du pouvoir[29].

B. La citoyenneté dans l'entreprise

La citoyenneté locale apparaît contraire à la conception classique de la citoyenneté, en ce qu'elle prend en compte la situation du citoyen dans l'espace. La remarque s'applique plus encore à la notion, encore embryonnaire, de citoyenneté dans l'entreprise, dans la mesure où une telle expression est en contradiction totale avec l'essence fondamentalement politique de la citoyenneté : comme le souligne J. Robert, on ne peut parler de citoyen au sens classique du terme que lorsque l'individu concerné agit indépendamment de toute qualité particulière — étudiant, salarié, etc. —,en quelque sorte en tant qu'être générique et abstrait[30]. La citoyenneté dans l'entreprise semble donc *a priori* une expression contradictoire ; pourtant, le développement *juridique* de ce thème est indéniable ; il peut être vu comme une manifestation de la recomposition juridique de la notion de citoyenneté.

1. Le contenu de la citoyenneté dans l'entreprise

L'émergence du thème de la citoyenneté dans l'entreprise[31] est directement liée au discours sur la « nouvelle citoyenneté » qui marque le début du premier septennat de François

---

participatifs) ; également, GENRO (T.), DE SOUZA (U.), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre*, ed. Charles Léopold Meyer, Paris, 2000

29. Pour une approche plus approfondie de la notion de citoyenneté locale, on renverra à LEYLAVERGNE (H.), *Démocratie locale et citoyenneté en droit public français*, Thèse Droit, Lyon II, 1998.

30. « *Il y a "suffrage politique" ou "exercice de droits politiques" chaque fois que les citoyens sont appelés à voter sans justifier d'une autre qualité. En revanche, il y a élections non politiques lorsque l'intéressé vote à titre d'assuré social, d'employeur, de salarié, d'étudiant…* » (ROBERT (J.), préface à *De la citoyenneté*, *op. cit*., p. III).

31. Le thème de la citoyenneté dans l'entreprise n'a aucun rapport avec l'idée de *citoyenneté économique*, forgée — pour la critiquer — par les penseurs communautariens (*Cf.* SANDEL (M. A.), « The Political Theory and of the Procedural Republic », *Revue de métaphysique et de morale*, 1988, n° 1), qui constitue une adaptation des théories du marché politique (G. Tulock notamment) : par confusion du pouvoir économique et du pouvoir politique, la régulation « citoyenne » se ferait par le biais des comportements des consommateurs (sur le marché économique proprement dit, mais également relativement aux biens politiques). On notera d'ailleurs que la critique communautarienne ne porte pas tant sur le fond de la thèse — l'inclusion de la sphère économique dans la sphère politique — que sur son préalable — la possibilité affirmée d'une convergence des « biens » politiques et économiques, en tant que celle-ci est contraire à la relativité des biens.

Mitterrand : c'est en effet à la suite du rapport sur les droits des travailleurs[32] rédigé par Jean Auroux alors qu'il était déjà ministre des Affaires sociales, en charge de l'emploi, qu'on le voit apparaître. Officialisée par la loi du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise[33], date dont, comme l'écrit Alain Supiot, « *le symbolisme ne doit rien au hasard* »[34], puis par deux lois des 28 octobre[35] et 13 novembre 1982[36], cette expression traduisait au départ la volonté gouvernementale de transposer à l'entreprise conçue essentiellement comme lieu de pouvoir les droits de participation directe ou indirecte à la prise de décision, droits qui sont censés caractériser la sphère politique. Si un décalage important existe entre l'ambition affirmée en 1981, dont le caractère idéologique est marqué[37], et la réalité plus mitigée de la citoyenneté dans l'entreprise, le maintien d'un discours sur la citoyenneté dans l'entreprise est cependant un *témoin* de l'évolution du contenu de la citoyenneté.

En 1982, le gouvernement se situe résolument dans la lignée de la «*pédagogie de la citoyenneté* »[38] qui avait entraîné, à la fin du XIX^{e} siècle, l'autorisation du syndicalisme : il s'agit de réactiver le lien social et politique dans l'entreprise et, au-delà d'elle, dans la société tout entière, à travers l'exercice de droits proprement politiques à l'intérieur de l'entreprise. Le rapport Auroux est très clair à ce sujet : « *le 10 mai 1981 marquera une ère nouvelle dans les relations du travail puisque désormais les citoyens à part entière dans l'entreprise, les travailleurs, pourront aussi y être les acteurs du changement* »[39] ; le ton est résolument *participationniste.* Les moyens de cette citoyenneté[40] sont évoqués précisément : « *la restauration et l'élargissement des droits des salariés* », par le développement des « *libertés publiques* » mais aussi l'instauration d'un « *droit d'expression sur les conditions de travail* ». La traduction concrète de ces ambitions paraît, en comparaison, singulièrement en retrait. Si les ambitions sont toujours présentes à la fin du mois de juillet — le 27 juillet, jour de l'adoption définitive du premier texte, est présenté comme une « *date qui marque dans*

32. AUROUX (J.), *Les droits des travailleurs*, Paris 1982, La documentation française, coll. des Rapports officiels, 104 p. (le rapport avait été rendu au mois de septembre 1981).
33. Loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, *JO*, 6 août 1982, p. 2518-2520.
34. SUPIOT (A.), « Citoyenneté et entreprise », in *De la citoyenneté, op. cit*., p. 119. Il s'agit d'un choix du Président de la République relativement à la date de promulgation : la loi ayant été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 27 juillet 1982 — après d'ultimes débats marqués de façon évidente par la lassitude d'une seconde session extraordinaire —, et le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi, c'est bien François Mitterrand qui choisit pour cette manifestation de la «nouvelle citoyenneté» une date symbolique de la République, cherchant à placer les évolutions espérées et annoncées par la voix de son Premier ministre lors du discours d'investiture de ce dernier devant l'Assemblée nationale sous les auspices de la fondation de la République.
35. Loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives des personnels, *JO*, 29 octobre 1982, p. 3255-3268.
36. Loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits du travail, *JO*, 14 novembre 1982, p. 3414-3422.
37. « *Citoyens dans leurs communes, les Français doivent l'être aussi sur leur lieu de travail. Les employeurs ne doivent ni redouter ni contrecarrer cette évolution souhaitable et nécessaire […] Il faut bâtir une nouvelle citoyenneté* » (MAUROY (P.), *JO, débats parl., Ass. nat*. 1981, p. 49).
38. AUBIN (G.), BOUVERESSE (J.), *Histoire du droit du travail*, Paris 1995, PUF, coll. Droit fondamental, p. 211 et s.
39. AUROUX (J.), *Les droits des travailleurs, op. cit*., p. 7.
40. Une présentation générale en est effectuée dans la revue *Droit social* de 1982. *Cf.* spéc. ARDANT (P.), « Les libertés du citoyen dans l'entreprise. Introduction au débat », *Droit social* 1982, p. 428 s.

l'histoire des travailleurs en France »[41] —, la loi du 4 août, dont on remarque la brièveté, se borne à transposer à la procédure disciplinaire dans l'entreprise le principe du respect des droits de la défense ; elle affirme le principe de la transparence du règlement intérieur, en précisant que celui-ci doit contenir le détail des sanctions prévues : il s'agit là encore du droit pénal de l'entreprise. Elle instaure enfin – là se trouve peut-être ce qui justifie l'appellation citoyenne – un droit nouveau dans l'entreprise : « *les salariés bénéficient d'un droit à l'expression directe et collective sur le contenu et l'organisation de leur travail ainsi que sur la définition et la mise en œuvre d'actions destinées à améliorer les conditions de travail dans l'entreprise* »[42]. Mais ce dernier droit reste doublement limité : les modalités de son exercice ne sont pas clairement définies et en tout état de cause il ne consacre pas de pouvoir de décision des salariés mais uniquement un « droit à la parole ». Si les avancées que ce texte a pu apporter aux droits des salariés sont incontestables, l'affirmation que « *les droits nouveaux votés aux travailleurs sont autant de devoirs et de responsabilités nouvelles d'une citoyenneté élargie à l'entreprise* »[43] suppose une réinterprétation de la citoyenneté au regard de sa conception plus ou moins fermement établie depuis l'installation de la République.

Les réactions de l'époque, dont on retrouve des traces jusqu'à aujourd'hui, ont été très vives des deux côtés de l'échiquier politique ; on pourrait dire avec Tiennot Grumbach, pourtant peu suspect d'hostilité à la majorité de 1981, que les lois Auroux, loin d'en marquer le début, signent la « *disparition de la citoyenneté dans l'entreprise* »[44] : en tant que symbole de la « nouvelle citoyenneté », elles sont un excellent analyseur de l'évolution juridique de la citoyenneté. Les vicissitudes de la citoyenneté dans l'entreprise pourraient n'être que la concrétisation d'une partie de cette nouvelle conception. Pour préciser l'argumentation, il est tout d'abord nécessaire de différencier deux éléments distincts quoique complémentaires dans la nouvelle citoyenneté appliquée à l'entreprise[45] : la *participation* des salariés à la vie de leur entreprise, y compris à ses décisions stratégiques, élément qui constitue la traduction concrète de l'idée de « citoyenneté active » ; un ensemble de droits plus ou moins homogène formant un statut du salarié. Or ces deux termes évoluent différemment.

Le premier élément, le seul à avoir été véritablement contesté par l'opposition parlementaire et le patronat, est effectivement celui qui scelle la fin de la citoyenneté dans l'entreprise, ou plus précisément son caractère idéologique marqué : alors que la participation à la vie de l'entreprise était revendiquée à (l'extrême) gauche sur le mode de l'autogestion, par définition non institutionnelle, la formalisation des procédures de participation — la loi qui les régit est la plus longue des lois Auroux — met un terme à l'antijuridisme de l'utopie autogestionnaire. Cette institutionnalisation entraîne deux conséquences. D'une part, les lois Auroux (et leurs prolongements, notamment la loi Aubry du 27 janvier 1993) placent la participation décrite comme citoyenne dans le registre de la « *co-surveillance* » plus que du

41. AUROUX (J.), intervention à l'Assemblée le 27 juillet 1982, *JO, débats parl., Ass. Nat.*, p. 4870.
42. Loi n° 82-689, *préc.*, art. 7 (ajoutant un article L 461-1 au Code du travail).
43. AUROUX (J.), intervention à l'Assemblée le 6 octobre 1982, *JO, débats parl., Ass. Nat.*, p. 5468.
44. GRUMBACH (T.), « Citoyenneté, entreprise et contrat social », *Droit ouvrier*, n° 559, 1995, p. 235-257.
45. Éléments qui, d'ailleurs, n'ont rien de spécifiquement « nouveau » par rapport à la conception classique de la citoyenneté.

pouvoir de décision, ce qui constitue une première évacuation du caractère idéologique de la nouvelle citoyenneté. D'autre part, on va assister à une récupération de la thématique citoyenne dans un sens « participatif », très éloigné des préoccupations initiales de défense exclusive des salariés. L'idée promue par Jean Auroux se transforme (potentiellement tout au moins) en « *citoyenneté enrôlée* »[46] ; la citoyenneté *dans* l'entreprise devient une citoyenneté *d'*entreprise, ce qui ne dénature d'ailleurs peut-être pas totalement l'esprit des lois Auroux, à propos desquelles le successeur immédiat au ministère du Travail, Michel Delebarre, indiquait qu'elles « *apportent […] une dimension qualitative supplémentaire qui contribue à faire des travailleurs des citoyens à part entière dans les entreprises* »[47].

Le second élément, moins sujet à polémiques et plus concret, est constitué par le *statut* des salariés. Les salariés bénéficient d'un droit syndical mieux organisé, notamment par la protection renforcée qui est accordée à leurs délégués[48]. En revanche, l'égalité des citoyens n'est respectée que dans certaines limites : la fixation de seuils minimaux de personnels pour l'installation de certaines institutions (comité d'entreprise notamment), dont on comprend bien l'intérêt matériel, constitue de fait une différenciation entre les salariés-citoyens ; plus précisément, elle suppose que la citoyenneté n'est valable qu'*à l'intérieur* de la « communauté de travail » qu'est censée être l'entreprise. Mais les travailleurs sont loin d'être égaux en droits à l'intérieur même de cette communauté : contrairement aux intentions de Jean Auroux, qui leur consacrait un chapitre de son rapport, les travailleurs temporaires, par exemple, ne bénéficient pas réellement des mêmes droits que des salariés proprement dits, au point que l'on peut craindre l'instauration d'une citoyenneté à deux vitesses[49]. Si « *la citoyenneté dans l'entreprise est le statut social des employés* »[50], ce statut reste donc malgré tout embryonnaire dans les lois Auroux.

2. Les significations de la citoyenneté dans l'entreprise

Les rapports entre citoyenneté et entreprise sont particulièrement riches de significations ; un glissement sémantique a été opéré progressivement entre citoyenneté *dans* l'entreprise, citoyenneté *d'*entreprise, citoyenneté *par* l'entreprise et, enfin, *entreprise citoyenne*. Or ces expressions recouvrent des réalités bien différentes, quoique se recoupant partiellement.

L'idée originelle de la citoyenneté dans l'entreprise, telle qu'exposée par Jean Auroux, était, on l'a vu, de constituer une sorte de citoyenneté « par analogie », en transposant à l'entreprise considérée comme lieu de pouvoir les droits reconnus aux citoyens vis-à-vis du

46. LE GOFF (J-P.), « La citoyenneté dans l'entreprise à l'épreuve de la crise », in *Citoyenneté et nationalité, op. cit*., p. 326.
47. DELEBARRE (M.), intervention au colloque «Être citoyen», 23 novembre 1984, in *12e Rapport du Médiateur au Président de la République et au Parlement,* p. 200-201.
48. On notera d'ailleurs, en marge de ce développement, la déconnexion totale de la nationalité et de la citoyenneté dans l'entreprise, non seulement à cause de l'absence, à de toujours plus rares exceptions près, d'une exigence de nationalité pour l'entrée dans une entreprise privée, mais également du fait de la difficulté croissante de parler d'entreprise « nationale », compte tenu de l'origine le plus souvent plurinationale des capitaux desdites entreprises.
49. CRIQUI (E.), « La citoyenneté dans l'entreprise», *in* COLAS (D.), *L'État de droit* (travaux de la mission sur la modernisation de l'État), Paris 1987, PUF, coll. Questions, p. 71-88.
50. MUCKENBERGER (U.), « Citoyenneté et entreprise», in *De la citoyenneté*, *op. cit*., p. 128.

pouvoir politique, ce qui supposait tout à la fois l'existence d'un statut juridique accordé aux travailleurs vis-à-vis de leur entreprise et le droit de participer au fonctionnement sinon à l'orientation de la même entreprise. C'est essentiellement sous cet angle que la citoyenneté dans l'entreprise a été ici développée, dans la mesure où cette conception est la manifestation du développement de formes de participation au pouvoir qui s'exerce là où se *situe* le citoyen. La citoyenneté d'entreprise, ensuite, est caractéristique du risque inhérent à la fois à la volonté de rapprochement de la décision du citoyen et au développement de citoyennetés partielles : la citoyenneté politique, dans son sens républicain, est la traduction juridique de l'appartenance du citoyen à la communauté nationale ; de la même façon, la citoyenneté dans l'entreprise peut être vue comme la traduction de l'appartenance du travailleur à son entreprise : d'où le risque de voir émerger une « *citoyenneté d'appareil* »[51] au profit de l'entreprise — expression qui pourrait être aisément transposée aux organisations administratives et qui constitue une limite théorique au développement des formes de participation tant des usagers que des fonctionnaires au fonctionnement des organes administratifs.

Parallèlement à ces deux significations relativement proches l'une de l'autre, les rapports entre citoyenneté et entreprise sont susceptibles d'être interprétés de deux autres façons, qui ont en commun d'insister sur le rôle civique de l'entreprise et sont l'une et l'autre présentes dans le discours sur la citoyenneté dans l'entreprise. La première d'entre elles est constituée par l'idée que l'entreprise, considérée comme lieu de socialisation, doit jouer un rôle d'*éducation* à la citoyenneté politique. Les droits reconnus au salarié, ainsi que les modalités de participation qui lui sont offertes, constituent une sorte de citoyenneté par analogie, qui lui permettra d'être capable de participer à la vie de la nation et par conséquent d'exercer sa citoyenneté « politique »[52]. La seconde interprétation se situe apparemment sur un registre totalement différent : le discours sur « l'entreprise citoyenne » met l'accent sur le *comportement civique* de l'institution, tout spécialement en matière d'emploi[53] : l'idée est que l'entreprise doit dépasser son intérêt particulier pour participer, en tant qu'organisation, à la réalisation de l'intérêt général et, de façon concrète, à l'octroi à chaque citoyen des conditions matérielles de l'exercice de la citoyenneté. Cette dernière interprétation est peut-être celle qui se développe le plus actuellement, notamment du fait de la prise en compte de ceux que les lois de 1982 semblaient avoir laissé de côté, c'est-à-dire les « sans emploi ». Le renforcement, notamment jurisprudentiel, des droits des salariés face aux restructurations[54] tend, au contraire de ce qui était le cas au début des années 1980, à réunifier le statut des travailleurs-citoyens et à constituer par conséquent une citoyenneté plus globale ; par le fait même, le rôle de

51. ROUBAN (L.), « Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'usager », in *La relation de service dans le secteur public*, Paris, DRI/RATP, 1992, Tome 5 : *Droit des usagers et coproduction des services publics*, p. 151.
52. Il s'agit donc d'une citoyenneté *par* l'entreprise. On retrouve ici une difficulté importante soulevée plus haut à propos de la notion de citoyenneté active, dont une autre concrétisation (la citoyenneté à l'école) sera étudiée ultérieurement. De deux choses l'une en effet : ou bien il faut considérer la citoyenneté dans l'entreprise en elle-même, les travailleurs jouissant de droits quasi politiques vis-à-vis de leur entreprise, ou bien ces droits ne sont pas autonomes (et n'appartiennent ainsi pas au salarié en tant que tel, mais en tant que citoyen-national potentiel — ou effectif—), et ne sont qu'une des «conditions d'exercice de la citoyenneté », cette dernière étant entendue dans son sens le plus classique.
53. Mais pas uniquement : on retrouve le même discours à propos de l'environnement.
54. LUCAS DE LEYSSAC (C.), « Vers une citoyenneté économique de l'entreprise», *GP,* 1997, n° 43, p. 35-37 (à propos des plans sociaux).

l'entreprise est pris en compte non plus seulement comme instrument de socialisation interne mais comme participant à l'établissement ou au maintien de la cohésion sociale. Ce développement du civisme de l'entreprise n'est cependant pas exempt d'ambiguï tés, qui rapprochent d'ailleurs les différentes significations des rapports existant entre citoyenneté et entreprise : le discours de l'entreprise citoyenne tient en effet bien souvent un rôle rhétorique de légitimation pour ses dirigeants[55] et vient ainsi renforcer la citoyenneté d'entreprise.

SECTION 2 : CITOYENNETÉ ET STATUT PROTECTEUR

La notion de citoyenneté dans l'entreprise permet de montrer la liaison intime existant entre les droits de participation et la possession d'un statut juridique protecteur. La nouvelle conception juridique de la citoyenneté donne en effet la priorité à ce qui était considéré par la doctrine classique comme la *conséquence* de la possession de la qualité de citoyen, c'est-à-dire l'attribution d'un statut juridiquement protégé. Cette analyse n'est pas exclusive, tout au contraire, de celle qui était formulée par la doctrine juridique classique, selon laquelle la citoyenneté est l'ensemble des droits et obligations faisant participer ceux qui les possèdent à la désignation ou à l'exercice du pouvoir. L'analyse est simplement inversée : *l'attribution* d'un statut juridique va permettre aux individus, devenus par le fait même citoyens, de participer au pouvoir ; la garantie des droits est donc inséparable de la participation.

L'idée fondamentale qui sous-tend cette analyse est que si le *centre* de la citoyenneté demeure bien la participation au pouvoir (et donc, *in fine*, les droits électoraux) l'individu ne pourra véritablement *exercer sa citoyenneté* que si les moyens concrets lui en sont offerts[56], ces moyens consistant précisément en ce qui était considéré comme la *conséquence* de la qualité de citoyen et qui en sera désormais vu comme la *condition*. Ce recentrage implique tout à la fois que la citoyenneté soit constituée par une communauté des droits effectivement exercés *(§ 1)* et que l'attribution de ces droits puisse être graduée *(§ 2)*, pour permettre une implication progressive de celui qui, eu égard aux droits qu'il possède, sera considéré comme citoyen.

§ 1. La citoyenneté comme droits garantis aux citoyens

La doctrine classique considérait non seulement que le statut juridique suivait naturellement l'attribution de la qualité de citoyen, mais encore, pour la partie libérale d'entre elle, que ce statut (les « libertés négatives ») était le seul contenu véritable de la citoyenneté. Le nouveau développement d'une conception de la citoyenneté ne se rattachant pas seulement aux droits de participation mais également à cet élément statutaire, ne procède cependant pas

55. ROSANVALLON (P.), *La nouvelle question sociale*, Paris 1995, Seuil, 222 p.
56. Cette idée est *omniprésente* dans les discours juridiques, et plus encore administratifs. Voir par exemple le Rapport Vedel (*op. cit.*, introduction de la troisième partie) : il a semblé au Comité « *que les* conditions d'exercice de la citoyenneté *constituaient en elles-mêmes le domaine complémentaire qui donne à l'équilibre institutionnel tout son sens* ».

tout à fait de la même analyse, notamment sous l'influence de la notion de citoyenneté européenne.

A. Le rôle de la notion de citoyenneté européenne dans la redéfinition de la citoyenneté

Deux remarques préalables doivent ici être faites. En premier lieu, la *citoyenneté européenne* n'existe pas : tant l'article 88-3 de la Constitution française que le Traité sur l'Union européenne et le Traité de Rome qui le modifie n'emploient pas cette expression mais celle de « *citoyenneté de l'Union* » ; la précision paraît sans doute tout à fait mineure ; elle est cependant significative de l'ambiguï té de la notion, qui, malgré sa dénomination, est plus proche dans ses implications (la protection diplomatique par exemple) de la nationalité[57] que de la citoyenneté. En second lieu, la présentation juridique de la citoyenneté européenne se trouve parasitée par sa très forte connotation idéologique[58], au point qu'il est souvent difficile de faire la part des choses entre ce qui existe réellement et ce que rêvent les propagandistes de la construction européenne[59] : on s'en tiendra donc ici au seul texte des traités.

C'est désormais la seconde partie du Traité instituant les communautés européennes, tel que modifié par les traités de Maastricht, d'Amsterdam puis de Nice, qui traite de « *la citoyenneté de l'Union* ». Outre qu'une telle définition de la citoyenneté n'existe pas dans des textes juridiques français, le contenu de cette partie est remarquable : il n'opère aucune connexion entre citoyenneté et droits électoraux mais expose un statut juridique (que l'on peut trouver relativement modeste, voire de « *faible densité* »[60]) au profit des citoyens. Le droit de vote (aux élections municipales et européennes) est prévu[61] mais il se trouve seulement en seconde position, placé au milieu de dispositions relatives à des libertés garanties aux citoyens de l'Union : le premier droit des citoyens européens est la liberté de circulation et de séjour[62], puis viennent, après le droit de vote, la protection diplomatique[63], le droit de pétition devant le Parlement européen[64] et le droit de recours au Médiateur[65].

---

57. La formulation de l'article 2 (ex art. B) du Traité sur l'Union européenne est caractéristique de cette signification : « *L'Union se donne pour objectifs : […] de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union* ».
58. L'emploi des verbes d'obligation est particulièrement frappant dans les publications officielles de la Communauté européenne (par ex., BEAUTHIER (G.-H.), *Les droits du citoyen européen*, Luxembourg 1990, Office des publications officielles des Communautés européennes, 140 p.), ainsi que dans les publications satellites. Pour un exemple très significatif, *Cf.* IRRCE, *Citoyenneté européenne. Guide à l'usage du formateur*, Paris 1995, Racine, 192 p.
59. Un rapport d'étude de l'ENA est très révélateur de ce point de vue, refusant de voir dans la citoyenneté européenne le prolongement de la citoyenneté des États-membres, non pas pour des considérations de fait, mais au motif pour le moins volontariste (et très idéologique) qu'il ne *faut* pas que la citoyenneté européenne soit la continuation de ses équivalents nationaux, qui sont entachés par ce qui est qualifié de « nationalisme ». ENA, *Mise en œuvre du traité de Maastricht et construction européenne*, Paris 1994, La documentation française, p. 365.
60. LE PORS (A.), *La citoyenneté*, Paris 1999, PUF, Que sais-je ? n° 665, p. 103.
61. Art. 19 TCE, al. 1 : « *Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État […]* » (ex-art. 8-B).
62. Art. 18 TCE, al. 1 : « *Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres […]* » (ex-art. 8 A).
63. Art. 20 TCE : « *Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État* » (ex-art. 8 C).
64. Art. 21 TCE al. 1 : « *Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen* » (ex-art. 8 D-1) ; Art. 194 : « *Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou*

Plus que le contenu et les modalités d'exercice de ces différents droits[66], il faut insister sur la signification d'une telle approche, en ce qui concerne tant la typologie des droits reconnus que la fonction dévolue à la notion de citoyenneté de l'Union.

Les droits reconnus aux citoyens présentent tout d'abord quelques caractéristiques qui doivent être relevées. Ils regroupent en effet, de façon indifférenciée, deux catégories distinctes : aux droits spécifiquement politiques (droit de vote, droit de pétition) viennent s'ajouter des éléments qui seraient classés, en France et notamment par le Conseil constitutionnel, parmi les libertés publiques. Il s'agit donc d'une définition volontariste de la citoyenneté : celle-ci est constituée par l'ensemble des droits reconnus aux nationaux des États membres par le traité instituant la Communauté[67] ; et ces droits sont constitutifs de la citoyenneté, non pas en raison de leur nature ou de la fonction qu'ils attribueraient à ceux qui les exercent mais parce qu'ils se trouvent inscrits dans le Traité. Il n'y a donc *aucun rapport* entre les droits reconnus et la signification réelle de chacun d'entre eux, aucune référence à ce que la définition classique de la citoyenneté plaçait au premier rang, c'est-à-dire la participation au pouvoir : cette dernière n'est donc qu'*un* des éléments de la citoyenneté, n'ayant pas de valeur supérieure aux autres droits contenus dans le traité. À considérer son seul contenu juridique, non sa portée symbolique, la citoyenneté européenne est donc essentiellement un statut juridique, comprenant un ensemble de droits et d'obligations reconnus aux citoyens de l'Union.

On retrouve pourtant dans la définition européenne de la citoyenneté la référence à l'*appartenance*, concrétisée dans la conception française par l'idée que les droits civiques sont ceux qui font participer les citoyens à l'exercice du pouvoir. Cette similitude se manifeste sur deux plans. En premier lieu, la citoyenneté reste fondamentalement liée à la nationalité : la nationalité est bien en effet la condition *nécessaire* de la citoyenneté de l'Union[68], à laquelle elle reste ainsi «*arrimée*»[69], ce qui relativise quelque peu l'affirmation selon laquelle la citoyenneté européenne remettrait en cause la conception française de cette notion ; la notion de citoyenneté européenne va encore plus loin dans l'identification de la citoyenneté et de la

---

ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et qui le ou la concerne directement » (ex-art. 138 D).

65. Art. 21 TCE, alinéa 2 : « *Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur […]* » (ex-art. 8 D-2) ; Art. 195 : « *1° Le Parlement européen nomme un médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou des organes communautaires […]* » (ex-art. 138 E).
66. Pour une approche plus approfondie des rapports entre citoyenneté européenne et citoyenneté française, *Cf.* AUBIN (E.), *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, Thèse Droit public, Tours, 1999, 674 p.
67. Et non par la seule deuxième partie de ce traité : l'article 17 (ex-art. 8) vise en effet les droits reconnus « *par le présent traité* ». Doivent donc être intégrés au corpus des droits reconnus aux citoyens les autres droits reconnus par ailleurs par le Traité, et notamment (quoique indirectement) le droit d'accès aux fonctions publiques des États membres (*Cf.* KOVAR (R.), SIMON (D.), « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, 1993, n° 3-4, p. 285 s.) ; on pourrait même y adjoindre le droit d'accès aux services publics nationaux (*Mise en œuvre du traité de Maastricht et construction européenne*, *op. cit.*, p. 366).
68. Article 17 TCE, paragraphe 2 : « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* » (ex-art. 8).
69. LOCHAK (D.), « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion », *loc. cit.*, p. 55.

nationalité : celle-ci en est effectivement la condition *suffisante*[70] : par conséquent, «*si la citoyenneté nationale ne correspond pas à l'ensemble de la population d'un État, la citoyenneté européenne appartient à tous* »[71]. En second lieu, si d'une part on replace la citoyenneté de l'Union dans son contexte (qui est celui d'une volonté du renforcement de la « légitimité démocratique » d'institutions européennes dont le caractère technocratique entraîne leur contestation), d'autre part on prend en compte le lien qu'elle entretient avec le « principe de subsidiarité »[72] (en voulant rapprocher les institutions européennes des citoyens), sa vocation véritable apparaît clairement : il s'agit de *construire* une citoyenneté sur le double pilier que concrétise dans sa nouvelle configuration la seconde partie du traité de Rome : d'abord une *communauté juridique*, l'égalité des droits constituant la qualité de citoyen de l'Union ; ensuite, pour renforcer à titre subsidiaire cette communauté, des modalités de *participation des citoyens* au fonctionnement des institutions.

B. L'intégration de la notion de statut dans la définition de la citoyenneté

Les implications de la place nouvelle de la notion de statut juridique dans la définition de la citoyenneté dépassent le seul cas de la citoyenneté de l'Union ; les conséquences de ce qui constitue en réalité un retour à une définition énoncée par une certaine doctrine classique doivent être soulignées, en ce qu'elles amènent à un recentrage de la citoyenneté autour du citoyen lui-même.

1. Le développement des statuts civiques

Si la notion de citoyenneté européenne est un exemple flagrant de la définition de la citoyenneté et de ses titulaires à partir du statut protecteur conféré au citoyen, elle n'en est cependant pas la seule manifestation. La reconnaissance toujours accrue de droits aux étrangers donne progressivement naissance à un statut de l'étranger, dont on a d'ailleurs vu qu'il différait fort peu du statut des citoyens français ; au travers de la notion de « citoyenneté dans l'entreprise », ce sont à la fois des droits de participation qui sont reconnus aux travailleurs, mais également un statut protecteur dont ils bénéficient du fait de leur appartenance à l'entreprise ; de la même façon, la notion de « citoyenneté locale », si elle vise principalement à développer la participation des habitants à la vie de leur collectivité locale, contribue également à créer, en leur octroyant des droits nouveaux qui ne sont pas directement des droits de participation (information locale, respect du pluralisme), un statut local pour le citoyen.

---

70. Ce qui soulève la question (pour l'instant toute théorique) de l'ouverture du droit de vote à des *nationaux* d'un État membre qui ne seraient pas considérés comme citoyens s'ils étaient nationaux Français (du fait de leur âge, d'une incapacité ou tout autre empêchement légalement fixé), et, accessoirement, des conséquences de l'art. 19 (ex-art. 8-B) sur l'ouverture, en France, du droit de vote aux élections municipales ou européennes aux Français non citoyens-électeurs.
71. MASCLET (J.-C.), « Vers une citoyenneté européenne ? », in « Citoyenneté et société », *Les cahiers français*, n° 281, mai-juin 1997, p. 77.
72. DU GRANRUT (C.), *La citoyenneté européenne, une application du principe de subsidiarité*, Paris 1997, LGDJ, coll. Systèmes, 162 p.

Cette nouvelle approche de la citoyenneté n'est d'ailleurs qu'une redécouverte, à deux titres différents. D'une part, la doctrine classique donnait de la citoyenneté une définition qui comprenait bien deux éléments distincts mais complémentaires : c'est la participation (le droit de participer ou son exercice effectif) à la vie de la nation (la citoyenneté comme *fonction*) qui entraîne pour conséquence l'attribution à celui qui devient ainsi citoyen un statut juridique. D'autre part, une telle approche constitue en quelque sorte une réactivation de l'idée de « citoyenneté passive » (au sens où l'entendait la Constitution de 1791[73]), notion dont la conséquence exclusive, du fait de la non attribution des droits politiques, était la garantie par l'État de droits que l'homme possède par sa seule qualité d'être humain. De la sorte, les droits du citoyen, éléments constitutifs de la citoyenneté au sens juridique du terme, étaient considérés comme les « *droits naturels de l'individu en tant qu'ils sont reconnus et garantis par l'État* »[74].

2. La signification juridique de la citoyenneté comme statut

La modification de la place du statut juridique du citoyen dans la définition de la citoyenneté est susceptible de deux interprétations complémentaires : il est possible de considérer que le statut juridique du citoyen est bien *l'élément central* et non plus *chronologiquement second* de la citoyenneté ; ce même statut peut être vu non comme une composante mais comme une condition d'accès à la citoyenneté.

La première de ces interprétations est la plus conforme à la conception classique de la notion de citoyenneté : les droits garantis aux citoyens sont considérés comme la conséquence de l'attribution de la qualité de citoyen. Il s'agit donc simplement de mettre à nouveau en exergue un élément que l'on avait quelque peu oublié dans la définition de la citoyenneté et d'y réintégrer ce qui constitue en fait la *contrepartie* de la citoyenneté en tant qu'« ensemble de rôles sociaux spécifiques », c'est-à-dire en tant que participation au pouvoir. Mais cette redécouverte n'est pas pour autant une *restitutio ad integrum :* du fait de la pluralité des droits reconnus, certains citoyens bénéficient de garanties plus importantes que les autres et l'on parvient ainsi à une citoyenneté *plurielle ;* toutefois, il n'est pas possible de parler à ce stade de *niveaux* de citoyenneté : l'octroi de nouveaux droits à certaines catégories d'individus les transforme en quelque sorte en citoyens d'avant-garde, en «*supercitoyens* »[75], les citoyens « ordinaires » ayant vocation à bénéficier, à plus ou moins long terme, des mêmes droits.

D'un autre côté, le statut juridique des citoyens peut être considéré comme la garantie par l'État des conditions d'accès à la *citoyenneté politique*. Dans cette optique, les droits garantis ne sont plus la conséquence de l'attribution de la qualité de citoyen mais la *condition* de l'existence même de la citoyenneté. Cette interprétation peut elle-même se dédoubler en deux

73. *Cf supra*, p. 25.
74. DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Tome III : *Théorie générale de l'État (fin)*, Paris 1930, De Boccard, 3e éd., p. 625.
75. PISIER (É.), BOURETZ (P.), *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris 1988, Calmann-Lévy-Fondation Saint-Simon, coll. Liberté de l'esprit, p. 165. Les auteurs font référence au discours que tenait le ministre de la Fonction publique Anicet LE PORS lors de la réforme de 1983 du statut de la Fonction publique : « *Notre conception est celle du fonctionnaire-citoyen disposant de droits sociaux, syndicaux et politiques avancés, susceptibles même de constituer des références démocratiques pour la société tout entière* ».

explications elles aussi complémentaires. Les droits garantis peuvent en premier lieu être vus comme un moyen « d'*éduquer* » les individus à la citoyenneté : on accordera aux individus (travailleurs, usagers, etc.) — ou on consacrera l'existence — des droits que l'on qualifiera par analogie de « civiques », non parce qu'ils seraient à proprement parler compris dans la définition juridique stricte de la citoyenneté mais parce qu'ils font tenir à ceux qui en bénéficient les mêmes fonctions que celles qu'exercent les citoyens par rapport à l'État, c'est-à-dire, essentiellement, la participation au pouvoir. Cette vision est tout à fait manifeste dans le cas de ce qui est parfois appelé la « *citoyenneté à l'école* »[76]. Mais il est également possible, en second lieu, de considérer ces droits comme la garantie des « *conditions d'exercice de la citoyenneté* »[77] : ce thème est relativement récent — il remonte au débat autour de la « fracture sociale » qui s'est développé durant la campagne des élections présidentielles de 1995 — mais son invocation est désormais fréquente ; une place centrale est réservée dans ce discours aux services publics, qui sont justement présentés comme « la » garantie de ces conditions[78].

Il faut pourtant appréhender ce dernier type de discours sur la citoyenneté avec précaution ; s'il s'agit en effet d'une redécouverte du rôle de l'État en tant que « *médiateur social* »[79], « *garant de la cohésion sociale* » et, par suite, de la citoyenneté, il ne se heurte pas moins à une triple limite. La première limite, sur laquelle on aura l'occasion de revenir, est que la référence à cette « fonction citoyenne » de l'État et des services publics ressort plus du discours politique que de la réalité juridique, même si des implications juridiques sont indéniables[80]. Il faut ensuite et surtout souligner que cette approche fonde *in fine* la citoyenneté en tant que *communauté des citoyens* sur une seule *communauté des droits* : c'est parce qu'ils jouiront également de droits *d'accès* à la citoyenneté que les individus deviendront citoyens. Il s'agit là, comme le souligne Blandine Kriegel, d'une confusion entre le civisme et la citoyenneté[81], qui se réalise en quelque sorte à sens unique, par l'absorption de celle-ci dans celui-là : l'incertitude pesant sur le *contenu juridique* de la citoyenneté (que reste-t-il aujourd'hui des droits civiques ?) conjugué à la crise du modèle républicain amène à définir la citoyenneté à partir de ce qui la *précède* et donc, par hypothèse, n'en fait pas partie. Cette ambiguïté constitue la difficulté cruciale de la recomposition juridique de la citoyenneté, qui est donc en réalité (pour partie au moins) une identification de la *citoyenneté en tant que telle* et des *conditions juridiques d'accès à la citoyenneté.* Enfin, en mettant l'accent sur ces dernières, cette approche renforce paradoxalement l'une des caractéristiques constantes de la conception républicaine de la citoyenneté : son caractère capacitaire. L'idée qui sous-tend en effet cette analyse est que les citoyens ou candidats citoyens doivent, pour jouir de leur pleine

76. *Cf.* art. 1er de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 (loi d'orientation sur l'éducation) : « *Le droit à l'éducation est reconnu à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* » (disposition codifiée à l'art. L. 111-1 *C. Ed.*).
77. GUAINO (H.), « Le fondement du service public est moral », *L'Événement du jeudi*, 23-29 mai 1996, p. 19.
78. *ibid*.
79. BOLTANSKI (L.), THÉVENOT (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur,* Paris 1991, Gallimard, coll. NRF-Essais.
80. Notamment présentes de façon explicite dans la loi sur le renforcement de la cohésion sociale.
81. KRIEGEL (B.), « Démocratie et Etat de droit », in *Propos sur la démocratie. Essai sur un idéal politique*, Paris 1994, Descartes et Cie, p. 44.

citoyenneté, en être rendus capables par l'octroi et la garantie de droits qui leur permettront de participer effectivement à l'exercice ou à la désignation du pouvoir ; c'est par là même accepter que l'on puisse devenir graduellement citoyen, par la conquête de droits successifs.

§ 2. La hiérarchie des statuts protecteurs

Poser que l'obtention de la citoyenneté s'effectue par l'octroi d'un statut juridique qui, lui-même, entraîne la qualification de citoyen soulève cependant une difficulté majeure : le statut reconnu au citoyen et, plus encore, les « *conditions d'exercice*[82] *de la citoyenneté* », ne sont pas exactement les mêmes pour tous les citoyens ; à partir du moment où l'on considère que la citoyenneté est constituée (notamment ou exclusivement) par le statut juridique dont bénéficient les citoyens et où l'on maintient la détermination conséquentialiste de la qualité de citoyen (sont citoyens ceux qui bénéficient des droits de citoyenneté), on parvient immanquablement à une vision plurielle de la citoyenneté, à laquelle la notion de citoyenneté de l'Union vient donner une consistance nouvelle. Quelle que soit celle des analyses exposées au paragraphe précédent que l'on retienne, « *on est alors conduit à abandonner la conception dichotomique traditionnelle selon laquelle* on est ou on n'est pas *citoyen et à admettre qu'il existe des degrés dans la citoyenneté* »[83]. Quand bien même en effet on conserverait une vision strictement « politique » de la citoyenneté, en ne voyant dans le statut juridique du citoyen que les conditions de son accès aux droits électoraux, il faudrait opérer parmi les citoyens une distinction entre ceux qui jouissent de l'intégralité de ces droits (électorat et éligibilité à toutes les élections politiques), ceux qui jouissent de certains de ces droits seulement (du fait d'une condition d'âge par exemple) et, surtout, ceux qui jouissent d'un droit de vote et d'éligibilité restreint du fait de leur nationalité.

Il y aurait donc en quelque sorte une graduation de la citoyenneté, qui partirait de l'absence de tout droit civique (mais non de tout statut juridique) pour parvenir à la « pleine citoyenneté », c'est-à-dire la possession de tous les droits politiques. Le national majeur se trouverait logiquement au « sommet » de la hiérarchie citoyenne – quoiqu'il faille réserver au sein de cette catégorie une place particulière aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie –, l'étranger en situation irrégulière étant par opposition celui qui ne bénéficie pas de droits civiques :

82. Au risque de paraître toujours asséner les mêmes arguments, on rappellera que cette expression employée par les discours tant politique que juridique de la citoyenneté font bien référence à *l'exercice de* et non à l'accession à la citoyenneté, ce qui signifie que la citoyenneté est une qualité qui est octroyée conjointement, ou mieux encore qui préexiste, aux conditions d'exercice ainsi garanties. Si on suit jusqu'à son terme la logique de l'argumentation, les conditions d'exercice en cause ne s'adressant en aucun cas aux seuls citoyens-électeurs, la catégorie de citoyens qui bénéficient de ce «droit à la citoyenneté » est beaucoup plus large que celle constituée par l'électorat.
83. LOCHAK (D.), « Comment définir la citoyenneté ? », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 24.

Catégorie de citoyens	Statut reconnu
Citoyens de la Nouvelle-Calédonie.	Droit de vote et d'éligibilité aux élections des assemblées des Provinces et au Congrès de Nouvelle-Calédonie.
Français âgés de plus de dix-huit ans, régulièrement inscrits sur les listes électorales.	Éligibilité aux fonctions de maire ou d'adjoint ; participation à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Accès aux emplois de titulaires dans la fonction publique dont les attributions comportent participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques, ou sont inséparables de l'exercice de la souveraineté.
Majeurs sous curatelle.	Droit de vote aux élections nationales.
Ressortissants communautaires âgés de plus de dix-huit ans.	Droit de vote aux élections municipales et européennes ; droit d'éligibilité aux fonctions de conseiller municipal.
Ressortissants de l'Espace économique européen et de la Principauté d'Andorre.	Accès aux emplois de titulaires dans la fonction publique séparables de la souveraineté nationale ou ne comportant aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique.
Étrangers extra-communautaires en situation régulière.	Accès aux emplois de non-titulaires dans la fonction publique. Droit à la Sécurité sociale, aux prestations sociales, à l'éducation. Droit d'association. Droit au travail. Droits collectifs des travailleurs (liberté syndicale, droit de vote et d'éligibilité aux élections professionnelles, hors élections prud'homales). Droit à une vie familiale normale.
Mineurs de plus de seize ans.	Droit syndical. Droit de vote aux élections professionnelles.
Mineurs de moins de seize ans.	Droit à l'éducation. Droit d'association. Droit d'expression et liberté de pensée.
Étrangers en situation irrégulière.	Libertés et droits fondamentaux dont droit de recours juridictionnel et administratif, droits de la défense et droit de sortie du territoire.

Cette représentation est forcément trop schématique pour rendre compte de la réalité de la stratification de la citoyenneté : elle montre cependant qu'il est désormais impossible de dresser une frontière stricte à partir de laquelle on deviendrait véritablement citoyen. La citoyenneté contemporaine est donc bien une citoyenneté formée de *strates successives*, ce qui, compte tenu du caractère monolithique de la conception républicaine[84], appelle quelques remarques.

D'abord, une telle analyse n'est pas véritablement novatrice ; la doctrine classique n'a jamais véritablement considéré la citoyenneté comme un tout unitaire ; bien au contraire, lorsque le statut de telle ou telle catégorie d'individus est examiné et qu'il est constaté que ces individus jouissent de droits qui, en raison de leur finalité, sont par ailleurs considérés comme civiques, leurs titulaires sont considérés comme *citoyens partiels*[85], quand bien même ils ne jouissent pas des droits électoraux ; il était donc très clair pour la doctrine classique que la citoyenneté ne se résumait pas aux seuls droits politiques et que l'on pouvait par conséquent

84. Monolithisme qui aboutit à contester toute validité à l'existence de citoyennetés partielles, autonomes (mais non indépendantes) par rapport à la citoyenneté nationale : « *Distinguer une "citoyenneté locale" et une "citoyenneté nationale" revient à nier la notion même de citoyenneté dans sa complexité historique et politique […] La citoyenneté, comme la nationalité, ne se partage pas* » (ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, Gallimard, p. 438-439).

85. HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 101, note *Cf. supra*, p. 81.

être *juridiquement* citoyen sans pour autant participer aux opérations électorales[86]. Par ailleurs, la différenciation des strates de la citoyenneté est en quelque sorte une reprise de la distinction, elle aussi classique quoique toujours contestée, entre citoyenneté active et citoyenneté passive : sans revenir sur cette distinction issue de la Constitution de 1791[87], on constatera qu'elle opère bien une disjonction entre la citoyenneté et la participation politique, en octroyant la qualité de citoyen à ceux qui ne jouissent pourtant pas des droits politiques, mais seulement d'un statut protecteur ; il ne faut cependant pas prolonger outre mesure le parallèle, car les strates « inférieures » de citoyenneté ne comportent pas pour autant uniquement des éléments « passifs », de protection des citoyens : ils ont au contraire pour but de faire participer à la vie de la cité ceux qui sont exclus de la citoyenneté nationale.

La question principale qui se présente ensuite au regard de cette vision éclatée de la citoyenneté tient à son hétérogénéité : y a-t-il, entre les différentes strates de cette citoyenneté « *à graduation* »[88], ou «*de superposition* »[89], une hiérarchie ? ne risque-t-il pas d'y avoir incompatibilité entre ces différents niveaux ? Il faut en réalité se garder de toute interprétation *institutionnelle* des cercles de la citoyenneté, de la même façon qu'il apparaît difficile, tant la notion est surchargée de significations différentes, de considérer la citoyenneté en tant qu'institution. L'ébauche de réponse à cette double question peut se trouver dans cette impossibilité : les différents cercles de la citoyenneté ne sont pas imperméables les uns aux autres. Bien entendu, une approche juridique rigoureuse fait apparaître des frontières entre les différentes sphères, séparations dues au premier chef à ce qu'elles concernent des individus différents — et l'on retrouve alors la distinction considérée comme irremplaçable du national et de l'étranger. Mais cette clôture est justement faite pour être dépassée : le citoyen peut appartenir simultanément à plusieurs, voire à la totalité de ces différents cercles et l'appartenance à des cercles considérés comme «inférieurs » par rapport à la citoyenneté politique peut être une étape vers une intégration au « premier cercle », à la plénitude de la citoyenneté. Des contradictions entre les différentes acceptions de la citoyenneté sont inévitables, si l'on considère qu'il s'agit d'éléments *transitoires* et qui ne peuvent en aucun cas être considérés pour eux-mêmes, en tant que citoyennetés entièrement autonomes.

L'apport essentiel de la nouvelle construction juridique de la citoyenneté se trouve donc bien dans cette élaboration d'une citoyenneté « *à plusieurs voix* »[90], au sommet de laquelle se trouvent « *les citoyens "optimo jure"* »[91], c'est-à-dire, en principe, si l'on fait abstraction de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, les nationaux. Dans cette optique, les droits reconnus aux citoyens jouent tout à la fois le rôle de citoyenneté à part entière (lorsqu'ils sont rapportés au niveau où ils sont reconnus, local ou européen par exemple) et de voie d'accès à la citoyenneté politique.

---

86. Pour une reprise contemporaine de cette approche, consistant à réintégrer les droits *civils* dans la citoyenneté, *Cf.* KOUBI (G.), « Fonctionnaire-citoyen ou citoyen-fonctionnaire : entre service public et puissance publique », *loc. cit*.
87. *Cf supra*, p. 25 et s.
88. KOUBI (G.), *ibid*.
89. BORELLA (F.), « Nationalité et citoyenneté », in *Citoyenneté et nationalité*, *op. cit*., p. 228.
90. DELPÉRÉE (F.), *La démarche citoyenne*, Bruxelles, 1998, Labor, p. 12.
91. DELLA CANANEA (G.), «Le citoyen et l'administration », *Revue française d'administration publique*, septembre 1993, p. 414.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La citoyenneté, du fait des influences et contestations dont est l'objet le modèle républicain, a profondément évolué : elle ne peut plus être définie exclusivement par référence à la nationalité et n'est plus d'aucune utilité pour déterminer la frontière séparant le national de l'étranger ; alors qu'elle tendait à être définie par référence aux seuls droits électoraux, elle implique la définition d'un *statut du citoyen*.

La citoyenneté constitue à ce titre un corpus de droits et obligations qui réunit deux éléments distincts. Dans la continuité de la définition matérielle de la citoyenneté élaborée par la doctrine au XIX^{e} siècle, la citoyenneté est composée des droits que l'on peut qualifier de *participatifs* : ils font participer leurs titulaires à l'exercice du pouvoir ou à la désignation de ceux qui l'incarnent ; les modalités de cette participation sont toutefois approfondies, renouvelées et élargies. À côté de cette composante classique, la citoyenneté est désormais composée d'un ensemble de droits qui sont la *conséquence* de la possession de la qualité de citoyen : droits qui découlent du *respect* dû à la qualité de citoyen ; droits, aussi, qui ont pour objet de lui offrir les *conditions d'exercice* de sa citoyenneté.

La notion de citoyenneté ne peut donc plus être utilisée pour désigner les seuls droits électoraux ; si son *centre* est toujours constitué par les droits politiques, encore réservés pour l'essentiel aux nationaux français majeurs des deux sexes, il ne s'agit là que d'un élément ; il ne serait d'ailleurs rien — la figure du cercle est en ce sens une bonne représentation — sans les éléments qui gravitent autour de lui, et donnent *consistance* aux droits politiques ; la citoyenneté est donc ainsi devenue une *notion graduelle*.

CONCLUSION DU TITRE 3

Les nouvelles significations dont est porteuse la notion de citoyenneté présentent deux caractéristiques sur lesquelles il importe ici de revenir.

Si l'on considère la citoyenneté du point de vue de son titulaire, il faut en premier lieu se garder de toute analyse qui verrait dans la nouvelle conception, parce qu'elle met l'accent sur les droits reconnus aux citoyens, une vision *individualiste* de la citoyenneté. L'existence d'un statut de citoyenneté ne signifie pas pour autant la transformation de la *nature* même de la citoyenneté, composée d'éléments qui peuvent être considérés tout à la fois comme des droits individuels et des fonctions sociales. Le développement de la référence à la citoyenneté dans les discours politiques et idéologiques, mais également dans les textes juridiques, traduit au contraire la redécouverte de la *dimension collective de la citoyenneté ;* bien qu'elle entraîne un certain brouillage sémantique, du fait notamment de la confusion entre civisme et citoyenneté, cette redécouverte autorise dans le même temps la réactivation de l'idée selon laquelle c'est la communauté des citoyens, conçue ici dans le sens minimaliste d'une communauté de droits, qui est constitutive de la communauté politique. Il n'y a donc pas à proprement parler de rupture ou de « crise » de la citoyenneté, mais au contraire complément et enrichissement[1] de la conception classique.

En second lieu, la nouvelle citoyenneté, notamment dans les présentations engagées qu'on en fait, est si l'on peut dire *anti-juridique* : elle s'oppose au formalisme d'un droit qui refuse l'accès des étrangers à la citoyenneté politique, elle conteste la réduction opérée par le juge constitutionnel de la citoyenneté aux droits électoraux. Mais elle constitue aussi une revalorisation de la place du droit : on pourrait affirmer, sans craindre le paradoxe, que la citoyenneté, alors qu'elle n'était pas un «*concept juridique, ni un droit, mais plutôt une notion et une qualité* »[2], place désormais le droit au centre de sa définition, dans le sens où c'est la communauté de droits qui, *in fine*, fonde la citoyenneté. La possible synthèse entre ces deux éléments contradictoires réside dans l'affirmation du nécessaire *exercice* de ces droits par les citoyens et, par conséquent, dans le rejet d'une citoyenneté purement formelle. L'idée était déjà formulée par Raymond Carré de Malberg : «*désormais donc celui qui n'est pas citoyen effectivement et* in actu*, celui-ci cesse d'être aucunement citoyen* »[3].

1. Cette idée d'enrichissement est toutefois contestée : « *J'hésite à reconnaître un enrichissement successif, en quelque sorte cumulatif, de la notion de citoyenneté qui, partant de la citoyenneté civile, déboucherait, en passant par la citoyenneté sociale, sur la pleine citoyenneté ; j'incline à me demander si on n'a pas plutôt affaire à des allers et retours entre différentes conceptions de la citoyenneté* » (BELORGEY (J.-M.), « Le citoyen et le social », *in* THÉRET (B.), dir., *L'État, la finance et le social*, Paris 1995, La Découverte, coll. Recherches, 511 p.).
2. WIHTOL DE WENDEN (C.) , in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 163-167
3. CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920, Sirey, Réimp. CNRS, 1962, tome 1, p. 51-52.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'esquisse d'une nouvelle définition juridique de la citoyenneté permet de relire les références à la citoyenneté que l'on pouvait considérer comme inadéquates : la citoyenneté dans l'entreprise, la citoyenneté locale, la citoyenneté scolaire et d'autres encore révèlent cette émergence d'une citoyenneté plus concrète, plus ouverte et plus active. Il en va de même en ce qui concerne l'expression de « citoyenneté administrative », qui constitue tout à la fois un témoin et un concentré de l'évolution de la citoyenneté.

Alors que l'administré était considéré comme citoyen au XIX^{e} siècle, les évolutions opposées de la citoyenneté et de la relation administrative avaient ultérieurement entraîné leur dissociation : l'administré, dont la situation juridique était influencée par la qualité nouvelle d'usager du service public, n'avait plus aucun rapport avec le citoyen ; le contenu de la citoyenneté s'est vu quant à lui progressivement restreint aux droits politiques, tandis que seuls les nationaux pouvaient être considérés comme citoyens. L'évolution contemporaine autorise une convergence nouvelle entre le statut de l'administré et celui du citoyen : le fait que l'administré dispose à l'encontre de l'administration d'un statut protecteur et quitte sa position d'assujetti n'est plus incompatible avec la reconnaissance de la qualité de citoyen. Au-delà, la relation administrative peut être considérée comme un moyen d'accès à la citoyenneté, dont elle constitue ainsi le prolongement.

La citoyenneté administrative constitue la principale traduction concrète d'une des évolutions de la notion de citoyenneté : l'intégration des conditions d'accès à la citoyenneté dans sa définition entraîne l'obligation pour l'État de fournir aux citoyens les moyens d'exercer leur citoyenneté. La concrétisation de cette obligation est réalisée au premier chef par l'activité de l'administration, qui voit ainsi sa mission passer d'une simple prestation ou production de service à une activité *responsabilisée*. Les références à la «*fonction publique citoyenne* »[1] ou au « rôle social des services publics », omniprésentes dans les projets récents de réforme administrative[2], ne doivent dès lors plus uniquement être perçues comme un discours produit à fin de légitimation par l'administration, mais également comme une traduction concrète de l'obligation faite à l'administration de participer à cette double mission de *formation* des citoyens (du civisme) et d'octroi des conditions d'exercice de la citoyenneté politique.

Cette dimension civique de la relation administrative montre que l'administration ne s'adresse pas seulement aux administrés mais aussi aux citoyens : en tant que tels, les administrés jouissent d'un certain nombre de droits : des droits de participation tout d'abord, mais aussi un statut protecteur. L'administration est le lieu de l'exercice concret du pouvoir : parce que la citoyenneté est plus concrète, les citoyens ont droit de participer, en leur qualité d'administrés, à la formation et l'exercice de ce pouvoir ; ils le font dans des formes

1. DE FOUCAULD (J.-B.), « Pour une fonction publique citoyenne », *La croix*, 20 décembre 1996.
2. À titre d'exemple récent, *Cf.* DELEVOYE (J.-P.), dir., *Cohésion sociale et territoires*, Paris 1997, La documentation française, p. 56-58.

approfondies et renouvelées. La qualité de citoyen leur donne aussi le droit d'être respectés en tant que tels, et non au seul titre de la consommation de services publics ou de leurs droits de personnes : en ce sens, « *les droits qui sont reconnus [à l'administré] dans ses relations avec la puissance publique en font […] un citoyen à part entière* »[3].

La synthèse de ces deux orientations constitue ainsi un concentré des nouveaux développements de la notion de citoyenneté : considérée dans son rapport avec la citoyenneté nationale (ou politique et électorale), la citoyenneté administrative est le prolongement de la citoyenneté des administrés ; les droits reconnus au citoyen dans ses rapports avec l'administration peuvent être vus comme un élément d'éducation ou de formation au « premier cercle » de *la* citoyenneté, la citoyenneté administrative constituant une propédeutique de la citoyenneté ; ces droits sont, aussi, la marque de l'obligation qui pèse désormais sur l'administration de considérer ses interlocuteurs non plus seulement comme des administrés, mais aussi comme des citoyens.

3. CHAMBON (F.), GASPON (O.), *La déontologie administrative*, Paris 1997, LGDJ, coll. Systèmes, p. 159.

DEUXIÈME PARTIE : L'ADMINISTRÉ, TITULAIRE DE DROITS DE CITOYENNETÉ

L'évolution récente de l'orientation des réformes administratives tend à donner la « *priorité au citoyen* »[1] et à le placer au centre de l'action administrative. Au point de départ de cette inflexion se trouve l'idée, évoquée dès les années 1930, que la démocratie ne saurait être limitée à la seule sphère politique ; elle doit étendre son emprise au domaine administratif, notamment et surtout du fait du glissement du lieu de l'exercice effectif du pouvoir vers l'administration. Blandine Kriegel souligne ainsi que « *la crise actuelle de la démocratie [...] semble être liée à une crise de l'État, à une crise du modèle républicain et à l'autonomie du fonctionnement de l'État administratif qui monopolise une part trop importante de la citoyenneté [...]. Moins donc qu'à une crise de la représentation, les frontières du politique et les limites de la démocratie sont dues à la confiscation par le pouvoir administratif de tous les pouvoirs* »[2].

Placer les citoyens au cœur de l'action administrative manifeste donc d'abord une volonté de *rééquilibrage* du pouvoir en direction des citoyens. L'entrée des administrés dans les instances de gestion administrative, les possibilités qui leur sont désormais ouvertes de participer directement ou indirectement à l'action administrative sont autant de manifestations de ce nouveau pouvoir des administrés. Ce pouvoir demeure strictement encadré, limité, surveillé ; ses implications juridiques concrètes restent faibles : l'objectif de la participation est le plus souvent de désamorcer les critiques dont le fonctionnement des institutions administratives est l'objet, non de substituer une légitimation par les citoyens à celle que l'administration tire de sa subordination aux instances représentatives.

Le discours politico-administratif de l'administré-citoyen, placé au cœur de l'action administrative parce qu'ayant en tant que citoyen un droit à participer à son fonctionnement, n'est pas pure rhétorique. Certes, les rapports entre administrés et administration demeurent fondamentalement inégalitaires et les implications concrètes de la participation restent discrètes ; la participation ne peut pourtant être considérée isolément : elle converge en effet avec l'affirmation du rôle des administrations dans le maintien de la citoyenneté, ainsi qu'avec la consécration d'un droit de regard des citoyens sur le fonctionnement de l'administration. D'un côté, l'approfondissement de la participation confère à l'administré le droit de participer à l'exercice du pouvoir administratif ; de l'autre, l'administration est décrite comme devant assurer aux citoyens les moyens d'exercer leur citoyenneté. Ces deux approches amènent à considérer l'administré comme un citoyen, et ainsi à relire les droits qui lui sont attribués. Les droits de participation ne lui appartiennent plus seulement en tant

1. OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », Comité de Gestion publique, *Études Hors Série* n. 13, 1996, 175 p.
2. KRIEGEL (B.), « Démocratie et représentation », in *Propos sur la démocratie. Essai sur un idéal politique*, Paris 1994, Descartes et Cie, p. 62.

qu'usager ou administré, mais aussi en tant que citoyen : à ce titre, il a droit de participer à la détermination de l'intérêt général ; cette finalité de la participation permet de différencier les droits de l'administré, notamment ceux qui concernent la participation à l'élaboration des actes administratifs individuels, et les droits qu'il détient en tant que citoyen. L'obligation qui est faite à l'administration d'offrir aux *citoyens* l'accès aux conditions d'exercice de leur citoyenneté se traduit par un développement des droits des *administrés* à l'accès aux services publics, mais aussi aux produits normatifs. Cette double identification des administrés aux citoyens se traduit par la reconnaissance d'un ensemble de droits qui ne ressortissent pas à l'amélioration de la relation administrative, mais à la considération due aux citoyens : ils constituent le prolongement d'une obligation pour l'administration de leur rendre des comptes.

La participation des administrés constitue un nouveau territoire d'une citoyenneté conçue comme participation au pouvoir *(Titre 1)*. L'administration doit le considérer comme citoyen, ce qui se traduit par un droit à accéder aux conditions d'exercice de la citoyenneté et à exercer un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration *(Titre 2)*.

TITRE 1 : LA PARTICIPATION À L'EXERCICE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

L'administré n'a, en tant que tel, aucun droit à participer au fonctionnement de l'administration. L'introduction d'éléments de démocratie dans l'administration, bien que préconisée de longue date par une partie importante de la doctrine[1], est juridiquement exclue : « *la limitation de la démocratie au domaine politique est un de ces principes ayant subi une véritable pétrification dès l'origine de nos institutions républicaines qui encombrent encore notre Droit Public* »[2]. La participation des administrés est pourtant une réalité ancienne. Telle qu'elle se révèle par exemple dans l'administration consultative, ou dans les organes de direction des entreprises publiques, la participation a été traditionnellement réalisée sur le mode de la représentation des intérêts : il s'agissait pour l'administration d'avoir un moyen de connaître les intérêts particuliers en présence, avant de déterminer l'intérêt général. Cette fonction n'a pas disparu, mais laisse désormais place à une signification distincte, que traduisent des formes renouvelées d'association des administrés au fonctionnement et à la décision administratives.

À côté des modalités traditionnelles de la participation[3] – directe ou indirecte, par la cogestion, le partenariat, l'association –, s'ajoutent désormais d'autres formes d'implication des administrés, qui s'inscrivent pleinement dans l'évolution de la citoyenneté. La participation au sein des établissements scolaires en constitue un bon exemple : à l'origine forme élaborée de représentation des intérêts, elle est désormais articulée à la notion de citoyenneté scolaire ou universitaire, c'est-à-dire à l'exercice d'un pouvoir administratif par les usagers concernés. Au-delà, des formes de *délibération* administrative se développent ; elles visent à reconnaître aux citoyens un droit de participer à la détermination des orientations d'une politique publique, telle que la santé publique, ou au cadre d'une décision, notamment par le biais des enquêtes publiques, des procédures de concertation et de débat public. L'association des administrés à la prise de décision administrative traduit donc la fin de « *l'idée simpliste d'un intérêt général au-dessus des intérêts particuliers et confondu avec l'intérêt national, dont les agents de l'État-Nation seraient les porteurs légitimes du seul fait de leur position* », et l'émergence d'une nouvelle conception selon laquelle l'intérêt général

1. *Cf.*, entre autres, WEBER (Y.), *L'administration consultative*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 82 ; DRAGO (R.), *La participation des citoyens à l'activité des organes administratifs*, Rapport de 1969, Société de législation comparée, 31 p. ; DRAGO (R.), « La participation des particuliers aux tâches administratives », *Travaux et recherches de l'Institut de Droit comparé*, Paris 1970, p. 341 et s. ; DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, 380 p.
2. ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 79, p. 221.
3. Pour une présentation d'ensemble de la participation, *cf.* CHEVALLIER (J.), *La participation dans l'administration française*, (Publications de la Faculté de droit et de science politique d'Amiens, vol. 6), Paris 1975, PUF, 220 p ; CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, n. 37, janvier-mars 1976, p. 85, et n. 39, juillet-septembre 1976, p. 85-142.

ne peut « *résulter que du débat démocratique entre les différents acteurs et entre les différents niveaux territoriaux conclu par un arbitrage politique, ou par la recherche d'un compromis, ou même si possible, d'un consensus* »[4].

La participation des administrés à l'action administrative, bien que ses finalités soient parfois ambiguës, traduit donc la prise en compte du droit des citoyens de participer à l'exercice du pouvoir administratif *(Chapitre 1)* ; le développement de la concertation et du débat public montrent en outre que cette participation donne lieu à l'émergence d'une démocratie délibérative *(Chapitre 2)*, dessinant une nouvelle figure de la relation administrative dans laquelle l'administration est placée sous le regard – et partiellement sous le contrôle – de l'usager.

4. MARTINAND (C.), « Le service public en France et en Europe. Un double effort de reconstruction indispensable », *Revue des affaires européennes*, n. 2, juillet 1994, p. 82.

CHAPITRE 1 : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Participation et administration ont toujours été liées. Lorsque Léon Duguit définit le service public, il en fait certes «*une activité d'intérêt général dont l'accomplissement est assuré d'une manière continue par les gouvernants, conformément à une règle de droit* », mais précise que cette loi s'applique à «*tous les participants, agents publics et usagers, lesquels sont tous dans une situation objective créée et réglée par la loi du service* »[1]. La formule est bien connue ; elle montre que la participation est liée à l'existence même du service public : la loi du service public ne s'applique aux agents publics et usagers que dans la mesure où ils participent au service. L'idée de participation de l'usager au service public est donc ancienne ; elle n'a cependant aucun rapport direct avec la prise en compte de l'administré en tant que citoyen. Pourtant, les modifications qu'elle a subies montrent que d'une participation des usagers aux services publics, qui s'est renforcée[2], on est progressivement passé à une participation des administrés à l'action administrative. Ce type de participation peut être considéré comme un droit du citoyen : l'administration est l'un des principaux lieux de l'exercice du pouvoir ; conformément à une conception active de la citoyenneté, le citoyen doit pouvoir participer à l'exercice de ce pouvoir.

Cette dimension civique de la participation coexiste toutefois avec d'autres finalités[3] : la cogestion[4], par exemple, forme pourtant très poussée de participation des usagers, ne peut être considérée comme la manifestation d'un pouvoir reconnu aux administrés : développée par à-coups successifs à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, elle permet certes l'association des *intérêts représentés* à la décision administrative dans des domaines spécifiques, mais ne peut être pour autant considérée comme octroyant des droits politiques aux *administrés* : elle répond surtout à un besoin d'information et d'amélioration des décisions prises par l'administration[5]. À l'inverse, certaines formes de simple consultation[6]

1. DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Hauriou*, Paris 1930, Sirey, p. 257.
2. Le thème de la participation a été très souvent étudié. *Cf.* par ex. BRAIBANT (G.), « Administration et participation », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1978, vol. 44, n. 1-2, p. 159-165 ; JOBERT (B.), MULLER (P.), « Participation, cogestion et changement social dans l'administration publique », *RFAP*, n. 27, juillet-septembre 1983, p. 555-561.
3. La typologie la plus complète est proposée par Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, « Principes et modalités de la participation à la vie administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 251-274.
4. Sur la notion de cogestion, *Cf.* JOBERT (B.), MULLER (P.), « Participation, cogestion et changement social dans l'administration publique », *loc. cit*.
5. *Cf.* BONNAFOUX (J.), in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration», Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 27 : « *Ce sont en effet les pouvoirs publics qui ont souhaité que soit organisée la représentation institutionnelle des familles près d'eux afin de mieux voir comment ces dernières perçoivent les problèmes, établir un dialogue avec elles et faire en sorte que leur voix soit entendue (...). Dans un premier temps en 1945, puis en 1975, les pouvoirs publics ont ainsi voulu institutionnaliser les relations entre les usagers et l'Administration en général* ».
6. Les développements que Mme Delaunay consacre dans sa thèse à la participation indirecte des administrés reprennent par exemple strictement ce schéma classique (DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports*

peuvent permettre aux administrés de participer de façon plus efficace à la décision administrative.

Les formes juridiques de la participation peuvent ainsi être très éloignées de la réalité concrète ; l'angle ici choisi pour les analyser oblige à ne les considérer qu'en tant qu'elles permettent *réellement* l'implication des usagers dans le processus de décision administrative. De ce point de vue, le bilan de la participation est décevant : les modalités de la participation des administrés se développent toujours davantage et leur mise en forme juridique est toujours plus poussée, mais le pouvoir qu'elles confèrent aux usagers reste faible *(Section 1)*. Cette faiblesse traduit les limites intrinsèques de la participation juridiquement encadrée *(Section 2)*.

SECTION 1 : LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION

L'évolution de la participation des administrés à l'action administrative montre qu'une nette inflexion s'est produite : originellement liée, soit à la représentation des intérêts, soit à l'administration consultative, la participation ne visait qu'à donner à l'administration les moyens de connaître les intérêts sectoriels afin de décider, seule, des actes dont elle avait la responsabilité. Les développements récents de la participation visent à la rattacher à la démocratie administrative et instaurent un droit des administrés à la parole. Cette mutation confère une signification nouvelle aux formes classiques de participation *(§ 1)* ; elle en permet aussi le développement de formes renouvelées et approfondies *(§ 2)* ; la participation à l'administration locale est un bon témoin de cette évolution *(§3)*.

§ 1. L'approfondissement de la participation

Indissociable du modèle français d'organisation administrative, la consultation des administrés s'est surtout développée, à partir de la Libération, dans les services publics nationaux ; elle a alors revêtu la forme d'une représentation des intérêts. Sa réactivation, dès la fin des années soixante, spécialement dans le cadre de la « nouvelle société » du gouvernement Chaban-Delmas[7], va progressivement lui conférer une dimension différente, articulée, bien que timidement, à la démocratisation de l'administration, qu'il s'agisse de l'administration consultative ou de la participation des usagers à la gestion des services publics nationaux.

A. Administration consultative et participation

Le recours à la consultation des administrés est une pratique très ancienne au sein de l'appareil administratif : en un sens, les premières enquêtes publiques développées à la fin du

entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945, Paris 1993, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 172, p. 98-132).

7. CHABAN-DELMAS (J.), *Déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale*, 16 septembre 1969, *JO déb. parl., Ass. nat*. 17 septembre 1969, p. 2252.

XVIII[e] siècle constituaient déjà une forme « d'administration consultative »[8]. Pour se limiter aux formes plus récentes de cette consultation, elles ne constituent que très indirectement une modalité d'association des administrés à la décision administrative, les comités d'usagers mis en place en 1974 n'étant à cet égard qu'une exception partielle.

1. L'administration consultative

C'est à Maurice Hauriou que l'on doit l'expression d'administration consultative[9], bien que ce qu'elle recouvre existe depuis fort longtemps, puisque, ainsi que le rappelait Marcel Lachaze, le Conseil d'État, dans sa fonction consultative qui est aussi la plus ancienne, est précisément un organe d'administration consultative. Cette approche permet également de percevoir immédiatement les limites de ce mode (éventuel) d'association des administrés à la décision publique : l'objectif principal en est effectivement d'améliorer la production de la décision administrative.

Il n'est cependant pas possible de considérer cette catégorie de façon unitaire. Reprenant une typologie proposée par André Heilbronner et Roland Drago[10], on peut distinguer, selon leur fonction, quatre types de comités consultatifs dans l'administration : les «*conseils de coordination interne* », les « *conseils nécessaires à la mise en jeu d'une procédure contradictoire* » et les « *comités appelés à éclairer l'administration* », les « *comités destinés à la confrontation des opinions* ». Seuls ces derniers peuvent être considérés comme entrant dans le cadre de l'association des administrés, car dans ce cas seulement «*se réalise une démocratie d'administration : un pont est jeté par dessus le fossé qui sépare traditionnellement le pouvoir exécutif du public. L'administration sort de son isolement magnifique ; non seulement elle consent à écouter les avis des administrés, mais elle s'assoit à la même table que ceux-ci, et elle agit sur l'opinion autant et plus peut-être que l'opinion ne l'influence* »[11].

Une telle vision est cependant un peu idyllique, si l'on observe les modalités concrètes de l'administration consultative. Les organes consultatifs ont tous pour fonction d'apporter une expertise, le plus souvent d'ordre technique, à une décision que l'administration prend seule ; c'est d'ailleurs au sein des ministères techniques que l'on rencontre le plus fréquemment de tels organes[12]. Plus profondément, s'il y a bien association des administrés au sein des

8. Pour une présentation ancienne de l'association des administrés à la décision publique, *Cf.* GÉNY (B.), *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Paris 1930, Sirey, 300 p.
9. HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif,* 12e éd., Dalloz 1933, p. 115. De nombreuses études ont été consacrées à la notion, soit d'un point de vue général (LANGROD (G.) dir., *La consultation dans l'administration française contemporaine*, Paris 1972, Cujas, 971 p.), soit plus spécifiquement sur les conséquences de la consultation sur la nature de l'acte administratif.
10. HEILBRONNER (A.), DRAGO (R.), « L'administration consultative en France », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1959, Vol. XXV, n. 1, p. 57-66.
11. HEILBRONNER (A.), DRAGO (R.), *loc. cit.*, p. 59.
12. Marcel Lachaze soulignait déjà ce fait en 1934, lorsqu'il indiquait que « *le ministère des Travaux publics, de par l'ampleur même de ses attributions techniques, est probablement de tous le plus riche en conseils* » (LACHAZE (M.) , « Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'administration française », *RPP*, Vol. 160, juillet-septembre 1934, p. 486). Il faut cependant tempérer cette affirmation par le fait qu'aujourd'hui, c'est au ministère de l'éducation nationale que les organes consultatifs sont les plus nombreux, notamment en raison de la modification des procédures de consultation au sein du ministère de l'Équipement.

organes consultatifs, c'est dans la quasi-totalité des cas au titre de la représentation des intérêts : « *le plus souvent, le contact ainsi établi entre l'Administration et l'administré n'est pas immédiat, ce dernier en tant que tel est absent ; ce sont les groupes organisés qui monopolisent le contact. À cet égard la fonction consultative apparaît comme une technique limitée* »[13].

Lorsque l'administration consultative intègre des représentants des administrés, ce n'est donc pas ès qualités mais en tant que représentants d'intérêts particuliers organisés. Certes, on peut considérer qu'il s'agit là d'une conquête des intéressés[14] et que ce développement contribue ou du moins a contribué à améliorer les relations entre l'administration et les administrés[15] ; une telle conception n'a cependant pas grand chose à voir avec le fait que l'administré soit considéré en tant que citoyen, c'est-à-dire qu'il puisse avoir le droit de participer *en tant qu'administré* au fonctionnement de l'appareil administratif. Plus précisément, si l'on peut considérer que l'administration consultative est l'une des manifestations de l'émergence de droits politiques de l'administré, ce n'est pas en tant qu'elle les ferait participer à la décision administrative, mais indirectement : l'existence des instances de consultation (associant ou non des représentants indirects des administrés) manifesterait la renonciation de l'administration au monopole de la définition de l'intérêt général ; ainsi, les administrés *pourraient* avoir leur mot à dire dans la détermination de cet intérêt.

Ces limites d'ordre théorique se retrouvent dans les modalités juridiques de la consultation. Certes, le décret du 28 novembre 1983[16] est venu codifier pour partie[17] les règles applicables aux organismes consultatifs, précisant notamment les modalités d'information des membres de ces organes quant aux dates de convocation et à l'ordre du jour ; certes aussi, la jurisprudence a encadré depuis longtemps le recours à la consultation, obligeant l'administration à respecter certaines règles[18] (délai de convocation des membres des commissions, fixation d'un ordre du jour, règles de quorum, impartialité des membres) que le décret de 1983 ne fait que reprendre et consacrer. Si toutes ces précisions ont pour vocation d'encadrer la procédure de consultation, elles ne font que traduire le pouvoir qu'a l'administration de se fixer à elle-même ses propres règles[19], dont la consultation n'est qu'une modalité[20] ; si elle est ensuite tenue de respecter ces règles[21], ce respect a peu à voir avec la participation des administrés.

---

13. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 82, p. 259.
14. WEBER (Y.), *op. cit*., p. 26.
15. DELAUNAY (B.), *op. cit*., p. 102.
16. Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983, Chapitre III : « *Dispositions relatives au fonctionnement des organismes consultatifs placés auprès des autorités de l'État et des établissements publics administratifs de l'État* ».
17. La portée de ce texte est doublement limitée : d'une part, il ne s'agit que d'un décret en Conseil d'État et non d'une loi – un texte de même rang peut donc y déroger – ; d'autre part, le décret réserve explicitement les cas où une autre procédure consultative serait prévue par des dispositions réglementaires ; il ne saurait donc s'agir d'une véritable codification.
18. CE, 3 février 1861, *Dubuc*, *R*., p. 134.
19. Qui consistent par exemple à créer un organe consultatif : CE, 19 février 1904, *Chambre syndicale des fabricants de matériel de chemin de fer*, *S*. 1906, III, p. 75, concl. Romieu.
20. BONNEFOY (J.-L.), « Aperçu sur l'administration consultative », *Notes et études documentaires*, n. 3133, 1964.
21. CE, Sect., 3 juillet 1981, *Jacquens*, *R*. p. 295.

L'intégration des administrés au sein des organismes consultatifs ne leur attribue donc pas un pouvoir de décision mais constitue une conséquence du développement de ces organismes eux-mêmes, qui entraîne la diversification du « *personnel consultatif* »[22]. L'ouverture aux simples particuliers, qui n'a rien de véritablement nouveau[23], n'est que l'un des avatars de ce que Georges Dupuis appelle la «*manie consultative* »[24] qui entraîne la création au sein de l'administration de commissions consultatives toujours plus nombreuses[25].

2. Les comités d'usagers

Expérience très médiatisée de consultation, les comités d'usagers ont été l'un des éléments du programme du premier gouvernement de M. Jacques Chirac, en 1974[26]. Annoncés dans sa déclaration de politique générale du 6 juin, ils ont été créés sous la forme de lettres de mission envoyées à 17 parlementaires le 18 décembre 1974 ; les parlementaires en mission devaient chacun présider un comité d'usagers correspondant à un ministère.

L'originalité essentielle de ces comités tient à leur composition. Contrairement aux organes classiques de consultation dans l'administration, les comités d'usagers ont été en effet composés d'individus choisis par le ministre dont ils dépendent, sur proposition du parlementaire présidant le comité, sans autre critère que celui d'être des administrés ; ils manifestaient ainsi une volonté très nette de ne pas reproduire le schéma classique des organismes consultatifs, ni même celui de la cogestion, qui favorisent tous deux la représentation des intérêts et la mainmise des représentants de l'administration au détriment des usagers *réels*. Une telle composition a cependant soulevé, dès l'installation des comités, de nombreuses critiques, fondées précisément sur l'absence de représentativité des membres ainsi désignés, sur la confusion opérée entre organes parlementaires et administratifs et sur la partialité supposée des présidents de comités – tous membres de la majorité parlementaire[27]. Les membres nommés étaient en effet le plus souvent des membres de chambres consulaires et des élus, rarement des responsables d'associations[28] ou de « simples usagers », comme il était initialement prévu.

22. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit*., p. 83.
23. Elle était déjà effective en 1934 : « *Composés à l'origine uniquement de fonctionnaires, les conseils se sont progressivement ouverts aux représentants des corps élus […] et aux simples particuliers pris en telle ou telle qualité* » (LACHAZE (M.), « Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'administration française », *loc. cit*., p. 487).
24. Cité par CHAPERON (E.), « La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (essai de typologie) », in DUPUIS (G.), dir., *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Paris 1979, Économica, p. 117.
25. La seule limite apportée à la création de tels organismes consultatifs étant leur exclusion expresse par les textes instituant le processus de décision concerné (CE, 19 mai 1993, *Waendendries*, *R*., p. 158). Le pouvoir de création d'un tel organisme appartient par principe au chef de service, au titre très classique de son pouvoir d'organisation (CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, *R*. p. 172, *S*. 1937, III, 113, n. J. RIVERO).
26. Leur création était cependant préparée, dans le cadre de l'administration consultative, dès quelques années auparavant. *Cf.* SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « La participation des administrés à l'échelon central », *Bull. IIAP*, n° 22, avril-juin 1972, p. 349-367.
27. SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris 1983, La documentation française, p. 67.
28. HENRY-MEININGER (M.-C.), « France », *in Les entreprises publiques et l'usager*, Bruxelles 1986, IISA, p. 90.

Les missions incombant aux comités étaient très larges, puisqu'ils devaient « *faire entendre l'avis des intéressés et […] proposer toutes les formules permettant d'humaniser les rapports entre le citoyen et l'administration* »[29] : en 1976, après 200 réunions[30], ils avaient formulé 982 propositions, dont 753 à l'étude ou suivies d'applications, les propositions les plus nombreuses étant le fait des comités placés auprès des ministères de l'Équipement, de l'Éducation et de la Santé[31]. En réalité, si le Premier ministre s'est félicité de ce que les « *mesures sont toutes très concrètes et touchent la plupart du temps aux problèmes quotidiens de la vie des usagers* »[32], elles avaient principalement trait à la simplification des formulaires administratifs[33].

Les comités d'usagers ne dépasseront guère le cadre temporel qui leur était imparti. Certes, les missions confiées aux 17 parlementaires seront prolongées, non sous leur forme initiale – le statut de parlementaire en mission ne pouvant en effet excéder six mois – mais sous forme de présidence simple. L'activité des comités ne dépassera toutefois pas l'année 1976, à l'exception d'un ministère qui avait pourtant été l'un des moins productifs en propositions durant ces deux années : le ministère des Finances[34]. En 1978, c'est en son sein que sont créés des comités départementaux d'usagers des Finances, dont l'instauration est laissée à la seule décision des responsables régionaux des services de communication. Leur composition diffère toutefois des comités d'usagers en ce qu'ils comprennent des « personnalités qualifiées » (représentants de catégories socio-professionnelles) et non plus seulement des usagers choisis de façon discrétionnaire[35]. Leurs missions sont en revanche identiques à celles des comités de 1974 : ils ont pour but à la fois d'informer l'administration sur la perception du service rendu et de faire toute proposition d'amélioration de son fonctionnement. Au nombre d'une quinzaine, ils ne dépasseront pas trois ou quatre années d'activités, ce qui était d'ailleurs prévu lors de leur création : « *La durée de fonctionnement de cette instance est normalement limitée à quelques années. Le temps de faire l'inventaire des problèmes pour n'y revenir que plus tard en cas de nécessité* »[36]. En 1992, une circulaire vient cependant les réactiver[37], ce qui se traduit par la présence, à l'heure actuelle, d'une

29. CHIRAC (J.), *Déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale*, 6 juin 1974, *JO déb. parl., Ass. nat*., 7 juin 1974, p. 2496.
30. SANTOLINI (B.), « Les comités d'usagers », *RA* 1975, p. 519.
31. BOUVARD (M.), « Avis [..] sur le projet de loi de finances pour 1977 - Tome III - Fonction publique », *JO doc. parl., Ass. nat*., 12 octobre 1976, n. 2533, p. 22.
32. CHIRAC (J.), *Discours devant les parlementaires présidents des 17 comités d'usagers*, 12 janvier 1976, cité par BOUVARD (M.), *op. cit*., p. 21.
33. « *Les comités ont été amenés, d'abord, à se limiter à l'étude et à la simplification de certains formulaires pris parmi les plus usuels et les plus importants* » (SANTOLINI (B.), « Les comités d'usagers », *loc. cit.,* p. 518).
34. 30 propositions formulées, contre 274 par le comité placé auprès du Ministère de l'Equipement (BOUVARD (M.), *op.* et *loc. cit.*).
35. Mais leur composition reste discrétionnaire. En outre, les comités sont le plus fréquemment sectoriels – deux comités seulement s'adressent au grand public, ceux du Loiret et de Saône-et-Loire –, tel comité concernant les viticulteurs (Gironde, l'un des premiers à avoir été mis en place en 1978), tel autre les contribuables d'origine étrangère (Somme, 1994).
36. SARRÉO (J.), (chargé de mission à la direction de la communication du Ministère de l'économie et des finances), cité dans « A l'écoute des usagers », *Echanges*, mai 1995, p. 21.
37. Circulaire du 12 juillet 1992 relative aux comités d'usagers du ministère de l'Économie, des finances et du budget (reproduite *in* BRACHET (P.), *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, p. 197-199).

vingtaine de comités départementaux d'usagers auprès du Ministère de l'économie et des finances[38].

Le bilan de ces comités est, du point de vue de la reconnaissance de droits politiques à l'administré, très mitigé. Ils ont certes « *le mérite de répondre à l'exigence de structures de concertation spécifiques, au lieu de noyer les usagers dans la masse des représentants d'intérêts multiples* »[39] ; en ce sens, il s'agit bien – théoriquement du moins – d'une intégration de l'administré en tant que tel, non au titre de telle ou telle catégorie d'intérêts qu'il serait censé représenter. Mais l'objectif qui leur est assigné montre en même temps leur limite : il s'agit en réalité d'une « *forme de consultation-auxiliaire de la réforme administrative* »[40]. À s'en tenir aux textes les instituant et au bilan de leur activité, on constate en effet que la fonction des comités d'usagers ne diffère pas fondamentalement de celle d'autres organes visant à améliorer le fonctionnement de l'administration et les relations avec les administrés, tel le Médiateur[41]. Leur finalité n'est donc pas réellement de faire entrer les administrés au cœur du fonctionnement de l'administration mais de créer des « *organes de détection* »[42] des dysfonctionnements de l'administration ; ils ont de ce fait peu à voir avec les objectifs de démocratie administrative prônés par le discours politique ayant amené à leur constitution, ce qui faisait dire à Michel Sapin en 1983 que leur institution « *ressort plus de l'opération politique que de la prise en compte et de l'étude du problème posé* »[43].

B. Participation et représentation des administrés à l'échelon national

Liée, lors des nationalisations, à leur qualité de citoyen, la participation des administrés à la gestion des services publics nationaux va très rapidement perdre cette signification politique pour devenir une simple représentation des intérêts. Le renouvellement des organismes liés à la modernisation administrative permet de retrouver, par une autre voie, la liaison existant entre participation des administrés et démocratie administrative.

1. La participation dans les services publics nationaux

L'origine de la représentation des administrés dans les entreprises publiques se trouve dans la formulation de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946, qui précise que les entreprises nationalisées doivent devenir « la propriété de la collectivité », non de l'État. La composition des conseils d'administration des entreprises nationalisées devait donc refléter la

38. Les « collèges de citoyens » prévus dans le cadre du projet de charte du citoyen annoncée par la circulaire du 26 juillet 1995 devaient constituer une reprise de cette formule (*Cf. infra*, deuxième partie, *in fine*).
39. HENRY-MEININGER (M.-C.), « France », *in Les entreprises publiques et l'usager*, Bruxelles 1986, IISA, p. 90.
40. CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. IIAP*, n° 39, juillet-septembre 1976, p. 514.
41. En ce sens, *Cf.* tout particulièrement SANTOLINI (B.), « Les comités d'usagers », *loc. cit.*
42. SANTOLINI (B.), *ibid*., p. 517.
43. SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris 1983, La documentation française, p. 67. Le rapport poursuivait en indiquant que « *Les comités d'usagers pouvaient tout dire, tout faire et tout promettre […] sauf se prononcer sur la création de réels comités d'usagers* ».

Nation tout entière[44] et placer côte à côte les représentants de l'État et ceux de la société civile, c'est-à-dire à la fois les représentants du personnel et ceux des consommateurs. La participation des administrés à la gestion des entreprises publiques revêt donc une dimension éminemment civique et politique : elle est la traduction de l'appartenance de l'établissement à la *Nation*, non à l'État. Les administrés sont alors représentés, non en tant qu'*utilisateurs* du service géré par l'entreprise publique, mais parce qu'ils représentent la nation — en tant que *citoyens*[45]. C'est ainsi que la loi du 8 avril 1946 de nationalisation de l'électricité et du Gaz[46] prévoit par exemple la présence de six représentants des consommateurs au Conseil d'administration d'Electricité de France, dont quatre délégués de collectivités locales désignés non par l'État, mais par les associations nationales les plus représentatives des élus locaux, un représentant des industries consommatrices (usagers institutionnels) et un représentant des associations agricoles.

Cette dimension politique de la participation à la gestion des établissements publics va très rapidement s'effacer. La difficulté résidait en effet dans la contradiction fondamentale entre l'option théorique affirmée — l'appartenance de l'entreprise à la nation, entraînant une représentation des intérêts en son sein — et l'essence du système administratif français, fondé sur la détermination par l'État et lui seul de l'intérêt général. Le risque était ainsi, au cas où la représentation égale de l'État, des consommateurs et des salariés aurait été maintenue, d'entraver la gestion même de l'entreprise et par conséquent la satisfaction des missions de service public qui pouvaient lui être dévolues. À partir de 1953, l'État va donc reprendre le contrôle de la gestion des entreprises publiques, non pas en supprimant tout paritarisme, mais en modifiant les modalités de désignation des représentants des autres catégories. Les décrets du 11 mai 1953 substituent ainsi à la catégorie des usagers celle des personnalités désignées par le gouvernement « *en raison de leur compétence* », ce qui signifie que les usagers ne sont plus représentés en tant que tels mais à raison de leur compétence technique spécifique, et que la désignation de ces représentants est effectuée à discrétion du gouvernement.

La loi du 26 juillet 1983[47] a modifié la composition de ces organes dirigeants, en rétablissant le principe d'une composition tripartite (représentants de l'État, des salariés, des « *personnalités choisies, soit en raison de leur compétence technique, scientifique ou technologique, soit en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux ou locaux des activités en cause, soit en en raison de leur connaissance des activités publiques ou privées concernées par l'activité de l'entreprise, soit en raison de leur qualité de représentants des consommateurs et des usagers* » ; les personnalités qualifiées restent toutefois choisies par décret. Appelé à contrôler la constitutionnalité de cette loi, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions indiquant que les représentants des actionnaires

44. Sur ce point, *Cf.* par ex. DELVOLVÉ (P.), *Droit public de l'économie*, Dalloz 1998, p. 680-683.
45. *Cf.* PONTIER (J.-M.), « France », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, Bruxelles 1985, Cabay-Bruylant, p. 108.
46. Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du Gaz*, *JO* 9 avril 1946, p. 2951.
47. Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 *relative à la démocratisation du secteur public*, art. 5, (*JO* du 27 juillet 1983, p. 2326). *Cf.* JEAMMEAUD (A.), « La démocratisation du secteur public », *AJDA* 1983, p. 563 ; PRÉTOT (X.), « A propos de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public », *RA* 1984, p. 29.

autres que l'État seraient désignés par décret et non par l'assemblée générale (entreprises publiques à participation majoritaire de l'État)[48], au motif qu'il « *n'appartenait pas au législateur de conférer purement et simplement au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire d'assigner des représentants à des actionnaires privés* », une telle disposition mettant en cause « *un principe fondamental du droit de propriété et des obligations civiles et commerciales relevant, aux termes de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi* ». Cette interprétation est tout à fait révélatrice de l'abandon d'une conception de la participation des usagers, même sous la forme édulcorée de « personnalités qualifiées », comme manifestation de l'appartenance de l'entreprise à la Nation : il n'y a désormais que deux catégories d'actionnaires possibles (et ayant donc vocation à être présents dans les organes dirigeants) : l'État et les « actionnaires privés » ; les usagers n'ont plus vocation à représenter la *Nation* en tant que *propriétaire* de l'entreprise publique, ce qui a d'ailleurs fait dire à certains commentateurs de la loi que la mention de la démocratisation dans son intitulé relevait plus du « *gargarisme verbal* »[49] que de la réalité.

Paradoxalement, cette disparition du fondement théorique de la représentation des usagers dans les organes des entreprises publiques n'a pas entraîné leur mise à l'écart de ces mêmes organes. Bien au contraire, de nombreuses entreprises publiques, suivant en cela l'exemple pionnier de la RATP[50], ont mis en place des structures d'association des usagers à la préparation et au suivi des décisions ; un « haut comité de la communication »[51] sera instauré auprès des PTT, comportant notamment deux représentants des « associations de consommateurs » ; une convention est signée le 2 juillet 1981 entre EDF et neuf associations de consommateurs, prévoyant des réunions bisannuelles de concertation[52] ; la Loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982[53] prévoit une double participation : un représentant des usagers siégera au Conseil d'administration de l'établissement[54], tandis que des représentants des « *différentes catégories d'usagers* »[55] seront accueillis au sein du Conseil national des transports instauré auprès du ministère.

2. Participation et modernisation de l'administration

Les limites de la participation des usagers dans les services publics nationaux n'ont pas découragé l'administration de les développer aujourd'hui encore. C'est ainsi que la place

48. CC, 19-20 juillet 1983, n. 83-162 DC, *R.*, p. 43.
49. DE LAUBADÈRE (A.), DELVOLVÉ (P.), *Droit public économique*, Paris 1986, Dalloz, p. 428.
50. En 1979, dans le cadre du contrat de plan signé entre l'État et l'établissement public, la RATP met en place une « commission élus-usagers », dont les fondements juridiques ne sont pas déterminés, mais qui doit notamment participer à l'élaboration des contrats de plan successifs. (*Cf.* CHENKIER-XYNOPOULOS (L.), « L'évolution des rapports entre les entreprises publiques et leurs usagers », *RA* 1990, n. 255, p. 206-211).
51. Arrêté ministériel du 1er septembre 1982.
52. Suite à ce protocole d'accord, il était décidé le 28 février 1982, lors d'une réunion du groupe de travail partenarial entre EDF et les associations de consommateurs, de constituer des comités d'usagers au niveau local, et non plus seulement d'organiser la participation au niveau de l'établissement national (*Cf.* CHENKIER-XYNOPOULOS (L.), *loc. cit.*).
53. Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, *JO* du 31 décembre 1982, p. 4004.
54. Précision apportée par le décret du 24 janvier 1983.
55. Loi n° 82-1153 précitée, art. 16 ; l'article correspondant est désormais l'art. 17, depuis la modification apportée par la loi n° 98-69 du 6 février 1998.

impartie aux représentants des administrés dans certains organes nationaux de coordination des services publics tend à se développer. Ce qui pourrait dès lors être considéré comme une sorte *d'acharnement participatif* est pourtant peut-être révélateur d'une évolution de la fonction de ces représentants dans les organes appelés à être consultés sur l'orientation des services publics. L'objectif est ici d'introduire les représentants des administrés, non plus seulement dans les organes de *gestion* des services publics, mais dans des instances qui participent à l'orientation générale de la réforme administrative et à la modernisation des administrations. Si ces organes ont une portée limitée par leur caractère simplement consultatif, une telle introduction peut cependant être considérée comme une manifestation concrète de la volonté affirmée de placer les administrés au cœur de l'activité de l'État[56] et, ainsi, de leur reconnaître un pouvoir administratif. Deux instances de nature très différente sont concernées, à des degrés divers, par cette irruption des représentants d'usagers : la *Commission de la modernisation des services publics* du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État et le *Conseil national de l'évaluation*[57].

a. L'introduction des représentants d'usagers dans les instances de modernisation des services publics

Le Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État, qui a succédé en 1982 au Conseil supérieur de la Fonction publique instauré en 1946, n'a pas précisément vocation à recevoir en son sein des représentants des usagers : il s'agit, selon les articles 12 et 13 du titre II du statut général des fonctionnaires de l'État[58], d'un organe paritaire traduisant le principe de « *participation des fonctionnaires de l'État* », tel que défini par l'article 9 du titre Ier du statut général. L'égalité numérique entre « représentants de l'administration » et des syndicats de fonctionnaires exclut donc *a priori* toute présence de représentants d'usagers. Au sein du

56. C'est du moins ainsi que le discours politique présente ces mesures récentes *Cf.* par exemple le discours de clôture du ministre de la Fonction publique Emile Zuccarelli au colloque de l'ENA sur *La Réforme de l'État*, le 26 novembre 1997 : « *La réforme de l'État concerne chaque citoyen, aussi doivent-ils être entendus, consultés, associés aux projets du gouvernement en la matière […]. La réforme de la commission de modernisation placée auprès du conseil supérieur de la fonction publique de l'État, fera une place plus grande aux représentants des usagers des services publics* ».

57. Il serait possible de faire également référence ici à la Commission pour les simplifications administratives (COSA), telle que réformée par le Décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 *relatif aux simplifications administratives* (*JO* du 3 décembre 1998, p. 18214). L'article 4 du décret prévoit ainsi une représentation paritaire entre les représentants de l'administration et « *cinq personnalités qualifiées nommées en raison de leurs compétences dans le domaine des relations entre l'administration et les usagers, professionnels ou particuliers* », personnalités désignées par arrêté du Premier ministre. Il ne s'agit cependant pas, pour cette instance, d'une nouveauté ou d'une extension de la représentation des usagers, dans la mesure où la composition de la Commission pour la simplification des formalités, à laquelle elle succède, comprenait également « *dix personnalités nommées en raison de leurs compétences en matière de formalités administratives ou de relations entre les administrations et les usagers* » (art. 3 du Décret n° 90-1125 du 18 décembre 1990 *relatif aux simplifications administratives*, *JO* du 21 décembre 1990, p. 15729), auxquels ne correspondaient que huit représentants de l'administration.

58. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique,* art. 12 : « *Les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires de l'État, définie à l'article 9 du titre Ier du statut général, sont notamment : le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État […]* » ; art. 13 : « *Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires […]. Le Conseil supérieur connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'État dont il est saisi, soit par le Premier ministre, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle* ».

Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État, la commission de la modernisation des services publics, créée en 1995 sous la forme d'une *formation spéciale* du Conseil[59], est consultée sur les questions de modernisation du service public[60].

La question de la place qui pouvait être dévolue aux représentants des usagers en son sein s'est posée dès sa constitution et a été dans un premier temps résolue d'une façon curieuse : un représentant des usagers, ou, plus précisément, d'*association* d'usagers, a été désigné parmi les « *personnalités choisies en raison de leurs compétences* » en qualité de « *représentant de l'administration* »[61]. Si certains syndicats avaient contesté cette formule juridiquement critiquable dès 1995, la proposition du ministre de la Fonction publique Emile Zuccarelli d'augmenter la proportion de représentants d'usagers[62] au quart de la composition de la commission soulève un certain nombre de questions. La solution retenue par le Gouvernement consistait à porter la part de représentants d'usagers, non pas directement au quart des membres de la commission (ce qui aurait été contraire au caractère paritaire du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État), mais à la moitié des *représentants de l'État*. Appelé à se prononcer sur le projet de décret réformant la commission de modernisation, le Conseil d'État a, dans un avis du 31 mars 1998, émis des réserves sur un tel procédé dans les termes suivants : « *Il n'a pas paru possible au Conseil d'État d'admettre une telle formule qui d'une part aboutit à une profonde dénaturation de la notion de "représentants de l'administration" et d'autre part peut être la source de graves difficultés, car les intérêts des usagers de l'administration peuvent diverger de l'intérêt général qu'il appartient à l'administration de sauvegarder* »[63].

---

59. La commission de la modernisation créée en 1995 succède à la *Commission du renouveau du service public*, créée le 16 novembre 1991 dans le cadre de la politique de Renouveau du service public de Michel Rocard.

60. Article 16-bis du décret n. 82-450 du 28 mai 1982 *relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État*, modifié par l'art. 9 du décret n. 95-10 du 6 janvier 1995 : « *La formation spéciale dite commission de la modernisation des services publics est chargée d'examiner les questions mentionnées au quatrième alinéa de l'article 2 du présent décret. La commission est présidée par le ministre chargé de la fonction publique ou en son absence par le directeur général de l'administration et de la fonction publique […].*
Peuvent être désignés en qualité de représentants de l'administration des personnalités choisies en raison de leur compétence.
La commission se réunit au mois deux fois par an sur convocation de son président, à l'initiative du premier ministre, ou dans le délai maximal de deux mois, sur demande de la moitié au moins des représentants des organisations syndicales […] ».
L'alinéa 4 de l'article 2 (dont la rédaction est également issue du Décret 95-10) indique que le Conseil supérieur de la Fonction publique «*est chargé d'examiner les questions d'ordre général relatives à l'élaboration, à la mise en œuvre et au bilan des actions liées à la modernisation du service public, aux restructurations administratives, à la déconcentration et aux implantations des administrations publiques sur le territoire* ».

61. Il s'agit de Jean-Claude Delarue (Association des usagers de l'administration). *Cf.* Arrêté du 20 février 1997 *portant nomination à la commission supérieure de la modernisation des services publics du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État*, *JO* du 11 mars 1997, p. 3791. Les six autres «*personnalités choisies en raison de leur compétence* » pour représenter l'administration (Jean-François Lachaume, Hervé Serieyx, Philippe Langenieux-Villard, Philippe Parini, François Leblond et Jean-Ludovic Silicani), ainsi que les sept suppléants, étaient en revanche tous des représentants de l'administration *lato sensu*.

62. La décision a été formellement annoncée à l'issue du Comité interministériel de la réforme de l'État du 26 février 1998 : « *Un décret modifiant la composition et le fonctionnement de la commission de la modernisation des services publics sera présenté aux partenaires sociaux et aux associations d'usagers avant la fin de février. La représentation des usagers y sera renforcée et des comités de suivi l'assisteront* ».

63. CE, Section des finances, Avis du 31 mars 1998, cité *in* « La représentation des usagers », *La nouvelle tribune* (publication de la Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière), n. 337, juin 1998, p. 16.

Le Gouvernement adoptait alors une formule différente, consistant, en application du second alinéa de l'article 9 du décret du 28 mai 1982[64], à transformer la Commission de la modernisation en «commission » et non plus en « formation spéciale », ce qui devait la dispenser de la règle de la composition paritaire[65] et permettre d'introduire six représentants d'usagers[66] ; elle lui faisait perdre également une part de son importance, dans la mesure où il ne s'agirait plus que d'une commission placée «auprès » du Conseil, consultée par celui-ci, ne relevant donc pas directement du Premier ministre[67]. Après que le Conseil supérieur de la Fonction publique, consulté sur le projet de décret, a émis un avis favorable[68], le Décret, dont la parution était annoncée comme imminente au mois d'août 1998[69], a été adopté et publié près d'un an plus tard, le 30 juillet 1999[70]. La formule finalement retenue est bien celle de la commission permanente[71], la formation spéciale instaurée en 1995 étant supprimée[72] ; la composition reste paritaire entre, d'une part les représentants des organisations syndicales, d'autre part indistinctement les représentants de l'administration et six personnalités choisies en raison de leur connaissance des besoins des usagers[73] ; la formule cumule l'inconvénient

---

Voir également « Commission de modernisation des services publics, Réformes, suite », *Service public*, n. 58, mai 1998, p. 5.

64. « *D'autres commissions, permanentes ou temporaires, peuvent être constituées par décret auprès du conseil supérieur pour l'examen de questions déterminées. Le conseil supérieur de la fonction publique formule des propositions en ce sens* ».

65. Cette dispense de la composition paritaire est cependant discutable : le 3e alinéa de l'article 11 du décret de 1982 précité indique qu'« *au sein des commissions prévues au deuxième alinéa de l'article 9 [...] du présent décret, les représentants des organisations syndicales et de l'administration peuvent ne pas être choisis parmi les membres titulaires ou suppléants du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État* », ce qui semble bien signifier que les membres de ces commissions sont soit représentants des organisations syndicales, soit représentants de l'administration.

66. Le projet de décret dispose que «*le nombre de personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières ou de leur connaissance des attentes des usagers du service public est fixé à six* ».

67. Une autre solution aurait consisté à modifier l'article 13 de la loi du 11 janvier 1984, pour indiquer que le Conseil supérieur de la Fonction publique peut, en fonction de l'objet des mesures qui lui sont soumises, siéger en formation tripartite.

68. CSFPE du 7 juillet 1998.

69. CORNUDET (C.), « Fonction publique : le gouvernement veut instaurer la consultation des usagers », *Les Échos*, 14 août 1998.

70. Il semblerait que le Gouvernement ait hésité à adopter le décret non pas en raison de difficultés juridiques, mais à cause de la difficulté du choix des six représentants des usagers qu'il faudra inévitablement désigner ensuite. La Commission de la modernisation ne s'est plus réunie depuis 30 avril 1998. On ne peut d'ailleurs que s'étonner de ce que le Ministre de la Fonction publique ait présenté l'introduction des représentants des usagers comme une *réalisation* de la Réforme de l'État, alors que le texte n'était pas paru, et que, à plus forte raison les membres de la Commission n'étaient pas nommés.

71. Décret n° 99-691 du 30 juillet 1999 portant création d'une commission permanente de la modernisation des services publics auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, *J.O.* du 6 Août 1999 p. 11931.

72. Décret n° 99-690 du 30 juillet 1999 modifiant le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, *J.O.* du 6 Août 1999 p. 11931.

73. Décret n° 99-691 *préc.*, Art. 3. : « *La commission permanente de la modernisation des services publics est présidée par le ministre chargé de la fonction publique ou, en son absence, par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État. Elle est composée d'un nombre égal de représentants des organisations syndicales, d'une part, et de représentants de l'administration ainsi que de personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières ou de leur connaissance des attentes des usagers du service public, d'autre part.*
Les membres titulaires de la commission de la modernisation des services publics sont nommés par arrêté du ministre chargé de la fonction publique.
Les organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État disposent d'un siège pour celles des organisations ayant un ou deux sièges au conseil supérieur et de deux sièges pour celles des organisations ayant trois sièges ou plus au conseil supérieur. Pour chaque représentant titulaire, les organisations syndicales désignent également deux suppléants.
Les représentants de l'administration comprennent notamment le directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État ou son représentant, et le directeur

de ne pas réserver de place spécifique aux usagers et celui de se voir opposer les critiques formulées par le Conseil d'État à l'encontre de la confusion des intérêts particuliers et de l'intérêt général[74].

Le cas du Conseil national de l'évaluation est quelque peu différent et soulevait moins de difficultés. L'efficacité restreinte du dispositif d'évaluation mis en place par le décret de 1990[75] et notamment l'absence de réunion du Comité interministériel de l'évaluation depuis 1993[76] appelaient logiquement une réforme de ces instances. Annoncée dès la «Circulaire Juppé » du 26 juillet 1995[77], celle-ci a été réalisée par un décret du 18 novembre 1998[78], qui substitue au Conseil scientifique de l'évaluation un «*Conseil national de l'évaluation* »[79]. Lors des diverses présentations publiques de la nouvelle version de l'instance de régulation de l'évaluation, tant le Premier ministre que le ministre de la Fonction publique avaient annoncé que l'une de ses spécificités tiendrait à sa composition, «*la présence de six personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans les domaines des sciences économiques, sociales et administratives, ainsi que de trois élus et de trois membres du Conseil économique et social, d'un membre du Conseil d'État et d'un membre de la Cour des comptes* » *devant permettre* « *d'assurer à la fois un haut niveau de qualification scientifique et administrative de l'instance et une représentation équilibrée des citoyens et des usagers* »[80]. Il s'agissait par conséquent de faire entrer les administrés dans l'évaluation des politiques publiques[81], ainsi que certains auteurs le réclamaient depuis

---

du budget ou son représentant, ainsi que des fonctionnaires de l'administration centrale ou des services déconcentrés ayant dans leurs attributions l'étude ou la mise en œuvre d'actions liées à la réforme de l'État. Le nombre des personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières ou de leur connaissance des attentes des usagers du service public est fixé à six ».

74. L'arrêté du 4 novembre 1999 portant nomination à la commission permanente de la modernisation des services publics auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (*JO* du 6 novembre 1999, p. 16613) présente cependant la commission comme tripartite, distinguant nettement les représentants de l'administration (6 membres, dont deux membres de droit), les représentants d'organisations syndicales (12 membres) et les six « *personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières ou de leurs connaissances des attentes des usagers des services publics* ». Il s'agit de M. Jean-Claude Bourquin, administrateur national de l'UFC - Que choisir ; M. Jean-Claude Delarue, président de l'Association de défense des usagers de l'administration (ADUA) ; M. Jean-Michel Delisle, chef d'entreprise ; M. Jean Delprat, administrateur à l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ; Mme Paulette Lecureux , élue locale ; Mme Nadine Seligmann, épouse Lyon-Caen, parent d'élèves.
75. Décret n° 90-82 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, *Sélection des textes officiels. Renouveau du service public. Les rencontres 1990*, Paris 1990, Direction des Journaux officiels, p. 57-61.
76. Sur l'introduction de l'évaluation en France et ses difficultés d'applications, *Cf.* notamment CHEVALLIER (J.), dir., *L'évaluation dans l'administration*, Paris 1993, PUF-CURAPP, 191 p.
77. Circulaire du 26 juillet 1995 *relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics*, *JO*, 28 juillet 1995, p. 11217-11219. La circulaire prévoyait déjà un rapprochement entre le Conseil scientifique de l'évaluation et le Commissariat général du Plan : « *Le développement [au sein de l'État central] des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est, en conséquence, une priorité. Il conviendra toutefois d'éviter la redondance de ces fonctions entre les niveaux ministériel et interministériel. Dans cette optique, le rôle des services d'inspection et de contrôle sera examiné. Une réforme profonde du commissariat au Plan visant à construire à partir de cette structure un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publiques, sera réalisée rapidement* ».
78. Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, *JO* du 20 novembre 1998, page 17531.
79. Pour un commentaire de ces dispositions, *cf. infra*, p. 451 et s.
80. Circulaire du 28 décembre 1998 *relative à l'évaluation des politiques publiques*, *JO* du 12 février 1999, p. 2239.
81. C'est ce qu'affirmait régulièrement le Ministre de la Fonction publique Emile Zuccarelli lorsqu'il évoquait le thème de l'évaluation. *Cf.* interventions au Colloque de l'ENA sur *la Réforme de l'État*, *préc.*, et l'allocution d'ouverture des 2e *Assises de la modernisation des services publics*, 14 février 1999.

longtemps[82]. Force est pourtant de constater qu'il y a loin de l'effet d'annonce à la réalisation : aucune place n'ayant été directement dévolue par le décret aux usagers ou à leurs représentants dans le dispositif d'évaluation[83], on ne trouve *aucun* représentant d'usagers dans la composition actuelle du Conseil national de l'évaluation[84].

b. Les limites de la participation des administrés à la modernisation des services publics

L'effet relativement limité de ces deux cas d'introduction des usagers dans des instances participant à la modernisation de l'administration et des services publics appelle un certain nombre de remarques, ayant trait tant aux modalités de la participation qu'à sa finalité.

L'introduction des représentants d'usagers, annoncée ou réalisée, tant au sein de la Commission de la modernisation qu'au Conseil national de l'évaluation a été l'occasion de prises de position parfois virulentes, de la part des syndicats, des associations d'usagers et des ministères concernés, montrant que même si les pouvoirs de ces instances sont assurément très limités, il s'agit d'un véritable enjeu. Du côté du gouvernement, il s'agissait de donner un exemple concret de l'une des orientations premières de la politique de réforme de l'État, qui consiste à « *placer les usagers au cœur de l'administration* »[85]. Si le service public doit être considéré comme un « *service du public* »[86], « *à l'écoute des usagers* »[87], il est normal que les usagers participent tout à la fois à la *définition des orientations* et au *suivi* de la modernisation administrative.

---

82. *Cf.* par ex. WARIN (P.), *Le face-à-face des usagers et des agents du service public. Un processus de régulation et d'évaluation. Le cas des HLM*, Thèse Science Politique, IEP de Grenoble, 1991, 453 p. ; BRACHET (P.), *Le partenariat de service public, op. cit.*.
83. Le Gouvernement indiquait que la représentation des usagers serait assurée par le biais des six « personnalités qualifiées », comme c'était le cas pour la Commission de la modernisation. On remarquera simplement que le Conseil scientifique de l'évaluation instauré en 1990 était entièrement composé de personnalités « *choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives* » (art. 10 du Décret de 1990), et que ces critères sont strictement repris dans le décret de novembre 1998.
84. Les quatorze membres du Conseil national de l'évaluation ont été nommés par Décret du 26 janvier 1999 (*JO* du 27 janvier 1999, p. 1049) : Monique Liebert-Champagne (Conseil d'État) ; Danièle Lamarque (Cour des comptes) ; Jean-Paul Bailly, Jean-Claude Bury, Édouard Salustro (Conseil économique et social) ; Christian Martin (Maire) ; Philippe Leroy (conseiller général) ; Michel Delebarre (Conseiller régional). Les six personnalités qualifiées « *choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives* » sont Yves Cousquer, Président directeur général de l'International Post Corporation, président d'honneur de La Poste ; Catherine Grémion, Directrice de recherches au CNRS (Centre de sociologie des organisations) ; les professeurs Yves Mény (Institut Universitaire européen) et Jean-Charles Rochet (Toulouse 1) ; Claude Seibel, Directeur de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère de l'emploi et de la solidarité ; Bernard Perret. Yves Cousquer a été nommé Président (Décret du 11 mars 1999, *JO* du 12 mars 1999, p. 3693), et Sylvie Trosa rapporteur général du Conseil national de l'évaluation (Arrêté du 10 février 1999, *JO* du 11 février, p. 2191). Les modifications intervenues depuis lors n'ont pas modifié cet équilibre : Jean-Charles Rochet et Michel Delebarre ont été remplacés respectivement par Pierre-Yves Geoffard et Gérard Longuet (Décret du 30 janvier 2001, *JO* du 1er février 2001, p. 1740) ; plus récemment, Yves Mény a été remplacé par Jacques Caillosse, et Christian Martin par Jacques Faucheux (Décret du 8 octobre 2001, *JO* du 10 octobre 2001, p. 15940). Quant au rapporteur, il s'agit désormais de Véronique Chanut (Arrêté du 21 juillet 2000, *JO* du 22 juillet 2000, p. 11308).
85. PICQ (J.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris 1994, La documentation française, coll. des Rapports officiels, p. 150-151.
86. VEDEL (G.), « Rapport général des travaux des commissions », in *Le Service public industriel et commercial dans la société française d'aujourd'hui*, Colloque des 21-23 mai 1980, *Le Monde - Dossiers et documents*, supplément d'octobre 1980.
87. *Cf.* par ex. ZÉMOR (P.), « Le droit au dialogue : l'évolution des réponses de la communication publique institutionnelle », in IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, Paris 1998, La documentation française, p. 74 et 77.

Face à ce discours politique, l'attitude des syndicats oscille entre deux réactions opposées. Prenant en quelque sorte le Gouvernement au mot, l'introduction des usagers est tout d'abord considérée comme une introduction de la représentation des intérêts particuliers et par conséquent une atteinte à l'intérêt général dont l'administration doit conserver le monopole de la définition[88] ; s'il ne faut sans doute pas octroyer à cet argument une signification juridique trop importante[89], on peut cependant constater que le Conseil d'État l'a faite sienne pour refuser la procédure prévue par le gouvernement pour accroître la part des représentants usagers dans la Commission de la modernisation[90]. D'autres syndicats – CGT, UNSA, SUD et FSU notamment – ont en revanche accueilli avec satisfaction l'ouverture aux représentants des usagers de ces instances[91] ; le motif ici invoqué est la nécessité d'une « *élaboration démocratique d'une politique nationale des services publics* »[92], même s'il est indéniable que les syndicats en cause espèrent retirer de cette ouverture une marge de manœuvre plus importante vis-à-vis de l'administration, notamment du fait de la place dévolue aux organisations de *consommateurs* dans la représentation des usagers[93].

Ces initiatives ont donc des effets concrets limités. À comparer la participation des usagers telle qu'elle se réalise au sein de l'Education nationale ou même de la Santé avec celle qui se met difficilement en place dans les organes d'orientation et de suivi de la modernisation administrative, on perçoit mieux le fossé séparant le discours politico-administratif sur l'inclusion des usagers dans les politiques de modernisation et leur réalisation effective, qui s'effectue sur un mode proche des organes consultatifs. L'éloignement de ces instances par rapport à la gestion quotidienne des services explique sans doute en grande partie ce décalage.

§ 2. Le développement de la participation au niveau local

D'introduction plus récente, la participation des administrés à la gestion publique locale se déroule selon deux modalités différentes : les usagers sont parfois invités à s'impliquer directement dans la gestion des services ; la légalisation des référendums locaux permet, dans une certaine mesure, de faire participer les administrés à l'élaboration et aux orientations de certains de ces mêmes services. Dans les deux cas, la participation revêt une signification

88. *Cf.* par ex. « La représentation des usagers », *La nouvelle tribune*, *loc. cit*.
89. Il s'agit bien évidemment pour les syndicats en cause, au-delà de ce discours de défense de l'intérêt général, de protéger leur monopole dans la définition du rythme des réformes administratives.
90. CE, Avis du 31 mars 1998, *préc.*
91. L'introduction des représentants des usagers est plus précisément une demande au départ effectuée par la FSU. (*La Tribune*, 25 février 1998).
92. *Fonction publique UGFF-CGT*, n. 201, 4 juin 1998.
93. Il s'agirait en fait de l'extension d'une tactique qui a porté ses fruits en matière de service public de l'emploi : les revendications des « comités de chômeurs » ont abouti à l'insertion dans le code du travail d'une disposition prévoyant que « *les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* » (art. L. 353-3 du Code du travail, introduit par l'art. 2 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 *d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679). Du fait de la forte présence de certains syndicats (CGT et SUD essentiellement) dans l'organisation des comités de chômeurs, la représentation effective est nettement en faveur de ces organisations.

différente, liée à la reconnaissance de la démocratie locale et à l'émergence d'une citoyenneté locale : il s'agit de prendre en compte le pouvoir des administrés, en tant que citoyens locaux.

A. L'entrée des administrés dans la gestion des services locaux

L'origine de la participation des usagers aux services publics locaux est différente de celle des services publics nationaux. Alors que le caractère gestionnaire de la participation aux services nationaux est très marqué, la participation locale est quant à elle issue d'une conception particulière de la démocratie : il s'agit d'une « *participation idéologique* »[94] ; l'idée maîtresse est que la participation des usagers n'est plus seulement un moyen d'améliorer la qualité de la décision administrative ou de faciliter son acceptation par la population mais une des modalités de l'exercice direct d'un démocratie administrative.

Cette idée, proche de l'idéologie autogestionnaire particulièrement mise en relief lors des élections municipales de 1977, n'est pas aussi nette dans ses traductions juridiques. La participation des usagers aux débats d'orientation ou à la gestion des services publics locaux se déroule en effet sur des registres très différents. La *représentation des usagers* se développe en premier lieu comme transposition de leur participation aux services nationaux, dans les départements de montagne tout d'abord, puis dans l'ensemble des départements et dans les communes elles-mêmes. En second lieu, la *participation des usagers à la gestion* des services publics est conçue de façon autonome, dans le cadre plus général de la lutte contre la corruption, comme un moyen d'assainir la gestion des services délégués.

1. La participation des usagers à l'orientation et la gestion des services publics locaux

L'implication directe des usagers dans la gestion des services publics locaux est récente : liée à l'émergence de la notion de démocratie locale, elle n'a été consacrée qu'en 1992, en tant que modalité particulière du développement du droit à l'information des usagers locaux. Construite comme une transposition de la participation aux services publics nationaux, elle s'est plus récemment renforcée, en liaison avec la modification du discours sur la démocratie locale.

a. Participation et droit à l'information

La loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République[95] a conféré aux usagers la possibilité de participer indirectement à la gestion des services publics en s'impliquant dans des commissions extra-municipales créées par les conseils municipaux[96]

94. FERRIER (J.-P.), « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *RDP* 1974, p. 663.
95. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, qui introduit un art. L. 5211-49-1 dans le *CGCT*, dont les trois premiers alinéas concernent les comités consultatifs (ces dispositions sont l'exacte transposition aux EPCI de l'art. L. 2143-2 tel que modifié en 1996).
96. Art. L. 2143-2, 1er al. du *CGCT* (art. 22 de la loi 92-125) : « *Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales* ».

ou, depuis 1999, par les organes délibérants des établissements publics intercommunaux[97] : ces « *comités consultatifs* » peuvent être instaurés à propos de toute question d'intérêt communal, qu'elle concerne ou non l'ensemble de la commune ou de l'établissement. L'un des terrains particuliers de leur développement a été l'élaboration des schémas de transports communaux ou locaux, arrêtés fréquemment «*par des commissions qui comprennent des élus, des représentants de l'État et des associations d'usagers — consommateurs ou entreprises* »[98]. L'article 39 de la loi de 1996 relative au pacte de relance pour la ville[99] est venu apporter quelques précisions à ce dispositif, notamment à propos de la composition des comités : c'est le maire qui propose au conseil municipal les membres qu'il souhaite y voir figurer, c'est lui qui en désigne le président, c'est encore lui qui les consulte sur « *toute question ou projet intéressant les services publics* »[100] mais aussi sur tout problème d'intérêt communal. Il s'agit donc d'une modalité locale d'administration consultative plus que d'une véritable participation des usagers, même si les comités ont la possibilité d'émettre de leur propre initiative des propositions concernant le domaine qui a justifié leur création.

La loi ATR instaure en outre un dispositif spécifique pour les services publics[101], correspondant également à l'objectif d'amélioration de la transparence de leur fonctionnement. Les communes de plus de 3500 habitants ont l'obligation de créer une commission consultative « *compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée* »[102]. Le même impératif concerne les établissement publics de coopération intercommunale comprenant une commune de plus de 3500 habitants[103]. Ce dispositif est remarquable à plusieurs titres : la création de ces commissions est rendue obligatoire à partir d'un seuil de population peu élevé ; les usagers sont appelés à participer en tant que tels à ces comités ; enfin, la règle posée est celle de l'existence d'une commission par service public. L'ambition de ces règles est toutefois

97. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *J.O*. du 13 juillet 1999, p. 10361.
98. LORRAIN (D.), CAMBON (S.) et alii, « La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux. Le cas de la France, de la Suède et du Royaume-Uni », Numéro spécial de *Communes et régions d'Europe*, n. 54, 1994, p. 21.
99. Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, *JO* du 15 novembre 1996, p. 16656. L'article 9 fait partie du titre consacré à la vie associative.
100. Art. L. 2143-2, al. 2 à 4 *CGCT*: «*Chaque année, [le conseil municipal] en fixe la composition sur proposition du maire. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire. Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics ou établissements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués* ».
101. Loi n° 92-125 *préc*., art. 26.
102. Art. L. 2143-4 du *CGCT* « *Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3500 habitants* ».
103. Art. L. 5211-49-1, 4e alinéa *CGCT* (art. 5211-6 *CGCT* avant la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) : « *Dans les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.* »

porteuse de leurs limites : dans un commentaire de la loi de 1992, Jean-Bernard Auby remarquait qu'« *il n'est pas certain que l'on ait bien pris conscience que pratiquement toutes les activités des communes constituent des services publics locaux (…). Faudra-t-il constituer une commission consultative pour la police municipale ?* »[104]. De fait, les commissions ont « *rencontré peu de succès depuis 1992* »[105] ; la loi du 27 février 2002 a donc procédé à une modification profonde de leur fonctionnement. L'article 5 de la loi relative à la démocratie de proximité[106] ne prévoit ainsi plus qu'une seule commission des services publics par commune, ne la rend compétente que pour les services personnalisés ou délégués et remonte le seuil à partir duquel leur création est obligatoire à 10 000[107] habitants. Par ailleurs, sa composition est modifiée, les associations représentées n'étant plus celles d'usagers des services publics concernés mais plus simplement des « *associations locales* ». Pour compenser ce qui a été perçu comme un recul de la démocratie locale lors du débat parlementaire[108], la loi élargit ses attributions : la commission doit examiner chaque année les rapports qui sont remis sur la gestion des services délégués et sur la qualité de l'eau[109] ; surtout, elle doit être consultée sur tout projet de délégation de service public et sur la création d'établissements publics (sous forme de régie personnalisée)[110].

b. Participation et développement durable

Malgré les difficultés rencontrées par la participation « indirecte » au niveau administratif local, la loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire[111] en a

104. AUBY (J.-B.) , *RFDA* 1993, p. 44.
105. Exposé des motifs du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, *JO doc. parl., Ass. nat*., 23 mai 2001, n° 3089. Dans la Circulaire du 27 mars 2002 relative à la présentation des principales dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité (*MTP* 19 avril 2002, TO, p. 452), Daniel Vaillant indique que leur création s'est faite « *sans succès réel* ».
106. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 février 2002, p. 3808, art. 5, modifiant l'art. L. 1413-1 *CGCT*.
107. Le seuil avait été ramené à 3500 habitants après l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, le 19 juin 2001. A la suite de la réunion de la Commission mixte paritaire, c'est finalement bien le seuil de 10 000 habitants qui a été retenu, mais la création des commissions consultatives a été étendue aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et aux syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux régions et aux départements (*Cf.* DEROSIER (B.), HOEFFEL (D.), *Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (Commission mixte paritaire)*, *JO doc. parl. Ass. nat*., n° 3560, *Sénat*, n° 192, 4 février 2002).
108. *Cf.* notamment intervention de MARTIN-LALANDE (P.), *JO déb. parl., Ass. nat*., 19 juin 2001.
109. Le secteur de l'eau comprend en outre des dispositions spécifiques sur la participation des usagers. L'art. 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 *sur l'eau* (*JO* du 4 janvier 1992) indique ainsi que pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, une « *commission locale de l'eau est créée par le représentant de l'Etat. – Elle comprend : - pour moitié, des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, qui désignent en leur sein le président de la commission ; - pour un quart, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées. Ces associations doivent être régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date de la création de la commission et se proposer, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des principes visés à l'article 1er ; - pour un quart, des représentants de l'Etat et de ses établissements publics* ». Ces dispositions, si l'on en croit un rapport parlementaire, n'ont cependant jamais été appliquées. *Cf.* CHOSSON (A.), intervention devant la Commission des affaires économiques, *in* FRANÇOIS-PONCET (J.), OUDIN (J.), *Rapport d'information sur la réforme de la loi sur l'eau*, *JO doc parl., Sénat*, Rapport d'information n° 146 (2000-2001).
110. Cette disposition, supprimée par le Sénat, a été rétablie par la Commission mixte paritaire (*Cf.* DEROSIER (B.), HOEFFEL (D.), *Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, préc.*).
111. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.* du 29 juin 1999, p. 9515.

partiellement renouvelé l'approche, en prévoyant le renforcement d'instances de participation locales au sein desquelles les associations d'usagers, voire ces derniers directement, ont vocation à être prioritairement représentés.

Reprenant à son compte la notion de « pays » dont la loi de 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire[112] ne traçait qu'une rapide ébauche, la « loi Voynet » en définit plus précisément les contours ; elle prévoit notamment que sa constitution n'est possible qu'après la réalisation d'une « *charte de pays* », *qui doit suivre « les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* »[113]. Sur ce point, la loi reprend des propositions formulées par Corinne Lepage, dont le ministère avait préconisé l'élaboration de « *chartes pour l'environnement* »[114] ; ces chartes devaient être réalisées après une large consultation des « *citoyens* »[115] ; elles liaient participation de tous les acteurs locaux et développement durable, l'idée sous-jacente étant l'impossibilité d'élaborer une politique publique locale en matière d'environnement sans avoir préalablement obtenu l'accord des citoyens concernés, ou tout au moins sans avoir organisé un débat public auquel ils ont pu participer.

Moins ambitieux quant aux procédures qu'il instaure, mais au champ d'application plus large, l'article 25 de la loi Voynet oblige les collectivités à créer un « *conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et*

---

112. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, titre II, art. 22 et 23.
113. Loi n° 99-533 *préc*., art. 25 (modifiant l'art. 22 de la loi 95-115).
114. En application des principes arrêtés au niveau international lors du sommet de Rio (*Agenda 21*). *Cf. The local government management board. Local agenda 21 principles and process - step by step guide*, Steps in the process, 1994, p. 6-7. Sur l'internationalisation des principes participatifs, *Cf. infra*, p. 519.
115. Ministère de l'Environnement, *Les chartes pour l'Environnement, une étape vers le développement durable*, Paris 1996, p. 17-18. Le ton de cette brochure est bien révélateur de cette nouvelle orientation de la participation locale : « *Le développement durable repose sur l'adhésion des citoyens et prend racine dans la transparence des politiques.*
Tous les vecteurs d'expression : la parole, l'écrit, l'image, le comportement doivent être mobilisés dans ce sens. La connaissance par la formation et l'éducation, la participation de chacun – citoyens ou acteurs sociaux. économiques ou institutionnel –, la recherche de formes d'associations, dans la concertation comme dans l'action, les échanges par la reconnaissance de lieux de négociation adaptés, participent de la démocratie.
Cette pratique de la démocratie s'exerce à tous les stades du processus de décision, de l'émergence des attentes par une observation attentive, à la mise en œuvre des solutions en passant par une concertation, une consultation active et une information large et compréhensible par tous. Elle ne peut se satisfaire, ni de la seule politique de communication qui informe sans toujours associer, ni des rendez-vous électoraux périodiques qui devront être réservés aux moments forts de validation (ou d'invalidation) politique.
Les efforts de transparence et de solidarité dans l'édification des politiques, et notamment dans celle de l'environnement qui s'impose à toutes, favorisent l'expression et les pratiques citoyennes de ses habitants comme celles de l'ensemble des acteurs de la vie de la cité. Étant mieux associés aux décisions, ils seront mieux préparés à l'action.
En matière d'environnement, cette citoyenneté trouve sa traduction dans tous les actes de la vie quotidienne (tri sélectif des déchets, économie d'eau, d'énergie, de matériaux, recours à la bicyclette ou aux transports en commun, chantiers bénévoles, utilisation de produits biodégradables ou recyclables) qui intéressent aussi l'échelle planétaire (contribution à la lutte contre l'effet de serre, à la préservation de la forêt tropicale, à l'économie des ressources naturelles non renouvelables) ».

associatifs »[116], dont les modalités d'interventions demeurent cependant assez floues : il « *s'organise librement* », « *est associé à l'élaboration de la charte de pays* », « *peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays* », « *est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays* » et « *est associé à l'évaluation de la portée de ces actions* ». Un décret[117] est venu préciser un point sur lequel les associations s'interrogeaient particulièrement : la *localisation* des membres du conseil de développement. Il est désormais acquis qu'ils seront issus de représentants d'activités implantées sur le territoire du pays : de la sorte, le phénomène des « représentants professionnels » qui avait pu porter atteinte au bon fonctionnement de formes antérieures de participation locale ne pourra pas se reproduire. Leur mise en pratique s'avère cependant très variable : dans certains cas, les conseils de développement ont vu leur durée d'existence limitée au temps nécessaire à l'élaboration de la charte de pays, tandis que d'autres collectivités se sont refusées à établir une liste fixes des membres qui les composent[118].

c. Participation et établissements publics de coopération intercommunale

La loi Voynet consacre pour le milieu urbain un dispositif équivalent à celui des conseils de développement : dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération, son article 26 prévoit également la création d'un conseil de développement « *par des délibérations concordantes des communes et des groupements* » concernés ; sa création n'est donc pas obligatoire, même s'il doit être consulté « *sur l'élaboration du projet d'agglomération* » et,

116. Dans le cadre de la constitution des pays.

117. Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 20 septembre 2000 p. 14722. L'article 3 prévoit que « *les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral mentionné au dernier alinéa de l'article 2 une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives* présentes sur le territoire. *A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement* ». Le décret n'est en revanche pas très disert sur le fonctionnement du conseil : il précise seulement que le conseil « *élit son président parmi ses membres* », et que « *les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés* ». Ses attributions laissent également planer quelques doutes : les modalités de son « *association* » avec les collectivités que l'article 4 prévoit pour l'élaboration de la charte de pays ne sont pas définies, et laissent ainsi la voie à une mainmise des collectivités (notamment parce que le même article indique que ce sont les communes et leurs groupements qui élaborent la charte qui, si elle doit exprimer le « *projet commun de développement durable du territoire* », reste donc essentiellement liée aux institutions représentatives locales). A l'inverse, il faut cependant noter que le décret confirme nettement l'obligation pour les pays de maintenir le Conseil de développement *après* la phase préliminaire, puisqu'il indique que « *les pays dont la charte a été approuvée avant le 30 juin 1999 […]se dotent d'un conseil de développement* ».

118. « *Beaucoup d'acteurs locaux tâtonnent, inventent […]. Parfois, des conseils de développement ont vu le jour pour une durée déterminée : le temps de la phase d'études. Ailleurs, des bilans à mi-parcours des mandats municipaux ou des contrats de plan État/régions sont programmés, avec modifications éventuelles des modes de fonctionnement, des règles de désignation ou d'articulation avec la structure de gestion du pays ou de l'agglomération. Enfin, pour certains territoires, c'est un principe : le conseil de développement doit être tout sauf une instance figée. Par conséquent, si une liste formelle des membres de ce conseil existera, d'autres acteurs mobilisés feront partie, directement ou non, du conseil de développement […]. Enfin, certains territoires ont le souci d'articuler le conseil de développement avec les dispositifs de participation déjà existants* » (BERNARD (C.), « Interrogations et premières avancées », *Territoires*, novembre 2000, p. 9).

une fois ce dernier adopté, sur «*toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci* »[119].

Mais c'est en ce qui concerne l'intercommunalité elle-même que les discussions relatives à la participation des usagers s'avèrent les plus riches de significations. L'examen tant de la loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire que de celle relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a été l'occasion de débattre de la composition des organes dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale. Pendant la discussion de la loi sur l'intercommunalité, Jean-Pierre Chevènement considérait que « *l'élection des conseillers de la communauté d'agglomération au suffrage universel n'est absolument pas à l'ordre du jour* »[120], parce qu'elle aurait pour effet de transformer les communautés en collectivités territoriales et qu'il fallait préserver l'échelon communal, qui est celui où « *la citoyenneté se forge et s'entretient* »[121]. Lors de l'examen en commission puis en séance publique, la question était cependant ouvertement abordée, non sous l'angle de la transformation des EPCI en collectivités territoriales mais sous celui de leur démocratisation : l'amendement présenté en commission des lois par Bernard Roman, tendant à l'élection au suffrage universel des délégués des communes au sein des conseils de communauté, était fondé sur la nécessité de rompre avec «*l'opacité* » de la gestion des structures intercommunales et de conférer à ces établissements «*une légitimité plus démocratique* » ; le texte définitif n'a pas retenu cet amendement, bien qu'il ait été adopté par la Commission des lois[122].

La discussion de la loi Voynet est l'occasion du même débat. Lors de l'examen de l'article 20 relatif à l'organisation des agglomérations, un député propose un amendement disposant que « *les assemblées des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont élues au suffrage universel direct* »[123], idée que Mme Voynet trouve alors

119. Le décret d'application de cette disposition semble pourtant indiquer que cette création est obligatoire : il précise que le conseil de développement est en principe instauré par les délibération arrêtant la décision d'élaborer un projet d'agglomération. *Cf.* Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JO* du 22 décembre 2000, p. 20391), art. 1er : « *La décision d'élaborer un projet d'agglomération dans une aire urbaine répondant aux conditions définies à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 susvisée est prise par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale et des communes mentionnés au même article 23.*
Ces délibérations ou, à défaut, d'autres adoptées dans les mêmes formes créent le conseil de développement ; elles en arrêtent la composition initiale en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine, et règlent les modalités de désignation de ses membres.
Le conseil de développement est consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération. Le projet définitif lui est soumis pour avis. Le conseil peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet ».
120. CHEVÈNEMENT (J.-P.), audition devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, *in* GOUZES (G.), Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO doc. parl., Ass. nat.*, n° 1356, 28 janvier 1999.
121. CHEVÈNEMENT (J.-P.), « La réforme de l'État est nécessaire », *La tribune*, 12 mars 1998.
122. ROMAN (B.), intervention devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, *in* GOUZES (G.), Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO doc. parl., Ass. nat.*, n° 1356, 28 janvier 1999.
123. MARCHAND (J.-M.), intervention lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO déb. parl., Ass. Nat.*, 3e séance du 2 février 1999.

« *sympatique* »[124]. Le rapporteur sur le projet de loi émet cependant alors des réserves qui emportent l'adhésion de l'Assemblée, puisque l'amendement en cause est finalement rejeté. Le rapporteur se fondait notamment sur la difficulté matérielle d'organiser un tel scrutin et sur les problèmes de concurrence de légitimité avec les conseils municipaux que cette élection pourrait entraîner[125]. Mme Voynet confirmera elle-même la prudence de l'Assemblée dans ce domaine, en indiquant que le «*débat sur les modes de représentation ou d'élection* » des instances intercommunales « *n'a pas sa place dans cette loi* »[126].

Indépendamment de la question de la transformation en collectivités territoriales qu'elle induirait, le débat autour de l'élection directe des organes dirigeants des établissements publics intercommunaux montre que la représentation directe des citoyens au sein d'organes dirigeants d'établissements publics ne pose plus de problème théorique majeur : ce qui est reproché à ce système est en effet de concurrencer la légitimité des élus locaux non parce qu'ils sont responsables de l'administration de l'établissement public de coopération intercommunale, mais parce que l'élection créerait un niveau de légitimité locale concurrent de celui de la commune. Le fait que les membres d'un conseil d'administration d'un EPCI tiennent leur légitimité, non de leur soumission aux organes politiques que sont les collectivités locales, mais de l'élection par les citoyens, usagers des services qu'ils gèrent, ne soulève donc plus de difficulté.

Cette évolution s'est également manifestée lors de la discussion de la loi relative à la démocratie de proximité[127]. Alors que le projet de loi déposé par le Gouvernement n'avait rien prévu à cet effet, un amendement de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, adopté en séance plénière le 19 juin 2001, a introduit au projet un article 7-ter prévoyant l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des organes dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale. Le déroulement de la discussion devant les deux assemblées mérite d'être souligné : un relatif consensus s'est manifesté tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat mais dans un sens totalement opposé. Lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale, l'UDF et le parti socialiste se montrent favorables à l'amendement, tandis que le RPR exprime des réserves et que le parti communiste s'y oppose[128]. Six mois plus tard, le Sénat supprime l'article 7 bis après une très longue discussion, la quasi-totalité des intervenants – à l'exception de Pierre Mauroy et Jean-Paul Sueur – invoquant le caractère précipité de la mesure et le risque qu'elle fait peser sur l'existence même des communes[129]. Seul Michel Charasse se réfère, pour refuser l'élection au

124. VOYNET (D.), intervention lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO déb. parl., Ass. Nat*., 3e séance du 2 février 1999.
125. « *Le scrutin proposé serait très difficile à organiser. En outre, la cellule de base d'exercice de la démocratie locale est la commune : on ne pourrait décider d'élire au suffrage universel les représentants d'EPCI sans s'être préalablement posé la question des relations entre ces structures et les communes* » (BOUVARD (M.), intervention lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO déb. parl., Ass. Nat*., 3e séance du 2 février 1999).
126. VOYNET (D.), intervention lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO déb. parl., Ass. Nat*., 2e séance du 9 février 1999.
127. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *préc*.
128. *Cf.* Interventions de Marc-Philippe Daubresse (UDF), B. Birsinger (PCF), et Ph. Séguin (RPR). (*JO déb. parl., Ass. Nat*., 21 juin 2001).
129. *JO déb. parl., Sénat*, Séance du 10 janvier 2001.

suffrage universel direct des délégués communaux, au risque d'inconstitutionnalité d'une telle formule, précisant que « *les cas de recours au suffrage universel sont limitativement prévus par la Constitution* »[130] et qu'adopter l'élection au suffrage universel, soit serait inconstitutionnel, soit aboutirait à la création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, ce qui n'était le souhait ni des députés ni des sénateurs. La Commission mixte paritaire ayant arbitré le différend au profit du Sénat[131], le texte définitif ne modifie pas l'état du droit sur ce point.

2. La participation des administrés à la vie municipale

En dehors des services publics proprement dits, la participation locale des administrés est également assurée, en application ou au-delà de la loi, par un certain nombre d'organes locaux. Depuis 1982, les villes structurées en arrondissements – Paris, Lyon et Marseille – ont l'obligation de créer dans chaque arrondissement un « *comité d'initiative et de consultation de la population* ». L'article L. 2511-24 du CGCT, qui reprend le texte de 1982, prévoit que ces comités sont composés de représentants d'associations locales qui ont la possibilité de participer au conseil d'arrondissement au moins une fois par trimestre, avec voix consultative[132].

Ces dispositions et celles, évoquées plus haut, permettant la création d'organes consultatifs municipaux, ont servi de modèle à la création de différents types d'organes visant à associer les citoyens à la vie communale. Les conseils de quartiers et les conseils municipaux d'enfants ou d'immigrés ont par exemple pour objectif d'associer des populations

130. *id*. Cet argument n'est cependant pas tout à fait convaincant du point de vue constitutionnel. Les cas de suffrage universel direct inscrits dans la Constitution se limitent en effet à la désignation des membres de l'Assemblée nationale et à celle du Président de la République. S'agissant des collectivités locales, si le principe est bien, comme on sait, que ces collectivités s'administrent par des conseils élus (art. 72), le seul texte de la Constitution ne permet pas d'en inférer que l'élection en question doive se dérouler au suffrage *universel*. On peut en déduire, *a contrario*, que les organes délibérants des collectivités territoriales étant effectivement désignés au suffrage universel, rien ne s'oppose à ce que la loi applique les règles du suffrage universel direct à d'autres organes que ceux « *limitativement* » énoncés par la Constitution – y compris, donc, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. On ajoutera qu'une telle analyse montre que la confusion entre le suffrage dit «politique », à quelque propos que ce soit, et la qualité de citoyen est encore bien présente.

131. *Cf.* DEROSIER (B.), HOEFFEL (D.), *Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (Commission mixte paritaire)*, 4 février 2002, préc..

132. Art. 16 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, codifié à l'art. L. 2511-24 du *CGCT*. « *Les associations participent à la vie municipale.*
Dans chaque arrondissement est créé un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement. Celui-ci réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement.
Au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard.
Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence.
À cette fin, les associations doivent notifier, au préalable, au maire de l'arrondissement le ou les sujets sur lesquels elles souhaitent débattre.
Le calendrier des débats avec les associations susmentionnées est défini par le conseil d'arrondissement en liaison avec le comité d'initiative et de consultation d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement met à la disposition du comité d'initiative et de consultation d'arrondissement toute information nécessaire à la préparation des débats ».

concernées par les activités des services municipaux mais qui n'ont pas forcément la possibilité de s'exprimer à leur sujet, même par le biais de la citoyenneté électorale.

Contrairement aux comités d'initiative et de consultation de la population de la loi PLM, les conseils de quartiers[133] n'obéissent à aucune règle particulière : créés par les collectivités locales concernées, ils visent à promouvoir, à Paris notamment, une « *citoyenneté réactive* »[134], selon l'expression de Michel Charzat, c'est-à-dire à permettre aux citoyens de faire part des difficultés quotidiennes qu'ils peuvent rencontrer ou des améliorations qu'ils souhaitent voir apporter à la vie du quartier. Le cas du XX^e^ arrondissement de Paris[135] est à ce titre révélateur : créés formellement par des « *contrats de quartiers* », les conseils de quartiers « *présentent la particularité de comporter un tiers des membres tirés au sort sur listes électorales. Ainsi sont associés des habitants qui ne sont les représentants ni d'associations ni de forces politiques* »[136]. Cette organisation se double de la mise en place d'un « droit de pétition » qui permet à 1000 habitants de l'arrondissement de présenter une pétition sur un sujet d'intérêt local, entraînant l'inscription immédiate de la question soulevée à l'ordre du jour du Conseil d'arrondissement[137].

L'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité[138] a permis de rendre obligatoire la création de ces conseils de quartiers dans toutes les communes de plus de 80 000 habitants[139], l'objectif étant de «*favoriser l'expression de la citoyenneté au niveau*

---

133. La création de conseils de quartiers n'est pas une spécificité française. L'Italie a adopté, en ce qui concerne la participation au niveau local, une position analogue. L'art. 1^er^ de la loi du 8 avril 1978 donne la *possibilité* aux communes de plus de 40 000 habitants qui le désirent, de « subdiviser leur territoires en circonscriptions comprenant un ou plusieurs quartiers ». A Rome par exemple, la Ville est divisée en 20 circonscriptions. Ce découpage permet la constitution de Conseils d'arrondissement. Les membres de ces conseils sont désignés par élection le même jour que les élections municipales, et suivant les mêmes règles électorales (durée du mandat et éligibilité). On notera également que les mandats de conseiller municipal et de conseiller de circonscription sont incompatibles. Cependant, cette pratique est limitée par le fait que le Conseil n'ait pas de pouvoir de décision, mais uniquement un pouvoir de consultation. Les domaines de la consultation sont toutefois très étendus : le Conseil a un pouvoir d'initiative en matière de gestion des services publics relevant de son quartier ; il est obligatoirement consulté sur le projet de budget de la commune, les plans d'investissement, d'urbanisme, les critères de gestion des services municipaux. D'une façon générale, on doit constater que la souplesse donnée par la loi dans la mise en place des comités de circonscription entraîne une certaine disparité entre les comités. Leur efficacité est semble-t-il extrêmement variable d'une ville à l'autre.
134. CHARZAT (M.), « Le pari citoyen », *Pouvoirs locaux*, 1998, n. 38, p. 25.
135. *Cf.* GODIN (S.), *Conseils de quartiers et expériences de démocratie participative dans le XX^e^ arrondissement de Paris : du contrat au terrain*, Mémoire DESS Communication politique et sociale, Paris I, 1996, 60 p. + ann.. Voir également NEUSCHWANDER (C.), « La démocratie locale observée», *Territoires*, suppl. au n° 383, déc. 1997.
136. CHARZAT (M.), « Le pari citoyen », *loc. cit*., p. 23.
137. *ibid*., p. 24.
138. Art. 1^er^, modifiant la rédaction de l'article L. 2143-1 *CGCT* : « *Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. – Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. – Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. – Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement. – Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent* ».
139. Le projet initial avait fixé le seuil à 20000 habitants. Lors de la discussion en séance plénière à l'Assemblée le 14 juin 2001, ce seuil a été porté à 50000 habitants, conformément à un amendement de la Commission des lois (Séance du 5 juin 2001), et malgré l'opposition très vive de bon nombre de parlementaires de la majorité comme de l'opposition. La discussion sur le seuil (3500, 10000, 20000, 50000 et finalement 80000

local »[140]. Lors de son audition par la Commission des lois, le Ministre de l'intérieur précise qu'il ne s'agit pas de «*contester la légitimité, née de l'élection au suffrage universel, du conseil municipal, mais bien de faire émerger les forces vives des quartiers et de s'appuyer sur cette participation des habitants en complément de l'action publique municipale* ». Le but affiché est donc bien de « *garantir la prise en compte effective des souhaits et des actions* » des habitants des quartiers[141]. Le rapporteur du projet de loi vient cependant tempérer cet enthousiasme ministériel, en regrettant que le cadre rigide fixé par la loi – notamment en matière de composition des conseils, arrêtée par le maire – vienne porter un coup d'arrêt à un certain nombre d'« *expériences locales réussies* »[142], certains députés allant plus loin, jugeant le mode de désignation des membres des conseils de quartier « *contraire à la démocratie* »[143], tandis que d'autres craignent l'émergence d'un « *poujadisme de proximité* »[144]. Cette dernière crainte recoupe un constat formulé à partir de l'observation des conseils de quartiers existants : dans certains cas, les maires veulent effectivement rendre aux habitants une partie des pouvoirs qui leur ont été confiés par l'élection – ce qui n'est pas sans soulever quelques difficultés en matière de responsabilité – ; ailleurs, les conseils de quartiers sont surtout des moyens de transmission locale de la politique municipale[145], voire de simples « *opérations de marketing* »[146].

Les dispositions de la loi reprennent en grande partie les enseignements des conseils de quartiers déjà en cours ; elles s'inspirent aussi des expériences de participation locale que constituent les « *conseillers municipaux associés* », dont la jurisprudence s'est toujours refusée à reconnaître la légalité, que ce soit pour les conseils municipaux d'enfants[147] ou les conseils de délégués étrangers[148] : à moins qu'ils n'aient qu'un rôle consultatif[149], la participation de leurs membres aux délibérations du conseil municipal est impossible : un pouvoir décisionnel serait conféré au sein de collectivités locales à des conseils non élus, contrairement à l'article 72 de la Constitution[150].

---

habitants) a d'ailleurs focalisé l'essentiel des débats de l'article 1er du projet de loi, ce qui est un peu surprenant au vu des pouvoirs, relativement restreints, dont bénéficient les Conseil de quartier.

140. Projet de loi *préc.*, exposé des motifs.
141. VAILLANT (D.), audition devant la Commission de la production et des échanges et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.
142. DEROSIER (B.), intervention lors de l'audition de Daniel Vaillant devant la Commission de la production et des échanges et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.
143. CAZENAVE (R.), intervention lors de l'audition de Daniel Vaillant devant la Commission de la production et des échanges et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.
144. BIRSINGER (B.), intervention lors de l'audition de Pierre Mauroy par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 29 mai 2001.
145. Pour un exemple concret de ce détournement, *Cf.* AURRAN (B.), RONCHI (Y.), « Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille », *TTS*, n° 31, mai 1996, p. 95-107, qui évoquent la création des Comités d'intérêts de quartiers comme relais dans les quartiers de la politique décidée par la mairie de Marseille.
146. PAOLETTI (M.), « Renouvellement de l'élu médiateur », *Projet*, printemps 2001, n° 265, p. 97.
147. Sur les conseils municipaux d'enfants, *Cf.* FROMENT (J.-C.), « La participation des habitants à la vie locale. A propos des "conseils municipaux d'enfants" », *RFDA* 1995, p. 1092-1100 ; ROMI (R.), « Les conseils municipaux d'enfants : une situation de non-droit ? », *LPA*, 3 juillet 1991, p. 13 sq ; GALLET (G.), *Les conseils municipaux d'enfants ou de jeunes*, Paris 1997, LGDJ, 211 p. ; TESSIER (S.), dir., *L'enfant et son intégration dans la cité, expériences et propositions*, Paris 1994, Syros, coll. Enfance et société, 183 p. *Cf.* également AUBY (J.-B.), « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA* 1993, p. 37-46
148. CE, 2 avril 1993, *Cne de Longjumeau*, Req n° 127 020.
149. Et entrent alors dans le champ d'application de l'art. L. 2143-2 du *CGCT.*
150. CC, 9 avril 1992, n° 92-308 DC *(Maastricht I)*, cons. 26, *GDCC* n° 45.

La participation des citoyens à la vie locale revêt donc des formes très diverses, imposées ou non par des textes normatifs. Elle est extrêmement éclatée selon les collectivités, certaines rechignant devant l'implication des administrés, d'autres cherchant à multiplier les possibilités de leur association. Pour conclure ces développements, on évoquera l'exemple caractéristique de cet esprit d'expérimentation que constituent les «*sondages délibératifs* » organisés par le Syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart, visant à la consultation sur les problèmes intercommunaux d'un panel tripartite composé de représentants des administrations municipales, de « personnalités représentatives des milieux sociaux organisés » et de « citoyens » tirés au sort à partir du fichier EDF[151]…

B. La consultation de la population locale

La pratique du référendum local est ancrée dans la vie administrative locale mais n'a été juridiquement encadrée que récemment. Moyen limité de participation des administrés[152] à la vie locale, elle va cependant au-delà d'une simple consultation.

1. La procédure de consultation

Le titre consacré par la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République à la participation des habitants à la vie locale officialise une pratique aussi ancienne que contestée d'implication des habitants dans la vie de la commune. Les référendums locaux, qui se sont développés dès la fin du XIX[e] siècle[153], n'ont été consacrés par la loi qu'en 1971[154], à un titre très particulier – la fusion de communes[155] ; dans l'intervalle, un grand nombre de consultations locales se sont cependant déroulées[156]. Leur illégalité a été très tôt constatée par la jurisprudence, par le célèbre arrêt *Commune d'Aigre*[157], au motif que l'organisation d'un

151. PAOLETTI (M.), « Renouvellement de l'élu médiateur », *loc. cit*.
152. Le référendum local est bien un moyen de participation des usagers à l'action de l'administration locale, et non seulement un droit politique de participation à la libre administration des collectivités locales. Jean Boulouis précisait le débat en ces termes : « *Faut-il y voir une participation du citoyen à la vie politique ou la participation de l'administré à la vie administrative ? L'institution est en tant que telle de la première catégorie ; la fonction, compte tenu du milieu, de ses dimensions, de la nature du problème à résoudre et des sujets concernés plutôt de la seconde* » (BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*. p. 54.
153. *Cf.* MAYER (H.), « Les tentatives d'introduction du référendum en France sous la IIIe République », *RFSP* 1934, p. 273.
154. Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, *JO* du 18 juillet 1971, p. 709. Pour un commentaire de cette loi, *Cf.* BECET (J.-M.), « Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 », *RA* 1971, p. 528.
155. Contrairement à ce qu'on lit parfois, le référendum organisé à propos des fusions de communes existe toujours, même s'il est peu utilisé. Il est codifié à l'art. L. 2113-2 *CGCT*: « Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux comptant la moitié de la population totale. Cette consultation peut être aussi décidée par le représentant de l'État dans le département. […] ». L'art. 2113-3 apporte une précision essentielle : le représentant de l'État ne peut approuver la fusion que «*si le projet recueille la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de vois au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées* » : le référendum sur les fusions a donc, contrairement aux référendums de 1992 et 1995, un caractère *décisionnel.*
156. André Coudevylle en relate un certain nombre de la fin du XIXe siècle. (COUDEVYLLE (A.), « Plaidoyer en faveur du référendum communal », *RA* 1978, spéc. p. 499-500).
157. CE, 7 avril 1905, *Cne d'Aigre, R*. p. 345.

référendum local opère un transfert de compétences contraire à la loi de 1884 sur l'organisation communale qui attribue au seul Conseil municipal le soin de régler par ses délibérations les affaires de la commune. Les référendums visés par cette jurisprudence, confirmée en 1909[158], avaient la particularité d'être des référendums décisionnels : la prohibition jurisprudentielle ne visait ainsi que ce type de référendums – qui sont toujours interdits aujourd'hui – rien n'empêchant donc en soi les communes de mettre en place des référendums consultatifs[159].

La loi du 6 février 1992 indique que « *le droit des habitants de la commune à être (...) consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* »[160] et précise peu après les modalités de cette consultation : « *Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune* ». Le référendum communal est donc légalisé mais n'est que consultatif. Il faut attendre la loi du 4 février 1995 pour que deux modifiations importantes soient apportées au dispositif[161] : le référendum est étendu aux structures intercommunales ; un droit d'initiative populaire est reconnu aux habitants[162].

158. CE, 15 janvier 1909, *Cne de Brugnens*, *R*. p. 35.

159. Bien qu'une décision du Conseil d'État se fonde sur la similitude de la consultation locale avec le référendum, non prévu par la Constitution, pour la juger illégale (CE, 26 octobre 1956, *Association des combattants de la paix et de la liberté et autres*, *RDP* 1957, p. 540, concl. Heuman). La légalité de ces consultations a donc toujours été une question disputée en doctrine (*Cf.* GUILLAUME HOFNUNG (M.), V° « Référendum local », *Jurisclasseur Collectivités locales*, Fasc. 520, spéc. n° 59 et s.). Pour une présentation des référendums avant la loi de 1992, *Cf.* BORY (J.), « La pratique des referendums officieux dans les communes françaises », *Administration*, n. 141, 1988, p. 72-83. Voir également, parmi une très abondante littérature, DRESSAYRE (P.), *Le référendum communal : outil de gestion municipale ou gadget de marketing politique ?*, Communication au 2e Congrès de l'Association française de Science politique, Grenoble, janvier 1983 ; RICHET (V.), « Vive le référendum communal », *Projet*, janvier 1983, p. 64 sq ; RICHET (V.), *Pour ou contre le référendum local*, Paris 1982, Coline. Les deux thèses de sciences politique consacrées au référendum local consacrent chacune des développements conséquents à ces référendums en marge de la loi (CHEVILLEY-HIVER (C.), *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse Science politique, Besançon, 1999 ; PAOLETTI (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris 1997, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 236 p).

160. Art. 10 de la loi n° 92-125 *préc*., codifié à l'art. L. 2141-1 *CGCT.*

161. Loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

162. On notera que ce développement des consultations locales n'est pas propre à la France : il existe dans la plupart des pays européens, notamment en Italie, en Allemagne et en Belgique. Pour l'Italie, on peut citer à titre d'illustration les expériences des villes de Modène et de Bologne. Modène se distingue surtout par l'instauration d'une participation directe et immédiate, sous la forme d'un véritable *référendum administratif*. L'initiative appartient soit à 3000 électeurs, soit à la moitié du Conseil de circonscription. Les projets de texte (ou, ce qui est plus rare, d'abrogation de texte) sont soumis à une double approbation d'un Comité de juriste (Secrétaire général de la mairie, professeur de droit, président du tribunal) et du Conseil municipal, ce dernier se prononçant non pas sur le fond, mais uniquement sur l'opportunité de la consultation, à la majorité des 2/3. Il ne peut y avoir qu'une seule consultation par an ; seuls sont exclus du champ du référendum les impôts et pensions communales. La ville de Bologne a quant à elle adopté une réforme administrative par un règlement communal de mai 1987, dont l'un des aspects est l'élaboration d'une procédure étendue d'enquête publique, rendue obligatoire en matière de préparation de plan d'urbanisme. En Allemagne, un référendum d'initiative populaire est possible en Basse-Saxe et Nord-Westphalie (Loi du 6 mai 1994), le Conseil municipal n'ayant pas la possibilité de convoquer lui-même une telle votation. (*AEAP* 1995, p. 293-294). Quant à la Belgique, le référendum local y existe depuis longtemps (*Cf.* sur ce point LEWALLE (P.), « Le référendum local », in DELPÉRÉE (F.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*., p. 227-247), mais a été renforcé par une loi du 10 avril 1995 sur le référendum communal, dont l'art. 138 consacre également l'initiative populaire. La loi l'a toutefois limité aux seuls ressortissants nationaux, malgré l'avis favorable à l'ouverture aux étrangers

L'initiative de la consultation appartient donc concurremment aux autorités municipales ou intercommunales et à la population locale. Dans le cas d'une consultation communale, l'initiative appartient, soit au maire, soit à une certaine proportion – entre un tiers et la moitié selon la taille de la commune – des membres du Conseil municipal[163]. Dans le cadre intercommunal, l'ensemble des maires ou la moitié des membres de l'organe délibérant jouissent de la même prérogative[164]. Le Conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI doit alors délibérer sur le principe et les modalités de la consultation : il peut refuser d'organiser la consultation ; s'il choisit de l'organiser, il doit en déterminer l'objet et définir avec précision la question posée[165]. La phase qui suit ressemble de très près à celle qui se déroule lors d'élections locales[166] : campagne électorale ouverte trois semaines avant le scrutin, organisation des bureaux de vote, modalités de dépouillement des résultats, tous ces éléments sont directement issus ou transposés du Code électoral, auquel les dispositions réglementaires renvoient d'ailleurs expressément[167].

Un traitement particulier est réservé au référendum d'initiative populaire. Le cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune[168] ou de l'EPCI[169] peut demander l'organisation d'une consultation locale, si son objet se rapporte à une « *opération d'aménagement* »[170]. La demande peut être formulée collectivement ou individuellement, sans qu'aucun formalisme soit exigé, si ce n'est une preuve écrite de la demande formulée – et pour ce faire, que la ou les lettres soient envoyées par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette dernière précision a une certaine importance : il ne doit pas s'écouler plus de quatre mois entre la réception de la première lettre formulant la demande et celle des lettres qui permet d'atteindre le cinquième des électeurs[171]. C'est au maire (ou au président de l'EPCI) qu'il incombe de vérifier la recevabilité des demandes et, dès que le seuil requis est atteint, d'inscrire la demande d'organisation de la consultation à l'ordre du jour de la plus proche séance de l'organe délibérant. La procédure suit ensuite le même cours que lorsque l'initiative appartient au maire ou aux conseillers municipaux : il n'y a donc aucune obligation

---

donné par le Conseil d'État belge (*Cf.* DELPÉRÉE (F.), *Annuaire européen d'administration publique*, 1995, p. 329-330).

163. Art. L. 2142-2 CGCT. La demande doit rassembler le tiers des membres du Conseil jusqu'à 3500 habitants, la moitié au-delà. Le but de cette disposition est de faire échec aux référendums à l'initiative de l'opposition municipale, qui pourraient avoir pour effet sinon pour objet de contester la légitimité de l'équipe municipale en place – ce qui reviendrait à contester le résultat d'une élection municipale, donc à remettre en cause la démocratie représentative locale.
164. art. L. 5211-49 *CGCT.*
165. TA Lille, 16 juillet 1992, *préfet de la région Nord-Pas-de-Calais c/ commune d'Hautmont*, *R.* p. 619 (imprécision de la question : annulation).
166. On signalera en marge de ce propos une anomalie de la codification du droit des collectivités locales : les dispositions relatives aux EPCI s'arrêtent à l'organisation de la consultation, rien n'étant indiqué dans les dispositions législatives quant aux suites à lui donner. Ce sont les dispositions réglementaires (art. R. 5211-47, 2e alinéa) qui indiquent ces modalités et conséquences, en reprenant textuellement les art. L. 2142-4 et s. du CGCT.
167. art. R. 2142-8 *CGCT* : « *Sous réserve des dispositions particulières du présent chapitre, sont applicables à la consultation les articles du Code électoral concernant les opérations préparatoires au scrutin et les opérations de vote, à l'exception des articles L. 69 et 70* ».
168. art. L. 2142-3 *CGCT.*
169. 5211-49, 3e alinéa *CGCT.*
170. L'art. R. 2142-2 *CGCT* précise que la notion d'opération d'aménagement s'entend au sens de l'art. L. 300-1 du *Code de l'urbanisme* (*Cf. infra*, p. 316).
171. *ibid*.

que la consultation soit organisée[172]. On touche ici à l'une des limites principales de la procédure d'initiative populaire, qui « *n'affecte en rien la "souveraineté" des autorités locales, seules compétentes pour décider,* in fine*, de l'organisation même de la consultation* »[173]. Sur ce point, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République n'apporte pas de réponse ou d'innovation, puisque le droit de pétition que prévoit son article 5 vise seulement – ce qui est déjà beaucoup – à faire inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante une question relevant de sa compétence[174]. Ce droit de pétition n'a donc rien à voir, du moins directement, avec le référendum local mais contribue tout de même, dans le cadre d'une réforme qui se veut « *au service du citoyen* »[175], à l'amélioration de la prise en considération des demandes des citoyens.

2. Une modalité de décision partagée des administrés et de l'administration

À l'issue de la consultation, la seule obligation qui s'impose au Conseil municipal ou à l'organe délibérant est de « délibérer » sur les « résultats » de la consultation[176], ce qui est pour le moins imprécis[177]. Ainsi, malgré le symbole qu'elle constitue[178], la procédure du référendum local ne semble pas véritablement en mesure de « *placer le citoyen au cœur du développement du territoire* »[179], compte tenu d'un certain nombre de handicaps : absence d'effets décisionnels du référendum (et, ce qui va de pair, contrôle de la procédure par les élus locaux) ; limitation de la consultation aux seuls électeurs. Un jugement plus nuancé peut toutefois être porté sur chacun de ces deux points.

a. Un référendum consultatif à effet décisionnel ?

La première question est donc celle de *l'effet* de la consultation locale, qui donne lieu à une jurisprudence dont il est difficile de cerner la cohérence. Les textes semblent très clairs : « *La délibération qui décide de la consultation indique expressément que cette consultation*

---

172. TA de Versailles, 23 octobre 2001, *Association Les amis de la terre du val d'Ysieux*, *AJDA* 2002, p. 45, n. Y. JÉGOUZO.
173. TRAORÉ (S.), « Feu vert pour les référendums locaux d'initiative populaire en matière d'aménagement », *Les petites affiches*, 7 février 1997, n. 17, p. 11.
174. Art. 72-1 de la Constitution, al. 1er, dans la rédaction qu'en propose le Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *JO doc. parl., Sénat*, Session 2002-2003, n° 24, 16 octobre 2002 : « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».
175. Projet de loi constitutionnelle *préc.*, Exposé des motifs.
176. Art. R. 2142-10 *CGCT*: « *Les résultats de la consultation sont consignés dans un procès-verbal que le maire communique aux conseillers municipaux aux fins de délibération, à la plus proche séance du conseil municipal* » ; Art. L. 2142-5 CGCT : « *Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, le conseil municipal délibère dans les conditions prévues aux articles L.2121-20 et L.2121-21* ».
177. VERPEAUX (M.), « Le "référendum" communal devant le juge administratif : premier bilan », *RA* 1996, n° 289, p. 95-107.
178. « *Il ne faut pourtant se garder de sous-estimer* », écrit Mme Guillaume-Hofnung, « *l'avenir du référendum local. Car, si d'une certaine manière la portée de la loi apparaît plus psychologique que juridique, dans un pays où les arguments contre le référendum ont toujours été plus psychologiques et passionnels que juridiques, c'est déjà beaucoup* » (GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *loc. cit.*, n° 70).
179. PASQUA (C.), intervention à l'Assemblée lors de la présentation du projet de loi ADT, *JO débats, Ass. nat.*, 8 juillet 1994, p. 4219.

n'est qu'une demande d'avis »[180]. Comme il n'est pas précisé que la décision ultérieure est prise sur avis conforme, l'organe auteur de la consultation n'est donc nullement lié par son résultat. Cependant, il est bien évident que « *si, en droit, le référendum n'emporte aucun effet juridique, il n'en est pas de même sur le plan politique. Rien n'empêche certes le maire ou le conseil municipal de passer outre aux résultats de la consultation. Toutefois, dès lors qu'ils choisissent de saisir les électeurs, ils s'engagent, moralement en quelque sorte, à suivre l'avis du plus grand nombre et, dans cette optique, la décision a de grandes chances de dépendre directement de l'opinion qui sera émise* »[181]. Mais il n'est justement pas si certain que le référendum local, malgré l'apparente clarté des textes, soit *juridiquement* dépourvu d'effets décisionnels.

À l'encontre de cette idée, on invoque, tantôt la loi de 1884[182], tantôt le second alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui indique que les collectivités locales « *s'administrent librement par des conseils élus* ». L'argument ne peut être retenu : outre que les exécutifs locaux détiennent, du fait de la loi, des compétences indépendantes de celles des assemblées délibérantes[183], ce fondement constitutionnel n'a pas empêché le législateur de 1971 d'instaurer un référendum au sens strict, c'est-à-dire décisionnel, sans que personne ne s'offusque alors – ni depuis – de la contrariété des dispositions de la loi de 1971 relative aux fusions de communes avec l'art. 72 de la Constitution[184]. Il n'y a donc pas d'obstacle constitutionnel sérieux à l'instauration d'un référendum administratif décisionnel.

La question du caractère décisionnel des consultations locales pourrait en tout état de cause être prochainement dépassée, si l'article 5 du projet de loi constitutionnelle déposée au Sénat le 16 octobre 2002 était adopté en l'état[185]. Estimant qu'« une République plus démocratique, enfin, c'est une République où les citoyens sont plus souvent consultés », ce texte prévoit en effet de renforcer considérablement les pouvoirs des citoyens dans le cadre des référendums locaux, à la fois en reconnaissant à ces consultations un caractère décisionnel et en consacrant un droit de pétition auprès des assemblées locales. Le second alinéa de l'article 72-1 que le projet se propose d'insérer dans la Constitution indique en effet que « *Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité* ». Si ce texte est adopté, les consultations locales pourront véritablement mériter le qualificatif de référendum ; l'innovation est en un sens révolutionnaire : elle consiste à reconnaître constitutionnellement que des textes actes administratifs peuvent être adoptés par les citoyens, en lieu et place de l'organe délibérant de la collectivité qui en a la compétence.

180. Art. 2142-2, 2e alinéa *CGCT.*
181. Note sur CAA Lyon, 22 février 1996, *C^ne de Mandelieu-la-Napoule*, *AJDA* 1997, p. 311, chron. p. 284, signée L.E.
182. Codifiée à l'art. L. 2121-29 *CGCT*: « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »).
183. Michel Verpeaux explicite très clairement cette argumentation (VERPEAUX (M.), « Le "référendum" communal devant le juge administratif : premier bilan », *loc. cit*., spéc. p. 99).
184. Le Conseil constitutionnel n'avait pas été appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi n° 71-588.
185. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *loc. cit*.

On peut s'interroger, à cet égard, sur les conséquences que tirerait le juge administratif d'une telle adoption et notamment s'il transposerait la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui refuse d'examiner la constitutionnalité des lois adoptées par référendum en application de l'article 11 de la Constitution, au motif qu'elles constituent l'expression directe de la souveraineté nationale.

Le caractère *pratiquement* décisionnel du référendum communal est cependant déjà pris en compte par la jurisprudence. Certes, le juge s'est fondé sur le caractère non décisionnel de la consultation pour refuser d'octroyer un sursis à exécution de la délibération décidant son organisation, estimant que les résultats de cette consultation n'exprimaient qu'un simple avis ne liant nullement l'autorité compétente pour prendre la décision[186]. Un certain nombre d'éléments penchent toutefois dans le sens de l'opinion contraire : pourquoi, si la consultation n'est vraiment qu'un simple avis, le Conseil d'État juge-t-il[187] que l'acte préparatoire (la délibération arrêtant le principe de la consultation) d'un acte non décisoire (la consultation) est un acte faisant grief, par conséquent susceptible de recours pour excès de pouvoir ? Certes, la loi indique bien que le conseil municipal « *décide de la consultation* » mais cette « décision » ne porte que sur un acte préparatoire qui est réputé *ne pas* engager son pouvoir décisionnel : il semble donc bien que, dans ce cas, le Conseil d'État « *mesure les incidences de l'opération de consultation dans une conjoncture politique et sociale générale, et non pas dans le sens des conséquences que pourrait avoir le projet décidé par l'État sur les affaires de la commune* »[188] : si cet acte non décisoire mais faisant grief[189] que constitue la délibération arrêtant le principe et l'objet de la consultation est susceptible de recours pour excès de pouvoir, c'est en raison des *conséquences* qu'il pourrait avoir sur un processus décisionnel extérieur aux affaires communales. On aborde par là le second élément divergent : pourquoi le juge contrôlerait-il avec autant de minutie la conformité de l'objet du référendum aux affaires de la commune, si la consultation n'a aucun effet juridique contraignant ? Quelle serait la raison du cadre strict imparti à la consultation, qui ne doit porter que sur « *les* décisions *que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* »[190] ? Enfin, le caractère de simple avis du *résultat* de la

186. CAA Lyon, 22 février 1996, *C^ne de Mandelieu-la-Napoule*, *préc*. et *LPA* 16 juillet 1997, p. 13-16. L'interprétation de cet arrêt est cependant plus difficile qu'il n'y paraît : le sursis n'est pas accordé parce que l'avis ne lie pas l'autorité compétente ; mais l'autorité compétente n'était pas ici la collectivité auteur de la consultation, mais l'État : la consultation ne pouvait donc entraîner de conséquence irréversible, car le conseil municipal ne pouvait ensuite matériellement pas « délibérer » sur des résultats ayant trait à un objet extérieur à ses compétences. La question de l'irréversibilité des conséquences (et donc du caractère *pratiquement* décisoire) sur une autorité compétente reste entière…
187. CE, 16 décembre 1994, *Cne d'Avrillé*, *R*. p. 558 ; *RFDA* 1996, p. 452, n. Rihal, *AJDA* 1995, p. 839, n. Y. Jégouzo ; *LPA* 31 juillet 1995, n. Gillig.
188. KOUBI (G.), « La superposition d'actes dans le régime juridique du référendum communal », *LPA* 1994, n° 65, p. 15 (note sur CE, 16 décembre 1994).
189. Sur cette distinction, *Cf.* notamment KOUBI (G.), « Acte exécutoire et actes des collectivités locales », *RDP* 1990, p. 1493.
190. Art. 2142-1 *CGCT*. On n'entrera pas ici dans l'exposé détaillé de ce que recouvre la « *notion* » de « *décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune* » (*Cf.*, pour un examen critique, VERPEAUX (M.), « Le "référendum" communal devant le juge administratif : premier bilan », *loc. cit.*, spéc. p. 101-102). On rappellera seulement que le juge administratif en interprète strictement les contours, estimant notamment qu'une consultation sur le projet de tracé d'une autoroute (CE, 16 décembre 1994, *Cne d'Avrillé*, *préc.*) ou du TGV Méditerranée (CE, 14 avril 1995, *Cne de Ventabren*, req. n° 1501163), l'extension du trafic d'un aérodrome (CAA Lyon, 22 février 1996, *Cne de*

consultation est loin d'être évident : l'art. L. 2142-5 du *CGCT* précise, on l'a vu, que le conseil municipal « *délibère* » « *après avoir pris connaissance du résultat de la consultation* » ; la formule est imprécise, laissant planer un doute à la fois sur le *contenu* de l'obligation de délibération et sur son *objet*[191] : le conseil municipal doit-il forcément *délibérer* au sens du droit des collectivités locales, c'est-à-dire prendre une décision[192], ou bien seulement *discuter* du résultat de la consultation ? Si l'on prend le premier sens du terme – qui est aussi le plus probable[193] –, est-il envisageable qu'il puisse délibérer dans un autre sens que celui tranché par la consultation ?

On voit que l'analyse juridique classique est inadéquate pour rendre compte de la pratique de la participation mais aussi, dans une certaine mesure, des textes.

b. Les destinataires de la consultation

La consultation locale prévue par les lois de 1992 et 1995 est réservée aux seuls électeurs des communes concernées ; cette restriction a été vivement critiquée et a d'ailleurs cristallisé une bonne part des débats sur le référendum local lors de l'examen de ces textes par les deux assemblées[194]. Avant toute discussion juridique de cette question, il faut préciser d'une part qu'un certain nombre de consultations ont été organisées auxquelles participaient d'autres habitants que les électeurs – Français de plus de 16 ans ou ressortissants étrangers selon les cas –, d'autre part que la question sera peut-être prochainement dépassée, l'Assemblée nationale ayant, lors de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, adopté un amendement – rejeté ensuite par le Sénat et non retenu dans le texte définitif – tendant à ce que tous les habitants, non les seuls électeurs, puissent participer à la consultation[195].

Mandelieu-La-Napoule, préc., et CE, 6 mars 1997, *Cne de Mandelieu-La Napoule*, *LPA* 1997, n° 85, p. 13, n. LOPEZ), l'accès des étrangers sur le territoire de la commune (CE, 16 novembre 1994, *Cne d'Awala Yalimapo*, *R.* p. 498, *RFDA* 1995, p. 209, *RDP* 1995, p. 1081, n. AUBY) sont autant de domaines qui, sans être dépourvus d'incidence sur son fonctionnement, n'entrent pas dans le champ d'application des affaires communales.

191. Sur ce point, *Cf.* les arguments développés par Michel Verpeaux (VERPEAUX (M.), *loc. cit.*, p. 100).

192. KOUBI (G.), « La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales », *LPA* 1992, n° 71, p. 4.

193. On peut invoquer en ce sens l'interdiction qui est faite aux collectivités locales d'organiser une consultation à propos non d'une décision que les autorités locales sont appelées à prendre, mais d'un avis que ces autorités doivent rendre ultérieurement (CE, 14 avril 1995, *Cne de Ventabren*, Req. n° 150 163).

194. Sur ce point, *Cf.* par exemple PAOLETTI (M.), *La démocratie locale et le référendum*, *op. cit*.

195. L'échange mérite d'être cité, tant la rapidité de l'adoption, malgré l'opposition du gouvernement, étonne au regard des débats qui se sont déroulés en 1991 et 1994. « M. René Dosière - *Mon amendement 212 a pour but de permettre que les habitants - et non simplement les électeurs - soient consultés à l'occasion des "référendums locaux", comme on appelle à tort les consultations locales. A ce jour la loi réserve ce droit aux seuls électeurs. Je souhaite l'étendre à tous les habitants, y compris les étrangers. Je rappelle qu'il s'agit de consultation, et non d'un vote décisionnel. Les résidents étrangers sont directement concernés par les affaires locales et ont le droit d'être consultés.* – M. le Rapporteur - *Favorable.* – M. le Ministre - *Cette extension de la consultation à tous les habitants risque de distendre le lien entre les électeurs et les membres du conseil municipal, alors que la complémentarité, que nous recherchons, entre démocratie représentative et démocratie participative exige qu'il soit préservé. Les habitants non électeurs ont par ailleurs des moyens d'expression réels à travers les comités consultatifs, et bientôt les conseils de quartier. Je comprends bien le souci qui inspire l'amendement, mais je redoute les contentieux qui pourraient naître de la difficulté de définir la notion d'habitant. Je souhaiterais donc le retrait de cet amendement, pour ne pas avoir à émettre un avis défavorable, car j'en comprends l'intention, mais j'en vois les risques.* – M. Bernard Birsinger - *Je soutiens totalement cet amendement, et je ne comprends pas la position du Gouvernement. Le groupe communiste est partisan du droit de vote pour les étrangers, tous les étrangers et non pas les seuls Européens. Nous sommes pour une citoyenneté de résidence : il faut que les étrangers*

Les articles consacrés à la consultation locale sont placés, dans le *CGCT*, au sein du titre intitulé « *Information et participation des habitants* ». Le premier chapitre de ce titre précise d'ailleurs que « *Le droit des habitants de la commune […] à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* »[196]. Pourtant, les dispositions qui explicitent la consultation se réfèrent toutes exclusivement aux « *électeurs de la commune* », le second alinéa de l'art. R. 2142-5 précisant que « *participent à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale arrêtée suivant les dispositions du Code électoral* ». L'un des arguments avancés pour cette restriction tient au caractère complémentaire que revêt cette forme de démocratie semi-directe par rapport à la démocratie représentative qui régit habituellement l'organisation de l'appareil local : les électeurs, qui sont appelés à désigner les membres du Conseil municipal, sont les seuls à pouvoir participer à la consultation organisée par les élus[197]. Outre qu'on ne perçoit pas très bien la logique du raisonnement – à le suivre, tout organe consultatif ayant pour objet de recueillir l'avis de la population devrait être réservé aux électeurs, ce qui n'est évidemment pas le cas – il se heurte à la reconnaissance, par la loi elle-même, de la possibilité d'organiser une consultation sur une partie seulement du territoire de la commune[198], qui constitue une fragmentation de la population locale contraire à l'unicité du corps électoral[199]. Par ailleurs, le référendum local devrait être réservé aux électeurs parce que, transposition du référendum des articles 11 ou 89 de la Constitution, il serait constitutif d'une opération électorale. Si les multiples renvois au Code électoral semblent étayer cette interprétation, le Conseil d'État a pourtant explicitement refusé de considérer que les recours contre les décisions relatives aux consultations locales relevaient du contentieux électoral, les assimilant à un simple recours pour excès de pouvoir[200].

Il y a une autre raison qui peut être avancée au fait que les dispositions du *CGCT* ne s'intéressent qu'à la consultation des électeurs ; elle tient au rapport existant entre les élections locales et la consultation locale, précisé par l'art. L. 2142-6 du *CGCT*. Si la consultation codifiée est limitée aux électeurs, c'est parce qu'il est nécessaire de bien différencier démocratie représentative et semi-directe, notamment en réglant le *temps* de la

---

participent activement à la vie de la cité, ce qui passe par le droit de vote. Ici nous pouvons opérer une avancée : il faut la soutenir. […] L'amendement 212, mis aux voix, est adopté » (examen de l'art. 6 du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, Assemblée nationale, 2e séance du 19 juin 2001). M. Dosière avait déposé un second amendement, lui aussi adopté sans discussion, qui visait à autoriser *d'une façon générale* les autorités municipales à recueillir l'avis des personnes concernées par une décision qu'elles envisagent de prendre ; si l'amendement avait été maintenu lors de l'adoption définitive du texte, les dispositions relatives au « référendum » local tel que conçu en 1992 n'auraient donc plus été les seuls moyens de consulter la population. Le Sénat, puis la Commission mixte paritaire, ont purement et simplement supprimé les dispositions relatives aux consultations locales, dont aucune des modalités ne se trouve ainsi étendue ou modifiée par le texte définitivement adopté.

196. Art. L. 2141-1 *CGCT*.

197. TA Saint Denis de la Réunion, 2 août 1982, *M. Hubert-Delisle*, *JCP* 1983, II, 19994, n. MICLO (F.).

198. art. L. 2142-1 *CGCT, in fine.*

199. LINDITCH (F.), « Référendum local et démocratie représentative », *Les petites affiches*, n. 50, 24 avril 1992, p. 5.

200. CE, 19 juin 1992, *Association Avenir de Bouvron*, *R. tab*., p. 722 ; CE, 16 novembre 1994, *Cne d'Awala-Yalimapo, préc*. Le Conseil d'État considère en revanche que la consultation locale effectuée dans le cadre de la loi de 1971 relève du contentieux électoral (CE, 16 juillet 1976, *Ministre de l'Intérieur c. Cne de St-André-de-Bage*, *R. tab*., p. 800). Sauf à considérer que le caractère décisionnel de ce dernier référendum le transforme en opération électorale, on ne voit pas très bien ce qui sépare ces deux types de consultation.

consultation, afin qu'aucune confusion ne soit possible entre les deux procédures. Les art. L. 2142-1 et suivants du *CGCT* ne font donc que *réglementer* la modalité particulière de consultation locale que constitue la consultation des électeurs de la commune. Mais elle n'interdit nullement aux communes d'organiser une procédure consultative en dehors de ces dispositions, droit dont dispose toute autorité administrative dans un domaine relevant de ses compétences, à condition bien sûr qu'une telle procédure ne constitue pas un transfert de la responsabilité de la décision[201]. C'est ce qui justifiait les consultations locales avant la loi de 1992 et permettrait, selon certains auteurs, de recourir à des consultations dans un cadre départemental[202] ou régional. À l'encontre d'une telle approche, on peut bien sûr invoquer une lecture stricte de l'art. L. 2141-1 du *CGCT*, qui indique que le droit des habitants de la commune à être consultés « *s'exerce dans les conditions prévues par le présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ». Seules les dispositions des art. L. 2142-1 et suivants seraient donc susceptibles d'entraîner une consultation des électeurs de la commune. Mais ces derniers sont également consultés indépendamment du titre visé par l'art. L. 2141-1, lors des consultations organisées par les EPCI. La procédure de consultation des art. L. 2142-1 et suivants ne peut donc être considérée comme limitative. Par conséquent, les dispositions des lois de 1992 et 1995 ne se substituent pas au droit existant mais viennent simplement en préciser l'une des modalités. Malgré les apparences, il n'y a donc aucun obstacle juridique sérieux à ce qu'une consultation concerne les habitants : elle ne serait certes pas effectuée en vertu des dispositions légales mais n'en aurait pas moins vraisemblablement le même effet : juridiquement consultatif, pratiquement décisionnel[203].

§ 3. Les nouvelles fonctions de la participation

Au-delà d'une simple concertation, la participation des administrés traduit l'émergence d'une nouvelle conception de l'exercice du pouvoir. À une sujétion totale à la tutelle de l'administration, même tempérée par la représentation des intérêts, succède progressivement la prise en compte du pouvoir des administrés, prolongement de leur qualité de citoyen : en participant au fonctionnement et à l'orientation des services publics, les administrés ne font que manifester, par une voie autre que celle des élections, leur qualité de citoyens. Cette

201. *Cf.* HOSTIOU (R.), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, LGDJ 1975, p. 45-49 : pour qu'un organe consultatif soit créé, « *il suffit par conséquent que le domaine sur lequel porte la consultation entre dans les attributions de l'autorité créatrice* ». Cf. également ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 79, p. 495, pour lequel ce droit est « *une véritable règle générale de la procédure administrative non contentieuse* ».
202. En ce sens, *Cf.* FOREL (J.-L.), « Quelques remarques sur le référendum local », *RA* n. 267, mai-juin 1992, p. 256-258. Voir également GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *loc. cit*. Une proposition de loi a d'ailleurs été récemment déposée à cet effet (*Proposition de loi relative au développement de la démocratie locale participative par l'extension de la consultation populaire communale au périmètre départemental*, *JO doc. parl., Ass. nat*., 9 janvier 2001, n° 2847, *CT-I*, avril 2001, p. 28).
203. Le juge administratif sanctionne en revanche très logiquement une consultation qui, organisée sur le fondement de l'art. L. 2142-1 CGCT, concernerait également les habitants d'origine extra-communautaire. *Cf.* par ex. TA Melun, 8 janvier 2002, *Préfet du Val-de-Marne c. Cne de Vitry-sur-Seine*, *DA* 2002, actualité, n° 12.

signification nouvelle s'est surtout développée dans deux catégories de services où les administrés étaient le plus dépourvus de droits : les secteurs de l'éducation et de la santé. Dans l'un et l'autre cas, le pouvoir et l'existence même de l'administré en tant que sujet de droit était pour ainsi dire inexistants ; il est désormais un acteur à part entière de la communauté éducative et de la démocratie sanitaire.

A. Participation et démocratie sanitaire

La participation des administrés aux services de santé est au départ très classique : leur représentation au sein des organes dirigeants des établissements de santé est tout à fait similaire à celle mise en place dans les établissements publics nationaux. Les développements récents de la participation, liés à l'émergence d'une démocratie sanitaire, montrent cependant une véritable transformation du sens de la participation : les administrés sont désormais associés, à de multiples titres, à l'orientation et à la gestion des politiques de santé.

1. Le renforcement de la représentation des intérêts

Suivant le modèle classique de la participation aux organes dirigeants d'établissements publics, une place leur est reconnue dans bon nombre d'établissements du secteur de la santé. La quasi-totalité des instances décisionnelles du secteur de la santé accueillent en leur sein des représentants des usagers, désignés en tant que tels le plus souvent, rarement à des titres spécifiques. Certes, des exceptions subsistent : les usagers ne sont pas représentés, même par le biais d'associations, à l'Institut de Veille Sanitaire[204] et à l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Évaluation en Santé[205]. Mais les usagers sont présents dans les Conseils régionaux de la Santé[206], dans les Conseils départementaux d'hygiène[207], au Comité national de l'organisation sanitaire et sociale et dans ses comités régionaux[208], à l'Établissement français des greffes[209]. Cette représentation des usagers par le biais des associations est reprise dans le cas très particulier de la transfusion sanguine où les usagers ne sont présents qu'au travers des associations, ce qui s'explique essentiellement par le rôle que celles-ci ont tenu

204. Art. L 1413-1 et s. *CSP*.
205. Art. L 1414-1 et s. *CSP*.
206. Art. L 1411-3 et s. *CSP* (ex art. 767). Ces conseils ont été introduits par la Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (*JO* du 5 mars 2002, p. 4118). Ils remplacent les Conférences régionales de la santé. (sur ces Conférences, *Cf.* RABATÉ (L.), « Les conférences régionales de la santé, un invention progressive », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 111-115). L'article L. 1411-3-1 précise la composition et les attributions de leur formation plénière.
207. Article L1416-1 *CSP* (ex art. 776) : « *Le conseil départemental d'hygiène est consulté sur toutes les questions intéressant la santé publique et la protection sanitaire de l'environnement. Il comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des usagers et des personnalités compétentes* ».
208. Art. L 6121-9 *CSP* (ex. art. 712-6) : « *Le Comité national et les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale comprennent : 1° Des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale ; 2° Des représentants des institutions et des établissements de santé, des établissements sociaux, publics ou privés, notamment des établissements spécialisés ; 3° Des représentants des personnels de ces institutions et établissements ; 4° Des représentants des usagers de ces institutions et établissements ; 5° Des représentants des professions de santé ; 6° Des personnalités qualifiées* ».
209. Art. 1252-1 *CSP* (ex. art. 673-8). La représentation des usagers y est assurée sous la double forme d'un représentant des associations pour la promotion du don en vue de la greffe et d'un représentant des associations de malades greffés ou en attente de greffe.

dans l'affaire du « sang contaminé ». Le Conseil d'administration de l'Etablissement français du sang (ancienne Agence française du sang) est ainsi composé pour moitié de représentants de l'État, pour l'autre moitié «*de représentants des organismes d'assurance maladie, des associations de patients et de donneurs, des établissements de santé, de deux représentants du personnel de l'établissement et de personnalités qualifiées, notamment des praticiens* »[210]. Concrètement, y sont représentés deux membres des associations de donneurs de sang nommés sur proposition de la Fédération Française des Donneurs de sang bénévoles et un représentant des malades (Association française des hémophiles)[211]. Le même type de composition se retrouve au sein des établissements de transfusion sanguine[212].

Il faut cependant réserver une place particulière, dans le système de santé, aux établissements hospitaliers : la représentation des usagers y est assurée, depuis 1996[213], au sein de leur Conseil d'administration, où ils sont présents indépendamment des personnalités qualifiées[214]. Des modifications importantes ont été apportées récemment à leur participation au sein de ces établissements. Introduits également par l'ordonnance du 24 avril 1996, les articles L. 1112-1 et L. 1112-2 du Code de la santé[215] prévoient la mise en place de « commissions de conciliation » dont la mission est « *d'assister et d'orienter toute personne qui s'estime victime d'un préjudice du fait de l'activité de l'établissement et de leur indiquer les voies de conciliation et recours dont elle dispose* » et qui doivent être mises en place dans les établissements tant publics que privés. Un décret du 2 novembre 1998 est venu préciser leur composition, calquée en réalité sur celle du conseil d'administration des établissements publics hospitaliers[216] ; l'innovation semble importante : il ne s'agit rien moins que de faire

210. Article L1222-5 *CSP* (ex art. L. 667-6).
211. CANIARD (É.), *La place des usagers dans le système de santé*. Rapport au Ministre de la Santé, mars 2000 (non publié).
212. Art. L. 1223-1 *CSP* (ex L. 668-1) : « *Les établissements de transfusion sanguine sont des établissements locaux sans personnalité morale de l'Etablissement français du sang. Ils sont dotés d'un conseil d'établissement qui réunit, outre la direction de l'établissement de transfusion sanguine, des représentants des associations de donneurs de sang, des associations de patients, du personnel de l'établissement de transfusion sanguine, des établissements publics et privés de santé et de l'assurance maladie* ».
213. Mais la réflexion sur leur intégration est beaucoup plus ancienne. *Cf.* « La place des usagers à l'hôpital public », *RFAS* 1991, n. 4, p. 75-102.
214. Article L. 6143-5 (ex. art. L. 714-2) : « *Le conseil d'administration des établissements publics de santé comprend six catégories de membres : 1° Des représentants des collectivités territoriales ; 2° Des représentants du personnel médical, odontologique et pharmaceutique ; 3° Un représentant de la commission du service de soins infirmiers prévue à l'article L. 6146-9 ; 4° Des représentants du personnel relevant du titre IV du statut général des fonctionnaires ; 5° Des personnalités qualifiées ; 6° Des représentants des usagers* ». Dans le cas d'établissements spécifiques, d'autres représentants d'usagers peuvent s'ajouter à ceux prévus par le droit commun. Un décret du 30 octobre 1996 est venu préciser les modalités de la désignation de leur désignation : « *Les représentants des usagers sont nommés par le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation, après avis du préfet du département dans lequel l'établissement a son siège, parmi les personnes proposées par les organisations qui représentent au niveau départemental ou national les intérêts des patients, des consommateurs, des familles, des personnes âgées ou handicapées, et dont le directeur de l'agence estime que l'objet correspond le mieux à l'orientation médicale ou médico-sociale de l'établissement* ». Les associations de malades sont cependant restées très sceptiques quant à cette ouverture, estimant que le conseil d'administration ne sert qu'à « *entériner les grandes orientations politiques de la structure. Ce n'est pas là que se prennent les décisions* », et que leur participation n'a qu'une fonction de « *simple décoration* » (KRÉMER (P.), « Les usagers entrent aux conseils d'administration des hôpitaux », Le Monde, 28 janvier 1997).
215. anciens art. L. 710-1-1 et L. 710-1-2 *CSP*.
216. Décret n° 98-1001 du 2 novembre 1998 relatif à la commission de conciliation prévue à l'article L. 710-1-2 du code de la santé publique et modifiant ce code (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État), *JO* du 7 novembre 1998, page 16839.

participer les usagers aux procédures précontentieuses susceptibles d'être soulevées du fait du fonctionnement de l'établissement hospitalier et ainsi indirectement à son contrôle. Une circulaire du 1er juin 1999 vient cependant rappeler une lecture précise du texte : « *en dépit de son appellation, la commission, en informant sur les voies de conciliation et de recours, ne peut elle-même faire œuvre de conciliation* »[217] ; par ailleurs, une telle possibilité de conciliation se heurterait directement aux dispositions du Code des assurances qui, lorsque les clauses contractuelles des établissements y font référence, n'autorisent la transaction à laquelle la conciliation aboutit que si l'assureur y donne son accord, ce qui ne peut en tout état de cause pas être le cas étant donné qu'aucun représentant des assurances n'est présent au sein de la commission. Il faut enfin ajouter que la mise en place de ces commissions, pour laquelle le décret de novembre 1998 prévoyait un délai maximal de six mois[218], n'est pas encore réalisée dans tous les établissements publics et qu'aucune commission n'a été mise en place dans les établissements de santé privés[219].

2. Le développement de la démocratie sanitaire

Devant les limites rencontrées par l'élargissement de la participation des usagers dans le système de santé, des modifications ont été apportées pour permettre une réelle « *démocratie sanitaire* »[220], prolongeant ainsi une recherche qui remonte à l'élaboration, en 1974, de la Charte du patient hospitalisé[221]. La loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé est l'aboutissement de réflexions menées pour améliorer l'efficacité de la représentation des usagers au sein des organismes en charge de la fourniture des soins et de la gestion de la santé.

L'idée centrale de cette évolution est la considération due à l'usager, en tant que personne d'abord mais aussi en tant que citoyen. Dominique Gillot, secrétaire d'État à la Santé, précise ainsi en mars 2000 ce qu'elle entend par démocratie sanitaire : « *La personne malade, à l'hôpital comme au sein du système médical n'est pas seulement un usager mais il est aussi et avant tout un citoyen dont la voix doit être entendue. L'effort pour entendre et respecter cette voix doit être d'autant plus grand que cette personne est diminuée et affaiblie* »[222]. Il s'agit donc d'organiser le système médical de telle façon que l'usager puisse être *entendu*. Cette orientation fait suite aux états généraux de la Santé, qui « *ont donné la parole aux citoyens et*

---

217. Circulaire du Directeur des hôpitaux, 1er juin 1999 (citée par CANIARD (É.), *op. cit.*).
218. Art. 4 du Décret n° 98-1001 *préc*.
219. On peut expliquer cette absence de mise en place par le fait que la composition des commissions de conciliation suit celle des Conseils d'administration des établissements publics, et que leur installation dans les établissements privés peut ainsi s'avérer difficile. Les représentants des usagers dans le secteur privé doivent ainsi être « *désignés par le représentant légal, s'ils sont membres du conseil d'administration ou de l'organe dirigeant qui en tient lieu* » (Décret n° 98-1001 *préc*.), ce qui paraît assez improbable, les membres du Conseil d'administration d'une personne privée étant par hypothèse ses actionnaires.
220. L'expression de « démocratie sanitaire » constitue l'un des leitmotive de la consultation lancée sous la forme des États généraux de la santé en 1999 par le Ministère de la Santé.
221. *Charte du malade hospitalisé*, annexe de la Circulaire (Santé) du 20 septembre 1974, *BO Santé*, 1974, n. 41, texte n° 7578. On reviendra sur cette charte et sur son actualisation dans la dernière partie de ce travail.
222. GILLOT (D.), intervention au colloque *Droits de l'homme et santé publique*, Assemblée nationale, 11 mars 2000.

ont permis d'engager un véritable débat public autour de la santé. Leur succès - près de mille réunions, une forte mobilisation des usagers - a montré un grand désir de participation. Les débats ont montré une forte attente d'information et d'écoute en matière de santé et une exigence de qualité portant sur les aspects relationnels, plus que sur les aspects techniques. L'accès aux soins, la lutte contre la douleur, le vieillissement, la santé des jeunes, la prévention sont également au centre des préoccupations de nos concitoyens »[223].

La volonté de renforcement du pouvoir de décision des usagers représentés au sein des établissements de santé se manifeste par les évolutions les plus récentes. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé reprend à cet égard les conclusions du rapport remis en mars 2000 par le Dr Étienne Caniard[224]. Dans la lettre de mission adressée au rapporteur, Mme Gillot lui demandait notamment de rechercher les moyens d'améliorer «*l'organisation de la représentation des usagers et les missions qui pourraient leur être conférées pour renforcer la participation citoyenne au fonctionnement du système de santé* »[225]. Dressant le constat du caractère artificiel des formes actuelles de représentation, indiquant notamment que «*l'obligation de la présence d'usagers dans les Conseils d'Administration de tous les établissements de santé ne correspond ni à la réalité juridique, ni probablement au but poursuivi qui est d'assurer la présence des usagers là où ils peuvent être réellement utiles et efficaces* », le rapport proposait une série de mesures pour renforcer la participation. Il évoquait notamment la transformation des Commissions de conciliation évoquées plus haut en «*commissions de la qualité de la prise en charge et des relations avec les usagers* », appelées à jouer un «*rôle d'observation et de vigilance sur la qualité des relations entre les établissements et leurs usagers* » : cette proposition a été reprise telle quelle par la loi du 4 mars 2002[226]. Le rapport proposait également la création d'un Conseil national de la Santé, composé d'un tiers de professionnels de santé, d'un tiers de personnalités qualifiées («*avec une forte représentation des sciences humaines* ») et d'un tiers d'usagers. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a repris l'esprit du dispositif proposé, en créant une Conférence nationale de la santé[227] qui a notamment pour fonction l'organisation de débats nationaux ; ces débats

223. *Rapport sur les orientations de la politique de santé et de la sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier*, annexe à la Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, *JO* du 30 décembre 1999, p. 19706. *Cf* également BROCAS (A.-M.), « Les états généraux de la santé : remédier par le débat public à une gestion technocratique ? », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public, op. cit.,* p. 103-109.
224. CANIARD (É.), *La place des usagers dans le système de santé*. Rapport au Ministre de la Santé, mars 2000, préc.
225. GILLOT (D.), *Lettre de mission à Étienne Caniard* , 13 janvier 2000.
226. Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JO* du 5 mars 2002, p. 4118, Art. 16.
227. Art. L. 1411-1- 1 et s. *CSP*, dans sa rédaction issue de la loi n° 2002-303 *préc*. « *Art. L. 1411-1- 1 : La Conférence nationale de santé a pour missions : – 1° D'analyser les données relatives à la situation sanitaire de la population ainsi que l'évolution des besoins de celle-ci ; – 2° De donner un avis au Gouvernement sur le rapport annuel prévu à l'article L. 1411-1 ainsi que sur toute autre question qu'il lui soumet et de formuler des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du système de santé ; – 3° D'élaborer, sur la base des rapports établis par les conseils régionaux de santé, un rapport annuel, adressé au ministre chargé de la santé et rendu public, sur le respect des droits des usagers du système de santé ; – 4° D'organiser ou de contribuer à l'organisation de débats publics permettant l'expression des citoyens sur des questions de santé ou d'éthique médicale.*
Art. L. 1411-1-2. - La Conférence nationale de santé comprend des représentants des professionnels de

répondent au vœu formulé dans le rapport de la mise en place de « forums citoyens » destinés à assurer une concertation sur les questions de santé nationales mais aussi sur l'organisation concrète des services locaux de santé[228].

L'intégration des usagers révèle la modification de la perspective à partir de laquelle est effectuée la participation : il s'agit pour partie de répondre à une demande sociale – c'est manifestement le cas de l'intégration des usagers aux structures de gestion de la transfusion sanguine –; mais la participation répond aussi à un souci de démocratisation de l'administration et traduit un renversement de la définition de l'intérêt général, à la définition duquel les administrés ne peuvent plus être exclus[229]. Ces remarques trouvent également à s'appliquer au domaine de l'éducation.

B. Enseignement et participation

L'éducation nationale constitue, à bien des égards, un secteur à part dans le développement de la participation des administrés. En effet, « *le service de l'éducation est le seul service public pour lequel les usagers ont demandé et obtenu le droit d'intervention dans sa gestion* »[230] : c'est directement à la suite de ou en rapport avec des mouvements

---

santé et des établissements de santé ou d'autres structures de soins ou de prévention, des représentants des industries des produits de santé, des représentants des conseils régionaux de santé, des représentants des organismes d'assurance maladie, des représentants des usagers ainsi que des personnalités qualifiées. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ».

228. Le remplacement de Mme Gillot par M. Kouchner au Ministère de la Santé ne semble pas avoir pas modifié la donne. Le ministre s'exprimait récemment sur ce sujet dans les termes suivants : « *Appelons-le l'usager, le patient, le malade ou le citoyen, qu'importe : ces femmes et ces hommes refusent d'être passifs, isolés, livrés, dans le cadre d'un colloque singulier, à l'omnipotence de la médecine. Une seule attente : la maîtrise des choix qui touchent à la santé. Nous avons vu naître un véritable mouvement associatif des malades, qu'ils se réunissent autour de pathologies, dans un cadre géographique ou pour la défense d'une institution ou de pratiques. Comment ne pas reconnaître la place de ces usagers-citoyens, et d'abord dans les instances locales, les institutions de santé, les hôpitaux mais aussi dans les cercles d'expertise, les agences et les comités nationaux ou régionaux qui contribuent à l'expression des choix de la collectivité. Le projet de loi de modernisation du système de santé prescrira la représentation des usagers et des malades dans ces institutions, singulièrement au sein des conseils régionaux de santé et de la conférence nationale* » (KOUCHNER (B.), *Programme de santé 2001*, Conférence nationale de santé 2001, Strasboug, 27 mars 2001). Le rapport annuel 2001 de l'Inspection générale des affaires sociales reprend exactement la même approche, notamment lorsqu'il propose de « *faire participer les usagers à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sociales* » (IGAS, *Rapport annuel 2001 : les institutions sociales face aux usagers*, La documentation française, 2001, 284 p., spéc. p. 235 et s.)

229. La conclusion du rapport Caniard précité est particulièrement éclairante à ce propos : « *Comprenons alors que ce qui se dit dans le domaine de la santé recoupe pour partie des expressions sur le mode de traitement des publics que l'on retrouve dans d'autres champs institutionnels, par exemple dans le domaine scolaire. Partout il est question d'interroger la place de l'usager dans un système de décisions le concernant partout est souligné le souci de rendre transparentes ces procédures de décision dans le respect des individualités dont traitent les institutions. Il ne s'agit pas ici de verser dans un individualisme assimilable au comportement d'un consommateur face à un marché, mais d'admettre que l'usager d'un bien collectif comme la santé s'estime aujourd'hui suffisamment mature pour participer aux décisions le concernant.*
Il y a là un renversement dans le mode d'approche habituel de tout ce qui a trait au domaine de l'intérêt général. Et le domaine de la santé n'échappe pas à ce mouvement. Ne pas admettre cette transformation revient à prendre le risque de ne voir s'affirmer les identités de malade que dans les situations d'extrêmes tensions qui opposent un soigné à son soignant, ou un public à son administration.
Aussi, la démocratie sanitaire exige sa transcription dans des règles de droit qui fondent une nouvelle organisation du soin qui laisse une place plus importante au malade ou à ses représentants. De ce point de vue, c'est autant le projet démocratique dans son ensemble qui est discuté que l'aspect plus particulier de la santé. Et il n'est probablement pas innocent que la proposition de construire une démocratie sanitaire intervient au moment ou entre en débat la démocratie sociale » (CANIARD (É.), *op. cit*.).

230. BALLION (R.), « La participation des usagers du service éducatif », in IFSA, *L'administration de l'éducation nationale*, Paris 1992, Economica, p. 125.

revendicatifs d'étudiants ou de lycéens que des réformes permettant de faire entrer les usagers dans les organes de gestion des établissements concernés sont intervenues. Si la participation revêt des formes similaires à celle d'autres services publics, elle est pourtant dès le départ liée à la démocratisation de l'administration et à l'affirmation du pouvoir administratif des usagers. À ce titre, l'éducation est un très bon analyseur des modalités, des fonctions mais aussi des limites de la notion même de participation. En suivant l'ordre chronologique des progrès en leur sein de la participation, on s'intéressera successivement à l'enseignement supérieur, puis aux établissements d'enseignement secondaire.

1. Participation et enseignement supérieur

C'est à la suite des « événements » du printemps 1968 qu'a été adoptée la loi d'orientation sur l'éducation du 12 novembre 1968, dite Loi Faure[231], remplacée par une loi du 26 janvier 1984 et désormais codifiée au sein du *Code de l'Éducation*. Ainsi que le précise l'exposé des motifs de la loi de 1968, « *le renouvellement des structures universitaires s'inspire de deux principes : l'autonomie et la participation* »[232]. La participation fait donc bien partie des objectifs affirmés mais répond en réalité à deux objectifs différents quoique, à l'origine, complémentaires[233], que reprend d'ailleurs la loi de 1984.

L'article 20 de cette dernière loi indique en effet que « *les établissements […] sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures […]Ils sont autonomes. Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels* »[234]. Il s'agit donc de combiner deux approches de la participation des usagers à la gestion du service. Dans la continuité de la contestation de mai 68, le développement de la participation permet d'appliquer au secteur universitaire l'idée à la mode « d'autogestion », en instaurant un mode « démocratique » de gouvernement de l'université : la participation transpose dans l'université des droits exercés par le citoyen dans l'ordre politique — le droit de vote, pour l'essentiel. Il s'agit également, du moins en 1968, de faire de la participation un moyen de développer l'autonomie réelle des établissements, suivant une conception proche de celle «*qui, en 1946, avait animé le législateur des nationalisations lorsqu'il fit reposer sur la représentation des intérêts la structure des conseils d'administration des entreprises nouvelle, en vue, entre autres objectifs, de les soustraire à l'emprise et même à la conception habituelle de la tutelle de l'État* »[235] : la participation est

231. Loi n. 68-978 d'orientation sur l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, *JO* du 13 novembre 1968, p. 10579. Sur l'adoption de cette loi, *Cf.* DRAGO (R.), DE LAUBADÈRE (A.), MINOT (J.), *La participation des usagers ou des personnes directement intéressées à l'administration de l'éducation nationale*, Rapport au XV^e^ Congrès international des Sciences administratives, Rome, 6-11 septembre 1971.
232. Loi n. 68-978 *préc.*, exposé des motifs.
233. *Cf.* DE LAUBADÈRE (A.), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur », *AJDA* 1968, p. 611.
234. Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 *sur l'enseignement supérieur*. *JO* du 27 janvier 1984, p. 431 (art. L. 711-1 *C. Éd.*).
235. DE LAUBADÈRE (A.), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités », *AJDA* 1969, p. 12.

alors conçue comme un moyen de moderniser et d'améliorer la gestion de l'administration universitaire en accroissant l'autonomie des établissements.

Cette participation des usagers à la gestion du service public de l'enseignement supérieur présente une triple spécificité : elle est organisée à tous les niveaux de la gestion du service public de l'enseignement supérieur ; les pouvoirs qui sont dévolus aux représentants des étudiants sont loin d'être purement nominaux ; les modalités de désignation des représentants sont censées assurer à la fois leur indépendance vis-à-vis de l'administration et leur représentativité.

La participation des usagers à la gestion est prévue dans le cadre de la «*communauté universitaire* » qui est composée des étudiants et des personnels enseignants et administratifs[236] ; elle est organisée dans les divers organes de gestion des établissements d'enseignement supérieur qui sont, selon l'art. 26 de la loi de 1984, le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire. Le *Conseil d'administration* comprend parmi ses trente à soixante membres 20 à 25 p. 100 de représentants étudiants[237] ; 10 à 15 p. 100 d'étudiants de troisième cycle siègent au *conseil scientifique* (qui comprend de vingt à quarante membres) ; au *conseil des études et de la vie universitaire* (CEVU), enfin, les étudiants et les bénéficiaires de la formation continue d'une part, le personnel enseignant de l'autre, se partagent à égalité 75 à 80 p. 100 des vingt à quarante sièges[238]. La participation est également organisée en dessous et au-dessus du niveau de l'établissement. À l'intérieur de l'établissement universitaire, les unités de formation et de recherche «*sont administrées par un conseil élu et dirigées par un directeur élu par ce conseil* »[239] ; au sein du *Conseil d'UFR*, qui comprend au plus quarante membres, des représentants étudiants siègent dans une proportion qui, additionnée à celle des autres catégories de personnels, ne doit pas dépasser celle du personnel enseignant[240]. Au niveau régional et national, les étudiants sont également représentés dans des organes très différents, comme le *Conseil national* et les *Conseils régionaux des œuvres universitaires* (CNOUS et

236. Deux articles de la loi de 1984 définissaient à peu près dans les mêmes termes la communauté universitaire : l'art. 3 explique que «*le service public de l'enseignement supérieur […] rassemble les usagers et les personnels dans une communauté universitaire. Il associe à sa gestion, outre ses usagers et son personnel, des représentants des intérêts publics et des activités économiques, culturelles et sociales* », tandis que l'art. 49 semblait plus restrictif : « *La communauté universitaire rassemble les usagers du service public ainsi que les personnels qui assurent le fonctionnement des établissements et participent à l'accomplissement des missions de ceux-ci* » (Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 *sur l'enseignement supérieur, préc.*) Ces dispositions ont été fusionnées au sein de l'art. L. 111-5. *C. Éd.* : « *Le service public de l'enseignement supérieur rassemble les usagers et les personnels qui assurent le fonctionnement des établissements et participent à l'accomplissement des missions de ceux-ci dans une communauté universitaire. Il associe à sa gestion, outre ses usagers et son personnel, des représentants des intérêts publics et des activités économiques, culturelles et sociales* ».

237. Loi n° 84-52 *préc.*, art. 28 (art. L. 712-3 *C. Éd.*). Le décret du 18 janvier 1985 relatif à la composition des collèges électoraux réduit la marge de fluctuation du pourcentage de représentants étudiants à 23 et 25 %.

238. Loi n° 84-52 *préc.*, art. 31 (art. L. 712-6 *C. Éd.*).

239. Loi n° 84-52 *préc.*, art. 32 (art. L. 713-3, 2e al. *C. Éd.*).

240. « *Le conseil, dont l'effectif ne peut dépasser quarante membres, comprend des personnalités extérieures dans une proportion de 20 à 50 p. 100. Dans tous les cas, les personnels enseignants doivent être en nombre au moins égal à celui des autres personnels et des étudiants* » (Loi n° 84-52, *ibid.* ; art. L. 713-3, 3e al. *C. Éd.*).

CROUS)[241] et le *conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche* (CNESER)[242].

Les pouvoirs dévolus aux différents organes dans lesquels sont représentés les usagers du service public de l'enseignement supérieur sont, si l'on s'en tient aux textes, considérables. Deux organes ont un véritable pouvoir de décision : le conseil d'administration, qui « *détermine la politique de l'établissement, notamment en délibérant sur le contenu du contrat d'établissement […], vote le budget et approuve les comptes […], fixe, dans le respect des priorités nationales, la répartition des emplois qui lui sont alloués par les ministres compétents […]* »[243] ; les Conseils d'UFR, qui en assurent l'administration. Les autres organes représentatifs, le CEVU[244] et le Conseil scientifique[245], n'ont en revanche qu'un pouvoir de proposition ou des fonctions consultatives. Mais la réalité est quelque peu différente : le conseil d'administration est bien souvent assimilé à une « *chambre d'enregistrement* »[246], les décisions étant préparées par les services de l'université et les représentants étudiants n'osant souvent pas s'opposer aux textes du président ou à l'avis des enseignants ; cette remarque est également applicable aux Conseils d'UFR.

« *S'interroger sur l'existence d'une citoyenneté au sein de l'enseignement supérieur revient, dans une perspective juridique, à rechercher si les droits des citoyens ont vocation à s'appliquer au sein de l'institution universitaire* »[247]. Cette remarque de R. Doaré trouve tout

---

241. Décret n. 87-155 du 5 mars 1987, *JO* du 8 mars 1987, p. 2621 ; Loi n. 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, art. 12, *JO* du 14 juillet 1989, p. 8860 (art. L. 82-4 *C. Éd.*).
242. Loi n° 84-52 *préc.*, art. 64 : « *[…] Les représentants des personnels et des étudiants des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel sont élus au scrutin secret et par collèges distincts tels que définis à l'article 39. Les représentants des grands intérêts nationaux sont nommés par le ministre de l'éducation nationale. Le conseil est présidé par le ministre de l'éducation nationale. Le conseil donne son avis sur les questions relatives aux missions confiées aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les cas prévus par la présente loi et les textes pris pour son application. Il est obligatoirement consulté sur:*
- la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion des formations supérieures dépendant du ministère de l'éducation nationale;
- les orientations générales des contrats d'établissement pluriannuels prévus à l'article 20;
- la répartition des dotations d'équipement et de fonctionnement entre les différents établissements […] » (art. L. 232-1 *C. Éd.*).
243. Loi n. 84-52 *préc.*, art. 28 (art. L. 712-3 *C. Éd.*).
244. « *Le conseil des études et de la vie universitaire propose au conseil d'administration les orientations des enseignements de formation initiale et continue, instruit les demandes d'habilitation et les projets de nouvelles filières. Il prépare les mesures de nature à permettre la mise en œuvre de l'orientation des étudiants et la validation des acquis, à faciliter leur entrée dans la vie active, à favoriser les activités culturelles, sportives, sociales ou associatives offertes aux étudiants, et à améliorer leurs conditions de vie et de travail. Il examine, notamment, les mesures relatives aux activités de soutien, aux œuvres universitaires et scolaires, aux services médicaux et sociaux, aux bibliothèques et centres de documentation. Il est garant des libertés politiques et syndicales étudiantes* » (Loi n° 84-52 *préc.*, art. 31 ; art. L. 712-6 *C. Éd.*).
245. « *Le conseil scientifique propose au conseil d'administration les orientations des politiques de recherche, de documentation scientifique et technique, ainsi que la répartition des crédits de recherche. Il est consulté sur les programmes de formation initiale et continue, sur la qualification à donner aux emplois d'enseignants-chercheurs et de chercheurs vacants ou demandés, sur les programmes et contrats de recherche proposés par les diverses composantes de l'université, sur les demandes d'habilitation à délivrer des diplômes nationaux, sur les projets de création ou de modification des diplômes d'établissement et sur le contrat d'établissement. Il assure la liaison entre l'enseignement et la recherche, notamment dans le troisième cycle* » (Loi n. 84-52 *préc.*, art. 30 ; art. L. 712-5 *C. Éd.*).
246. DOARÉ (R.), « L'usager du service public de l'enseignement supérieur à la recherche de son statut », in MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Rennes 1995, Presses de l'Université de Rennes, p. 126.
247. *ibid.*, p. 123.

spécialement à s'appliquer aux modes de désignation des représentants des usagers du service public de l'enseignement supérieur. On a vu plus haut, notamment à propos des comités d'usagers dans l'administration centrale, que l'une des limites principales de la participation tenait à l'absence de représentativité des « représentants » des usagers, le plus fréquemment désignés par l'autorité administrative (voire le gouvernement). Or l'art. 28 de la loi de 1984 (L. 719-1 *C. Éd.*) prévoit très explicitement que « *les membres des conseils prévus au présent titre, en dehors des personnalités extérieures, sont périodiquement désignés au scrutin secret par des collèges distincts et, dans le respect des dispositions de l'article 22, premier alinéa [L. 711-7* C. Éd.*], au suffrage direct* »[248] : le parallèle avec l'exercice du droit de suffrage dans la sphère politique est évident : les membres de la « communauté universitaire » disposent à son égard d'un droit identique à celui des citoyens par rapport à la « communauté politique » ; il est ainsi possible de considérer les établissements d'enseignement supérieur comme des « *institutions administratives démocratiques* »[249], sorte de survivance (ou de retour) de la conception post révolutionnaire[250] de l'électivité des fonctions publiques — ces dernières étant par ailleurs constitutives de la citoyenneté.

Il n'en reste pas moins qu'il ne faut pas exagérer outre mesure l'importance de ces dispositions : la « démocratie universitaire » reste en effet limitée par un triple phénomène. La participation aux scrutins universitaires, quel qu'en soit le contenu, reste tout d'abord extrêmement faible – un taux de participation de 10 p. 100 est considéré comme satisfaisant[251]. Ce premier phénomène est sans doute lié à la faible représentativité des associations étudiantes, dont la politisation est fréquemment dénoncée. Pour pallier ce second écueil, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989[252] a introduit dans l'enseignement supérieur la notion « d'associations représentatives », afin de permettre le « *renforcement d'interlocuteurs réels émanant des associations d'étudiants* »[253] : sont considérées comme telles toutes les associations représentées au sein du CNESER ou du CNOUS, l'avantage principal de cette reconnaissance étant la formation dont peuvent bénéficier les élus des associations concernées ; force est pourtant de constater que l'abstention aux élections universitaires n'a pas fondamentalement diminué depuis l'adoption de cette mesure. Enfin, la démocratie universitaire souffre aussi de la faiblesse de fait des pouvoirs reconnus aux associations, qui tient à l'organisation même du système universitaire : les prérogatives confiées aux établissements ne peuvent porter que sur la gestion de l'établissement, malgré la

248. Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, *préc.*, art. 38 ; art. 719-1 *C. Éd*
249. ÉTIEN (R.), « Administration et élection : une catégorie juridique nouvelle, "les institutions administratives démocratiques" », *Les petites affiches*, 25 mars 1996, n. 37, p. 4-6.
250. Sur cette conception, *Cf.*, outre *supra* (Partie préliminaire), JAUME (L.), « Les conceptions de la citoyenneté sous la Révolution », *Cahiers du LASA*, n° 15-16, 1er semestre 1993, p. 23-31.
251. *Cf.* BALLION (R.), « La participation des usagers du service éducatif », in IFSA, *L'administration de l'éducation nationale*, Paris 1992, Economica, p. 125-144.
252. Loi n° 89-486 *préc.*, art. 13 : « *Sont regardées comme représentatives les associations d'étudiants qui ont pour objet la défense des droits et intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des étudiants et, à ce titre, siègent au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ou au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires. Elles bénéficient d'aides à la formation des élus. Elles sont associées au fonctionnement d'un observatoire de la vie étudiante qui rassemble des informations et effectue des études concernant les conditions de vie matérielle, sociale et culturelle des étudiants* » (art. L. 811-3 *C. Éd.*).
253. RAOULT (E.), *JO débats parl., Ass. nat.*, 3 juillet 1989, p. 2913.

reconnaissance de leur autonomie[254] ; dans l'établissement universitaire lui-même, les usagers représentés ont de fait moins de pouvoir que les personnels, ce qui montre le caractère en grande partie utopique de la communauté universitaire. Cette dernière remarque s'applique avec plus d'acuité encore à l'enseignement scolaire.

2. Participation et enseignement scolaire

Plus encore que l'enseignement supérieur, l'enseignement élémentaire et secondaire[255] constitue un concentré des développements et des limites de la notion de participation. Pour reprendre une formule empruntée à Robert Ballion, la fonction « *ontogénique* »[256] du service de l'éducation lui octroie un statut tout à fait spécifique : il est à ce titre symptomatique des modifications apportées à la relation administrative. Le développement de références à la « citoyenneté à l'école », quelles que soient les formes que peut revêtir cette notion, se traduit notamment par le renforcement de la participation des usagers, que ce soit au collège ou au lycée[257], participation que consacre la notion de « *communauté éducative* »[258] qui a succédé, en 1989, à celle de « *communauté scolaire* » visée par la loi du 11 juillet 1975[259]. L'évolution des termes traduit une modification de l'étendue de cette communauté : alors que la « communauté scolaire » ne réunissait que les élèves et leurs parents, la « communauté éducative » rassemble les élèves et parents mais aussi les personnels enseignants et, au-delà,

254. *Cf.* par ex. « La décentralisation du système éducatif », *RFAP* 1996, n° 79, p. 499-514.
255. Avant d'exposer les modalités et les fonctions de la participation des usagers au service de l'enseignement, il faut ici lever une ambiguï té. Si l'article 1er de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 consacre l'existence d'un « *service public de l'éducation* », ce service est géré par les établissements publics locaux que sont les écoles, collèges et lycées, seules les dispositions relatives à l'enseignement proprement dit étant applicables aux établissements privés sous contrat (selon les termes de l'art. 30 de la loi). Par conséquent, les règles concernant la participation des usagers (parents et élèves) ne découlent pas de la nature du service à la gestion duquel l'établissement est associé, mais de celle de l'établissement gestionnaire : elles ne sont donc pas (ou pas directement) applicables aux établissements d'enseignement privés, alors même que les différences existant entre établissements publics et privés tendent toujours plus à s'estomper. *Cf.* par ex. TOULEMONDE (B.), « La naissance de "l'" enseignement privé », *RFAP* 1996, n° 79, p. 445-459. L'article de B. Toulemonde concernait les établissements privés sous contrat d'association. La remarque tend à être désormais valable pour l'ensemble des formes privées d'enseignement, qu'il s'agisse des établissements sous contrat simple, des établissements hors contrat, ou même de l'enseignement à domicile, depuis une série de textes récents « *renforçant l'obligation scolaire* » : L'art. 1er de loi n° 98-1165 du 18 décembre 1998 *tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire* (*JO* du 22 décembre 1998, p. 19348) reprend en effet textuellement l'art. 1er de la loi de 1989 : « *Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa citoyenneté* ». *Cf.* également le Décret n° 99-224 du 23 mars 1999 *relatif au contenu des connaissances requis des enfants instruits dans la famille ou dans les établissements d'enseignement privés hors contrat,* (*J.O.* du 24 mars 1999, p. 4411).
256. BALLION (R.), « La participation des usagers du service éducatif », *loc. cit*., p. 125.
257. Claude Durand-Prinborgne fait remarquer que la fonction de l'éducation dans son ensemble la prédispose à s'articuler à la citoyenneté : « *Notre droit public […] est constitué de trois régimes différents fonction des établissements, donc, au moins grossièrement, de l'âge des usagers, de leur maturité : collégiens, lycéens, étudiants. Ceci correspond parfaitement à l'idée d'une responsabilisation progressive et d'un apprentissage progressif de la démocratie participative* » (DURAND-PRINBORGNE (C.), « Les droits et obligations des élèves du second degré », *AJDA*, 1991, p. 372).
258. Art. 1er, al. 5 de la loi du 10 juillet 1989 : « *dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves* » (art. L. 111-3 *C. Éd.*), l'art. 11 de la loi précisant que « Les parents d'élèves sont membres de la communauté éducative » (art. L. 111-4 *C. Éd.*).
259. Loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, *JO* du 12 juillet 1975, p. 7180 (« loi Haby »).

les associations d'activités périscolaires et les collectivités locales. Il s'agit donc d'affirmer la responsabilité et la solidarité de tous les acteurs du « système éducatif » ; ces principes induisent, « *si on les pousse à leur terme, une transformation importante des relations entre une administration et ses usagers* »[260] : l'usager devient *co-prestataire* du service, effaçant ainsi la frontière qui le sépare traditionnellement de l'agent.

a. Participation et communauté éducative

Assurée depuis longtemps au sein du système éducatif, la représentation des *parents d'élèves* a été renforcée récemment ; l'article 11 de la loi du 10 juillet 1989 indique en ce sens que « *leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement* »[261]. Ils sont représentés au sein des conseils d'école, des conseils d'administration des établissements scolaires et des conseils de classe[262] et, au niveau national, au Conseil supérieur de l'éducation[263]. Comme dans l'enseignement supérieur, on retrouve le principe de l'élection des représentants usagers : quel que soit le niveau scolaire, les parents élisent les représentants qui siégeront en leur nom au sein des différents conseils[264]. Du strict point de vue juridique, le temps est donc loin où l'on considérait que « *les associations de parents d'élèves empiètent sur les pouvoirs de l'État quand elles prétendent surveiller l'enseignement, en réprimer les écarts* »[265].

Cette représentation n'est pas limitée aux seuls parents : elle concerne également les usagers directs que sont les élèves, suivant des procédures très diversifiées. Leur présence au sein des conseils de classe est ancienne – elle remonte dans la pratique à 1939[266] – et se fait par voie d'élection ; cette procédure de participation soulève des interrogations sur son efficacité, non seulement en raison du faible pouvoir reconnu aux élèves au sein de ces conseils, mais encore au motif que l'élection des délégués de classe peut parfois donner lieu à des sentiments de « *trahison* »[267] de la part des représentés, précisément en raison de ce faible pouvoir des délégués qui semblent ainsi servir de caution aux décisions prises par le corps enseignant.

La loi de 1989 instaure dans chaque lycée un « *conseil de délégués* »[268], appelé à se prononcer sur les questions relatives à la vie scolaire et au travail scolaire, c'est-à-dire, selon

260. « L'éducation », *in* WIENER (C.), LE CLAINCHE (M.), dir., *Le citoyen et son administration*, Imprimerie nationale, 2000, p. 289.
261. Art. L. 111-4 *C. Éd.*, al. 2.
262. Art. L. 111-4., al. 3 *C. Éd*.
263. Art. L. 231-2 *C. Éd.*
264. Pour les écoles maternelles et élémentaires : « *Les parents d'élèves élisent leurs représentants qui constituent un comité des parents, réuni périodiquement par le directeur de l'école* » (art. L. 411-1 *C. Éd*.). Les mêmes dispositions sont applicables au collège et au lycée, avec pour ces derniers la présence de représentants des élèves (art. 421-2 3° *C. Éd*.).
265. CHAVEGRIN, note sur Pau, 13 mai 1912, *S*. 1915, p. 265.
266. Pour une histoire du conseil de classe, *Cf*. BOUMARD (P.), *Le conseil de classe. Institution et citoyenneté*, Paris 1997, PUF, coll. L'éducateur, 152 p.
267. RAGON (P.), *La cité des lycéens*, Paris 1998, L'Harmattan, coll. Débats-jeunesse, p. 166.
268. Loi n° 89-486 *préc*., art. 10, 3e alinéa : « *Il est créé, dans les lycées, un conseil de délégués des élèves, présidé par le chef d'établissement, qui donne son avis et formule des propositions sur les questions*

le rapport annexé à la loi, le projet d'établissement, l'emploi du temps ou encore les modalités de rattrapage. S'il ne s'agit que de formaliser une institution qui existe déjà dans de nombreux lycées[269], la nouveauté tient dans la possibilité conférée aux conseils des délégués de se prononcer sur le règlement intérieur[270], considéré jusque-là comme de la responsabilité exclusive du corps enseignant, voire du seul chef d'établissement.

Renforçant encore ce « droit à la parole » conféré aux lycéens, le décret du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves des collèges et lycées, adopté à la suite des manifestations lycéennes de la fin de l'année 1990[271], prévoit toute une série de dispositions permettant l'expression des élèves au sein de leur établissement[272]. Alors que, traditionnellement, l'école n'est pas considérée comme un lieu démocratique[273] mais d'apprentissage de la démocratie, le décret de 1991 vise à ouvrir aux lycéens le bénéfice de libertés publiques[274], les faisant ainsi bénéficier d'un véritable *statut*. Inspiré par la Convention sur les droits de l'enfant[275] ratifiée en juillet 1990[276], le décret vise à « *une responsabilisation progressive et un apprentissage progressif de la démocratie participative* »[277]. C'est ainsi que les élèves bénéficient de la liberté d'expression[278], de la liberté d'association qui peut « *contribuer à l'exercice du droit d'expression collective des*

---

relatives à la vie et au travail scolaire ». Cette disposition n'a pas été codifiée dans la partie législative du Code de l'éducation, compte tenu de son caractère réglementaire.

269. MATHUS (D.), intervention lors de l'examen de la loi d'orientation sur l'éducation, 8 juin 1989, *JO débats parl., Ass. nat.*, 9 juin 1989, p. 1892.
270. Bien qu'il faille relativiser la portée de cette obligation, qui résulte de l'interprétation donnée de la notion de « *questions relatives à la vie et au travail scolaires* » par le rapport annexé à la loi, rapport dont le Conseil d'État s'est refusé à reconnaître une quelconque valeur normative (CE, Ass., 5 mars 1999, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, *RFDA* 1999, p. 678 : « *ainsi que le confirment les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1989, le rapport annexé à celle-ci n'est pas revêtu de la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi* »).
271. Décret n° 91-173 du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré, *JO* du 19 février 1991, p. 2490. La méthode ayant mené à l'adoption de ce décret a été critiquée à l'époque : il est en effet pris en application de l'art 10 de la loi du 10 juillet 1989, mais il n'a été rendu possible qu'après les manifestations de la fin 1990, alors qu'un décret pris dans les mêmes matières venait d'être publié (Décret n° 90-978 du 31 octobre 1990).
272. Contesté par certains syndicats comme portant atteinte au principe de neutralité de l'enseignement public, le décret a été jugé légal par le Conseil d'État, qui considère que le décret ne fait que réglementer l'exercice des droits reconnus par la loi (qui est autant celle de 1881 sur la presse que celle de 1989), et ne les institue pas. (CE, 10 mars 1995, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, *R.* tab., p. 817).
273. LELEUX (C.), « *L'école n'est pas un lieu démocratique* », *Repenser l'éducation civique*, Paris 1997, Cerf, coll. Humanités, p. 33-41.
274. « *Parler de droits des lycéens n'est pas totalement révélateur du contenu du décret. Ce n'est pas totalement inexact, mais l'intérêt du texte et son importance réelle apparaissent encore plus évidents si l'on considère que le concept de droits correspond ici, en vérité, à l'ouverture aux lycéens du bénéfice de libertés publiques* » (DURAND-PRINBORGNE (C.), « Les droits et obligations des élèves du second degré », *AJDA* 1991, p. 366).
275. La convention prévoit la liberté d'opinion (art. 12), la liberté d'expression (art. 13), la liberté de pensée et de religion (art. 14), d'association (art. 15) et le droit au respect de la vie privée (art. 15). *Cf.* RAYMOND (G.), « La convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant et le droit français de l'enfance », *JCP* 1990, I, n. 3451. Seules les dispositions transposées par le décret de 1991 sont susceptibles d'en être invoquées, la convention n'étant pas directement applicable (Civ. 1ère, 10 mars 1993, *Lejeune*, *JCP* 1993, I, 3677, note C. Neirinck et P.-M. Martin).
276. Loi n° 90-548 du 2 juillet 1990, autorisant la ratification de la convention relative aux droits de l'enfant, *JO* du 5 juillet 1990.
277. DURAND-PRINBORGNE (C.), « Les droits et obligations des élèves du second degré », *loc. cit.*, p. 372.
278. nouvel art. 3-1 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 *relatif aux établissements publics locaux d'enseignement*.

élèves »[279], de la liberté de réunion[280] et d'un droit de publication[281]. Les trois premières de ces libertés visent à assurer aux élèves l'équivalent d'un droit syndical au sein des établissements, droit qui contribue à « l'animation de la vie scolaire », même s'il est strictement encadré. La liberté de la presse lycéenne a le même objectif de participation à la vie scolaire et « d'apprentissage de la citoyenneté » : en autorisant les publications lycéennes, c'est la prise de parole des usagers que le décret vise à favoriser, même s'il encadre ce droit dans des limites très strictes. Une circulaire relative à la presse lycéenne vient rappeler à cet égard que le chef d'établissement « *conserve un pouvoir essentiel d'appui, d'encouragement ou, à l'inverse, de mise en garde […]* », qui relève « *de la concertation et de la discussion confiantes, essentiel pour le bon fonctionnement de l'établissement et la qualité des relations entre enseignants et élèves* »[282] et que les dirigeants sont pénalement et civilement responsables des propos parus dans leurs publications[283]. Le but de ces dispositions est donc de *donner corps* à la notion de communauté éducative, en transformant les établissements scolaires en lieux de développement d'une citoyenneté lycéenne[284].

b. Citoyenneté scolaire et citoyenneté politique

Les dispositions de 1989 et 1991 témoignent d'une volonté d'octroyer aux élèves des éléments constitutifs d'une citoyenneté, transposant en cela le statut de l'étudiant issu des réformes de 1968 : « *lycéens et collégiens se voient reconnaître par la loi du 10 juillet 1989 et par le décret du 18 février 1991 les droits obtenus par les étudiants en 1968 par la loi Edgar Faure, par une sorte de mouvement d'irradiation et d'imitation* »[285]. L'élève n'est plus considéré comme assujetti au système éducatif mais comme membre à part entière de ce système. La symbolique est à cet égard importante : la publication de la loi d'orientation sur l'éducation le 14 juillet 1989, couplée au discours politique sur l'émergence d'une citoyenneté lycéenne « *comprise comme la possibilité de prendre part à la vie de l'institution par l'usage*

279. art. 3-2 du décret n° 85-924.
280. art. 3-3 du décret n° 85-924.
281. art. 3-4 du décret n° 85-924 ; Circulaire n° 91-51 du 6 mars 1991 relative aux publications réalisées et diffusées par les élèves dans les lycées, *BOEN* n° 11, 24 mars 1991, p. 918.
282. Circulaire n° 91-51 du 6 mars 1991 relative aux publications réalisées et diffusées par les élèves dans les lycées, *BOEN* n° 11, 24 mars 1991, p. 918.
283. La circulaire ajoute à ce propos qu'« *il serait toutefois dangereux de laisser croire aux lycéens que leur capacité d'action en ce domaine ne connaît pas de limites et qu'ils ne risquent pas de voir mettre en cause leur responsabilité. Il faut souligner au contraire que les conditions d'exercice de ce droit de publication sont très précisément réglementées et qu'a été corrélativement mis en place tout un éventail de sanctions civiles et pénales à la mesure de la liberté d'expression reconnue par la loi* » (Circulaire n° 91-51 *préc.*).
284. Les projets actuels de rénovation du lycée poursuivent les mêmes objectifs : « *La vie lycéenne n'est plus considérée comme un secteur à part mais fait partie intégrante de la vie de l'établissement. – Une nouvelle instance, le Conseil de la Vie Lycéenne, est créée, dont l'articulation avec les instances déjà existantes sera assurée grâce à une remise à plat de ces dernières. – Des élections sont organisées au mois d'octobre à l'occasion d'une journée citoyenne. – Le rôle et la place des lycéens dans l'institution sont accrus. – Une attention particulière sera apportée à l'architecture des lycées pour en faire de véritables lieux de vie pour les enseignants comme pour les lycéens. – Une charte des droits et devoirs des lycéens sera établie. – Un programme impliquant tous les acteurs de l'éducation contre la violence se développera. – La vie de l'établissement – Le statut de chef d'établissement sera rénové ; le rôle des parents sera pleinement reconnu. – Un enseignement d'éducation civique, juridique et sociale sera mis en place à tous les niveaux et fera l'objet d'une évaluation au baccalauréat* » (« La vie lycéenne et l'apprentissage de la citoyenneté », in « Les principes qui doivent régir l'enseignement au lycée », *XXIe siècle - Le magazine du ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie*, n° 4, avril 1999).
285. DURAND-PRINBORGNE (C.), « Les droits et obligations des élèves du second degré », *loc. cit.*, p. 367.

de différents droits calqués sur les droits civiques et politiques »[286], en est un bon exemple. La citoyenneté ainsi reconnue entre parfaitement dans le cadre du renouvellement de la notion de citoyenneté évoquée plus haut : à la fois statut juridique à part entière, comprenant des droits de participation à proprement parler et un statut protecteur, elle est aussi propédeutique de la citoyenneté politique, à l'éclosion de laquelle elle est appelée à contribuer[287].

Mais cet objectif soulève un certain nombre d'interrogations. La première limite tient à ce que les frontières entre les différentes composantes de la communauté éducatives ne sont pas étanches : les élèves sont forcément soumis aux pressions, même indirectes, des enseignants et à celles, évidentes, des parents ; cette subordination se traduit juridiquement par le fait que les responsabilités des associations d'élèves sont assurées par des adultes[288]. La volonté de reconnaître des droits de participation à la décision pour les élèves et les parents d'élèves est en outre effectuée exactement en même temps que la déconcentration des pouvoirs au sein de l'éducation nationale, qui aboutit au renforcement des prérogatives du chef d'établissement[289].

La difficulté principale tient cependant à la contradiction qui se trouve au centre de la notion de citoyenneté scolaire. L'école publique a en effet été fondée sur «*la mise entre parenthèses de l'autorité parentale dans l'enceinte pédagogique, [qui] correspond à une entreprise scolaire de "déparcularisation"* »[290] ; il s'agit donc, suivant en cela le principe de laï cité qui régit le service public de l'enseignement, de limiter les interférences entre les convictions privées et le fonctionnement de l'établissement ; en tant qu'elle permet l'émergence de la citoyenneté des élèves, l'école ne peut se permettre de laisser entrer en son sein l'expression de particularismes politiques ou religieux. Or l'évolution de la notion juridique de laï cité, consacrée en 1989 par l'avis du Conseil d'État[291] confirme, si on la combine avec la reconnaissance de la liberté d'expression des élèves, la transformation de la notion de citoyenneté.

La loi de 1989 et le décret de 1991 consacrent la liberté d'expression des élèves en rappelant cependant que cette liberté «*ne saurait autoriser les actes de prosélytisme ou de propagande, ni porter atteinte à la dignité, à la liberté et aux droits des autres membres de la*

286. DOARÉ (R.), « L'usager du service public de l'enseignement supérieur à la recherche de son statut », in MERLE (P.), VATIN (F.), (dir.), *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, *op. cit.* , p. 124.
287. *Cf.* en ce sens les positions syndicales exprimées par la FSU : « *L'acquisition de la citoyenneté est au cœur des pratiques de savoir. Les pratiques pédagogiques et l'institution scolaire doivent intégrer ce souci en permanence. Un bon fonctionnement des instances représentatives, l'extension et la reconnaissance de droits démocratiques aux élèves et l'exercice pratique de la démocratie par la définition des règles communes de l'établissement et leur représentation effective, leur donnant droit à critiques et propositions sont déterminantes* » « Débattre pour transformer. Les mandats du congrès de la FSU », *Pour*, n. 43, janvier 1998, p. 22.
288. LE GUIDEC (R.), « Citoyenneté et majorité », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 101.
289. *Cf.* le rapport de la FSU, préc. : « *Des droits nouveaux visant à développer la démocratie et la participation aux décisions, ainsi que les moyens de les exercer, doivent être garantis […]. Les aspirations dans ce domaine se heurtent aujourd'hui aux tentatives de renforcer les pouvoirs hiérarchiques, notamment ceux des chefs d'établissement* » (*loc. cit*., p. 33).
290. DE QUEIROZ (J.-M.) « École, laï cité, citoyenneté », in MERLE (P.), VATIN (F.), (dir.), *La citoyenneté aujourd'hui, op. cit*., p. 116.
291. CE, 27 novembre 1989, Avis n° 346 893, *GACE* n° 33.

communauté éducative ou compromettre leur santé ou leur sécurité »[292]. Dans le cadre du droit de réunion qui en constitue le prolongement, le Conseil d'État a d'ailleurs assoupli sa jurisprudence *Rudent*[293], adoptant une conception conciliante de la notion de propagande[294]. La neutralité scolaire, consubstantielle à la notion classique de citoyenneté, tolère donc par ce biais un certain nombre d'atténuations.

Au-delà, l'évolution de la laï cité, désormais conçue comme prolongement du principe de neutralité[295], montre les implications de la participation des élèves au système éducatif[296] sur la conciliation entre citoyenneté nationale et citoyenneté administrative. L'avis du Conseil d'État[297] et la « circulaire Jospin »[298], à la fin de l'année 1989, consacrent la fin de la « *laï cité cléricale* »[299] et affirment la jonction de la laï cité et de la liberté de religion ; ils permettent l'émergence d'une laï cité « *désarticulée* » par la tolérance[300], dépouillée de la force juridique autonome que lui confère pourtant son inscription dans la Constitution, rabaissée au rang de simple *valeur*, source à la fois de la neutralité et de la tolérance[301]. Le Conseil d'État considère que « *la liberté ainsi reconnue [la liberté de conscience découlant du principe de laï cité] aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité* », les juridictions administratives vérifiant ensuite concrètement le respect de ces limites[302]. De la sorte, la liberté d'expression reconnue aux élèves par la loi de 1989 – puis le décret de 1991 – s'étend à la liberté de manifester sa

---

292. La liberté d'expression, poursuit le rapport, « *ne saurait permettre des expressions publiques ou des actions à caractère discriminatoire se fondant notamment sur le sexe, la religion, l'origine ethnique* » (Rapport au premier ministre sur le décret n° 91-173 du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré, *JO* du 19 février 1991, p. 2490).
293. CE, 8 novembre 1995, *Ministre de l'Éducation nationale c. Rudent*, *RFDA* 1986, p. 630, concl. M. Laroque.
294. « *Considérant que le thème retenu concernait un débat d'ordre civique et social ; que ni la proximité d'une consultation électorale, ni la notoriété de l'engagement politique du principal invité n'étaient de nature à retirer ce caractère à la réunion faisant l'objet de l'autorisation contestée ; qu'ainsi en accordant cette autorisation le proviseur du lycée Paul-Valéry n'a pas porté atteinte au principe de neutralité auquel doivent se conformer les établissements scolaires* » (à propos d'une réunion de SOS-racisme sur le thème « Egalités ; code de la nationalité ») (CE, 6 novembre 1991, *Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c/ Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, *R.* p. 377). M. Rudent était demandeur en première instance dans cette affaire.
295. Sur le principe de neutralité, *Cf.* KOUBI (G.), « Le principe de neutralité des services publics, un principe corollaire à la modernisation de l'État ? », *RA* 1992, p. 490 et *RA* 1993, p. 9 ; KONDYLIS (V.), *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ 1994, coll. Bibliothèque de droit public, 560 p.
296. Sur l'évolution de la notion juridique de laï cité, Cf., parmi une littérature très abondante, RIVERO (J.), « Laï cité scolaire et signes d'appartenance religieuse », *RFDA* 1990, p. 1 ; MADIOT (Y.), « Le juge et la laï cité », *Pouvoirs*, n. 75, 1995, p. 73-84 ; WIENER (C.), « Les foulards noirs et la République », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 761-775.
297. CE, 27 novembre 1989, Avis n° 346 893, *préc*.
298. Circulaire du 12 décembre 1989, *JO* du 15 décembre 1989, p. 15577.
299. MALAURIE (P.), « La fin de la laï cité », *LPA* 3 octobre 1997, n. 119, p. 10.
300. KOUBI (G.), « La laï cité sans la tolérance », *RRJ* 1994, p. 715.
301. Alors qu'elle est l'un des éléments constitutifs de la « forme républicaine de gouvernement » : KOUBI (G.), « La laï cité dans le texte de la Constitution », *RDP* 1997, p. 1316.
302. TA de Paris, 2 juillet 1991, *Epoux Kherouaa*, *JCP* 1992, n. 21837, note C. Bertrand ; CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa, R.*, p. 389, *RFDA* 1993, p. 112, concl. Denis Kessler ; CE, 14 mars 1994, *Mlles Neslinur et Zehranur Yilmaz, RFDA* 1994, p. 630, *RDP* 1995, p. 227, n. Arnaud de Lajarte ; CE, 10 mars 1995, *Aoukili*, *AJDA* 1995, p. 332, concl. Aguila (Y.) ; CE, 10 juillet 1995, *Ministre de l'Education nationale c/ Dlle Saglamer*, *AJDA* 1995, p. 644, concl. contr. Schwartz.

religion au sein de l'école, y compris de façon ostentatoire, sans pour autant que le discours sur l'école comme lieu de *manifestation* de la citoyenneté soit remis en cause.

L'évolution devient par la suite plus évidente encore. Tentant de faire primer la laï cité sur la tolérance, la « circulaire Bayrou » de septembre 1994 se fonde sur « *l'idéal laï que et national [qui] est la substance même de l'école de la République et le fondement du devoir d'éducation civique* » pour refuser « *d'accepter à l'école la présence de signes si ostentatoires que leur signification est précisément de séparer certains élèves des règles de vie commune de l'école* », ajoutant que « *ces signes sont, en eux-mêmes, des éléments de prosélytisme* »[303]. On sait que la circulaire a été jugée dépourvue de caractère réglementaire et de ce fait considérée comme légale[304] ; la jurisprudence ultérieure du Conseil d'État l'a cependant directement désavouée : le juge indique explicitement que le foulard islamique – qui était seul en cause – ne peut être considéré comme un signe ostentatoire « *en lui-même* »[305], la laï cité devenant ainsi un mode de « *gestion des différences* »[306] et non plus un mode de protection des élèves, c'est-à-dire de formation du citoyen[307].

L'évolution jurisprudentielle intervenue à la fin de l'année 1996[308] poursuit à son terme la tendance qui se dessinait : le Conseil d'État ne se réfère plus, dans ses décisions, au respect du principe de laï cité mais à celui de *l'ordre public.* On passe ainsi de la laï cité, conséquence de la neutralité et par suite de l'égalité, principe autonome du service public, à l'exercice de pouvoirs de police. Comme le note le professeur Bernard Seiller, « *le contentieux du foulard*

303. Circulaire du 20 septembre 1994, *BOEN* du 29 septembre 1994. Le raisonnement du ministre mérite d'être cité dans son intégralité, tant il est éclairant sur la jonction existant entre école, laï cité et citoyenneté, jonction précisément mise à mal ensuite par la jurisprudence du Conseil d'État : « *En France, le projet national et le projet républicain sont confondus autour d'une certaine idée de la citoyenneté. Cette idée française de la nation et de la République est, par nature, respectueuse de toutes les convictions, en particulier des convictions religieuses, politiques et des traditions culturelles. Mais* elle exclut l'éclatement de la nation en communautés séparées, indifférentes les unes aux autres, ne considérant que leurs propres règles et leurs propres lois, engagées dans une simple coexistence. *La nation n'est pas seulement un ensemble de citoyens détenteurs de droits individuels. Elle est une communauté de destin. Cet idéal se construit d'abord à l'école. L'école est, par excellence, le lieu d'éducation et d'intégration où tous les enfants et tous les jeunes se retrouvent, apprennent à vivre ensemble et à se respecter. La présence, dans cette école, de signe et de comportement qui montreraient qu'ils ne pourraient pas se conformer aux mêmes obligations, ni recevoir les mêmes cours et suivre les mêmes programmes, serait une négation de cette mission. A la porte de l'école doivent s'arrêter toutes les discriminations, qu'elles soient de sexe, de culture ou de religion.*
Cet idéal laï que et national est la substance même de l'école de la République et le fondement du devoir d'éducation civique qui est le sien.
C'est pourquoi il n'est pas possible d'accepter à l'école la présence de signes si ostentatoire que leur signification est précisément de séparer certains élèves des règles de vie commune de l'école. Ces signes sont, en eux-mêmes, des éléments de prosélytisme*, à plus forte raison lorsqu'ils s'accompagnent de remise en cause de certains cours ou de certaines disciplines, qu'ils mettent en jeu la sécurité des élèves ou qu'ils entraînent des perturbations dans la vie en commun de l'établissement* ».

304. CE, 10 juillet 1995, *Association « Un Sysiphe »*, *AJDA* 1995, p. 644, concl. R. Schwartz ; CE, 27 novembre 1996, *Époux Tlaouziti*, *RFDA* 1997, p. 151, n. DURAND-PRINBORGNE *préc*.

305. CE, Sect., 20 mai 1996, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ M. Ali*, *AJDA*, 1996, n. 9, p. 709-711, n. G. Koubi ; CE , 26 juillet 1996, *Université de Lille-II.*

306. LOCHAK (D.), « Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », in FENET (A.), *Soulier* (G.), dir., *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan 1989, p. 111.

307. CHARVIN (N.), « Laï cité scolaire et protection des élèves », *RA* 1997, n. 295, p. 10-20.

308. CE, 27 novembre 1996, *Ligue islamique du Nord* (et 19 autres arrêts), *Cf.* Durand-Prinborgne (C.), « Le port de signes extérieurs de convictions religieuses à l'école : une jurisprudence affirmée…, une jurisprudence contestée», *RFDA* 1997, p. 151-172 ; CE, 2 avril 1997, *Min. de l'Educ. nat. c/ Epoux Mehila*, *DA* 1997, n. 240, n. R. S.

islamique est désormais un contentieux "laï cisé", un contentieux "normalisé" »[309] : le principe est la liberté d'expression, qui ne trouve d'obstacles que dans les entraves au fonctionnement du système éducatif qu'elle pourrait être susceptible d'apporter[310]. *A contrario*, cette absence de la laï cité dans les décisions jurisprudentielles récentes montre que les particularismes – religieux en particulier – de l'usager *co-producteur du service* qu'est l'élève ne sont pas jugés contraires à la neutralité qui fonde l'école en tant que formation à la citoyenneté. Cette interprétation se trouve confortée par la différence de traitement existant désormais entre usagers et agents du service de l'enseignement au regard du principe de neutralité : les élèves bénéficient de la liberté d'expression[311], qui ne trouve ses limites que dans l'ordre public à la garantie duquel son exercice ne peut porter atteinte ; les agents, comme l'a nettement rappelé le Conseil d'État en 2000, ne peuvent disposer « *du droit de manifester leurs croyances religieuses* »[312]. Les uns et les autres font pourtant partie de la même « *communauté éducative* », réputée contribuer à la formation de l'élève à la citoyenneté. Le fait que les deux discours – l'école comme propédeutique de la citoyenneté *et* le respect des différences religieuses en son sein – coexistent montre bien que citoyenneté et appartenance particulière ne peuvent plus être considérées comme exclusives l'une de l'autre.

SECTION 2 : LES LIMITES DE LA PARTICIPATION

Le retour en force de la référence à la participation des administrés dans le cadre de la modernisation administrative, plus de trente ans après le développement du discours politique de la participation et cinquante ans après l'irruption de la cogestion, amène à s'interroger sur les différences et les similitudes existant entre les modes anciens de participation et ses formes renouvelées. À la fin des années soixante-dix, les jugements portés sur la participation étaient assez sévères : ayant pour effet la construction d'un « *usager-alibi* », victime des « *tentatives de récupération* »[313] de l'administration, la participation est alors vue surtout comme la manifestation d'une « *idéologie* », dont la fonction est d'être « *un nouveau système de légitimation de l'action administrative* », ainsi qu'un moyen de « *désamorcer par avance les conflits* »[314]. Il s'agit donc de savoir dans quelle mesure ces jugements sont transposables

309. SEILLER (B.), « Sécurité, tranquillité, continuité, assiduité : les limites contentieuses du port de signes religieux à l'école », *JCP* 1997-II-22808.
310. On retrouve ainsi la jurisprudence classique relative aux autorisations d'absences susceptible de porter atteinte, si elles étaient systématiquement accordées, à l'obligation d'assiduité, et donc à l'ordre public scolaire. *Cf.* CE, 14 avril 1995, *Consistoire central des israélites de France* et *Koen*, concl. AGUILA (Y.).
311. « *A la limite* », écrit Christian Barbier de façon un peu provocante, « *le service devrait fournir le signe distinctif pour répondre à l'aspiration privée de l'élève* » (BARBIER (C.), « L'usager est-il devenu le client du service public ? », *JCP* 1995, I, 3816, n. 77.
312. CE, 3 mai 2000, *Mlle Marteaux* (Avis contentieux), *JO* 23 juin 2000, p. 9471, *D.* 2000, p. 747, n. G. KOUBI ; *La gazette des communes*, 12 juin 2000, p. 68, concl. Schwartz. *Cf.* également JEAN-PIERRE (D.), « Les religions du fonctionnaire et la République », *AJFP* juillet-août 2001, p. 41-44.
313. SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, *op. cit.*, p. 65 et 70.
314. CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. IIAP*, n° 37, janvier-mars 1976, p. 112.

aux formes actuelles de participation en France et s'il faut en conclure à l'impossibilité de considérer la participation sous l'angle des droits politiques : en d'autres termes, le fait que les administrés aient la possibilité de participer à l'administration justifie-t-il vraiment qu'ils puissent être qualifiés de citoyens ? La réponse à une telle interrogation ne peut être donnée de façon tranchée, tant la participation est un « *pavillon susceptible de recouvrir toutes sortes de marchandises : du slogan électoral à peu près dépourvu de contenu concret à des formes assez précises et poussées d'intégration des citoyens aux processus de décision, en passant par les rites relativement formels de l'administration consultative* »[315]. Surtout, il est extrêmement difficile de déterminer quelles sont les fonctions exactes de la participation et plus encore quelles sont celles de ces fonctions qui justifieraient le passage du statut d'administré à celui de citoyen. S'il s'avère donc délicat de déterminer la fonction que l'administration impartit à la participation *(§ 1)*, la question est tout aussi difficile si l'on considère les administrés eux-mêmes, puisque dans la quasi-totalité des cas, ils ne peuvent participer directement à l'action administrative mais seulement au travers des représentants que sont les associations *(§ 2)*.

§ 1. Les fonctions de la participation

La principale difficulté que l'on rencontre lorsque l'on aborde la question de la participation des administrés est le décalage très important existant entre le discours politico-administratif et ses implications juridiques. Si le but affirmé de la participation est en effet de placer l'administré au centre du fonctionnement de l'administration, la faiblesse de ses conséquences sur le statut juridique des actes pris en son application amène à s'interroger sur sa fonction réelle et son effectivité.

A. Questions théoriques et fonctions pratiques

La nouveauté principale qu'apporte la participation des administrés est de placer l'administration sous leur regard. Mais « *la mise en place, par l'Administration, de procédures destinées à permettre de faire participer les citoyens à la vie administrative, même lorsqu'elle est assurée sans arrière-pensées, ne vise pas nécessairement à assurer, en soi, cette participation* »[316] : la participation n'est pas forcément un *objectif*, ni même le *moyen* de faire entrer les citoyens dans l'administration ; elle peut être aussi un outil permettant de renforcer la cohérence du système administratif, que cette fonction soit ou non assumée, voire simplement perçue. Quelle que soit la réponse à ces questions, il est indéniable que la participation est étroitement liée à la légitimité de l'action administrative, tout en entraînant des conséquences sur son efficacité.

315. WIENER (C.), HAMON (F.), « La participation et les activités sociales et culturelles, *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*., p. 330.
316. PONTIER (J.-M.), « France », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, *op. cit.,* p. 120.

1. Participation et légitimité administrative

Renversant le fondement traditionnel de la légitimité[317] de l'administration, la participation renouvellerait pour ses promoteurs tout à la fois le fonctionnement de l'administration et le principe même de la démocratie représentative ; la légitimité que l'administration tient classiquement de sa soumission au pouvoir politique serait concurrencée par celle que lui procure le service des administrés. Il est possible de se demander si les mécanismes de participation, « *loin de servir à la libération de l'administré, contribuent au renforcement de ce pouvoir administratif qui, en attendant de conquérir sa propre légitimité, a besoin d'une légitimation que le pouvoir politique ne lui garantit plus, faute d'en avoir l'autorité ou le crédit* »[318]. La question de la conséquence de la participation sur la légitimation de l'action administrative touche donc à la structure même de l'appareil administratif ; elle entraîne aussi des conséquences sur la détermination de l'intérêt général que cet appareil est censé garantir.

a. Participation et structuration de l'administration

Si l'on se réfère aux discussions qui ont présidé à la reconnaissance légale des consultations locales, l'un des arguments retenus à l'encontre de leur caractère décisionnel est qu'elles porteraient atteinte au fondement de l'organisation administrative, c'est-à-dire à la soumission au pouvoir politique. La participation des administrés serait ainsi en quelque sorte une remise en cause de la démocratie représentative qui se trouve au fondement de la structure de l'État.

Avant d'examiner la pertinence d'une telle remarque et ses implications sur la citoyenneté, il est nécessaire de revenir sur la définition de la participation. La définition proposée par René Capitant, très souvent reprise ensuite, peut servir de point de départ : « *Participer, c'est prendre part. Ce n'est pas être partie, ni faire partie. Prendre est acte. Prendre part, c'est donc prendre sa part d'action et, notamment dans le monde du droit et de la politique, prendre sa part à un acte juridique ou à une décision politique. Quant à une part, c'est une fraction ; fraction d'un tout plus large que l'on ne possède pas en entier, mais que l'on partage avec d'autres. Cela suppose donc un tout collectif que l'on partage entre plusieurs individus ; cela implique une collectivité* »[319]. On peut dégager trois éléments principaux de cette définition : la participation est du registre de l'action, non de la jouissance passive de droits ; la participation consiste à exercer une partie d'une action commune[320] ; pour participer, il faut appartenir à une collectivité. Si l'on transpose ces éléments à la

317. On reviendra plus loin sur les notions de légitimité et de légitimation. *Cf. infra*, p. 363.
318. BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *loc. cit.*, p. 66.
319. CAPITANT (R.), *Démocratie et participation politique*, Paris 1970, Bordas, coll. Études politiques n° 266, p. 31.
320. Jean Rivero précise cette idée en ces termes : « *La participation suppose des partenaires. Participer, c'est prendre part. Et prendre part, c'est nécessairement partager. Si je détiens une part, c'est qu'il y a d'autres parts, détenues par d'autres. La participation des citoyens à l'exercice du pouvoir sous-entend un partage de celui-ci* » (RIVERO (J.), « Introduction », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit.*, p. 9).

participation administrative, il faut donc, pour être en présence d'une véritable participation, que les administrés aient d'abord la capacité de participer activement à l'action de l'administration – ce qui exclut la simple faculté d'exprimer une opposition sans conséquence sur la décision ou l'action administrative. Il faut ensuite que le pouvoir administratif soit partagé, c'est-à-dire que l'administration concède aux administrés une partie de son pouvoir mais aussi qu'elle conserve une part de ses prérogatives[321]. Il faut enfin que ceux qui participent fassent partie de la collectivité au sein de laquelle est prise la décision ; ce dernier aspect est d'ailleurs réversible : la participation des administrés peut manifester leur appartenance à la collectivité.

L'innovation apportée par la participation tient donc principalement à la possibilité d'un partage du pouvoir administratif au sein d'une communauté de décision. Les administrés sont intégrés dans l'appareil administratif, c'est-à-dire dans l'administration comme *institution*, ce qui n'est au fond que la consécration d'une vision institutionnelle de l'administration, au sens d'Hauriou : l'administré peut participer à l'administration parce qu'il collabore à la même institution que les agents des services publics[322]. Ce constat appelle un certain nombre d'explications : la participation des administrés n'est pas le fait de l'administration en général mais se réalise au sein d'unités administratives concrètes, sous les formes les plus diverses ; elle suppose que les unités en question jouissent d'un pouvoir de décision autonome, pour qu'elles puissent le partager, dans une certaine mesure, avec les administrés. On touche là à la première atteinte aux principes traditionnels d'organisation administrative : alors que l'administration a été construite en tant que simple outil d'exécution des lois, la participation suppose l'autonomie du pouvoir décisionnel administratif, autonomie qu'elle vient par ailleurs renforcer. Ainsi, alors que « *l'administration vit encore sur une image obsolète de la séparation des pouvoirs, qui la réduit à un pur instrument* », la participation, permet de montrer que « *l'administration mène une politique de relation avec la société civile* »[323] qui lui confère un pouvoir décisionnel qu'elle partage avec les citoyens. La deuxième ligne de fracture réside en effet dans ce partage de la décision avec les administrés : en conférant à ces derniers ne serait-ce qu'un droit de regard sur le processus décisionnel administratif, conformément à un nouveau «*modèle de "l'Etat-écoute"* »[324], c'est une nouvelle source de légitimité qui s'ouvre pour l'appareil administratif, fondé non plus sur la soumission au pouvoir politique, ni même sur la compétence et l'apolitisme des fonctionnaires[325] mais sur la satisfaction de ceux auxquels le service doit être rendu[326] ; les fonctionnaires doivent donc être au service des citoyens, non plus au service des élus[327].

---

321. Ce qui exclut de la participation des formes telles que la gestion privée du service public, que l'on trouvait pourtant parfois citée dans les formes de participation des usagers.
322. Cette idée sous-tend l'intégralité de la thèse du neveu de Georges Renard, Bernard Gény (GÉNY (B.) , *La collaboration des particuliers avec l'Administration, op. cit*., spéc. p. 5-10).
323. GAUCHET (M.), « La métamorphose actuelle des pouvoirs », *Pouvoirs locaux*, n. 27, 4e trim. 1995, p. 24.
324. PADIOLEAU (J.-G.), *Penser l'action publique... Le design institutionnel*, DRAST, août 1994, p. 28.
325. CHEVALLIER (J.), « Un nouveau sens de l'État et du service public », *in* DE BAECQUE (F.), QUERMONNE (J.-L.) dir., *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris 1982, FNSP, 2e éd., p. 169.
326. *op. cit*., p. 188.
327. Discours que l'on trouve très fréquemment désormais sous la plume de syndicalistes : « *Les fonctionnaires territoriaux [...] sauront démontrer qu'être au service du public, comme le confère leur statut – et non au*

Cette perspective nouvelle est suivie d'un certain nombre de corollaires.

Une telle présentation de l'administration amène tout d'abord à remettre en cause le mythe de son caractère apolitique : la légitimité qui lui vient directement du contact qu'elle entretient avec les citoyens et de la participation de ces derniers à ses activités lui confère une fonction de représentation politique, à un titre différent mais comparable à celui des représentants élus. De même que la représentation politique, la représentation administrative remplit dans ce cadre un rôle de socialisation des demandes individuelles ou collectives, permettant ensuite un arbitrage par lequel l'administration accomplit précisément cette fonction politique. En prenant ainsi en compte le déplacement effectif de la prise de décision vers l'administration, elle-même éclatée et dont les ramifications recouvrent l'ensemble des activités sociales, et en associant les citoyens à l'activité administrative pour renforcer la légitimité des pouvoirs ainsi éclatés, la notion de participation «*illustre bien le caractère objectivement "totalitaire" de l'idéologie politique libérale qui, partant d'une conception philosophique individualiste, finit par sacraliser le phénomène du pouvoir et y associer étroitement les individus* »[328] : l'idée de *citoyenneté quotidienne* qui s'exercerait à la fois, périodiquement, par le vote et, tous les jours, par la participation des administrés au fonctionnement de l'administration, revient à accepter la dissolution de toute frontière entre sphères privée et publique et à *absolutiser* l'idée de pouvoir[329].

La conséquence plus large de cette dimension politique reconnue à l'activité administrative réside ensuite dans la remise en cause de la démocratie représentative. La participation peut ainsi apparaître « *comme le facteur discret, mais efficace, d'une révolution silencieuse par l'absorption du pouvoir de décision qu'elle réalise ou qu'elle est de nature à réaliser au détriment des autorités reconnues comme titulaires du pouvoir de décision par la logique des fondements du régime politique* »[330]. Le fait que les usagers soient appelés à participer au service apparaît comme un correctif à la représentation politique, les administrés étant amenés à reprendre d'un côté ce qu'ils ont délégué de l'autre par la voie élective.

La participation permet, enfin – et peut-être surtout –, de modifier les rapports internes à l'administration. Elle peut d'abord servir à favoriser l'émergence d'une nouvelle structure administrative ou à renforcer son ancrage. C'est ainsi que la participation des administrés au niveau local constitue parfois une ressource politique de gouvernance locale[331] face à la diminution des pouvoirs des maires en raison de la montée en puissance de l'intercommunalité[332] : elle permet de redonner une cohérence à une structure administrative contestée par l'émergence ou le développement d'ensembles administratifs concurrents. Elle

---

service des élus –, ce n'est pas un vain mot » (FEUNTEUN (J.-F.), « Amis ou ennemis de la démocratie participative ? », *Territoires*, n° 416, mars 2001, p. 35).

328. CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. IIAP,* n° 37, janvier-mars 1976, p. 110.
329. Cette remarque est sans doute applicable à la participation. Elle doit être tempérée lorsqu'elle s'applique à la concertation, dont le fondement est autant la participation que la *contestation* du pouvoir administratif. *Cf. infra*, p. 360.
330. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit*., p. 285.
331. *Cf.* DION (S.), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 1984, n. 2, p. 121-140.
332. PAOLETTI (M.), « Renouvellement de l'élu médiateur », *Projet*, printemps 2001, n° 265, p. 89-97.

peut, ensuite, être utilisée comme moyen d'accroître l'autonomie de structures administratives à l'égard des autorités de tutelle. C'est ainsi que la consubstantialité du lien entre participation et autonomie a pu être mise en évidence à propos des établissements publics d'enseignement supérieur[333] : à ce titre, la participation apparaît comme un moyen autant d'intégrer les administrés au fonctionnement de l'administration que d'améliorer le fonctionnement interne de cette dernière[334].

b. Participation, intérêt général et qualité des participants

On a dit plus haut que la participation manifeste l'intégration des administrés dans l'institution administrative. Une telle approche, qui entraîne des conséquences directes sur la conception même de l'intérêt général dont l'administration est la garante, doit cependant être tempérée.

La conception traditionnelle de l'administration lui confère la mission de définir l'intérêt général, du fait de l'indépendance dont sont censés être parés les fonctionnaires à l'égard des intérêts particuliers[335] : l'impartialité de l'administration lui permet de « *faire prévaloir l'intérêt public sur les intérêts particuliers* »[336]. Or l'idéologie de la participation tendant à se substituer à celle de l'intérêt général, la conception de ce dernier s'en trouve modifiée. Du fait de l'intégration du point de vue des administrés dans l'organisation administrative, il n'est plus possible, « *sous peine d'inefficacité de perte de crédibilité ou même de légitimité, [d']imposer* ex cathedra *sa volonté aux administrés* »[337]. De transcendant, l'intérêt général devient ainsi immanent : si sa détermination appartient encore pour partie à l'administration, celle-ci ne peut le définir qu'à partir de la prise en compte des différents intérêts particuliers auxquels la participation ôte l'illégitimité dont ils étaient affectés : « *L'idée simpliste d'un intérêt général au-dessus des intérêts particuliers et confondu avec l'intérêt national, dont les agents de l'Etat-Nation seraient les porteurs légitimes du seul fait de leur position, sera de plus en plus contestée. L'intérêt général, ou l'intérêt public, ou, mieux, le bien commun ne peuvent résulter que du débat démocratique entre les différents acteurs et entre les différents niveaux territoriaux conclu par un arbitrage politique, ou par la recherche d'un compromis, ou même si possible, d'un consensus* »[338]. La représentation des administrés et leur participation manifeste la consécration de l'abandon d'une conception « *jupitérienne* » de

333. DE LAUBADÈRE (A.), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur », *AJDA* 1968, p. 611.
334. On ne peut que rapprocher cette vocation particulière de la participation de ce qui a été dit plus haut à propos de son rapport avec la notion d'institution : s'il y a exigence de participation, c'est dans le but d'accroître l'autonomie de l'administration où la elle est réalisée. En même temps que le fonctionnement de cette entité se démocratise, elle *s'institutionnalise* également, c'est-à-dire qu'elle acquiert une autonomie par rapport aux autres entités administratives. La participation est donc peut-être une revendication des administrés : elle doit également être considérée comme un enjeu dans le cadre du polycentrisme administratif, comme une ressource utilisée dans les rapports non plus entre administration et administrés, mais purement internes à la première.
335. Cf. CHEVALLIER (J.), « L'intérêt général dans l'administration française », *RISA* 1975, vol. IV, p. 325 ; RANGEON (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica 1986, 246 p.
336. BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *loc. cit.* p. 55.
337. BELLOUBET-FRIER (N.), « Conclusion », in *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 222.
338. MARTINAND (C.), « Le service public en France et en Europe. Un double effort de reconstruction indispensable », *Revue des affaires européennes*, n. 2, juillet 1994, p. 82.

l'intérêt général[339] ; une telle modification de perspective est d'ailleurs désormais totalement intégrée dans le discours[340] et la déontologie[341] des fonctionnaires.

Cette modification de la conception de l'intérêt général se déroule parallèlement à la remise en question implicite du caractère représentatif des institutions ; elle comporte également un risque principal pour l'action administrative, celui du *clientélisme.* À partir du moment en effet où l'intérêt général est peu ou prou conçu sur le mode de la négociation et non plus de l'affirmation, la transformation de l'intérêt général en « *droit négocié ou règles d'ajustement mutuel* »[342] entraîne forcément un risque que cette négociation avec des intérêts placés sur un pied d'égalité avec l'administration – ce qui constitue le cœur du discours sur la participation – aboutisse à des rapports de connivence entre intérêts peu compatibles avec le principe d'indépendance de l'administration, par ailleurs réaffirmé sous la forme de la neutralité de la fonction publique[343] et des services publics[344]. Le risque est donc de voir émerger une « *corporatisation de l'action publique* »[345], dans la mesure où l'on ne se situe plus dans un rapport, contestable mais classique, entre l'administration et les groupes d'intérêts mais entre l'administration et les administrés, pris cette fois à titre individuel[346].

Cette crainte du clientélisme administratif comme conséquence de la participation est pour partie fondée. Elle doit cependant être tempérée, ne serait-ce, comme le souligne Christian Debouy, qu'au motif que, sauf exceptions, la participation des clients à la gestion des activités privées dont ils bénéficient n'est pas prévue[347]. Cette spécificité de la participation publique amène alors à s'interroger sur le titre auquel participent les administrés : leur participation est-elle bien la manifestation de l'acceptation par l'administration des *intérêts particuliers* des administrés, ou bien montre-t-elle que

---

339. « *L'administration intègre donc les courants socio-économiques et culturels qui conduisent à l'épanouissement d'une démocratie participative où les citoyens agissent eux-mêmes directement pour prendre en charge le bien commun* » (BELLOUBET-FRIER (N.), *loc. cit*., p. 224).
340. *Cf.* par ex. BARGAS (D.), « L'Administration peut-elle vraiment prendre en compte le point de vue de l'usager ? », in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration », Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 10 : « *Nous avons trop tendance, nous fonctionnaires d'Etat, et cela du haut en bas de la pyramide, à considérer que nous avons le monopole de l'intérêt général ; (...) il me semble que si l'on garde à l'Etat, et c'est nécessaire, son rôle d'arbitre en dernière instance, cela signifie implicitement qu'il est de son devoir de ne pas imposer a priori sa thèse, sa conception de l'intérêt général, mais de prendre en compte et de respecter les différents points de vue qui, dans une démocratie, représentent des intérêts et des conceptions légitimes* ».
341. *Cf.* par ex. CHAMBON (F.), *La déontologie administrative*, LGDJ 1996, coll. Systèmes, 174 p.
342. BELLOUBET-FRIER (N.), *loc. cit*., p. 225.
343. KONDYLIS (V.), *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, *op. cit*.
344. KOUBI (G.), « Le principe de neutralité des services publics, un principe corollaire à la modernisation de l'Etat ? », *loc. cit*.
345. BELLOUBET-FRIER (N.), *loc. cit*.
346. Mme Belloubet-Frier met en garde contre les conséquences de cette *négociation du droit* : « *Le transfert partiel du pouvoir de décision des autorités administratives vers les administrés - d'aucuns parlent abusivement des "utilisateurs clients" - qui feront prévaloir leurs choix volontaires ou négociés constitue certainement un complément de démocratie active, de démocratie directe. Toutefois cette évolution n'est pas sans danger et elle ne peut être envisagée que si des limites sont posées* » (loc. cit.). L'extension de ces « *attitudes "extranormatives"* » (C. Quin) est pourtant devenue une réalité (QUIN (C.), « Assujetti, client ou partenaire : que devient l'usager du service public ? », in WARIN (P.), dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997, coll. Recherches, p. 345).
347. « *Les clients ne participent pas à la gestion des activités privées dont ils sont les clients. Au contraire, s'agissant des services publics il n'est peut-être pas exagéré d'évoquer une idéologie de la participation, même si les réalisations concrètes ont été très inégales* » (DEBOUY (C.), « L'usager du service public : approche juridique », in HORELLOU-LAFARGE (C.), dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris-Montréal, 1996, L'Harmattan, p. 68).

l'administration prend en compte leur capacité à exprimer, en tant que citoyens, *les conséquences de l'intérêt général sur un point particulier de l'action administrative* ?

On a dit en effet plus haut que, par la participation, les administrés sont *intégrés* à l'institution administrative. Il faut cependant préciser le *sens* et le *titre* de cette intégration. Ainsi qu'on l'a expliqué au début de ce chapitre, on a exclu de la notion de participation la cogestion, au motif qu'elle constitue plus un mode de représentation des intérêts qu'une véritable association des administrés. De la même façon, l'implication des administrés dans l'élaboration des décisions qui les concernent individuellement, au titre de la procédure administrative non contentieuse, ne peut pas être considérée comme entrant dans le champ d'application de la participation telle qu'ici délimitée : les administrés participent certes à la décision, mais outre qu'ils sont dans la plupart des cas dans une situation d'opposition avec l'administration – c'est précisément cette opposition qui justifie leur présence –, le rapport qu'ils entretiennent alors avec elle est purement individuel[348]. S'il s'agit d'un moyen d'améliorer la prise en compte des administrés[349], en aucun cas ne se manifeste à cette occasion l'exercice de droits de citoyenneté. La participation ne peut être mise en relation avec la qualité de citoyen que si elle est effectuée à l'occasion de l'édiction d'actes administratifs à caractère général ; c'est dans ce cadre seulement que se manifeste la généralité de l'intérêt au titre duquel participent les administrés.

On voit donc ainsi se dessiner les contours d'une participation « citoyenne » : l'intégration des administrés par ce biais ne peut pas être assimilée à une représentation des intérêts, parce que l'intérêt qui est en cause au travers de la participation n'est pas un intérêt particulier mais *une conception particulière de l'intérêt général.* Il s'agit là d'un élément fondamental permettant de délimiter une ligne de partage entre les différents titres auxquels les administrés peuvent être appelés à participer. Lorsque les administrés sont appelés à participer à l'action de l'administration, y compris par la voie de représentants qui sont le plus souvent des représentants d'intérêts, ce n'est pas pour faire prévaloir leur intérêt particulier ; au contraire, exactement comme le citoyen est celui qui «*s'élève [au] désintéressement , [qui] dépasse ce qu'il semble être dans sa vie quotidienne pour atteindre une conception humaniste de lui-même* »[350], pour rechercher l'intérêt général par le dédoublement qui le caractérise, l'administré qui participe à l'action administrative n'est pas appelé à chercher à faire prévaloir son intérêt particulier[351] mais à participer à la détermination de l'intérêt général[352].

348. CASSESE (S.), « Les conditions de participation du citoyen à la vie administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit.*, p. 279.
349. DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, op. cit.,* p. 98 et s.
350. BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1ère éd., Paris 1952, LGDJ, p. 42, note 2.
351. Là se trouve d'ailleurs l'un des écueils principaux au *détournement* administratif de la participation – et, par suite, à sa mise en place – : les responsables finaux de la décision à prendre regrettent toujours ce que les sociologues appellent la « montée en généralité » des revendications des participants, alors que cette généralité est précisément l'attribut principal des usagers des agissant en tant que citoyens. La *fonction informative* de la participation s'en trouve forcément diminuée, mais au profit du renforcement de sa *fonction de socialisation.*
352. « *La justification du principe de participation se réfère donc au souci d'inclure dans la décision et dans l'action de l'administration des références à l'intérêt général que les citoyens peuvent faire valoir dans la*

Si un tempérament doit être apporté à l'idéologie de la participation, il ne se trouve donc pas tant dans ses conséquences sur la légitimité de l'action publique que dans les détournements dont elle peut être l'objet de la part de l'administration elle-même.

2. Participation et gestion publique

L'introduction et le renforcement de la participation des administrés dans l'administration ne permettent pas seulement de donner une source nouvelle à la légitimité de l'action administrative, elles s'avèrent aussi une «*condition essentielle du bon fonctionnement des services publics* »[353]. Cette remarque vient fortement tempérer les propos précédents : le renouvellement de la légitimité de l'administration, qui traduit l'irruption d'une citoyenneté active par la participation à l'administration, est aussi un moyen à la fois d'améliorer la gestion publique et de renforcer l'acceptabilité des décisions publiques.

La première fonction remplie à ce titre est purement utilitaire : il s'agit, pour l'administration, de mieux connaître les attentes des administrés, dans le souci d'améliorer la gestion de ses activités et leur rentabilité, aussi bien économique que sociale ; cette déviation de la participation a été dénoncée dès ses origines, notamment par Lucien Sfez : « *L'administré n'est pas intégré parce qu'il est bon de l'intégrer au nom d'une philosophie libérale personnaliste ou socialiste. Il est intégré car il faut l'intégrer pour que les calculs soient justes* »[354]. Si les administrés sont *appelés* à participer, c'est donc parce que l'administration a besoin d'eux pour répondre à une « *exigence technique* »[355]. Le « *prétendu droit à la participation* »[356] des administrés reviendrait en fait plutôt à une obligation qui leur serait imposée, ce que confirme par ailleurs le fait que l'administration ait les plus grandes difficultés pour rencontrer des interlocuteurs représentatifs, c'est-à-dire utiles pour les fonctions qu'elle leur impartit.

La seconde fonction impartie à la participation est d'améliorer l'acceptabilité des décisions publiques. Si cette fonction ne repose, on le verra, sur aucun fondement juridique, elle n'en est pas moins réelle : « *L'Administration, elle, peut se servir de la participation pour*

---

relation directe qu'ils ont avec l'administration, intérêt général qui ne remet pas en question celui qui est déjà exprimé dans la loi et dont il convient de procurer application ; pour cette raison, nous ne sommes pas en présence d'une démocratie politique alternative ou correctrice de celle qui s'exerce au cours de la formation de la loi. Il est particulièrement important de tenir compte de manière précise de la loi en sa phase d'application, de telle manière que sa réalité et ses exigences ne soient pas remplacées par de simples opinions personnelles des fonctionnaires » (GARCÍA DE ENTERRÍA (E.), « Principes et modalités de la participation à la vie administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit.*, p. 258). C'est là l'une des difficultés principales, sur lesquelles on reviendra plus loin (*infra*, § 2), de la participation par le biais des instances représentatives : la difficulté de mettre en place une participation directe des usagers oblige à conférer une certaine «légitimité » aux associations d'usagers, ce qui présente l'inconvénient à la fois de reconnaître – dans une certaine mesure – l'acceptabilité des intérêts *particuliers* que défendent ces associations (conformément à leur identité juridique), et de les ériger en instances représentatives pouvant venir concurrencer, particulièrement au niveau local, les instances représentatives désignées par voie élective. On voit de la sorte que, par un biais ou par un autre, la citoyenneté administrative est amenée à *concurrencer* la citoyenneté politique, et non seulement à la compléter.

353. BRAIBANT (G.), « Administration et participation », *RISA* 1978, vol. 44, n. 1-2, p. 165.
354. SFEZ (L.), *L'administration prospective*, Armand-Colin, 1970, p. 10.
355. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit.*, p. 273.
356. GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *Droit du service public*, Montchrestien 2000, coll. Domat Droit public, p. 505.

mieux faire accepter certaines de ses décisions, les couvrir du manteau de la légitimité : il lui sera possible de faire valoir que les citoyens, invités à présenter leur point de vue, ont acquiescé et sont d'accord avec l'opération réalisée »[357]. La participation apparaîtra alors soit comme un alibi à une décision prise par la seule administration – les administrés pouvant difficilement s'opposer à une décision à laquelle ils auront participé –, soit comme un test des éventuelles réactions des administrés si une telle décision était prise. Dans ce cas, il s'agit d'une « *sorte d'immunodépresseur, essentiellement destiné à accroître l'efficacité de l'appareil administratif en désarmant ou en désamorçant les réactions négatives* »[358].

S'il est impossible de nier ces finalités, il faut cependant relativiser partiellement leurs conséquences sur la perception de l'administré comme citoyen. Aussi bien la recherche d'une meilleure acceptabilité de la décision administrative que celle d'une correspondance accrue de la décision aux demandes des administrés traduisent bien la modification de la perspective de la relation administrative. On est en effet ici dans un tout autre cadre – sauf peut-être dans le domaine éducatif – que celui, déjà fixé dans les années trente et que consacrait la conception gaullienne, d'une participation des administrés vue comme un moyen « *d'éducation civique* »[359], c'est-à-dire de socialisation des administrés : la participation permettait certes déjà d'améliorer l'acceptation des décisions administratives, parce qu'elle visait à expliquer les raisons de décisions déjà prises, ou sur lesquelles les administrés ne pouvaient avoir en réalité aucune influence. Si cette influence reste toujours limitée, la perspective est totalement différente : il ne s'agit plus d'imposer une décision déjà prise mais de prendre en considération le fait désormais patent que l'administration ne peut plus adopter une décision sans prendre en considération la *concrétisation de l'intérêt général* qu'expriment les citoyens.

B. Le statut juridique ambigu de la participation

Les ambiguïtés des fonctions incombant à la participation se retrouvent avec plus d'acuité encore si l'on examine ses conséquences juridiques. Alors qu'on affirme qu'il s'agit de faire participer les administrés à la vie de l'administration, les implications de cette participation demeurent très faibles, en ce qui concerne tant la nature juridique des actes pris en son application que la responsabilité qui en découle.

1. Les conséquences de la participation sur la nature juridique des actes administratifs

La participation des administrés à l'élaboration des actes administratifs est un sujet qui a été très souvent étudié[360], donnant lieu à des discussions sur l'influence de cette participation

357. PONTIER (J.-M.), « France », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, *op. cit*. p. 120.
358. BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *loc. cit*., p. 66. Ceci va d'ailleurs de pair avec la sélection des représentants que l'administration souhaite avoir pour interlocuteurs.
359. *Cf.* par ex. MILHAUD (J.), *Le rôle éducatif de l'administration*, Éd. Hommes et techniques, 1951, p. 43-44.
360. *Cf.* tout spécialement ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 79 ; WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit.* ; MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte-mixte en droit public français*, Paris 1971, LGDJ, Bibliothèque de droit public, t. 103 ; FERRARI (P.), « Essai sur la notion de coauteur d'un acte unilatéral en droit administratif français », in *Mélanges Eisenmann*, Paris 1975, Cujas,

sur la nature juridique des actes dont elle permet l'adoption : ceux qui participent à la décision administrative peuvent-ils en être considérés comme co-auteurs ? quelles sont les conséquences de cette association sur le régime juridique des actes ainsi adoptés ? Les effets de la participation sont quasiment inexistants quant à la nature et au régime de l'acte ; il faut toutefois dépasser en ce domaine l'analyse normativiste classique.

La première question qui est soulevée est donc celle de la conséquence de la participation des administrés sur la nature juridique des actes auxquels ils sont associés : les décisions étant prises en partenariat avec les administrés, on devrait assister à une transformation progressive des actes unilatéraux en actes contractuels, ou, plus exactement, à une extension considérable du champ d'application des actes contractuels. À la fin des années soixante-dix, Guy Braibant écrit ainsi que « *la contrainte doit faire place aux contrats, dans toute la mesure du possible : contrats entre les unités administratives elles-mêmes, avec les entreprises, avec les groupements de citoyens, de fonctionnaires ou d'usagers ; ce n'est pas dire que la décision unilatérale disparaîtra, car elle demeurera nécessaire pour les règlements, les arbitrages et les sanctions, à défaut de contrats, mais ceux-ci devraient devenir peu à peu le mode normal d'exécution des services publics* »[361]. Et Yves Weber, dans sa thèse sur l'administration consultative, précise que « *l'acte juridique unilatéral n'est plus, si l'on considère la réalité, qu'un acte mixte* »[362]. Le problème est qu'une telle vision ne rend pas compte de l'état du droit administratif : à moins de considérer que tout contrat fait participer les usagers à la vie administrative – ce qui est parfois soutenu à propos de la délégation de service public[363] ou des contrats de plan[364] –, les actes qui sont pris à l'issue d'une procédure à laquelle les administrés ont pu participer n'acquièrent pas pour autant une nature contractuelle ; même dans les cas où la collaboration est la plus poussée – que l'on songe par exemple au secteur éducatif –, elle n'aboutit juridiquement pas à un acte « co-décidé » mais à un classique acte administratif unilatéral, dont l'auteur est l'administration compétente. Il n'est même pas possible de considérer ces actes comme « mixtes », malgré le fait que cette catégorie constitue, aux dires d'Yves Madiot, « *le prolongement d'une évolution permettant la démocratisation de l'administration, faisant de l'administré un citoyen et non plus un sujet* »[365] : il ne s'agit pas d'actes adoptés par voie contractuelle et à contenu partiellement

---

p. 215-229 ; MAISL (H.), *Formes et techniques de la participation du public à l'élaboration d'actes législatifs et administratifs*, Rapport au 7e Colloque de droit Européen, Strasbourg 1978, Conseil de l'Europe ; CHAPERON (E.), « La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (essai de typologie) », in DUPUIS (G.) (dir.), *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif,* Paris 1979, Economica, p. 117.

361. BRAIBANT (G.), « Administration et participation », *RISA* 1978, vol. 44, n. 1-2, p. 164.
362. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit*., p. 294.
363. En ce sens, BRACHET (P.), *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, 199 p. L'argument avancé en ce sens n'est cependant pas dénué de tout fondement : si la délégation de service public et les autres modes contractuels d'action administrative sont liés à la participation, c'est parce que tous deux sont la manifestation de l'abandon d'une «administration de commandement » au profit d'une administration négociée.
364. La nature juridique de ces derniers étant comme on sait discutée, non pas tant en raison de leur nature contractuelle, reconnue par le Conseil d'État (CE, Ass., 8 janvier 1988, *Communauté urbaine de Strasbourg*, *RFDA* 1988, p. 25, concl. S. Daël) que de leur absence d'effet juridique direct (qui entraîne l'impossibilité de former un recours contre les décision autorisant leur passation : CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-écologie*, *RFDA* 1997, p. 39, concl. J.-H. Stahl).
365. MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte-mixte en droit public français*, *op. cit*., p. 329.

réglementaire mais d'actes unilatéraux, même si leur contenu a pu être négocié. La participation n'entraîne donc en elle-même aucune conséquence juridique quant à la nature et au régime des actes auxquels elle aboutit.

Mais Yves Weber parlait de la *réalité* de l'acte unilatéral ; et là se situe la difficulté d'appréhension des effets juridiques de la participation : si le régime des actes n'est pas modifié[366], les implications de la participation sont pourtant bien réelles.

L'acte par lequel les administrés expriment leur participation a bien une valeur juridique, même si elle demeure faible. Pour Yves Weber, l'acte consultatif serait un acte exécutoire quant à son objet, susceptible d'une « *exécution juridictionnelle* »[367]. Une telle approche n'est pas dénuée de fondement : si l'on considère par exemple le référendum local, le conseil municipal doit délibérer « *au vu des résultats de la consultation* »[368] ; l'acte par lequel les administrés participent a donc bien un *effet normateur* mais non directement *normatif* ; sauf à adopter une conception très extensive de la notion d'acte exécutoire, il est difficile de le considérer comme tel de ce seul fait. Par ailleurs, le fait de considérer que la participation a des conséquences juridiques du fait de son « exécution juridictionnelle » est peu rigoureux, dans la mesure où la participation, notamment sous la forme de consultation, « *n'est qu'une formalité d'élaboration de l'acte normateur* »[369] : le fait que la décision soit susceptible d'être annulée si les formes de la participation n'ont pas été respectées n'est que l'une des modalités d'application du respect par l'auteur d'un acte administratif des règles de procédure de son élaboration, non une caractéristique de l'acte participatif. L'acte par lequel les administrés sont amenés à participer ne peut ainsi pas être considéré comme « *un acte unilatéral au sens véritable du terme […] Un tel acte peut être en effet porteur d'une volonté unique, s'il n'est susceptible d'introduction dans le commerce juridique que par le concours d'une autre volonté, il ne peut être considéré comme unilatéral* »[370].

S'agissant des actes adoptés à l'issue d'une procédure de participation, les conséquences juridiques de la participation semblent a priori inexistantes[371]. Pourtant, si l'implication des administrés ne leur transfère pas la responsabilité de la prise de décision, elle atténue la capacité de l'administration à prendre une décision autonome. La participation n'a pas pour effet de transférer aux administrés le pouvoir de prendre une décision mais efface en quelque sorte la décision elle-même : « *La procédure de la décision juridique apparaît littéralement vidée de son contenu. Elle se trouve ramenée au rang d'une simple mesure de ratification ou d'homologation des choix arrêtés lors de l'élaboration. Le pouvoir de décision juridique n'apparaît plus que comme une technique, rien de plus, qui permet de fixer formellement la*

366. La seule exception, sur laquelle on ne reviendra pas ici, est celle des conséquences du référendum local sur le caractère détachable de la délibération autorisant la consultation.
367. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit.*, p. 236.
368. Mais on a vu plus haut l'ambiguï té de cette formule : *Cf. supra*, p.246.
369. HOSTIOU (R.), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, LGDJ 1975, p. 61.
370. HOSTIOU (R.), *op. cit.*, p. 55.
371. Exception faite des cas où les administrés sont amenés à participer directement à la décision finale : il y a alors réellement « *co-consentement à l'acte* » (CHAPERON (E.), « La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (essai de typologie) », in DUPUIS (G.) (dir.), *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Paris 1979, Economica, p. 117).

décision. Il ne correspond plus à un contenu effectif, l'expression d'une volonté autonome »[372]. Dans ce cadre, « *l'atténuation progressive de l'unilatéralité* »[373] ne signifie pas que le contrat au sens juridique du terme trouve une place nouvelle et plus importante mais que l'on a désormais recours à un *mode contractuel d'adoption des actes unilatéraux*. Formellement, les actes pris restent bien unilatéraux ; *matériellement*, il s'agit cependant d'actes négociés, voire tout simplement adoptés par les citoyens. Le principal bouleversement apporté par la participation tient donc à cette « *évanescence* »[374] de la décision administrative.

2. L'absence de conséquences directes de la participation sur la responsabilité administrative

Cette évanescence de la décision administrative est confirmée par les conséquences de la participation en termes de responsabilité. Si la participation des administrés à la décision administrative entraînait des conséquences réelles quant à la nature de l'acte, elle devrait également amener une modification du régime de responsabilité qui en découle : il est difficilement concevable que l'auteur d'un acte se retourne contre lui-même pour engager sa propre responsabilité… Et c'est à travers la question de la responsabilité administrative que l'on s'aperçoit mieux encore que la participation n'entraîne pas d'effets sur la nature des actes adoptés : si les actes unilatéraux étaient transformés en actes conventionnels, on passerait à un régime de responsabilité contractuelle, ce qui n'est le cas que lorsque les relations entre usagers et service sont *déjà* contractuelles avant la mise en place de leur participation. Les relations, par exemple, entre voyageurs et SNCF demeurent globalement contractuelles, l'entrée des usagers au sein du conseil d'administration de l'établissement ne changeant strictement rien à ce régime.

La participation des administrés à l'élaboration des actes unilatéraux n'entraîne pas plus de conséquences[375], ce qui aboutit de fait à un « *évanouissement de la responsabilité* »[376]. Alors que l'une des finalités de la participation est de « prévenir le contentieux » et que, si l'on considère le contenu des actes ainsi élaborés, les administrés peuvent véritablement en

372. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit*., p. 293.
373. CHEVALLIER (J.), « Changement politique et droit administratif », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris 1989, PUF, p. 320.
374. « *Sur le plan juridique la consultation nouvelle remet en cause un ensemble de notions fondamentales, par ailleurs enrichies et affirmées par l'apport de la fonction consultative dans sa conception classique. Ce bouleversement se synthétise dans "l'évanescence" de la notion de décision juridique dont la systématisation ne recouvre plus qu'un cadre purement formel qui sert de support à une réalité dont le principe profond est ailleurs. Elle correspond à un déclin de l'idée de puissance publique. Le droit administratif, droit de personnes inégales qui envisage les administrés comme des sujets, disparaît au profit de relations d'égalité* » (WEBER (Y.), *op. cit*., p. 299). Dans le même sens, *Cf*. LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), « Le juriste arrive toujours plus tard », in *L'Unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris 1996, Economica, p. 481-486 : « *Les techniques spécifiquement unilatérales du droit administratif n'ont certes pas disparu. Mais, dans une large mesure, elles ne sont plus que des instruments d'exécution de politiques négociées entre l'Etat et des concurrents aussi puissants, sinon plus puissants, que lui* ».
375. Il faut citer un seul cas venant tempérer cette absence de responsabilité des usagers-partenaires. Il s'agit de la participation des élèves à l'animation de la vie scolaire, par le biais de l'exercice de la liberté d'expression qui leur est reconnue au sein des collèges et lycées ; mais c'est là plus une conséquence de la liberté d'expression ou du droit de la presse que de leur participation au sein de l'établissement public local d'enseignement.
376. LACHAZE (M.), « Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'administration française», *loc. cit*., p. 492.

être considérés comme coauteurs, la responsabilité de ces *auteurs matériels* de l'acte administratif ne peut être engagée ; plus encore, les administrés peuvent se retourner ensuite contre l'auteur de l'acte en cause, montrant ainsi que leur qualité de coauteur s'arrête avant la responsabilité juridique de l'édiction de l'acte. Cet écart entre le discours et la réalité juridique de la participation, qui révèle les limites du processus, est très visible dans le cas des commissions de conciliation des hôpitaux, où les usagers qui participent à la prévention du contentieux en siégeant dans ces commissions peuvent ensuite se retourner contre l'hôpital[377]. Un exemple *a contrario* corrobore cette absence de responsabilité : en 1994, lors de la discussion de la « loi Bosson » sur l'urbanisme[378] visant notamment à améliorer la participation des associations de défense de l'environnement aux procédures d'urbanisme, un débat avait porté sur la possibilité de refuser aux associations agréées le droit de contester en justice une décision d'urbanisme à laquelle elles auraient été associées par le biais de la concertation. Cette mesure n'a pu être adoptée, afin d'éviter la censure du Conseil constitutionnel qui aurait sans aucun doute jugé une telle disposition contraire au droit au recours juridictionnel. Marcel Lachaze avait déjà bien montré en 1934, à propos de l'administration consultative, l'ambiguï té de cette situation : « *Si le pouvoir de décision est transféré aux conseils, il n'en va pas de même de la responsabilité qui normalement accompagne l'exercice de ce pouvoir ; le ministre, après avoir consulté le conseil, demeure en théorie seul responsable de la décision qu'il prend, et le conseil […] n'a aucune part de responsabilité dans la décision prise, même si celle-ci est conforme à son avis. En fait, cependant, il ne se peut pas que le ministre, dont la décision s'appuie sur l'avis d'un conseil, ne se considère pas et ne soit pas considéré comme couvert en quelque mesure par cet avis. Dès lors, la responsabilité inhérente à l'exercice du pouvoir, pesant moins lourdement sur le ministre, sans se fixer pour autant sur le conseil, s'atténue, se dilue jusqu'à n'être plus qu'un mot vide de sens* »[379].

§ 2. Représentation et représentativité

La participation des administrés au fonctionnement de l'administration pose évidemment la question des modalités de leur désignation. La difficulté est autant d'ordre technique que théorique : étant entendu que l'on se place ici dans l'optique où l'administré est appelé à participer en tant que citoyen, c'est-à-dire non pour défendre son intérêt particulier mais pour exprimer sa conception de l'intérêt général, quelle représentation permet d'assurer au mieux cette identification ? L'offre de participation, de la part des administrations, ne correspond pas forcément à une demande de la part des administrés, ou, plus exactement, les demandes de participation des administrés sont inégales selon les différentes activités administratives. Il arrive donc fréquemment que l'administration se heurte à l'impossibilité de rencontrer des

377. *Cf. supra*, p. 252.
378. Loi n° 94-112 du 9 février 1994 *portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *JO* du 10 février 1994, p. 2271. Sur ce texte, *Cf.* BOUYSSOU (F.), « Nouvelles dispositions en matière d'urbanisme », *AJDA* 1994, p. 208 ; JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994, *Rev. dr. imm.*, 1994, p. 154.
379. LACHAZE (M.), « Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'administration française», *loc. cit*.

administrés disposés à s'associer à son propre fonctionnement. À l'inverse, le foisonnement d'associations à vocation souvent contestataire impose un choix des représentants qui est effectué en fonctions de critères plus ou moins objectifs : tous ont peu ou prou pour effet de jeter la suspicion sur la représentativité réelle des associations choisies. Le contournement de cette difficulté par la désignation de représentants directs des administrés, notamment par l'élection, comporte par ailleurs un risque d'émergence d'une légitimité parallèle à celle que confère à l'administration sa soumission aux organes politiques.

A. La représentation indirecte : le statut ambigu des associations d'usagers

La participation des usagers par le biais de leurs associations est rendue difficile par leur statut, qui les empêche de défendre véritablement l'intérêt général ; seule la procédure de l'agrément est à même de leur conférer une telle légitimité. Mais une telle procédure est aussi porteuse d'une ambiguïté sur le statut même de la représentation associative, qui peut apparaître comme instituée au seul bénéfice de l'administration qui la met en œuvre.

1. Intérêt général et intérêt collectif dans la représentation associative

Le recours aux associations pour assurer la participation des usagers soulève un certain nombre de difficultés d'interprétation. Les associations appelées à participer à l'action de l'administration, soit directement, soit par le biais de personnalités représentatives dont elles peuvent proposer la désignation, le sont en effet précisément en raison de leur caractère représentatif. La détermination de cette représentativité devient alors la question principale : les critères en étant déterminés par l'administration, c'est le plus souvent *l'absence* de représentativité des associations qui est critiquée[380]. Le Conseil d'Etat résume bien la difficulté, du moins du point de vue de l'administration : « *pour faire, dans l'idéal, un bon représentant des usagers, il faut tout à la fois se montrer capable d'un sens suffisant des responsabilités, et demeurer durablement solidaire des sensibilités usagères de base, sans s'abandonner par conséquent à une identification caricaturale soit à l'institution publique, soit aux intérêts particuliers de l'institution affinitaire (syndicale ou associative) dont on est issu, et dont on tient sa représentativité, mais qui ne doit pas devenir un écran ou un carcan* »[381] : représenter fidèlement sans être trop représentatif, en quelque sorte.

On peut cependant, d'un point de vue juridique, considérer qu'il s'agit là d'un faux débat ou, plus exactement, que le problème de la représentativité des associations n'est que la conséquence d'une autre question, elle juridique, découlant du statut contentieux des associations. Le titre auquel les associations sont appelées à participer à l'administration n'est en effet pas différent de celui qui leur donne qualité à agir pour ester en justice : il s'agit de leur objet social ; c'est parce que telle ou telle association a pour objet la défense des intérêts des usagers de tel service public qu'elle sera appelée à désigner un représentant au sein de tel

380. *Cf.* SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, *op. cit*.
381. Conseil d'État, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 81.

organisme consultatif ou décisionnel. Mais c'est précisément là que réside le problème : l'association ne peut défendre d'intérêts collectifs que ceux qui correspondent aux intérêts individuels des membres qui la composent : depuis l'arrêt des *Patrons coiffeurs de Limoges*[382], tout le contentieux des associations s'est constitué sur ce principe[383] : les associations ne peuvent avoir pour objet de défendre l'intérêt général mais bien un *intérêt collectif*.

La jurisprudence est toutefois venue atténuer cette impossibilité pour toute association de défendre l'intérêt général. Dans son rapport public 2000, le Conseil d'État souligne qu'« *un grand nombre d'associations ont le sentiment qu'elles défendent davantage l'intérêt général que l'intérêt collectif de leurs membres. Cette évolution est au cœur de la problématique, aujourd'hui mouvante, de l'intérêt pour agir des associations* »[384]. C'est ainsi que l'intérêt à agir des associations a pu être accepté en fonction de l'objet de leur activité et indépendamment de leur aire géographique[385]. À l'inverse, la zone géographique d'activité fixée par les statuts de l'association justifiera que le juge ait une conception large de son objet, acceptant ainsi qu'une association ayant pour objet « *la protection de la nature, de l'environnement et du cadre de vie* » sur le territoire d'une commune justifie de ce fait d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un permis de construire (alors que la jurisprudence ne permettait jusque là que d'attaquer un Plan d'occupation des sols)[386]. À travers ces quelques exemples empruntés au droit de l'urbanisme, on s'aperçoit que les associations peuvent défendre des intérêts autres que ceux de leurs membres : on ne peut dès lors plus véritablement exclure qu'elles participent à la détermination de l'intérêt général.

Cette possibilité reste cependant limitée, en raison d'un double obstacle, jurisprudentiel et législatif. La défense d'un intérêt général par les associations trouve en effet ses limites dans le caractère jugé abusif de certains de leurs recours contentieux. Le juge administratif a ainsi estimé, d'une part que l'objet de l'association ne pouvait être la défense pure et simple de l'intérêt général, objet trop imprécis pour lui conférer une qualité à agir contre un acte

382. CE, 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, *GAJA* n° 18.
383. *Cf.* BORÉ (L.), *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, LGDJ 1997, Bibliothèque de Droit privé, 507 p.
384. Conseil d'État, « Les associations et la loi de 1901, cent ans après », *Rapport public 2000*, *EDCE* n° 51, p. 289.
385. CE, 5 décembre 1994, *Syndicat viticole de Pessac-Léognan*, *Rev. dr. immob.*, 1995, p. 315, note Y. Gaudemet, H. Savoie et L. Touvet : Un syndicat viticole, dont la protection des terrains à vocation viticole fait partie de l'objet statutaire, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un permis de construire en zone viticole, sans que soit examiné le rapport géographique entre le champ d'action du syndicat et la construction contestée.
386. CE, 9 décembre 1994, *Association yerroise pour la défense de l'environnement et de la nature*, *Etudes foncières*, n. 68, septembre 1995, p. 41-42 (note non signée). Les activités de l'association se déroulaient sur le territoire de la commune d'Yerres. Le Conseil d'État lui reconnaît un intérêt à agir contre un « *permis de construire un ensemble immobilier sis sur un terrain situé sur un terrain situé dans le périmètre géographique de la vallée d'Yerres* ». Le commentaire précité indique que, de la sorte, le recours contre un permis de construire se trouve ouvert à tout résident qui, pour contester ces opérations, « *aurait tout intérêt à fonder une association de défense communale avec un objet volontairement passe-partout* ». Dans le même sens, CE, 3 mai 1995, *Association de défense des quartiers de Fréjus*, *Etudes foncières*, n. 68, septembre 1995, p. 41-42.

administratif[387], d'autre part que le caractère abusif de certaines requêtes ayant prétendument vocation à défendre l'intérêt général devait être sanctionné[388]. Dans le même esprit, pour pallier les recours fréquemment abusifs, le législateur, reprenant textuellement une proposition du rapport du Conseil d'État sur la réforme du droit de l'urbanisme[389], a encadré les recours des associations. Suivant les dispositions, introduites par la loi Bosson du 9 février 1994[390], de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme[391], l'exception d'illégalité pour vice de forme ne peut être invoquée que dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du document d'urbanisme concerné, ce à quoi s'ajoute l'obligation de notification du recours au destinataire de l'autorisation d'urbanisme contestée. Le Conseil constitutionnel a estimé ces dispositions conformes à la Constitution[392], ce qui n'était pas évident : elles auraient tout aussi bien pu être jugées contraires au droit au recours juridictionnel[393].

Défense de l'intérêt général et participation des associations restent donc, à quelques exceptions près, difficiles à concilier, sauf pour les associations à se voir reconnaître par l'administration la possibilité d'une telle défense.

---

387. TA de Versailles, 10 janvier 1995, *Association Projet c. Commune de Chaumes-en-Brie*. L'association « Projet », dont l'objet statutaire est « d'être à l'écoute et de soutenir tous les projets, les idées, et au besoin les actions en vue d'améliorer la vie de tous les Calmétiens », ne peut attaquer un permis de construire, l'« absolue généralité » de son objet social n'étant pas « de nature à conférer à l'association requérante un intérêt suffisamment précis en matière d'urbanisme lui donnant qualité à agir » (*Etudes foncières*, n. 69, décembre 1995, p. 29).

388. TA de Versailles, 10 novembre 1992, *Comité de défense intercommunal de Maisons-Mesnil-Le-Pecq c. Commune de Maisons-Laffitte*, décision annulée par le Conseil d'État au motif que le Tribunal administratif avait considéré la requête recevable sur le fond, alors même qu'il avait jugé le recours abusif (CE, 21 octobre 1994, *Comité de défense intercommunal de Maisons-Mesnil-Le-Pecq* (*Cf.* FISCHER (B.), « Les associations abusent-elles ? », *Etudes foncières*, n. 69, décembre 1995, p. 27-28). Dans le même sens, *Cf.* CA d'Aix-en-Provence, 18 décembre 1991, *Groupement de défense des propriétaires fonciers de Tourette-sur-Loup et autres c. CRICA*, *RFDA* 1993, p. 149, note F. Bouyssou (condamnation d'une association à 270 000 F pour procédure abusive, la requête ayant eu pour objet exclusif de «*faire obstacle à une opération immobilière* »).

389. Proposition 15 : « *Écarter la possibilité d'invoquer par la voie de l'exception des vices de forme dans l'élaboration du POS pour contester les décisions individuelles prises sur son fondement* » (*L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, La documentation française 1992, coll. Les études du Conseil d'État, (« Rapport Labetoulle »), p. 142).

390. Loi n. 94-112 du 9 février 1994 *portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*. Sur ce texte, *Cf.* BOUYSSOU (F.), « Nouvelles dispositions en matière d'urbanisme », *AJDA* 1994, p. 208 ; JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994, *Rev. dr. imm.*, 1994, p. 154 ;

391. « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.*
Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté.
Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne :
- soit l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs dans les conditions prévues à l'article L. 122-1-2 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ;
- soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques » (rédaction modifiée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000).

392. CC, 21 janvier 1994, n. 93-335 DC, *R.*, p. 40.

393. *Cf.* le commentaire de J. MORAND-DEVILLER, « Le Conseil constitutionnel et la petite loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme », *Rev. dr. imm.*, 1994, p. 163. Le juge administratif a cependant refusé de considérer l'article L. 600-1 comme incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (CAA de Paris, 17 décembre 1996, *SA foncière Paris-Neuilly*, *BJDU*, 1997, n. 1, p. 24, concl. Martel).

2. La défense par les associations de l'intérêt général : l'agrément

La participation des associations au fonctionnement de l'administration n'existe, comme pour celle des simples usagers, qu'en vertu d'un texte particulier ; mais seul un agrément peut les autoriser à défendre un intérêt autre que celui de leurs membres, c'est-à-dire l'intérêt général[394]. Les modalités de l'agrément montrent les limites de cette procédure : si les associations agréées sont bien habilitées à défendre l'intérêt général, elles doivent préalablement se conformer à un certain nombre de critères fixés par l'administration et dont cette dernière est juge de l'application. L'association qui demande l'agrément peut participer à la définition de l'intérêt général ; cette participation est toutefois conditionnée à l'octroi et au contrôle dont elle est l'objet de la part de l'administration, portant ainsi préjudice à son indépendance et, partant, à sa représentativité ; l'association qui se refuse à demander l'agrément ne pourra compter, pour participer à la détermination de l'intérêt général, que sur l'indulgence d'une jurisprudence fluctuante quant à sa qualité à agir[395].

Deux secteurs principaux sont actuellement concernés par la procédure de l'agrément : l'urbanisme et l'environnement[396], les modalités étant d'ailleurs très proches dans ces deux domaines. Il faut désormais leur ajouter, depuis la loi du 4 mars 2002, la santé[397].

Instaurée depuis 1976 dans le domaine de l'environnement[398], la procédure d'agrément a été unifiée[399] par la loi du 2 février 1995 pour toutes les associations « *d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement* »[400].

---

394. La procédure de l'agrément des associations dépasse de loin la seule question de la défense de l'intérêt général. On rappellera pour mémoire l'existence de plusieurs catégories d'agrément des associations : tandis qu'il est nécessaire à certaines associations pour qu'elles puissent remplir leur objet (par exemple : associations de tourisme ; association habilitées à délivrer des chèques d'accompagnement personnalisé ; association visant à enseigner la conduite des véhicules à moteur), il permet seulement à d'autres de bénéficier de certains avantages (bénéfice d'une subvention, d'une garantie d'emprunt, d'une libéralité) ; l'habilitation à défendre un intérêt général entre bien sûr dans cette seconde catégorie.
395. Cette contradiction a été soulignée par le Conseil d'État : « *Seule en effet est admise l'action associative qui vise la défense des intérêts collectifs des membres de l'association. Cela conduit à admettre essentiellement au prétoire les associations de défense collective d'intérêts individuels, associations de victimes, comités d'usagers ou ligues de défense. Mais dès lors que l'association souhaite faire valoir des intérêts collectifs qui dépassent ceux de ses membres, l'intérêt pour agir est subordonné à un texte spécial, agrément ou habilitation. Ce qui pose la question des associations altruistes agissant pour défendre une cause d'intérêt général* » (Conseil d'État, « Les associations et la loi de 1901, cent ans après », *Rapport public 2000*, *EDCE* n° 51, p. 292).
396. Pour une présentation générale, *Cf.* HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.) dir., *Les associations, l'environnement et le droit*, Paris 1984, Economica, Travaux et recherches de la Faculté de Droit de Nantes.
397. « *Les associations, régulièrement déclarées, ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades peuvent faire l'objet d'un agrément par l'autorité administrative compétente soit au niveau régional, soit au niveau national. L'agrément est notamment subordonné à l'activité effective et publique de l'association en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé ainsi qu'aux actions de formation et d'information qu'elle conduit, à sa représentativité et à son indépendance. Les conditions d'agrément et du retrait de l'agrément sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. – Seules les associations agréées peuvent représenter les usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique. – Les représentants des usagers dans les instances mentionnées ci-dessus ont droit à une formation leur facilitant l'exercice de ce mandat* » (Art. L. 1114-1 *C. Santé publique*, issu de la Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JO* du 5 mars 2002, p. 4118).
398. Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, art. 40. *Cf.* PRIEUR (M.), « L'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement », *D.* 1978, chr., p. 143.
399. Les codifications successives rendent cependant complexe la compréhension du dispositif. La loi de 1995 n'a pas en effet intégré les dispositions relatives aux associations locales d'usagers (art. L. 121-8 *C. urbanisme*), dont l'agrément reste régi par l'art. R. 121-5 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du Décret n° 96-717 du 9 août 1996 relatif aux associations locales d'usagers agréées et aux associations

La première condition de l'agrément est relative à l'objet de l'association : pour être agréées, les associations doivent être déclarées, exister depuis plus de trois ans et exercer leur activité « *dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement* »[401]. Complétant les dispositions de 1977[402], le décret n° 96-170 a précisé les autres conditions que doivent remplir les associations pour bénéficier de l'agrément[403] : outre les conditions déjà rappelées, les associations doivent justifier d'un fonctionnement conforme à leur statut et de garanties suffisantes d'organisation. La demande d'agrément doit être formulée par le président de l'association auprès de la préfecture de département ou de région[404] – selon l'étendue géographique de l'action de l'association – et comporter une présentation de l'association[405], copie de la déclaration de l'association, des statuts, une liste des membres du bureau, les rapports moral et financier, enfin l'indication du cadre géographique pour lequel l'agrément est sollicité. Lors de l'instruction de la demande, le préfet[406] doit procéder à un certain nombre de consultations[407], puis accorde ou refuse l'agrément par une décision motivée[408]. L'ensemble de cette procédure vise donc à permettre aux pouvoirs publics de vérifier que l'association demanderesse remplit bien une activité effectivement en relation avec la défense de l'environnement ; elle a aussi pour objet, indirectement, de contrôler le *contenu* de la

---

agréées de protection de l'environnement (*JO* du 14 août 1996, p. 12323). Pour connaître les dispositions relatives à ces associations agréées prétendument « unifiées », il est donc nécessaire de se référer au Code de l'urbanisme (art. L. 121-8, L. 160-1, L. 480-1), au Code rural (art. L. 252-1), et désormais au Code de l'environnement (art. L. 141-1 s.). La seule différence entre les deux types d'associations tenant au caractère local des associations d'usagers (l'agrément ne peut être délivré que pour la commune où l'association a son siège social et pour les communes limitrophes) et à leur objet (activités désintéressées en rapport avec l'urbanisme), on ne comprend pas très bien les raisons profondes d'une telle complexité, et ce d'autant moins que l'art. L. 121-8 mêle indistinctement les deux types d'associations quant aux droits de participation qui leurs sont conférés, et que leur action civile est soumise exactement aux mêmes règles.

400. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, art. 5, *JO* 3 février 1995, p. 1841 (Art. L. 252-1 *C. rural*). *Cf.* MORAND-DEVILLER (J.), « Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA* 1996, p. 218-227.
401. Art. L. 252-1 *Code rural ;* Article L. 141-1 *C. env.*
402. Décret n° 77-760 du 7 juillet 1977 (codifié aux art. R. 252-1 à 252-20 *C. rural*).
403. Décret n° 96-170 du 28 février 1996 relatif aux associations agréées de protection de l'environnement, *JO* du 7 mars 1996, p. 3538.
404. Le préfet de région n'est saisi que si l'agrément demandé concerne un cadre géographique départemental. Dans tous les autres cas, y compris pour un agrément national, c'est au préfet de département que la demande doit être adressée.
405. Cette présentation doit indiquer le nombre des adhérents, retracer les principales activités de l'association au cours des trois années antérieures : réunions, autres manifestations, nature et importance des publications, et attester le fonctionnement régulier des divers organes d'administration de l'association durant ces trois années (procès verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration). Il s'agit donc de vérifier la régularité de l'activité de l'association et ce qui est parfois appelé son « *fonctionnement démocratique* ».
406. Ou le ministre en charge de l'environnement, lorsque l'agrément est national.
407. Directeur régional de l'environnement ; services déconcentrés de l'Equipement et de l'agriculture ; procureur général près la Cour d'appel dans le ressort de laquelle l'association a son siège social ; maire de la commune où l'association a son siège social lorsque l'agrément est communal ou intercommunal ; ministre chargé de l'urbanisme lorsque l'objet statutaire de l'association comprend l'urbanisme.
408. Le contentieux de l'octroi de l'agrément des associations de protection de l'environnement est tout à fait spécifique. Il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction (*C. env.,* art. L. 141-1, *in fine)*, et le juge a donc la possibilité non seulement d'annuler l'agrément ou son refus tacite ou exprès, mais aussi de l'accorder lui-même.

défense de l'environnement (ou de l'urbanisme) que se propose l'association, notamment lors de l'examen du rapport entre le cadre géographique de l'association et le domaine d'action fixé par ses statuts, ce qui permet de confirmer « *le vieux penchant de l'administration française à n'admettre le partenariat que sous contrôle, en choisissant ses interlocuteurs* »[409].

L'agrément permet, tout d'abord, aux associations de participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement[410], ainsi que d'être consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas directeurs et de secteur ainsi que des plans locaux d'urbanisme de la commune où l'association a son siège social et des communes limitrophes[411]. L'agrément est donc d'abord un moyen pour l'administration de sélectionner les représentants qu'elle admet à participer à l'élaboration de décisions administratives. C'est en ce qui concerne le contentieux que l'agrément produit l'essentiel de ses effets : non pas tant dans l'exercice des droits reconnus à la partie civile[412] lorsqu'il est porté préjudice aux intérêts collectifs que l'association a pour objet de défendre[413], que par les recours qu'il permet contre les décisions administratives en rapport avec leur objet[414]. Le Conseil d'État avait refusé de considérer que l'agrément puisse conférer par lui-même à l'association une qualité à agir qui la rende recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif, indépendamment de tout préjudice subi par ses membres[415] ; cette interprétation se trouve contredite par les dispositions du *Code rural* issues de la loi de 1995, puisque désormais toute association agréée «*justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément* »[416]. C'est là l'aspect le plus important de l'agrément : il confère aux associations une qualité à agir dans un but d'intérêt général, indépendamment des intérêts particuliers des membres qui la composent[417]. Le constat est à double tranchant : ce n'est que lorsque l'action associative est contrôlée et acceptée par l'administration qu'il lui est possible de participer à la définition de l'intérêt général.

---

409. MORAND-DEVILLER (J.), « Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative », *LPA* 24 avril 1996, n° 24.
410. Art. L. 252-2 du *C. rural*.
411. Art. L. 121-8 *C. urbanisme.*
412. Art. L. 160-1, et L. 480-1 *C. urbanisme.*
413. Encore que la frontière entre l'intérêt collectif des membres de l'association et la défense de l'intérêt général en matière d'environnement ou d'urbanisme soit délicate à déterminer, notamment si l'on considère certains des domaines dans lesquels l'exercice des droits de la partie civile trouve à s'appliquer : installations classées, monuments historiques, contrôle des organismes génétiquement modifiés, etc.
414. Art. L. 142-1 *C. env.* ; art. L. 252-4 *C. rural.*
415. CE, 31 octobre 1990, *Union pour la défense de l'environnement en Franche-Comté*. *Cf.* LEOST (R.), « L'agrément des associations de protection de l'environnement », *RJE* 1995, p. 265-285. Dans cet article, Raymond Leost retrace avec précision l'évolution des jurisprudences administrative et judiciaire jusqu'à l'adoption de la loi de 1995.
416. Art. L. 252-4 *C. rural*. On remarque que disparaît dans ce cadre la condition du critère géographique de l'association. Cette disposition ne s'applique cependant qu'aux associations agréées dans les conditions de l'art. L. 252-1 C. rural : les associations locales d'usagers n'ont donc pas, en principe, la possibilité d'agir contre des décisions en rapport avec leur objet. On retrouve ici l'un des effets de la curieuse codification dont ont fait l'objet les dispositions relatives aux associations.
417. *Cf.* sur ce thème HÉLIN (J.-C.), « La contestation associative et le droit public », *Droit et ville*, 1980, n° 10, p. 189.

3. Intérêt général et représentativité des associations

Le recours aux associations pour assurer la participation des citoyens à l'action administrative soulève la question de la compatibilité de ce procédé avec le qualificatif « citoyen » : en quoi cette participation peut-elle être considérée comme une manifestation de citoyenneté administrative ?

Cette question touche à la légitimité de l'action administrative. Reconnaître que cette participation est une participation du citoyen, c'est en effet accepter que l'association, instance représentative parallèle à la démocratie représentative puisse servir de fondement à la légitimité de l'action administrative : le fait que des membres d'associations soient en tant que tels appelés à participer à la définition de l'action administrative confère au procédé de sélection des représentants que constitue l'association une valeur, sinon égale, du moins similaire à celle du procédé électif, dont l'administration est réputée tenir sa légitimité ; une telle reconnaissance engendre un risque direct de concurrence entre les deux types d'instances représentatives.

Le problème de la représentativité des associations découle de cette première remarque. Tantôt, c'est l'absence de correspondance entre les réclamations des associations et les besoins des usagers qui est dénoncée[418] : les associations transmettent les demandes des usagers les plus actifs et disposant des ressources d'informations les plus importantes ; la majeure partie des usagers ne s'expriment pas au travers des actions associatives, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils n'aient pas des demandes non formulées à faire parvenir à l'administration[419]. Tantôt l'impossibilité pour l'administration de trouver des interlocuteurs, en raison de l'absence d'associations dans certains domaines d'activités, sera déplorée. Tantôt, enfin, le recours à la représentation associative a été contestée en raison du risque de défense d'intérêts strictement catégoriels : l'administration s'en trouverait empêchée dans sa tâche de détermination de l'intérêt général[420]. L'ensemble de ces critiques ou remarques ont en commun de juger la représentativité des associations insuffisante : elles ne sont pas à même de représenter véritablement les usagers. On ne peut ici que constater, avec Pierre Rosanvallon, que cette distorsion est paradoxalement une nécessité : les associations doivent

418. Voir par ex. la réponse ministérielle citée in *CJEG* 1996, p. 289, à propos des associations d'usagers de l'électricité.

419. Ce discours est très fréquemment tenu par des représentants de la haute fonction publique. Pour un exemple, cette intervention de Raymond-François Le Bris, qui insiste sur la « *(...) nécessité de trouver localement des interlocuteurs responsables représentant les citoyens concernés. Nous nous trouvons en présence d'une situation où, très fréquemment, lorsqu'il s'agit de traiter la question, les associations existantes ne correspondent pas toujours, par leur composition, à l'attente des populations qui vivent dans ce secteur. Je crois qu'il faut essayer de développer des formes nouvelles de partenariats, notamment - et ceci me paraît important - en veillant à la formation de ces partenaires ou d'interlocuteurs nouveaux pour les acteurs publics* » (LE BRIS (R.-F.) , intervention à la table ronde « Quelles leçons pour quel service public », in *La ville et ses usagers*. Colloque de la Sorbonne, Paris 1996, La Documentation française, p. 275).

420. « *La validité [des groupements d'usagers] a pu être contestée parce qu'ils réunissaient les usagers de services publics où l'élément puissance publique tient une place prépondérante. De telles associations sous le prétexte de préserver les intérêts de leurs adhérents, n'allaient-elles pas exercer une surveillance de nature à menacer l'action et la liberté nécessaires des autorités chargées de diriger ces services ?* » (DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif,* Paris 1974, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 115, p. 117).

certes être représentatives des intérêts des usagers pour avoir vocation à participer à l'action de l'administration ; elles ne doivent toutefois pas l'être trop, au risque de créer un corps représentatif contraire à la légitimité des représentants élus[421].

Cette impossible représentativité des associations se manifeste dans la diversité de leur rapport de représentation, que l'on peut schématiser en trois modèles. Le premier modèle est celui de la *contestation* de l'action administrative ; l'association remplit alors principalement une fonction tribunicienne[422], qui n'a qu'un rapport très indirect avec l'idée d'une participation, c'est-à-dire d'une association à l'action de l'administration. Dans le cadre rappelé au paragraphe précédent, l'association peut être amenée à défendre l'intérêt général et, par ce biais, participer à sa détermination et donc à une fonction qui est réputée appartenir à l'administration ; il s'agit d'une modalité trop indirecte pour qu'elle puisse réellement être assimilée à une action des associations en tant que leurs membres sont considérés comme citoyens : surtout, l'opposition systématique que manifestent alors les associations fait obstacle à ce qu'elles puissent être considérées comme intégrées à l'*institution* administrative. Le second modèle est celui de la *consommation*[423] ; c'est aussi le plus courant, notamment dans les anciens secteurs d'intervention économique étatique[424] : l'association ne représente alors que les intérêts particuliers de ses membres et ne peut avoir, du moins en tant que telle, vocation à défendre les intérêts des citoyens. Le troisième type d'organisation associative n'en diffère pas fondamentalement : dans les secteurs où les associations ne sont pas ou peu développées, elles peuvent être créées de toute pièces par une administration en quête de relais auprès de l'opinion[425], quant il ne s'agit pas de choisir un mode spécifique d'action administrative[426].

---

421. ROSANVALLON (P.), « L'autogestion, d'hier à aujourd'hui : vers un nouveau contrat social ? », *M. Mensuel, marxisme, mouvement*, mai-juin 1995, n° 77, p. 33.
422. CHEVALLIER (J.), intervention in DE COOREBYTER (V.), dir., *Citoyens et pouvoirs en Europe*, Syros, 1993, p. 90.
423. On ne cherche pas ici à dénigrer cette modalité de participation, qui est d'autant plus nécessaire que la dimension de l'usager-consommateur prend une place toujours plus importante dans les relations entre les usagers et les prestataires de service public (pour un exemple récent, *Cf.* CE, 11 juillet 2001, *Sté des eaux du Nord*, Req. 221 458 : le Conseil d'État applique le Code de la consommation aux relations liant un usager à un service de l'eau). L'organisation en associations de consommateurs a été – et est toujours, dans une certaine mesure – l'un des moyens d'accroître l'offre de participation de la part des administrations. Jacques Chevallier souligne ainsi, en 1975, que « *La possibilité pour les usagers d'exercer une influence directe dans la gestion des services publics dépend essentiellement de leurs facultés d'organisation et d'une prise de conscience de leurs intérêts communs. Il est vain d'espérer l'établissement d'un droit de contrôle effectif des usagers sur les services publics tant que ces deux préalables n'auront pas été remplis* » (CHEVALLIER (J.), « Les droits du consommateur usager de services publics », *Droit social*, février 1975, p. 88)
424. Pour l'administration des télécommunications, *Cf.* par ex. BOUSNINA (Z. R.), *L'impact de la participation des usagers au service public : l'association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications*, Mémoire DEA de Gestion publique, Paris I, 1988, 51 p. Le modèle vaut également pour l'énergie, les transports ainsi, dans un tout autre domaine, que pour les services fiscaux.
425. Le cas des GAM (groupes d'action municipale) et, plus généralement, des structures locales « autogérées », s'il ne constitue pas directement une manifestation de cette déviation de la représentativité des associations (les GAM ayant au contraire été d'abord été vécus comme un moyen de créer un lieu de représentation parallèle à celui de l'administration municipale), montre cependant les limites de l'autogestion locale. Lorsque les élus locaux investissent, directement ou indirectement, les associations de quartiers, celles-ci deviennent bien des relais de transmission et d'explicitation de la politique municipale, tout en restant l'un des principaux moyens de connaissance des besoins des habitants. *Cf.* sur ce point (à propos des Comités

Les différents types de représentation associative qui viennent d'être rappelés montrent l'écueil de ce mode de participation des citoyens. L'objectif premier de l'administration, lorsqu'elle a recours à la participation, est d'être « *informée autrement que par ses techniciens* »[427]. La participation a donc d'abord une finalité d'expertise, qui est à la fois celle de l'usager et celle du citoyen. Mais le recours à la représentation associative, qui reprend fréquemment le modèle des associations de consommateurs[428], amène à une corruption de cette expertise : *« ceux [que l'administration] consulte deviennent rapidement des techniciens : "dans les conseils que nous mettons en place dans les lycées et les collèges, disait un Ministre de l'Education nationale, on est de moins en moins parent de ses enfants et de plus en plus parent d'élève [E. Faure]"* »[429]. Le cas de l'enseignement scolaire est à ce propos très révélateur : alors que la participation s'adresse d'abord aux usagers directs (les élèves) et aux parents en tant qu'ils sont directement concernés par la prestation de service dont bénéficient leurs enfants, la participation des associations de parents d'élèves est bien souvent assimilable à celle d'associations de consommateurs[430] : « *Les parents-usagers veulent avant tout la réussite scolaire ; ils se comportent à l'égard de l'école comme à l'égard de n'importe quel autre prestataire de services et services et s'orientent dans le champ scolaire avec une visée utilitaire* »[431] ; il s'agit toutefois d'une « *explication partielle* »[432] du détournement de la participation : l'institution scolaire, élément de l'appareil d'État dans la perceptions des usagers, a une place très spécifique et les missions qui lui sont dévolues par les parents (socialisation et non plus seulement instruction) ont évolué[433]. L'offre de participation, même embryonnaire, vise à *intégrer* les parents d'élèves dans la communauté scolaire, la demande telle que reformulée par les associations de parents amène à refuser cette intégration en préférant la posture – moins exigeante ? – de simple consommateur[434].

---

d'intérêts de quartiers de Marseille), AURRAN (B.), RONCHI (Y.), « Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille », *TTS*, n° 31, mai 1996, p. 95-107.

426. Sur la question de la gestion associative, *Cf.* notamment « Les associations et la vie administrative », *AJDA* 1980, p. 115-180.
427. ALLIOT-MARIE (M.), *La décision politique. Attention ! Une République peut en cacher une autre*, Paris 1983, PUF, p. 251.
428. Ce qui est par ailleurs tout à fait légitime, la dimension de l'usager consommateur étant prise en considération de façon désormais manifeste par le juge administratif. *Cf.* par ex. CE, 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*, Req. n° 221 458, qui applique le code de la consommation aux relations unissant un usager et le service des eaux de Lille.
429. ALLIOT-MARIE, (M.), *loc. cit*.
430. BALLION (R.), *Les consommateurs d'école*, Paris 1982, Stock, 310 p.
431. BARTHÉLÉMY (M.), « Les parents sont-ils "usagers" du système scolaire ? », in CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J. T.), dir., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris 1992, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, p. 242.
432. *ibid*., p. 254.
433. DUTERCQ (Y.), dir., *Consommateurs d'école et modernisation du service public. Les conflits entre parents d'élèves et établissement scolaire peuvent-ils se construire en cause collective ?*, Paris 1993, INRP-CGP, 127 p., tout spéc. DEROUET (J.-L.), « Parents, clients, citoyens », p. 5-17.
434. Ces remarques dépassent très largement le seul cadre scolaire, et se retrouvent notamment au niveau des associations purement locales. Cf. par ex. ROSENBERG (S.), « Service public et démocratie locale. Espace de débat entre État et société », *Territoires*, n. 349, juin 1994, p. 25 : « *Aujourd'hui, il y a difficilement rencontre entre l'offre et la demande en matière de participation à la gestion des services publics. L'offre, c'est une représentation structurée et constante de l'usager-client, sur le modèle des associations loi de 1901 ou des comités d'usagers, tandis que la demande, multiple, concerne davantage la satisfaction de revendications ou l'aboutissement de projets de groupes* ».

La participation associative appelle donc un jugement nuancé mais qui ne permet pas véritablement de la faire entrer dans le cadre de la citoyenneté administrative. Outre celles qui ont été développées précédemment, deux critiques peuvent lui être adressées.

Si elle a peut-être pour effet de concurrencer la démocratie représentative, elle emprunte également à cette dernière un certain nombre des défauts qui lui sont fréquemment reprochés[435] : comme dans toute forme de représentation, l'organisation associative tend à sélectionner à la fois les demandes et les participants et ne donne pas une image fidèle des aspirations des citoyens. Qui plus est, son caractère « démocratique » est contestable : le droit des associations n'apporte aucune garantie d'un fonctionnement démocratique et leur permet de refuser selon leurs propres critères toute personne demandant à y être intégrée ; de fait, les membres des associations participant à la gestion des services publics sont souvent ceux qui bénéficient de la plus grande capacité en ressources d'information[436], reproduisant ainsi les modèles « *censitaires* » de la démocratie représentative. De la sorte, le recours aux associations ne peut être véritablement considéré comme la manifestation d'une citoyenneté administrative venant pallier les insuffisances de la citoyenneté politique.

Ce caractère sélectif se trouve renforcé par le rôle de filtre que joue l'administration. Celle-ci « *tient à choisir ceux qui peu ou prou deviennent ses partenaires ; en les reconnaissant comme ses interlocuteurs elle conforte certains groupes dans leur milieu, augmente leur influence à l'égard des administrés et, dans le même temps, établit entre elle et eux des relations de clientèle, de complicité objective fondée sur la communauté de langage, d'identité des connaissances et d'acceptation des mêmes règles du jeu* »[437]. De ce fait, les associations tiennent un rôle ambigu d'interface entre les aspirations des citoyens et les demandes de l'administration, à l'égard de laquelle elles oscillent souvent entre une position de simple relais[438] et l'opposition radicale.

La participation associative met cependant en cause l'idée d'une compétence exclusive de l'administration en matière de détermination de l'intérêt général. Le renforcement du caractère technicien des associations d'usagers leur ôte peut-être leur qualité de représentant des « simples citoyens » mais leur permet aussi de traiter d'égal à égal avec les représentants de l'administration ; celle-ci ne peut ainsi plus se retrancher derrière la compétence des fonctionnaires pour refuser une participation effective des associations à l'élaboration des

435. *Cf.* not. GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, 2e éd., Paris 1996, Montchrestien, coll. Clefs.

436. « *Qui participe à ces associations ? N'est-ce pas à nouveau une minorité "éclairée" parmi les usagers, et ne sommes-nous pas du coup en train de recréer une citoyenneté censitaire, dont la condition serait cette fois-ci non plus pécuniaire, mais sociale, culturelle, voire comportementale ?* » (WARIN (P.), « Vers une évaluation du service public par les usagers ? », *Sociologie du travail*, 1993, n. 3, p. 330) ; Dans le même sens, *Cf.* SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, *op. cit*.

437. ALLIOT-MARIE (M.), *La décision politique, op. cit.,* p. 251.

438. En ce sens, *Cf.* GUYOMAR (G.), « Les associations, l'environnement et le système politico-administratif local », *in* MÉNY (Y.), dir., *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Economica 1983, coll. Travaux et recherches de la Faculté de Droit et de Science politique de Nantes, p. 213.

décisions[439]. Le constat a pu être dressé dans de nombreux domaines, notamment dans la politique de la santé (associations de lutte contre le sida)[440] ou en matière d'urbanisme ou d'environnement[441]. Il n'en reste pas moins que, « *si les associations ont l'avantage de dynamiser le débat local en l'animant, en l'élargissant, elles ne peuvent être considérées, en démocratie, comme l'outil d'expression de tous les citoyens… c'est donc aux citoyens qu'il faut directement rendre les moyens de contrôle et de décision* »[442].

Il y a pourtant bien une tendance récente à prendre en compte la «citoyenneté » des associations. La dimension collective de l'action participative des citoyens se trouve ainsi notamment prise en compte dans le cadre de la démocratie sanitaire : en appelant les associations, en tant que telles, à participer aux Conférences régionales de santé et à d'autres instances d'orientation de la politique de santé, la loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé leur confère une reconnaissance spécifique. Certes, il s'agit là d'une conséquence du rôle crucial tenu par certaines associations dans l'évolution du système de santé, à l'occasion des affaires du sang contaminé tout d'abord, puis de la lutte contre le sida : la contestation de l'opacité du fonctionnement des établissements hospitaliers ou le développement d'une approche globale des questions de santé sont directement issus des pressions exercées collectivement par des patients regroupés en associations, et revendiquant, en tant que citoyens, la capacité d'influencer les choix de politique sanitaire. Il y a pourtant là une innovation juridique, bien qu'elle ne soit pas clairement exprimée : des personnes morales se voient reconnaître la qualité de sujet de droits que le discours de la démocratie sanitaire considère comme droits de citoyenneté ; les associations peuvent avoir la qualité de citoyen.

B. Les tentatives de représentation directe de l'administré

Constatant que le recours aux associations pour représenter les usagers ne permet pas de rendre totalement compte des besoins des citoyens, le Conseil d'État, dans son rapport sur les services publics, estimait nécessaire de « *trouver à engager le dialogue avec le tout-venant des usagers non enrôlés dans des structures permanentes, sans minimiser le défi que constitue pour les pouvoirs la pulvérulence propre à cette catégorie d'usagers […] mais en ayant à cœur de l'assumer* »[443]. Un certain nombre d'expériences visent effectivement à faire participer ces derniers sans avoir recours au relais associatif ; les difficultés matérielles et les

439. DURAND-PRINBORGNE (C.), « Associations et démocratie représentative », in HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.), *Les associations, l'environnement et le droit*, Economica 1984, coll. Travaux et recherches de la Faculté de Droit et de Science politique de Nantes, p. 145-154, spéc. p. 151 et s.
440. *Cf.* notamment sur ce point le rapport AMAR (L.), MINVIELLE (E.), « L'action publique en faveur de l'usager : de la dynamique institutionnelle aux pratiques quotidiennes de travail. Le cas de l'obligation d'informer le malade », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n. 1, janvier-mars 2000.
441. FOURNIAU (J.-M.), «Les associations et le débat public», in *Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie*, séminaire de recherche du Ministère de l'Equipement, 23 octobre 1996.
442. COUDEVYLLE (A.), « Plaidoyer en faveur du référendum communal », *RA* 1978, p. 504.
443. Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 84.

obstacles théoriques auxquels elles se heurtent en limitent toutefois considérablement la portée.

1. Des tentatives limitées

La participation directe des usagers à la vie administrative peut revêtir deux formes. Les usagers peuvent d'abord être intégrés suite à ce que l'on pourrait qualifier d'appel d'offre : l'administration décide d'intégrer de simples citoyens dans ses services ; elle le fait savoir par voie de communication administrative ; elle accepte ensuite tous les citoyens qui se présentent à elle, ou bien tous ceux qui se présentent jusqu'à ce qu'elle estime leur nombre satisfaisant. L'autre solution, plus élaborée, consiste à adopter un processus de désignation des usagers : la désignation a alors lieu soit par tirage au sort, soit par voie élective. Dans tous les cas, l'idée est de recourir à l'expertise du simple citoyen, soit pour éviter les écueils de la représentation associative, soit tout simplement que les associations n'existent pas dans le secteur en cause.

Il faut ici noter que la mise en place de ces modes de participation n'a aucun caractère général et ne résulte donc que d'expériences particulières à certains services administratifs, pour un temps et dans des circonstances données, ce qui pose la question de leur juridicité et, dans une certaine mesure, de leur légalité. Une commune décide par exemple d'instaurer une commission consultative sur l'urbanisme intercommunal en choisissant ses membres par tirage au sort à partir du fichier des abonnés d'EDF[444]. Les services sociaux d'un département vont mettre en place un comité de suivi de l'attribution du RMI ouvert à tous les allocataires, sans aucun filtre représentatif. Telle autre commune crée des comités de quartiers ouverts à tous les habitants, en s'interrogeant sur la nécessité d'élire les membres du comité au suffrage universel lors des élections municipales[445].

Il faut cependant faire une place particulière aux efforts menés par le Ministère de l'Équipement[446], qui a mis en place une série de dispositifs pour associer les simples usagers à l'amélioration de la qualité de ses services, notamment au sein de ses Directions départementales. Le problème principal auquel se heurtait le Ministère de l'Équipement était un peu différent de celui d'autres services publics : ses usagers principaux – c'était du moins sa perception courante – sont les élus (locaux). Dans le cadre de la politique de modernisation « par l'usager » menée à la fin des années 1980, la redéfinition des missions de l'Équipement va permettre de différencier les publics auxquels s'adresse le ministère et de prendre en compte les simples usagers, qui n'étaient auparavant considérés qu'en tant « *qu'usagers des*

444. Le cas visé est celui du Syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart (*Cf. supra*, p. 242).
445. *Cf.* par ex. « Quinze expériences locales de participation », dossier de *Territoires* (publiée par l'ADELS) n° 421, octobre 2001.
446. Parmi une littérature très importante, on retiendra tout spécialement QUIN (C.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris 1995, La documentation française/Ministère de l'Équipement, du Logement et des transports, 350 p. ; QUIN (C.), *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. Pour une prise en compte de l'usager comme citoyen*, Rapport de synthèse pour le Conseil général des Ponts et Chaussées, novembre 1993, 82 p. ; DE LARA (P.), MACLOUF (P.), *Le Service public en action : l'Équipement et ses usagers*, Rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées, 1993.

comptages », selon la formule de Philippe de Lara[447]. Les simples usagers n'étaient toutefois pas ignorés, mais leur prise en compte était assurée par des fonctionnaires du ministère, généralement issus de corps de contrôle, puisque les fonctionnaires de l'Équipement sont aussi, par la force des choses, usagers de leurs propres services. Les innovations apportées ultérieurement à l'organisation du ministère de l'Équipement, notamment sous l'impulsion de « responsables qualité » successifs[448], ont permis de tenir compte des échecs de la participation associative pour recourir à d'autres modes d'association des usagers. C'est ainsi que la Direction des routes du ministère a mis en place des « *forums* » sur des thèmes spécifiques, qui doublent en quelque sorte les instances – très nombreuses à l'Équipement – de consultation[449]. Il s'agit donc d'associer des « usagers directs », non choisis selon une filière de sélection mais par annonce dans la presse locale, pour les faire participer, certes très modestement et dans une forme qui ne se différencie pas fondamentalement de l'information administrative, à l'élaboration de décisions publiques[450].

Ces expériences très ponctuelles restent donc timides, tout à la fois en raison de leur absence de caractère systématique et des faibles conséquences juridiques de l'association des usagers qu'elles permettent. Mais c'est sans doute précisément cette souplesse qui autorise leur existence même.

2. Des difficultés théoriques

De même que pour les associations, la participation des usagers soulève un certain nombre de questions, aussi bien quant au *titre* auquel ils peuvent être intégrés au processus de décision administrative qu'en ce qui concerne les *modalités* de cette participation.

a. Participation des usagers et qualité de citoyen

Explicitant la différence terminologique de l'usager et du citoyen lors d'un colloque sur la participation du citoyen à la vie politique et administrative, le doyen Jean Boulouis expliquait que « *si le citoyen a, en tant que tel, un titre imprescriptible à participer directement ou par ses représentants à la vie politique pour cette bonne et suffisante raison que le personnage — car c'en est un — a été imaginé pour cela et son statut conçu à cette fin, il faut se demander à quel titre l'individu peut être appelé à participer à la vie administrative* »[451]. Il poursuivait en précisant que « *la participation directe ou indirecte à la*

447. DE LARA (P.), « La route parle », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 283-290.
448. Agnès Denis, Gilbert Santel, Patrick Gandil.
449. Une réunion a ainsi été organisée sur l'état des routes la nuit, une autre sur les encombrements sur les routes du retour des vacances de neige, etc. Cette dernière réunion rassemblait le Préfet, l'adjoint de la DDE, un représentant de Bison-futé, un régulateur externe et des usagers, pris à titre individuel et non en tant que représentants d'associations. Cette démarche est extrêmement nouvelle pour l'Equipement : l'idée que l'usager puisse avoir un avis pertinent sur la qualité du service rendu ne paraissait pas évidente pour un ingénieur.
450. On retrouve la même démarche dans les « Comités de ligne » mis en place par la SNCF.
451. BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 62.

vie administrative cesse d'être celle du citoyen dès lors que la gestion administrative cesse d'être celle d'une collectivité ayant la plénitude de représentation des intérêts collectifs de ses ressortissants pour devenir la gestion d'intérêts déterminés dont les particularités délimitent la collectivité des bénéficiaires et confèrent à ceux-ci un titre éventuel à y prendre part. En d'autres termes, l'activité à laquelle prend part le citoyen en qualité de citoyen directement ou par représentation n'est et ne peut être qu'une activité politique. *Toute autre participation à la gestion d'intérêts collectifs particuliers n'est pas fondée sur la qualité de citoyen mais sur d'autres titres* »[452]. La question est donc bien d'abord de savoir si la participation de l'usager peut être effectuée en tant que citoyen, ou si elle résulte d'autres titres, en particulier de celui de consommateur ; elle est aussi de déterminer les conséquences de la qualité de citoyen sur la qualification même de l'action administrative.

L'objection que l'on avance couramment pour dénier la qualification citoyenne à la participation des usagers consiste, par transposition des arguments exposés plus haut à propos de la participation associative, à affirmer que lorsqu'ils sont appelés à participer, les usagers sont amenés à présenter à l'administration les besoins qu'ils estiment devoir être satisfaits, étant ainsi cantonnés à un rôle de consommateurs. Une telle analyse correspond à la *consultation* administrative ; elle ne rend pas compte de la *participation*. Dans le cadre de cette dernière, l'usager ne donne pas seulement son avis sur l'amélioration du service qui lui est rendu, par une modalité particulière et institutionnalisée d'enquête auprès des consommateurs ; il est *intégré* au service lui-même et participe ainsi modestement mais directement à la détermination de l'intérêt général dont la réalisation est confiée à l'organisme auquel il est intégré. Reste alors la seconde objection présentée par Jean Boulouis : la qualité de citoyen ne peut se rencontrer que dans la participation à une « *collectivité ayant la plénitude de représentation des intérêts collectifs de ses ressortissants* ». Mais personne – le Conseil constitutionnel le premier – ne songe à refuser aux collectivités territoriales le fait que la participation de leurs «ressortissants » est bien effectuée en qualité de citoyens, alors même que leur objet est limité aussi bien par leur ressort géographique que par la notion d'« *affaires de la commune* ». Même s'il est en un sens « particulier », l'intérêt que poursuivent les administrations (et par voie de conséquence les administrés qui s'y trouvent associés) est bien *général* – c'est même leur raison d'être. Dans ce cadre, la participation de l'administré vise bien à collaborer à la réalisation d'un intérêt général ; du même coup, comme le souligne Jean Boulouis, cette participation, étant du citoyen, est et ne peut être que *politique*, ce qui signifie que l'action administrative, *du fait de la participation*, revêt elle-même un caractère éminemment politique.

Ces remarques amènent à voir sous un jour différent les critiques relatives au contenu de la participation des usagers, souvent décriée comme trop abstraite. Il est en effet fréquent d'entendre les responsables administratifs en contact avec les usagers intégrés à l'action administrative critiquer la « *montée en généralité* »[453], c'est-à-dire le fait que les usagers, dont

452. *ibid*., p. 64 (soulignement ajouté).
453. On a notamment pu observer ce cas lors des réunions du groupe interministériel sur la qualité dans les services publics organisée par la DGAFP.

on attend qu'ils s'expriment sur les conditions concrètes d'amélioration du service, en viennent très rapidement à s'exprimer sur les objectifs mêmes du service rendu[454]. Si on peut comprendre le désappointement des responsables administratifs quant au résultat escompté de la participation, il s'agit cependant là d'une conséquence logique de la participation. Conformément à l'idéologie démocratique, la détermination de l'intérêt général est en effet le domaine par excellence des non-spécialistes[455], non des experts. « L'expertise » qui est donc produite (mais peut-être pas *attendue*) par la participation des simples usagers n'est donc pas d'abord technique ; elle constitue une expertise d'intérêt général : les usagers participent ainsi, en tant que citoyens, à la détermination de l'intérêt général.

Cette distorsion entre les attentes de l'administration et la fonction de la participation se retrouve à un autre niveau. L'omniprésence du discours sur la non-représentativité des associations d'usagers comporte en creux l'idée qu'il existerait de « vrais usagers », ce qui se traduit bien souvent soit par un recours aux élus pour assurer la représentation des usagers[456], soit à des fonctionnaires s'intéressant spécialement à la relation avec l'usager. On rencontre là l'une des ambiguïtés du discours sur la réforme de l'État en tant que reconnaissance de l'importance de la place de l'usager, la définition des besoins de ce dernier restant le plus souvent le monopole de l'administration. Derrière cette dénégation de la représentativité, qu'il ne s'agit pas pour autant de récuser, se trouve toujours l'idée que c'est à l'administration qu'il appartient de définir les conditions et les critères de la participation des usagers, parce que c'est à elle seule qu'il appartient de définir l'intérêt général. L'emprise professionnelle de l'ordre administratif sur la définition des besoins de l'usager est en un sens « totalitaire » et Jacques T. Godbout a en ce sens raison lorsqu'il dit qu'il « *continue à penser que le pouvoir professionnel demeure un enjeu important de la démocratie et que la reconnaissance des usagers constitue une nécessité face à ce pouvoir souvent de tendance totalitaire, s'octroyant le droit de détenir la connaissance des "vrais" besoins de l'usager, de la même façon que le pouvoir communiste était favorable à une "vraie" liberté d'opinion et à une "vraie" liberté d'association* »[457].

b. Participation des administrés et représentation

La question de la représentativité des administrés amène forcément à s'interroger sur les modes de leur désignation. Le professeur Christian Debouy explicite ainsi la difficultés de la désignation des représentants des usagers : « *Qui représentera l'usager lambda ? L'homme*

454. Le cas a été étudié en particulier, à de nombreuses reprises, à propos des usagers (parents d'élèves) de l'éducation. Cf. en particulier DEROUET (J.-L.), « Parents, clients, citoyens », in DUTERCQ (Y.), *Consommateurs d'école et modernisation du service public. Les conflits entre parents d'élèves et établissement scolaire peuvent-ils se construire en cause collective ?*, Paris 1993, INRP-CGP, p. 5-17.
455. THEYS (J.), « L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement », *in* BOUVIER (M.), DUPUIS (G.), *L'État moderne et l'administration*, LGDJ 1994, coll. Systèmes, p. 151.
456. « *L'administration française n'est pas organisée pour discuter directement avec les citoyens. Elle répond quasi systématiquement aux questions posées par les élus, le plus souvent possible à celles des associations, insuffisamment à celles des particuliers* » (GANDIL (P.), DE MAZANCOURT (C.), « Le débat public dans les projets routiers : restaurer la confiance entre l'État et le public », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 74).
457. GODBOUT (J. T.), « L'engagement : une fidélité », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n. 2, avril-juin 2000, p. 292.

politique se sent "doublé" par les représentants des usagers. N'est-il pas élu pour représenter le peuple dans sa diversité auprès des administrations et du pouvoir politique ? Qui possédera le plus de légitimité, ou de représentativité ? (...). De plus, est-il réaliste de vouloir faire participer "l'usager", alors que celui-ci est multiple, dans une pluralité souvent antagoniste ? »[458]. Il s'agit là d'une présentation très classique de la question, à laquelle est sous-jacente l'idée de *concurrence des légitimités*.

Comme on l'a vu plus haut, la désignation des administrés appelés à participer à l'activité administrative oscille en fait entre une ouverture totale et un processus sélectif géré par l'administration, la seule échappatoire apparaissant la voie élective. La non-sélection des représentants des usagers – l'ouverture au public d'organes de participation – aboutit en effet bien souvent soit à une mainmise des organisations syndicales, soit à une représentation associative déguisée[459], l'une comme l'autre des deux options étant due aux ressources informationnelles mais aussi en temps dont disposent ces deux types d'instances, forcément plus importantes que celles des *simples* usagers. Le résultat de cette ouverture n'est donc pas fondamentalement différent de celui de la participation associative et appelle ainsi les critiques qu'on a formulé plus haut à l'égard de celle-ci.

Si l'on excepte le tirage au sort des représentants des usagers sur le mode du jury, mode de désignation qui, selon les informations dont on a pu disposer, n'est presque jamais utilisé, le seul autre mode de désignation est constitué par l'élection. Un tel procédé, qui ne peut raisonnablement être mis en œuvre qu'au niveau local, appelle lui aussi des critiques parfois virulentes. Évoquant l'expérience de participation instaurée à Amiens, Gilles de Robien évoque ainsi les réticences du Président de la République : « *Au lendemain de sa visite, il m'a beaucoup parlé d'une réunion au cours de laquelle une jeune femme lui a proposé que les comités de quartier qui animent nos villes soient élus par la population. La désapprobation de Jacques Chirac a été immédiate. "Ce serait la fin de la démocratie, a-t-il répliqué, car la légitimité de ces comités concurrencerait celle des élus"* »[460]. Cette réaction, qui réapparaît à chaque fois qu'il est question de désigner des représentants d'administrés par voie élective[461], peut cependant laisser assez sceptique. L'élection n'est qu'un procédé de désignation et n'a en elle-même aucune spécificité *juridique* par rapport à d'autres modes, tels le tirage au sort ou le choix de l'administration ; les missions de l'organe ainsi constitué ne s'en trouvent aucunement modifiées, du moins de ce seul fait. Mais l'élection permet de rendre visible la réalité sous-jacente à la participation des simples usagers, c'est-à-dire leur intégration en tant que citoyens et non consommateurs. Entre la participation de *représentants* des usagers et celle de simples usagers, il y a en effet une frontière théorique qui n'est pas immédiatement

458. DEBOUY (C.), « L'usager du service public : approche juridique », in HORELLOU-LAFARGE (C.), dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris-Montréal, 1996, L'Harmattan, p. 68-69.
459. Les deux phénomènes ont été observés à propos des comités d'évaluation du RMI, où l'on assistait soit à un phagocytage par les syndicats, soit à une prise en main par les associations de défense des exclus (AC ! ou Droits devant notamment). *Cf.* WARIN (P.), « Vers une évaluation du service public par les usagers ? », *Sociologie du travail*, 1993, n. 3, p. 309-331.
460. DE ROBIEN (G.), « Il n'y aura pas de grand soir fiscal », *Valeurs actuelles*, n. 3101, 4 mai 1996, p. 17.
461. *Cf.* en particulier les débats, rappelés plus haut (*supra*, p. 240), autour de la désignation des membres des conseils de quartiers prévus par la loi sur la démocratie de proximité.

visible mais n'en est pas moins réelle. L'intégration de représentants des usagers impliue que l'administration n'a plus le monopole de la définition de l'intérêt général mais doit déterminer cet intérêt par arbitrage des intérêts particuliers représentés[462]. Cette évolution est acquise depuis longtemps, et l'idéologie de l'intérêt général[463] n'a jamais véritablement fait illusion. Le problème posé par la participation des administrés en tant que tels, *indépendamment des interrogations soulevées par le mode de leur désignation*, est autre : la présence des administrés amène à remettre en question rien moins que la théorie de la démocratie représentative. Concluant en 1974 à propos d'un domaine particulier de la participation – l'évaluation des enseignants par les usagers –, le commissaire du gouvernement Jean-François Théry exprimait très bien cette remise en cause, lorsqu'il expliquait que « *notre conception du service public et de la fonction publique liée à une certaine interprétation traditionnelle de la démocratie représentative et libérale n'est pas la seule possible dans une démocratie. On pourrait très bien imaginer, et certains courants de pensée vont incontestablement dans ce sens, de tempérer le caractère représentatif de nos institutions par des éléments de démocratie directe et d'associer les usagers à la gestion de leurs agents, mais cela constituerait, selon nous, une rupture avec ce qui constitue présentement notre tradition juridique* »[464]. La mise en place de la participation – y compris, d'ailleurs, des usagers du service de l'éducation dans l'évaluation, certes très limitée, des enseignants[465] – a pour effet que cette remise en cause de la démocratie représentative est désormais effective.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le renforcement des modalités de participation des usagers à l'administration appelle un jugement nuancé. Lorsqu'ils sont appelés à entrer au sein des organes de direction des établissements publics ou dans les instances de gestion des services publics locaux, ou lorsqu'ils peuvent exprimer leur avis sur des questions locales par le biais des référendums locaux, il est indéniable que les usagers accèdent à l'exercice d'une parcelle du pouvoir administratif : en ce sens ils peuvent bien être considérés comme citoyens. Une telle analyse rencontre cependant des limites.

L'objectif auquel répond le développement de la participation est moins le développement de la « démocratie administrative » que les nécessités d'une bonne gestion publique, qu'il s'agisse de mieux connaître les attentes que les services publics doivent satisfaire ou de désamorcer les réticences rencontrées par l'action administrative. La mise en perspective de la participation oblige donc à nuancer fortement l'idée d'une *participation démocratique* qui, si elle rend compte des premiers développements de la participation, dans l'immédiat après-guerre ou à la fin des années soixante, ne coïncide pas avec ses développements plus récents.

462. CHEVALLIER (J.), « L'intérêt général dans l'administration française », *RISA* 1975, vol. IV, p. 325.
463. RANGEON (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica 1986, 246 p.
464. THÉRY (J.-F.), Concl. sur CE, 5 avril 1974, *Sieur Leroy*, *AJDA* 1974, p. 442.
465. *Cf.* MONIOLLE (C.), « Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs », *AJDA* 2001, p. 233.

Quand bien même il serait possible de considérer le développement de la participation comme un élément de citoyenneté administrative, une telle analyse devrait être tempérée par le fait que la participation n'est qu'un correctif : il ne s'agit pas de remettre en cause la structure même de l'administration par la substitution d'une légitimité (issue de la « démocratie participative ») à une autre (traditionnellement fondée sur la démocratie représentative) mais d'introduire un correctif participatif à une institution qui continue à tenir exclusivement sa légitimité de sa soumission au pouvoir exécutif.

La participation ne peut donc être qu'un moyen limité d'introduction de la citoyenneté administrative. La participation est forcément perçue par les instances représentatives en termes de concurrence, ce que montre la tentation de contrôle des associations d'usagers. Ainsi que le soulignait Michel Sapin en 1983, la non-représentativité des associations est le plus souvent un alibi : « *c'est parce que les associations sont faibles et peu représentatives que les services publics n'engagent pas la concertation ; mais c'est précisément pour cette raison qu'elles ne peuvent se développer et acquérir une légitimité* »[466]. L'accroissement de la participation dans l'administration n'est donc pas le moyen le plus efficace de développement de la citoyenneté administrative : on ne peut la considérer comme un instrument d'accroissement de la citoyenneté alors que le fondement de l'action administrative reste sa soumission aux organes représentatifs et que la citoyenneté politique demeure centrée sur la démocratie représentative[467]. La concertation permet de dépasser cette opposition entre représentation et participation, au profit de la recherche d'une démocratie délibérative.

466. SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris 1983, La documentation française, p. 23.

467. « *Le discours participatif tend à faire de la participation le but et l'instrument d'une transformation profonde de l'administration française. […] L'ampleur du projet participatif lorsqu'il touche aux structures de l'appareil d'État n'a d'égale que son extrême timidité lorsqu'il s'applique aux rapports sociaux. Dès lors que, sous réserve de quelques correctif mineurs, la structuration sociale reste, dans ses grandes lignes inchangée, il est évidemment utopique de surestimer l'impact de l'introduction des techniques participatives dans la seule administration. Le discours participatif a une vertu mystificatrice en ce qu'il donne l'illusion d'un changement proprement "révolutionnaire" de l'appareil administratif, tout en refusant de créer les conditions sociales d'un tel changement. La pratique montre en fait que l'administration accepte la participation et entend l'utiliser à son profit, mais en veillant à la rendre toujours compatible avec sa fonction propre, qui demeure inchangée* » (CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. IIAP* n° 39, juillet-septembre 1976, p. 124).

CHAPITRE 2 : L'ÉMERGENCE D'UNE CONCEPTION DÉLIBÉRATIVE

La participation vise à associer les administrés à l'élaboration des décisions administratives : cette fonction fait son intérêt mais explique aussi ses limites. Le développement de formes renouvelées de concertation et l'émergence du débat public constituent des voies différentes.

Apparue dans le cadre de l'« économie concertée », la concertation signifie tout d'abord que la définition des choix économiques passe par l'association des groupes d'intérêt[1]. Sous l'influence d'expériences étrangères[2] et d'actions revendicatives, la concertation a profondément évolué :le terme désigne désormais, notamment en droit de l'urbanisme, la mise en débat des projets administratifs, avant tout projet de décision. Sa banalisation, au point qu'on a pu parler d'une «*généralisation de l'obligation de concertation préalable* »[3], signifie que les administrés ont la possibilité de participer à la détermination des objectifs d'une décision ou d'un projet, c'est-à-dire de l'intérêt général qui les justifie. Contrairement à la participation, la concertation ne porte donc pas sur une décision administrative, mais sur ses prémisses : «*Alors que la consultation se situe fréquemment avant que la décision ait été prise ou tout au moins après qu'elle ait été conçue et proposée par l'administration, la concertation permet le dialogue avec celle-ci au moment même de la conception* »[4]. La participation est un élément de la procédure décisionnelle, la concertation est une procédure qui se situe en dehors – *en amont* – de toute décision. Juridiquement disjointe de la procédure décisionnelle, elle y est cependant rattachée dans ses conséquences : elle constitue en effet une obligation procédurale.

---

1. *Cf.* BLOCH-LAINÉ (F.), *A la recherche de l'économie concertée*, 1959, Éditions de l'Épargne, 19 p. Voir également CHEVALLIER (J.), *Les formes actuelles de l'économie concertée*, Publications de la faculté de droit d'Amiens, 1971, 48 p.
2. L'introduction d'une *démocratie concertée* en matière administrative doit beaucoup, soit à l'influence d'expériences étrangères, soit à des obligations résultant d'accords internationaux. C'est ainsi que la *Charte de la nature* adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 octobre 1982 prévoit un droit des citoyens de participer à l'élaboration des décisions concertant l'environnement, tandis que la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 et définitivement ratifiée par la France en février 2002 (Loi n° 2002-285 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *JO* du 1er mars 2002, p. 3904), demande que des dispositions soient prises pour assurer la participation du public et de ce fait mieux tenir compte des considérations environnementales dans les processus décisionnels gouvernementaux, notamment en accordant à tout citoyen la possibilité de faire part de ses préoccupations et d'exprimer son avis en matière d'environnement. De la même façon, on ne peut expliquer la création d'une institution telle que la Commission nationale du débat public sans faire référence au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec, dont la commission française reprend l'essentiel des caractéristiques. Sur ce dernier point, cf. par exemple PARENTEAU (R.), « Le mécanisme de consultation populaire du Canada », in *Intervention du public dans les choix d'aménagement*, ADEF 1985, p. 59 et s. ; LOUVET (N.), « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec, commission nationale du débat public en France : le difficile métier de médiateur », *Métropolis*, n° 106-107, Dossier « Évaluer et décider dans les Transports », juin 1998, p. 88-91
3. MORAND-DEVILLER (J.), « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », in *Pratiques juridiques de l'urbanisme déconcentré*, *Les cahiers de l'IATEUR*, 1986, n° 7-8, p. 108.
4. SFEZ (L.), *L'administration prospective*, Armand-Colin, 1970, p. 179.

Ce rapport ambigu à la décision administrative montre la spécificité et, en un sens, la nouveauté de la concertation. Avec l'instauration de procédures de délibération administrative, c'est en effet une nouvelle figure de l'administration qui se dessine : la décision administrative apparaît comme « *le terme d'un processus d'élaboration contradictoire, au cours duquel le ou les intéressés auront été appelés à faire entendre leur voix, à présenter leurs vœux et doléances, à défendre leur dossier* »[5]. Du point de vue de l'analyse classique de l'acte administratif, la concertation paraît en retrait par rapport à la participation : l'administré ne peut être considéré comme coauteur d'un acte à l'édiction duquel – c'est le principe même de la concertation – il est censé ne pas avoir participé. Mais la concertation et le débat public vont aussi au-delà de la participation : ils supposent que les citoyens ont un *droit* à participer à la détermination de l'enjeu, c'est-à-dire de l'intérêt général, dont la décision administrative constituera l'application.

La concertation semble ainsi parfois difficile à distinguer de la participation, dont elle constitue d'une certaine façon le prolongement et le correctif *(Section 1)* ; le développement d'un droit spécifique du débat public tend cependant à montrer l'émergence d'une véritable démocratie délibérative en matière administrative *(Section 2)*.

SECTION 1 : CONCERTATION ET DÉLIBÉRATION

Le développement de la concertation montre bien l'évolution par laquelle cette forme d'association des citoyens à l'action administrative s'éloigne progressivement de la procédure consultative et même décisionnelle classique, pour se transformer en instrument de « *construction progressive de la légitimité collective du projet* »[6]. L'évolution du droit des enquêtes publiques *(§1)*, puis l'adoption de textes spécifiquement consacrés à la concertation *(§2)*, montrent cette disjonction progressive entre la participation des citoyens et la procédure décisionnelle, mais plus encore la reconnaissance de ce que les administrés sont légitimes à exprimer leur point de vue sur la définition de l'intérêt général dont les décisions administratives ne constituent que l'application.

§ 1. L'enquête publique entre consultation et concertation

Forme ancienne de consultation du public à l'occasion de l'élaboration de décisions administratives, l'enquête publique a vu son régime évoluer profondément, ce qui en fait désormais non plus seulement une procédure de simple consultation mais plutôt de véritable association du public à la prise de décision, du moins dans une certaine mesure. Sa mise en œuvre montre cependant les limites d'une telle évolution.

5. CHABAN-DELMAS (J.), *Déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale*, 16 septembre 1969, *JO débats, Ass. nat*. p. 2250.
6. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 58.

A. L'enquête publique, instrument de concertation

Contrairement aux procédures similaires dans les pays anglo-saxons et notamment aux *public hearings*[7] en Grande-Bretagne, l'enquête publique n'a pas, *a priori*, vocation à permettre aux citoyens de participer à la détermination de l'intérêt général : à l'origine, elle vise seulement à leur offrir la possibilité, lorsque leurs biens immobiliers sont susceptibles d'être affectés par une décision de l'administration, de faire valoir leur point de vue, c'est-à-dire d'exprimer un intérêt particulier. Mais l'évolution des fonctions qui lui sont imparties permet d'en faire désormais un véritable instrument de mise en débat de l'utilité des décisions administratives.

1. La diversification des fonctions de l'enquête publique

La loi du 8 mars 1810 a institué la procédure d'enquête publique[8], dans une forme dont les grands traits n'ont pas été radicalement modifiés depuis lors[9]. Ce texte consacré à l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit qu'une commission présidée par le sous-préfet d'arrondissement « *recevra les demandes et les plaintes des propriétaires qui soutiendraient que l'exécution des travaux n'entraîne pas la cession des propriétés* »[10]. Le but de l'enquête n'est donc pas de constater l'utilité publique, mission qui appartient à l'autorité préfectorale mais seulement de veiller à ce que les propriétaires éventuellement expropriés ne soient pas lésés. Ce type d'enquête, dit « de droit commun », est actuellement repris par le Code de l'expropriation[11] ; il coexiste cependant avec un grand nombre d'autres procédures – trente exactement[12] –, dont la plus importante numériquement est constituée par ce que l'on appelle couramment « l'enquête Bouchardeau », c'est-à-dire les enquêtes dont la liste a été fixée par un décret du 23 avril 1985[13], en application de la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement[14]. Si le Conseil d'État veille toujours scrupuleusement à ce qu'une enquête se déroule selon les formes prévues par les seuls textes

7. BOUSSARD (J.-L.), *L'enquête publique en Angleterre. Un moyen politico-juridique de contrôle de l'administration*, Paris 1969, PUF.
8. Loi sur les Expropriations pour cause d'utilité publique, 8 mars 1810, *Bulletin des lois* n° 273, 18 mars 1810, p. 197-204.
9. Sur le droit de l'enquête publique au XIXe siècle, *Cf.* par ex. DUCROCQ (T.), *Cours de droit administratif,* Ernest Thorin, 6e éd. 1881, tome 2, p. 7 et s.
10. Loi du 8 mars 1810 *préc.*, Titre II, art. 7.
11. Art. L. 11-1 *Code de l'expropriation* : « *L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête* ».
12. La liste en est fournie dans le rapport du Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 145-147.
13. Décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, *JO* du 24 avril 1985, art. 1er (renvoyant à l'annexe du décret).
14. Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, *JO* du 13 juillet 1983 (codifiée aux art. 123-1 et s. *C. env.*).

qui la concernent[15], il n'en reste cependant pas moins que cette diversité des régimes juridiques n'empêche pas l'existence d'un « *fond commun du droit des enquêtes publiques* »[16]. L'unité des règles de fond du droit des enquêtes publiques est due aussi bien à l'interprétation jurisprudentielle qu'aux textes eux-mêmes, puisque la quasi-totalité des enquêtes spécifiques renvoient pour leurs modalités de déroulement aux règles des enquêtes Bouchardeau et que la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques a modifié les règles des enquêtes de droit commun en même temps qu'elle en créait un nouveau type.

Cette convergence des différents types d'enquêtes publiques se retrouve de façon évidente si l'on examine l'évolution de leur finalité, qui est passée en plusieurs étapes de la défense de la propriété privée à la détermination collective de décisions publiques, essentiellement dans le domaine de l'aménagement. Dans un premier temps, l'enquête publique a pour vocation exclusive de s'assurer, conformément au dernier article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'évidence de la nécessité publique d'une privation de propriété[17] : il s'agit donc d'une phase de simple *consultation* dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Par la suite, l'évolution de la pratique des enquêtes d'expropriation va être « *marquée par une problématique de subordination des intérêts des propriétaires privés à la définition collective de l'intérêt général* »[18] : dans une optique de *participation* des personnes concernées par une décision d'expropriation, il s'agira de tenter de parvenir à un consensus sur l'intérêt général qui rend possible l'expropriation. L'effectivité de cette dimension collective fera l'objet de fortes contestations dans les années 1970 tendant à présenter l'enquête comme un alibi à une décision prise unilatéralement par l'administration. Les réformes qui s'en suivent, en 1976 d'abord[19], puis surtout en 1983[20], aboutissent à un changement total du paradigme de l'enquête publique, dont le but n'est plus, ou plus seulement, la défense de la propriété privée par le biais de la constatation de l'intérêt général mais la protection de l'environnement, comme l'indique très nettement le titre de la « Loi Bouchardeau ».

L'enquête publique devient ainsi un instrument de *concertation* entre l'administration et les citoyens, dans l'élaboration de décisions d'aménagement. Il s'agit désormais de « *reconnaître l'opportunité d'un projet* »[21] au vu des conséquences qu'il peut entraîner non seulement sur la propriété privée mais aussi sur l'environnement. Le citoyen qui participe à l'enquête ne le fait donc plus seulement pour faire valoir son intérêt particulier face à un intérêt général qui risque d'empiéter sur sa propriété mais aussi pour faire valoir sa

15. CE, 8 mars 1991, *Ville de Maison-Lafitte*, *R.*, p. 85, *CJEG* 1991, p. 287, concl. de Montgolfier (à propos d'une enquête d'expropriation menée selon les règles d'une « enquête Bouchardeau »).
16. HÉLIN (J.-C.), *Jurisclasseur collectivités territoriales*, V° « Enquêtes publiques », n° 8.
17. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».
18. HÉLIN (J.-C.), *loc. cit*., n° 2.
19. Décret n° 76-432 du 14 mars 1976, . *Cf.* également Directive n° 544 (76/40) du 14 mai 1976 relative l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, *JO* du 19 mai 1976.
20. Loi n° 83-630 *préc*.
21. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 23.

conception de l'intérêt général dans une *mise en débat* des décisions administratives en matière d'aménagement. Contrairement à ce que laisse penser une interprétation parfois évoquée[22], la procédure d'enquête publique n'est donc pas – ou plutôt n'est plus – une extension du principe *audi alteram partem* à l'élaboration d'actes administratifs réglementaires : il ne s'agit plus d'écouter les récriminations d'une partie avant de lui imposer une décision mais bien de faire participer les différents *acteurs* – administration et citoyens – de son élaboration, c'est-à-dire de placer la décision sous le regard et la parole de ceux qu'elle concerne.

2. Une mise en débat des décisions administratives

Tous les éléments des procédures d'enquête publique ont pour vocation d'assurer l'ouverture à la discussion publique des décisions à l'élaboration desquelles elles concourent. Il s'agit donc de rendre possible une réelle discussion, ce qui justifie la présence d'un garant du débat.

a. L'existence d'une procédure de débat

Malgré les disparités de leurs procédures, les différents types d'enquête publique visent tous à garantir l'existence d'une véritable association du « public » à la prise de décision.

Le premier élément tient à *l'existence même* de l'enquête. Lorsqu'elle est exigée par un texte, l'enquête publique ne peut être écartée par l'administration. Il s'agit d'une obligation procédurale à laquelle elle ne peut se soustraire, obligation dont le non-respect est d'ailleurs susceptible d'entraîner la suspension provisoire de plein droit de la décision concernée, lorsque l'enquête publique n'a tout simplement pas eu lieu[23]. Ce caractère fondamental de l'enquête publique en tant que maillon à part entière de l'élaboration de décisions administratives a été récemment renforcé dans le seul domaine où ses conséquences s'avéraient limitées. En droit de l'urbanisme, un plan d'occupation des sols était provisoirement exécutoire après avoir été rendu public, sans attendre le résultat de l'enquête publique à laquelle il devait être soumis. La loi du 13 décembre 2000[24] a mis fin à ce qui faisait effectivement de cette enquête un « alibi démocratique » : désormais, le plan local d'urbanisme n'est exécutoire (mais totalement) qu'après la tenue de l'enquête publique et son

22. AUTIN (J.-L.) « Réflexions sur le principe du contradictoire dans la procédure administrative », *EDCE* 2001, n° 52, p. 389-400. Une telle interprétation rendrait par ailleurs impossible la reconnaissance, au travers de la concertation, de la qualité de citoyen aux administrés : si l'usager ou l'habitant n'était appelé à s'exprimer son avis que parce que la décision le concerne, cela signifierait que l'on resterait à la fois dans une logique *d'opposition* et sur un registre *d'intérêts privés*, alors précisément que la concertation permet (comme le reconnaît d'ailleurs le Professeur Jean-Louis Autin) *l'intégration* de l'usager dans la communauté décisionnelle administrative, et qu'elle lui confère un *pouvoir* et un droit de participer à la détermination de l'intérêt général.
23. Art. 6 de la loi 83-630 *préc.*, modifié par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
24. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777, art. 4.

approbation par le conseil municipal[25]. L'enquête publique devient donc bien un élément « *essentiel* », selon les termes du ministre du logement[26], de l'adoption du plan local d'urbanisme.

Pour que le débat soit effectif, il faut ensuite que les « personnes concernées » soient *informées* de façon précise tant des formes de l'enquête elle-même que de la décision sur laquelle elles sont appelées à donner leur avis. C'est ainsi que *l'arrêté d'ouverture* de l'enquête doit en mentionner l'objet, qui doit être précis et correspondre à la réalité de l'opération d'aménagement concernée[27]. Des mesures de *publicité*[28] permettent au public de connaître les dates, lieu et objet de l'enquête afin de pouvoir y participer en connaissance de cause. Le *dossier* d'enquête soumis au public doit également présenter le projet de façon détaillée, en se référant aux textes sur lesquels il se fonde[29]. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a renforcé la portée de cette dernière obligation, en rendant possible la communication du dossier d'enquête aux associations agréées de protection de l'environnement[30]. Conçue pour répondre à un avis de la Commission d'accès aux documents administratifs de 1991[31], qui constatait que le dossier d'enquête ne pouvait, à partir de l'ouverture de l'enquête et pendant toute sa durée, qu'être consulté et non communiqué, cette disposition permet aux associations locales de bénéficier des compétences et des capacités d'expertise de leurs groupements nationaux[32], ce qui a incontestablement pour effet de renforcer la réalité du débat[33].

Dans ce même but, la loi de 1995 a également renforcé le caractère de procédure de concertation de l'enquête publique en donnant au commissaire enquêteur la possibilité d'organiser un *débat oral*[34]. Certes, le projet de loi prévoyait d'aller plus loin, en rendant obligatoire la convocation d'une telle réunion à la demande d'une association agréée de protection de l'environnement[35] ; une telle mise en débat était de fait jusque là quasi-

25. Art. L. 123-10 *C. Urb*. La même règle s'applique aux schémas de cohérence territoriale (art. L. 122-10 *C. urb*.)
26. BESSON (L.), intervention lors de l'adoption de la loi SRU, *JO déb. parl., Ass. nat*., 21 novembre 2000, p. 9125.
27. Art. R. 11-4 (enquête de droit commun) et R. 11-14-5 (enquête Bouchardeau) *C. expropriation*. Le juge exerce sur ce point un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation : CE, 22 avril 1988, *Cne de St-Jean de Védas*, *R*., tab., p. 831.
28. Art. R-11-4 et R-11-14-7 *C. expropriation*.
29. Art. R. 11-3 *C. expropriation*.
30. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JO* du 3 février 1995, p. 1840, art. 3, II : « *Nonobstant les dispositions du titre Ier de la loi n 78-753 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, le dossier d'enquête publique est communicable aux frais des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 252-1 du code rural* » .
31. CADA, 29 août 1991, *Billard c. maire de Bourron Marlotte, in* CADA, *L'accès aux documents administratifs. Septième rapport d'activité*, La Documentation française, 1993, p. 50.
32. *Cf.* HÉLIN (J.-C.), « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *RJE* 1995, p. 223-224.
33. Mais du même coup, cette procédure renforce le rôle des associations, et non des simples citoyens, dans l'enquête publique. *Cf.* en ce sens LE CORNEC (V.), *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, Thèse Droit public, 1997, Paris-I, p. 266 et s.
34. « *[Le commissaire enquêteur] peut organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage* » (Loi n° 95-101 *préc*., art. 3).
35. Ce qui avait pour objet de faire échec à une jurisprudence du Conseil d'État (CE, 16 février 1994, *Association fédérative régionale de la protection de la nature*), pour lequel la demande de convocation d'une telle réunion constituait un pouvoir discrétionnaire du commissaire enquêteur, la demande que lui

inexistante, le commissaire enquêteur ayant seulement la possibilité de demander la tenue d'une telle réunion au préfet puis au président du Tribunal administratif[36]. Indépendamment de cette procédure, le commissaire enquêteur a l'obligation de recevoir l'intégralité des observations du public, que celles-ci soient écrites ou orales, même s'il n'est pas lié par leur contenu[37].

La preuve de la matérialité du débat est enfin rapportée, lors de la clôture de l'enquête, par le *rapport* du commissaire enquêteur, qui « *relate le déroulement de l'enquête* » : contrairement aux *conclusions,* dont la jurisprudence précise qu'elles doivent exprimer l'avis personnel du commissaire enquêteur[38], le rapport doit ainsi reprendre de façon précise et détaillée la teneur des observations qui ont été formulées lors de l'enquête. On voit par là que le commissaire enquêteur joue un rôle essentiel de garant de la matérialité du débat.

b. La présence d'un garant de la discussion

Dans le rapport qu'il a rendu en 1999 sur l'utilité publique, le Conseil d'État, pourtant peu coutumier de cet usage adjectivé, considère que les commissaires enquêteurs exercent une véritable « *fonction citoyenne* »[39] : ils sont en effet l'élément essentiel du dispositif d'enquête, leur statut et les pouvoirs dont ils disposent leur conférant un rôle de « *médiateur* »[40].

Un certain nombre de garanties permettent tout d'abord de conférer au commissaire enquêteur l'autorité suffisante pour mener à bien sa mission. Une série d'incompatibilités, qui s'apprécient au moment de sa désignation[41], visent à déterminer *l'indépendance* du commissaire aussi bien vis-à-vis des autorités habilitées à prendre la décision soumise à enquête que des personnes concernées et éventuellement visées, en cas d'expropriation, par cette même décision. Ainsi, la loi Bouchardeau indique que les commissaires enquêteurs ne doivent pas être « *intéressés à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions* »[42] et le décret du 1985 précise les conditions de ce non-intéressement, instaurant en particulier un délai de cinq ans entre la fin de l'exercice de fonctions manifestant un intérêt à l'opération et le moment de l'enquête[43]. De la même façon, le juge vérifie, en l'absence de tout texte la

---

aurait formulé une association agréée de protection de l'environnement en ce sens n'ayant donc aucune conséquence.

36. C'est l'art. 21-II de la « loi paysages » (Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 *sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions en matière d'enquêtes publiques*, *JO* du 9 janvier 1993) qui substitue le président du tribunal administratif au préfet dans cette procédure.
37. CE, 10 juillet 1968, *Epoux Troussier*, *R.*, tab., p. 971.
38. *Cf.* par ex. CE, 4 février 1994, *M. Costes*, *AJDA* 1994, p. 416.
39. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 75.
40. KOLTIRINE (R.), « Enquête publique : cinq propositions pour améliorer la procédure », *MTP* n. 4895, 19 septembre 1997, p. 62 (qui propose de modifier de la sorte le nom des commissaire enquêteurs).
41. CE, 17 février 1967, *Ville de Cherbourg*, *R.*, p. 77.
42. Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 *préc.*, art. 2, al. 3.
43. *C. expropriation*, Art. R-11-5 : « *Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes appartenant à l'administration de la collectivité ou de l'organisme expropriant ou participant à son contrôle ou les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans* » (enquêtes de droit commun) ; art. R11-14-4 : « *Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans* » (enquêtes Bouchardeau).

prescrivant, que le commissaire enquêteur respecte *l'impartialité* qui constitue un principe général de la procédure administrative non contentieuse[44].

Les pouvoirs reconnus au commissaire enquêteur n'ont cessé d'être renforcés, tout spécialement par la loi Bouchardeau, notamment sous l'influence de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs[45].

Le commissaire possède tout d'abord un pouvoir de *direction* de l'enquête, qui lui est expressément conféré par la loi[46]. Dans ce cadre, le préfet doit le consulter avant l'ouverture de l'enquête[47], même si la mise en œuvre de cette disposition oscille, selon la personnalité du préfet, entre consultation purement formelle et véritable association à l'organisation de l'enquête. Il doit en outre s'assurer de la mise à disposition des éléments d'informations du public : il vérifie en particulier que les mesures de publicité ont été prises ; s'il les estime insuffisantes, il doit en faire mention dans le rapport d'enquête. Il est en outre le seul a pouvoir prolonger l'enquête, les seules formalités exigées étant la consultation de l'autorité préfectorale et la notification à cette même autorité de la décision de prolongation au moins huit jours avant la fin normale de l'enquête.

Au delà de ce pouvoir d'organisation et de direction de l'enquête, le commissaire jouit d'un certain nombre de pouvoirs d'investigation. Outre l'organisation de réunions publiques déjà évoquée, le commissaire peut « *recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées* »[48]. De ce fait, il n'est pas seulement le garant du bon déroulement d'une enquête dont les formes ont été fixées avant son intervention mais aussi un véritable instructeur, ce qui lui permet d'apprécier en toute connaissance de cause les différentes remarques qui lui sont soumises lors de cette enquête. Dans le même sens, la loi du 2 février 1995 a ajouté la possibilité pour le commissaire d'obtenir du président du tribunal administratif la désignation d'un expert[49]. L'absence de décret d'application de cette

44. CE, sect., 8 juillet 1976, *Dme Rié, R.*, p. 317. Cette vérification ne soulève cependant en règle générale pas de trop grandes difficultés, la preuve de la partialité du commissaire étant extrêmement difficile à rapporter, son appréciation, contrairement à celle de l'indépendance, étant éminemment subjective.
45. Sur l'influence de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs dans l'adoption de la loi de 1983 (mais aussi des textes ultérieurs), *Cf.* PIECHACZYK (X.), *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général*, Thèse Science politique, Grenoble II, 2000, 659 p. ; *Cf.* également PIECHACZYK (X.), « La production du droit des enquêtes publiques », *in* OLLIVIER-TRIGALO (M.), PIECHACZYK (X.), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, INRETS, Rapport de recherche n° 233, 2001, p. 25-128.
46. Loi n° 83-630 *préc.*, art. 4, 1er alinéa : « *Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions* ».
47. *C. expropriation*, Article R11-14-5. Cette disposition n'est applicable qu'aux enquêtes Bouchardeau.
48. Loi n° 83-630 *préc.*, art. 4, 2e alinéa.
49. Art. 3, I, 3e al. de la loi n° 95-101 *préc.* : « *A la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Le coût de cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage* ».

disposition – bien que sa nécessité ait été contestée[50] – limite cependant pour l'heure la portée de ce qui apparaît comme un élément essentiel de « l'expertise démocratique » confiée au commissaire enquêteur.

Ces différents instruments dont le commissaire bénéficie permettent d'affirmer qu'« *il est parfois possible, par ce biais, de faire des administrés des citoyens actifs et non des sujets* »[51]. L'enquête publique dépasse en effet la simple consultation ou la participation des associations pour reconnaître aux citoyens un « *droit à la parole* »[52] considéré en tant que tel dans l'élaboration de décisions administratives. Mais ses nombreuses limites, tant conjoncturelles que structurelles, s'opposent à ce qu'elle soit considérée de façon trop rapide comme un instrument de concertation à part entière.

B. Les limites de l'enquête publique

La présentation de l'enquête publique à laquelle on vient de se livrer, pour conforme au droit qu'elle soit, est cependant quelque peu idyllique. La procédure est en effet très fréquemment critiquée, à la fois pour son absence de caractère « démocratique » et pour le peu de conséquences qu'elle emporte.

1. L'organisation de l'enquête publique n'est pas suffisamment démocratique

Alors que son importance est essentielle pour garantir le bon déroulement de l'enquête, c'est à l'encontre des commissaires enquêteurs que les critiques les plus importantes se font entendre, tout à la fois contestant leur impartialité et critiquant le manque de moyens dont ils disposent.

a. Les modalités de désignation du commissaire enquêteur le rendent sujet à contestation

L'impartialité des commissaires enquêteurs constitue, selon la formule de René Hostiou et Jean-Claude Hélin, l'« *arlésienne du droit des enquêtes publiques* »[53]. Il est indéniable que le juge administratif exerce un contrôle très bienveillant sur cette impartialité, ne reconnaissant que très rarement des cas de partialité[54]. S'il faut sans doute mettre cette quasi-inexistence jurisprudentielle à l'actif du professionnalisme des commissaires, on peut

50. Cf. sur ce point les remarques de HÉLIN (J.-C.), « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *RJE* 1995, p. 223. Le Conseil d'État (et les présidents de Tribunaux administratifs avec lui) considère que faute de décret d'application, le droit à la contre-expertise est inopérant. *Cf.* Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui, op. cit.,* p. 79.
51. FERRIER (J.-P.), « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *RDP*, 1974, p. 675.
52. WIENER (C.), « L'usager a-t-il la parole ? », *EDCE* 1992, n° 43, p. 234-250.
53. HOSTIOU (R.), HÉLIN (J.-C.), *Droit des enquêtes publiques*, éd. du Moniteur, coll. L'actualité juridique, 1993, p. 150.
54. Pour un cas de reconnaissance de partialité (à propos d'une enquête parcellaire), *Cf.* CE, 8 juillet 1996, *Association TGV Amiens Picardie Normandie*, *R.* tab., p. 951. Le géomètre-expert désigné comme commissaire enquêteur était membre d'une société civile professionnelle qui venait de réaliser des plans parcellaires pour le compte de la collectivité expropriante, plans se rapportant directement à l'opération déclarée d'utilité publique.

cependant remarquer que la démarche du juge n'y est pas totalement étrangère. Lorsqu'il est confronté à une contestation sur ce point, le juge procède en effet d'abord à l'examen de *l'indépendance* du commissaire ; ce n'est que dans le cas où il aura un doute sur cette indépendance, notamment à l'égard de l'intéressement du commissaire dans l'affaire soumise à enquête, qu'il se penchera sur son impartialité. L'impartialité apparaît ainsi « *moins comme une condition autonome de l'appréciation de la régularité de l'enquête publique appliquée au commissaire enquêteur que comme une condition subsidiaire dont l'examen sert à infirmer ou à confirmer - et plutôt à infirmer qu'à confirmer - les doutes que le juge peut avoir quant à l'indépendance du commissaire enquêteur* »[55].

L'une des solutions permettant de remédier, non pas à la partialité des commissaires enquêteurs, mais à la contestation dont ils font l'objet, serait de recourir plus systématiquement à la collégialité[56]. Mais le recours aux commissions est dans les faits très rare et le juge administratif considère, conformément aux dispositions du code de l'expropriation, que l'autorité de désignation dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire[57] : le fait que le projet soit d'importance nationale n'a aucune influence sur la nécessité éventuelle de recourir à une commission d'enquête au lieu d'un commissaire unique.

Un élément de réponse à cette contestation est venu de l'évolution des modes de désignation des commissaires enquêteurs. Toute la difficulté vient en effet de la nécessité de concilier leur caractère non professionnel, garant de leur indépendance à l'égard tant des pouvoirs publics que des différents groupes de pression en présence[58], avec la compétence que demande la technicité des dossiers d'enquêtes. Dans le cadre de la démocratisation de la procédure, la loi de 1983 prévoit, pour les enquêtes Bouchardeau, que le commissaire enquêteur est désigné par le président du Tribunal administratif dans le ressort territorial duquel l'enquête se déroule, le préfet étant seulement informé de cette désignation. Mais la « loi Paysages » du 9 janvier 1993 revient sur cette procédure[59], en indiquant que le commissaire est choisi sur une liste d'aptitude établie dans chaque département par une commission présidée par le préfet. Il s'agit en réalité très clairement d'une remise en cause de l'indépendance des commissaires-enquêteurs, par le biais supposé de l'indépendance de nomination de la part des présidents de tribunaux administratifs[60]. L'absence de décret d'application, alors que le Conseil d'État a jugé que ces dispositions n'étaient pas directement applicables faute d'être assorties de précisions suffisantes[61], a toutefois de fait garanti le

55. HOSTIOU (R.), HÉLIN (J.-C.), *op. cit*., p. 154.
56. Art. R. 11-4 C. expropriation : « *Le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur* ou une commission d'enquête *dont il nomme le président. Les membres de la commission d'enquête sont en nombre impair* ».
57. CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c. Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville nouvelle Est*, *GAJA* n° 93.
58. La nécessité de maintenir ce caractère non professionnel est rappelée par le Conseil d'État dans son rapport précité (Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 77).
59. Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 *préc*., art. 21-I .
60. HOSTIOU (R.), HÉLIN (J.-C.), *Droit des enquêtes publiques*, *op. cit*., p. 105.
61. CE, 10 juillet 1993, Avis de la section des travaux publics, rapporté par MORAND-DEVILLER (J.), « Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA* 1996, p. 223.

maintien du pouvoir de désignation du Président du tribunal administratif. La loi n° 95-101[62] a restauré l'indépendance de la désignation par le recours à une autorité juridictionnelle, en instaurant une liste départementale d'aptitude établie par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou un magistrat délégué par lui. C'est ensuite également le président du tribunal administratif qui désigne le commissaire, sur une liste d'aptitude qui n'est pas forcément celle du département du ressort du tribunal. Cette dernière disposition, qui vise à garantir l'indépendance du commissaire – s'il était choisi obligatoirement dans le département où se déroule l'enquête, les cas d'intéressement à l'affaire seraient inévitablement plus fréquents –, aboutit cependant de fait à consacrer l'existence d'une liste nationale de commissaires enquêteurs, dont la doctrine a toujours considéré qu'elle constituait un premier pas vers la constitution d'un corps professionnel de commissaires enquêteurs – ce qui, du même coup, constituerait un frein au caractère démocratique de la procédure.

Malgré ce va-et-vient normatif, le fait que la désignation du commissaire enquêteur appartienne désormais à une autorité juridictionnelle constitue désormais une certaine garantie d'indépendance, ou en tout cas une objection aux arguments selon lesquels le commissaire est trop proche des collectivités maîtres d'ouvrage. Il faut cependant remarquer que l'évolution de la procédure de désignation ne concerne que les enquêtes Bouchardeau, le commissaire d'une enquête d'expropriation étant désigné par le préfet[63]. Cette disparité soulève d'ailleurs un certain nombre de difficultés en ce qui concerne les enquêtes conjointes : le Conseil d'État a refusé de considérer comme valable une enquête commune pour laquelle le commissaire enquêteur avait été désigné par le seul président du Tribunal administratif[64]. Par ailleurs, le commissaire d'une enquête d'expropriation est désigné sur une liste nationale établie par le ministre de l'Equipement ou sur l'une des listes départementales établies dans chaque département par les préfets[65], tandis que la désignation du commissaire Bouchardeau est plus large : le président du tribunal administratif peut avoir recours à cette liste mais aussi, selon une disposition assez floue, à « *toutes les personnes ayant acquis, en raison notamment de leurs fonctions, de leurs activités professionnelles ou de leur participation à la vie associative, une compétence ou des qualifications particulières, soit dans le domaine technique de l'opération soumise à l'enquête, soit en matière d'environnement* »[66]. L'organisation d'enquêtes conjointes, permettant une meilleure participation des citoyens et, de ce fait, garantie de leur caractère démocratique, se trouve ainsi rendue particulièrement délicate.

62. Art. 3 de la Loi n° 95-101 *préc.* : « *Une liste d'aptitude est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. – Le président du tribunal administratif désigne le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal* ».
63. Art. R. 11-4 *C. expropriation* : « *Le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête* ».
64. CE, Sect., 8 mars 1991, *Ville de Maison-Lafitte*, préc.
65. *C. expropriation*, Art. R. 11-5, al. 1.
66. Décret n° 85-453, *JO* du 24 avril 1985, p. 4753, art. 9.

Il faut enfin ajouter à ces remarques relatives à la désignation des commissaires que le sentiment de partialité à leur encontre se trouve facilité par le fait qu'ils sont essentiellement recrutés parmi les fonctionnaires (éventuellement à la retraite)[67], sans qu'aucune disposition juridique en fasse obligation. Cette sur-représentation de l'administration peut toutefois être considérée comme la conséquence de l'autre carence principale du statut des commissaires enquêteurs, qui tient à leur situation pécuniaire.

b. La faiblesse des moyens de l'enquête en limite la portée

De façon beaucoup plus flagrante qu'en ce qui concerne les autorités de désignation, il s'agit là en effet du principal écueil à une réelle indépendance des commissaires et, partant, à l'instauration d'un véritable *garant* de la mise en débat des décisions administratives. Ce n'est pas tant la très faible rémunération des commissaires qui est en cause : l'argument fréquemment rencontré suivant lequel leur sous rémunération serait la cause d'une absence de motivation est contredit par le professionnalisme dont ils font preuve lors du déroulement de l'enquête, qualité qui n'est pas sérieusement contestée. Ce qui est en revanche exact, c'est que les moyens financiers et matériels dont ils disposent sont totalement incompatibles avec la mission que l'on attend d'eux, notamment en raison de l'absence de locaux mis à leur disposition indépendamment des réunions de la commission d'enquête et de tout autre moyen d'approfondissement de la connaissance du dossier. Ces éléments font que les commissaires sont plus des garants de la tenue de réunions d'information du public que les organisateurs d'un véritable débat public, malgré l'obligation qui pèse sur eux de remettre ensuite un rapport informé et étayé[68].

Plus encore, le système de rémunération de l'enquête qui est en cause. Sauf exceptions, c'est en effet le maître d'ouvrage qui doit en supporter le coût, rémunère le commissaire enquêteur et finance les éventuelles expertises complémentaires qui seront réalisées à la demande de ce dernier. Un tel système cumule tous les inconvénients au regard de l'objet de l'enquête – la garantie d'un débat indépendant. La rémunération du commissaire enquêteur par celui qui porte le projet est forcément porteuse, aux yeux des citoyens participant à l'enquête, d'une suspicion de dépendance du premier envers le second. Mais l'indépendance du commissaire, que manifeste le pouvoir de demander une expertise complémentaire, aboutit par ailleurs à ce que le commissaire soit aussi rejeté par le maître d'ouvrage, puisque ce dernier risque de se trouver dans la situation paradoxale de devoir financer des expertises complémentaires dont les conclusions peuvent être opposées au projet dont il est porteur, ce à un niveau éventuellement supérieur aux expertises qu'il aura financées pour son propre compte, préalablement au lancement de l'enquête. Une tel état du droit qui « *suscite des situations délicates voire des incompréhensions* », rend nécessaire, comme le souligne le Conseil d'État dans son rapport sur l'utilité publique, « *de rompre ce lien de rémunération*

67. HÉLIN (J.-C.), « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *RJE* 1995, p. 222.
68. Pour un exposé très détaillé de ces difficultés, on se reportera utilement aux explications fournies par un commissaire enquêteur : *Cf.* BROUSSARD (C.), « Professionnaliser les commissaires-enquêteurs », *Etudes foncières*, n. 58, mars 1993, p. 35-40.

directe et donc de faire en sorte qu'un mécanisme de caisse intermédiaire s'interpose entre celui qui rémunère et celui qui est rémunéré »[69]. On ne peut que déplorer le silence à cet égard de la loi relative à la démocratie de proximité, qui n'apporte pour seule modification que le versement, avant le début de l'enquête et sur demande du commissaire, d'une provision restant à la charge du maître d'ouvrage[70]. Interprétant très largement cette disposition, un décret du 5 novembre 2002 semble renforcer l'indépendance des commissaires, en prévoyant que leur indemnité sera prélevée sur un fonds d'indemnisation des commissaires-enquêteurs, géré par la Caisse des dépôts et des consignations[71]. L'indépendance est pourtant fictive : le montant exact de l'indemnité allouée par le fonds doit lui être versée, avant le début de l'enquête, par le maître de l'ouvrage[72].

2. La portée de l'enquête publique n'est pas clairement déterminée

Au delà de ces limites tenant aux contestations du garant de l'enquête publique, ses effets en limitent plus considérablement encore la portée.

a. Les conséquences de l'enquête publique sont limitées

Il ne s'agit pas d'affirmer que l'enquête publique n'a aucun effet réel. En premier lieu, l'avis défavorable du commissaire enquêteur entraîne une série de conséquences, notamment l'obligation d'une nouvelle délibération sur le projet de la collectivité concernée[73]. Par ailleurs, s'agissant d'une formalité procédurale, le juge vérifie tout d'abord que l'enquête a bien eu lieu, la procédure n'étant pas forcément entrée dans les mœurs administratives[74], puis

69. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 79-80.
70. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *préc*., art. 142, introduisant un deuxième alinéa à l'Art. L. 123-14, *C. env.* : «*Saisi d'une demande en ce sens par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cet effet ordonne le versement par le maître d'ouvrage d'une provision dont il définit le montant. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de cette provision* ».
71. Décret n° 2002-1341 du 5 novembre 2002 relatif à la désignation et à l'indemnisation des commissaires enquêteurs, *JO* du 13 novembre 2002, p. 18661.
72. Décret n° 85-453 *préc*., art. 10, II.
73. « *Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné* » (Loi n° 95-101 *préc*, art. 3, *in fine*).
74. Une affaire rapportée par Mme Morand-Deviller en témoigne : lors d'une opération d'aménagement de voirie destinée à permettre la desserte d'un centre d'enfouissement des déchets, le préfet n'avait pas jugé bon d'effectuer ni l'enquête publique, ni l'étude d'impact, au motif de l'intérêt public constitué par l'urgence du traitement des déchets. Les irrégularités ainsi commises, précise Mme Morand-Deviller, révèlent « *l'ignorance à l'égard de règles de droit, pourtant simples, des services de l'Etat et la persistance d'une vieille conception technocratique et jacobine selon laquelle l'étendard de l'intérêt général et de l'urgence à intervenir autoriserait à prendre des libertés avec des règles procédurales pourtant substantielles. Car enfin, si l'on conçoit que l'interprétation de la règle puisse parfois prêter à discussion, lorsque les obligations sont claires et, de surcroît, substantielles – c'était le cas pour l'étude d'impact et l'enquête publique – on reste confondu devant leur non-respect. Il était évident que s'appliquaient, en l'espèce, les dispositions combinées des lois du 15 juillet 1975 relatives à l'élimination des déchets, du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, et que le préfet ne pouvait écarter autoritairement ces règles spécifiques au profit de son pouvoir de substitution prévu à l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales. Quelle que fût la nécessité même urgente de l'installation du centre d'enfouissement des déchets, et l'intérêt général qui s'attache à sa réalisation et la nécessité de faire*

qu'aucun détournement n'a été commis par le maître d'ouvrage. Par exemple, dans le cadre du renforcement d'un réseau de transport d'électricité, l'administration ayant mis en œuvre deux enquêtes, donnant toutes deux lieu à un avis négatif du commissaire enquêteur, puis une troisième, sans que le projet ait été modifié, à l'issue de laquelle un avis positif est enfin émis, le Conseil d'État annule la procédure, estimant qu'il n'aurait été possible de convoquer une nouvelle enquête que si les deux premières avaient été irrégulières ou si le projet avait subi des modifications substantielles[75]. En outre, les limites aux effets contentieux des irrégularités de procédure apportées par la loi de 1994[76] ne concernent pas l'enquête publique, qui en a été explicitement exclue.

Il n'en reste pas moins que la portée de l'enquête reste très limitée, tant en raison de sa nature purement consultative que de son caractère tardif. L'avis du public n'a en effet aucune conséquence juridique : le commissaire enquêteur n'est pas tenu, dans la rédaction de ses conclusions, par l'avis général qui ressort des observations du public consignées dans les registres d'enquête ; la décision projetée peut fort bien être adoptée – certes avec des garanties procédurales plus importantes – à l'issue de conclusions défavorables de l'instance chargée de l'enquête. Ainsi, l'enquête publique « *demeure une procédure d'information et de consultation, d'aide à la décision publique, sans véritable pouvoir décisionnel conféré au public* »[77].

Plus encore, un certain nombre des garanties visant à permettre la réalité de l'expression du public sont en réalité contre-productives. L'un des paradoxes de la procédure est en effet que les observations formulées par les citoyens ne peuvent pas être prises en compte efficacement par l'autorité chargée de la décision. On sait que, pour garantir l'efficacité de l'enquête publique, le projet soumis à enquête ne peut être modifié après son déroulement que dans la mesure où les modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet[78]. Cette garantie jurisprudentielle, issue des principes généraux du droit de la consultation, constitue cependant l'une des limites essentielles à l'effectivité démocratique de la procédure de l'enquête publique : l'administration pourrait être tentée de prendre en compte les contre-propositions qui ont été formulées par la population lors de la consultation ; le plus souvent elle n'intégrera cependant que celles des propositions qui ne modifient pas les orientations générales du projet, faute de quoi elle se trouverait devant l'alternative, soit de devoir recommencer *ab initio* la procédure d'élaboration de l'acte et notamment la phase

---

prévaloir cet intérêt général contre l'opposition communale, les services de l'Etat n'étaient pas autorisés à méconnaître des règles de procédure estimées capitales par le législateur et établies dans le souci de faire progresser la transparence et la concertation auxquels les citoyens ont droit. Une fois encore, cette vérité première sera rappelée : l'administration est au service des citoyens et du droit ». (MORAND-DEVILLER (J.), « Chronique de jurisprudence », *LPA* n° 116, 11 juin 1999).

75. CE, 6 décembre 1993, *Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire c. Ollivo et André*, *CJEG* 1994, p. 99-101, concl. S. Daël. *Cf.* dans le même sens CAA Lyon, 3 octobre 1996, *Syndicat des copropriétaires du chalet Perce-neige*, *R. tab.*, p. 951.
76. *Cf. supra*, p. 283.
77. HOSTIOU (R.), « Enquête publique et démocratie », *Études foncières*, mars 1993, n° 58, p. 34.
78. CE, 20 mai 1966, *Dme Vve Pouvillon*, *R.*, p. 355, concl. Braibant ; CE, 21 juin 1967, *Dme Pinel*, *R.*, tab., p. 827 ; CE, 6 mai 1983, *Association Saint-Gilloise Progrès et avenir*, *R.* tab., p. 901.

d'enquête publique[79], soit de voir l'acte modifié et adopté conformément aux vœux régulièrement exprimés par le public sans nul doute annulé par le juge au motif de la non-régularité de la procédure ayant mené à son adoption…

b. Les fonctions de l'enquête publique sont ambiguës

La procédure d'enquête publique souffre donc d'une distorsion entre l'ambition des objectifs qui lui sont assignés et la très faible portée de sa réalisation. Le jugement qui peut être porté à son égard doit cependant être nuancé.

D'un côté en effet, l'évolution de la nature de l'enquête publique tend à montrer que l'on est passé d'une concertation circonscrite à l'expropriation pour cause d'utilité publique à la « *généralisation de l'obligation de concertation préalable* »[80] en matière de décisions soumises à l'enquête. Par l'enquête publique, les citoyens ont la possibilité de faire entendre leur voix sur les projets de décisions préparées par l'administration. L'enquête manifeste ainsi dans une certaine mesure l'abandon par l'administration de sa position « *jupitérienne* »[81], permettant de donner une légitimité, dont le non-respect est juridictionnellement sanctionné, à l'intervention des citoyens.

Mais ses nombreuses limites empêchent, d'un autre côté, d'y voir une véritable procédure de concertation. Il faut tout d'abord rappeler qu'en la matière, le juge administratif a eu l'occasion de préciser que l'enquête publique ne pouvait avoir pour objet de rechercher un « *accord amiable* » entre des « *parties* » lors d'une procédure d'expropriation[82] : autrement dit, on ne saurait considérer l'enquête publique comme un procédé d'élaboration conjointe des décisions entre l'administration et les citoyens. Cette considération oblige à s'interroger à nouveau sur l'objet même de l'enquête.

Si le but de l'enquête n'est pas en effet et ne peut être d'associer les citoyens à l'élaboration des décisions, c'est qu'il s'agit en réalité avant tout d'une procédure d'*information* : faire savoir au public que l'administration concernée s'apprête à prendre une décision et faire connaître ses motivations. Il ne faut pas sous-estimer cet aspect : l'émergence d'un droit à l'information peut, dans une certaine mesure, être considéré comme un véritable droit des citoyens à l'encontre de l'administration[83] et l'information réalisée lors de l'enquête publique en constitue l'une des formes les plus achevées. Qui plus est, cette procédure d'information est à double sens : il s'agit aussi pour l'administration de savoir quel est le sentiment de la population concernée par la décision.

On touche par là à la seconde fonction de l'enquête publique, qui est « *une fonction de légitimation : faire apparaître un consensus autour d'un projet élaboré unilatéralement par*

79. Dans le même sens, *Cf.* GIVAUDAN (A.), « Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'État de droit », *RFDA* 1986, p. 247.
80. HOSTIOU (R.), « Enquête publique et démocratie », *Études foncières,* n° 58, mars 1993, p. 34.
81. TIMSIT (G.), « Une gueule de métaphore », in *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. XV.
82. CE, 20 janvier 1971, *Bolelli*, *R.*, p. 56.
83. *Cf. infra*, p. 460 et s.

l'administration, faire admettre aux personnes lésées par le projet que les atteintes portées à leurs droits particuliers (intérêts privés) sont justifiées par l'intérêt de la collectivité (intérêt général) »[84]. Cet aspect n'a d'ailleurs jamais été occulté, le Conseil d'État estimant ainsi que la rénovation de l'enquête publique qu'il propose découle de la nécessité de « *refonder la légitimité démocratique des projets, qui deviendra sans cesse davantage fonction de leur acceptabilité sociale* »[85]. On voit donc bien l'ambiguï té fondamentale de la procédure, ambiguï té qui fait dire à René Hostiou que «*le "déficit démocratique" qui s'attache à la procédure d'enquête publique apparaît non pas tant conjoncturel que structurel* »[86] : la participation du public qui s'y déroule n'est pas une participation à la *décision* mais à la « *légitimation a posteriori de projets élaborés et techniquement bouclés* »[87] : il s'agit de donner au public, ainsi considéré comme «*référentiel "mou"* »[88], la possibilité de *faire sien* une décision qui a été prise en dehors de lui.

Ces écueils, régulièrement constatés et dénoncés, de l'enquête publique comme forme très imparfaite de concertation, montrent la nécessité d'une phase spécifique de concertation, en amont de la préparation de la décision[89].

§ 2. L'émergence de formes spécifiques de concertation

Il faut se garder de considérer toute référence à la concertation dans le discours administratif et dans les textes comme une avancée par rapport à la simple participation des administrés à l'action administrative. Le plus fréquemment en effet, la concertation désigne une modalité de coordination inter-administrative[90], que ce soit entre fonctionnaires et appareil administratif central ou, plus récemment, entre collectivités décentralisées et déconcentrées. La concertation avec les citoyens, désignés sous les différents vocables d'usagers, d'habitants ou plus couramment de « population concernée » n'est donc pas un phénomène isolé, qui découlerait directement d'un mouvement général de participation des

84. HOSTIOU (R.), « La nouvelle enquête publique en matière de planification urbaine », in *Pratiques juridiques de l'urbanisme déconcentré, Les cahiers de l'IATEUR*, 1986, n° 7-8, p. 131.
85. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 109.
86. HOSTIOU (R.), « Enquête publique et démocratie », *Études foncières,* n° 58, mars 1993, p. 34.
87. *Ibid*.
88. MONÉDIAIRE (G.), « A propos de la décision publique en matière d'environnement », in CLAM (J.), MARTIN (G.), dir., *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ 1998, coll. Droit et société, p. 110.
89. Ce sont ces considérations qui ont présidé à l'instauration de la Commission nationale du débat public : « *L'enquête publique qui, dans sa rigueur juridique, est plus que jamais nécessaire, révèle des limites et des insuffisances ; elle ne peut pas satisfaire, à cause de son caractère rigide et tardif, l'ensemble des besoins de concertation. Aussi le législateur, tout en entreprenant d'adapter et de réformer le système traditionnel de l'enquête publique, ouvre parallèlement une seconde voie. Il s'agit d'organiser, en amont de l'enquête publique, et aux stades encore aisément réversibles et amendables de l'élaboration des projets, une concertation permettant d'identifier les difficultés, de mieux cerner les enjeux et l'utilité d'un projet, d'éviter qu'il ne soit engagé dans une impasse, de suggérer les corrections et les améliorations indispensables. L'expérience tant française qu'étrangère montre que si l'on veut éviter des conflits et des blocages dont ensuite le coût tant environnemental que financier peut être considérable, il faut faire place à une concertation en amont, à la fois suffisamment organisée et suffisamment souple pour être démocratique et efficace* » (BLANC (H.), *Discours prononcé lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997).
90. *Cf.* par ex. Circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, *JO* du 31 août 1995, p. 12886.

citoyens ; elle est plutôt une manifestation de l'évolution des modalités d'adoption des décisions administratives.

Cette remarque liminaire a pour objet de mettre en valeur la spécificité de la concertation par rapport à la participation ou la consultation, dans sa forme ultime qu'est l'enquête publique. Dans la concertation, il s'agit, de la part de l'administration, de rechercher un nouveau mode d'adoption des décisions, c'est-à-dire de faire émerger un certain consensus autour des décisions prises. La fonction de *production de l'assentiment* qui caractérise la concertation rencontre cependant un certain nombre de limites. Certes, le droit de la concertation n'a cessé de se développer ces dernières années, au point qu'il est désormais bien identifiable, assez nettement distinct de la consultation. Mais si ses conséquences juridiques sont réelles, elles n'en sont pas moins très limitées, limites d'ailleurs renforcées par une interprétation jurisprudentielle neutralisante, voire restrictive.

A. Le développement des formes de la concertation

Apparue en droit français dans la Loi d'orientation foncière de 1967, la concertation s'est principalement développée dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme[91]. La procédure mise en place dans ce cadre a toutefois été étendue à d'autres domaines, notamment à l'environnement.

1. L'approfondissement de la concertation dans le domaine de l'urbanisme

Le champ d'application de la concertation dans le domaine de l'urbanisme, tel qu'il est fixé par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, apparaît relativement large. C'est du moins, semble-t-il, le sentiment du Conseil d'État, qui a adopté dans ce domaine une interprétation assez restrictive du moment auquel elle doit se dérouler.

a. Le champ d'application de la concertation

La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement[92] a institué une procédure de concertation dont les modalités sont fixées par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, explicité par les art. R. 300-1 à R. 300-3 du même code. Trois types d'opérations sont concernées : la modification ou révision d'un plan d'occupation des sols « *qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future* » ; la création d'une zone d'aménagement concerté ; les « *opérations d'aménagement* » ayant pour conséquence de « *modifier de façon substantielle le cadre de la vie ou l'activité économique de la commune* » et qui n'ont pas été déjà soumises à concertation par le biais des deux cas précédents.

91. Loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, *JO* du 3 janvier 1968. *Cf.* PRATS (Y.), D'ARCY (F.), « La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application », *AJDA* 1969, p. 336.
92. Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, *JO* du 19 juillet 1985, p. 8152.

Cette dernière catégorie, précisée par les dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme, recouvre l'essentiel des opérations soumises à concertation. L'appréciation de la notion « d'opération d'aménagement » et plus encore l'interprétation des conséquences de l'opération sur la vie communale ont fait l'objet d'interprétations assez restrictives de la part du juge administratif. Les dispositions relatives à la concertation contenues dans le Code de l'urbanisme s'adressant aux communes – ce sont elles qui délibèrent sur les modalités de la concertation et ont la responsabilité de la concertation –, la question était alors de savoir si les seules opérations pouvant être soumises à concertation étaient celles qui lui appartenaient en propre, ce qui suppose d'une part une interprétation stricte des termes de l'art. L. 300-2, d'autre part une identification des définitions posées par l'art. L. 300-1 et du champ d'application de l'art. L. 300-2. L'art. L. 300-2 vise en effet « *toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte* » : il n'était pas évident que cette disposition recouvre les « *actions ou opérations d'aménagement* »[93] visées par l'art. L. 300-1[94]. Dans une optique « large », il était possible de considérer qu'une opération d'aménagement dont la commune n'avait pas la responsabilité mais réalisée, au sens large du terme, « *pour son compte* » et surtout entraînant des conséquences importantes pour la vie communale, pouvait faire l'objet d'une concertation. Telle n'est pas l'interprétation qu'a retenu le juge administratif, qui précise que la création d'une voie express[95], de même que celle d'une autoroute[96] ou d'une déviation de route nationale[97] n'entre pas dans le champ d'application de l'art. L. 300-2. Outre une réduction des opérations d'aménagement soumises à concertation aux seules opérations dont la commune a la responsabilité, le Conseil d'État se fonde en la matière sur l'effet des projets en cause : une opération qui n'entraîne pas d'effet sur l'urbanisation n'est pas soumise à concertation, parce qu'il est impossible de la faire entrer dans la liste des « opérations d'aménagement » telle que définies à l'art. L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Du fait de cette assimilation entre les deux dispositions, assimilation qui, pour compréhensible qu'elle soit, n'était nullement obligatoire, le champ d'application de la concertation est forcément limité : s'en trouvent écartées, d'une part toute opération nationale même ayant un effet direct sur la vie de la commune, d'autre part toute opération locale qui

93. Art. L. 300-1 C. urbanisme, paragraphe 1 : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».
94. Cette identification était d'autant moins évidente que l'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme précise la notion d'opération d'aménagement *au sens de l'article L. 300-2*, ce qui suppose bien qu'il que les deux articles – L. 300-1 et L. 300-2 – n'ont pas le même champ d'application. *Cf.* CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement : l'introuvable concept », *BJDU* 1997, n° 1, p. 4.
95. CE 26 avril 1993, *Ville de Chamonix*, *R.* tab., p. 1098 ; CE, 10 décembre 1993, *Association Belle-Rive Malmaison pour la défense de l'environnement*, *LPA* 23 mars 1994, note J. MORAND-DEVILLER ; CE, 6 novembre 2000, *Cne d'Emerainville et autres*, Req. N° 210695
96. CE, 27 mars 1992, *Comité de défense du tronc commun A4/A86*, *R.* p. 136 ; CE, 6 juillet 1992, *Association pour la protection et la mise en valeur des sites des bords de la Loire*, *DA* 1992 n° 450 ; CE, 20 septembre 1993, *Association de défense des riverains de la R.N. 117*, *LPA* 18 mars 1994, n. J. MORAND-DEVILLER.
97. CE, 21 mars 2001, *Sté Euroraft et autres* (*R.* tab., à paraître).

n'entraîne pas d'effet sur l'urbanisation, quand bien même elle modifierait profondément l'aspect du site concerné[98].

Lors de l'adoption de l'article L. 300-2, l'un des reproches formulés à son encontre était le risque de confusion avec la procédure de l'enquête publique. À l'examen de la notion d'opération d'aménagement, cette crainte semble devoir être levée : concertation et enquête préalable à la déclaration d'utilité publique se situent sur des registres différents : le Conseil d'État, estimant la liste énoncée par l'article L. 300-1[99] limitative, refuse de considérer que la nécessité de la concertation puisse être invoquée pour des opérations effectuées dans des zones non urbanisées[100]. Il ne pourra par conséquent y avoir superposition des deux procédures que dans le cadre d'opérations immobilières entraînant déclaration d'utilité publique dans des zones urbanisées.

Il y a pourtant, depuis la modification de l'article L. 300-2 due à l'article 25 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000[101], un réel risque de confusion entre enquête publique et concertation, qui ne concerne pas les opérations d'aménagement mais l'élaboration des documents d'urbanisme. Le recours à la procédure de concertation est désormais obligatoire pour « *toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* » et non plus seulement pour une révision ou modification qui ouvrirait à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future équivalents, comme c'était le cas auparavant. S'il n'est pas acquis que cette extension de la concertation à l'élaboration des documents d'urbanisme ait un effet réel sur la participation du public à leur élaboration, il s'agit en tout cas, ainsi que certains commentateurs de la loi n'ont pas manqué de le souligner, d'une complexification accrue des modalités d'élaboration des plans locaux d'urbanisme[102]. Cette modification laisse en effet assez sceptique : on voit mal comment peut se faire l'articulation entre la concertation, qui doit se dérouler durant « *toute la durée de l'élaboration du projet* », et l'enquête publique dont le rôle a été renforcé dans la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme. L'élargissement de l'obligation de concertation que réalise l'article 25 de la loi du 13 décembre 2000 montre la difficulté

98. Ce dernier cas est d'ailleurs illustré par l'exemple des aménagements touristiques du Pont du Gard, que le Conseil d'État a exclu de toute procédure de concertation, puisqu'il ne s'agit pas d'un projet d'urbanisme ou d'une opération d'aménagement au sens de l'art. L. 300-1 du Code de l'urbanisme. CE, 3 novembre 1997, *Comité intercommunal de défense du site du Pont du Gard*, *LPA*, 18 novembre 1998, n° 138, chr. J. MORAND-DEVILLER. Ne s'agissant ni d'un projet d'importance nationale (qui aurait entraîné une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique), ni d'un projet ayant pour objet de créer des équipements de loisirs (justifiant le recours à l'enquête publique sur le fondement de la loi de 1983), aucune concertation avec les habitants n'était obligatoire.

99. Et précisée, dans une certaine mesure (*Cf. supra*, p. 316, note 94), par les articles R. 300-1 à R. 300-3 du *Code de l'urbanisme*.

100. CE, 23 mars 1992, *Martin et autres*, *R.* tab., p. 1246. La conséquence de cette interprétation restrictive est que certaines opérations immobilières d'envergure peuvent échapper à toute concertation (c'était le cas dans l'arrêt *Martin*, à propos d'« Eurodisney »). *Cf.* également CE, 9 décembre 1996 *Consorts Salmon-Legagneur*, req. n° 149636.

101. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777.

102. « *L'élaboration ou la révision d'un plan d'urbanisme sera plus que jamais un exploit pour les communes […] La procédure est également complexifiée dans le but louable de la démocratiser mais que de chausse-trappes à franchir ! Quelle ribambelle de personnes à consulter ! Le contentieux aura un bel avenir devant lui. Bref voilà une loi bureaucratique, tant par son contenu que par son style, pleine de bonnes intentions et donc source de difficultés d'application considérables* » (CÉLÉRIER (T.), « Plans locaux d'urbanisme (loi du 13 décembre 2000) », *CT-I*, avril 2001, p. 6).

d'étendre un dispositif initialement prévu pour les *projets d'urbanisme* à l'élaboration des *documents d'urbanisme.*

b. La délicate appréciation du moment de la concertation

Le cas du plan local d'urbanisme permet de mettre l'accent sur la difficile appréciation du *moment* de la concertation. L'article L. 300-2 dispose en effet que la concertation doit associer les personnes concernées « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet* ». Lors des débats parlementaires ayant présidé à l'adoption de la loi de 1985, le ministre précisait ce qu'il fallait entendre par cette durée : « *Le conseil municipal doit prendre la responsabilité de déterminer le champ de la concertation [...] pendant tout le processus de conception et de mise en œuvre de son opération d'aménagement* », la concertation étant nécessaire « *à tous les stades de l'opération* ». Il ajoutait que « *les habitants, les propriétaires et les occupants concernés par un projet doivent pouvoir s'exprimer le plus en amont possible* »[103]. À suivre ainsi tant le texte de la loi que l'éclairage fourni par les travaux parlementaires, la concertation devrait porter sur la *totalité* de la durée de l'élaboration du *projet*. Elle doit donc être ouverte très tôt – dès l'adoption de la décision de mettre à l'étude le projet concerné – et doit se prolonger pendant toute la phase d'élaboration du projet.

La jurisprudence a développé une interprétation pour réductrice sur ce dernier point, en ne précisant en réalité que le terme de la concertation : elle ne peut plus se dérouler lorsque l'opération d'aménagement cesse d'être projet pour devenir décision et ainsi véritablement opération ou action d'aménagement. Le Conseil d'État a précisé en 1996 que la concertation devait « *se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération* »[104] ; le commissaire du gouvernement aurait pour sa part préféré que la concertation ne se déroule qu'à partir du moment où les options essentielles du projet auraient été arrêtées. Denis Piveteau estimait en effet que la concertation ne pouvait s'organiser de façon efficace qu'à partir du moment où l'opération en discussion avait un contenu suffisamment précis ; le Conseil d'État juge à l'inverse que, le but de la concertation étant de permettre la prise en considération, sans formalités particulière, des avis et propositions dont elle permet la formulation, il est nécessaire de l'organiser le plus tôt possible, en tout état de cause avant que le projet ne soit véritablement cristallisé[105]. La concertation relative à la création d'une infrastructure devra ainsi se dérouler avant l'avant-projet sommaire, l'établissement des marchés de maîtrise d'œuvre et les déclarations d'utilité publique[106], celle

103. QUILÈS (P.), intervention à l'Assemblée nationale le 21 juin 1984, *JO déb. parl., Ass. nat.*, 22 juin 1984, p. 3565.
104. CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine Alternatives »*, *R.*, p. 145, *JCP* 1996, IV, n° 1911, obs. M.-C. Rouault, *DA* 1996 n° 461, n. Lamorlette, *RFDA* 1997, p. 71, concl. D. Piveteau, *CJEG* 1997, p. 9-25, concl.
105. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 32.
106. CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine Alternatives », préc.*

relative à la modification d'un plan d'occupation des sols, avant le début de l'enquête publique[107].

Si le juge se montre donc vigilant sur la *fin* de la concertation, son appréciation de sa durée est pour le moins contestable, montrant que la concertation n'est pas pour lui un moyen d'associer en continu les citoyens à l'adoption d'un projet mais rien d'autre qu'une formalité, même substantielle. Le juge administratif accepte que la concertation ne se déroule que sur une très courte période, de quelques semaines tout au plus[108], sans rapport avec la durée réelle d'élaboration du projet[109]. Il y a là très nettement de la part du Conseil d'État une volonté de ne pas surcharger la procédure d'élaboration de décisions dont la responsabilité appartient pour l'essentiel aux communes : le moyen tiré de l'insuffisance de la durée de la concertation, s'il était retenu, aboutirait à une annulation quasi systématique des décisions concernées, dont la plupart sont de faible importance. Le juge préfère donc s'attacher uniquement à vérifier les *effets* de la concertation – les citoyens ont-ils eu la possibilité de s'exprimer ? – : il s'agit là d'une approche dont on comprend fort bien le pragmatisme mais qui n'en est pas moins en contradiction directe avec le texte de l'article L. 300-2 éclairé par les travaux préparatoires.

Indépendamment de ces limites, la question du moment de la concertation permet de mettre l'accent sur certaines incohérences de l'art. L. 300-2, spécialement en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme. Transposée au plan local d'urbanisme ou au schéma de cohérence territoriale, la jurisprudence relative à la « *la nature et les options essentielles* » du projet apparaît en effet singulièrement inopérante. Si l'on peut à la limite en comprendre la transposition à la *révision* de ces documents, qui est due le plus souvent à la prise en compte d'un projet immobilier lui-même susceptible d'entraîner concertation, la mise en œuvre de cette dernière pour leur élaboration fait apparaître la non pertinence d'une telle jurisprudence s'agissant de l'élaboration de documents et non de projets : la procédure menant à l'adoption de ces documents ne prévoit pas en effet pour la concertation une phase distincte de celle de l'élaboration proprement dite de la décision ; du fait même, la concertation doit bien se dérouler pendant toute la phase d'élaboration de ces documents, ce qui pose le problème de la transition avec la phase d'enquête publique, qui elle aussi se déroule, fort logiquement, pendant que le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territorial ne sont encore qu'au stade – certes ultime – de projet[110].

---

107. TA Versailles 17 mars 1992, *Association Vivre à Montry*, req. 91-3236.
108. TA Nice, 20 juillet 1988, *Association de sauvegarde et de protection du site de Gassin* ; CE, 5 octobre 1990, *Association de défense des propriétaires, commerçants, industriels, artisans et occupants du secteur n° 9 des zones d'aménagement différé de Levallois-Perret*, req. 101698. *Cf.* DEMOUVEAUX (J.-P.), « La concertation : un art de l'insuffisance », *Études foncières*, n° 74, mars 1997.
109. CE, 24 février 1993, *M. Roncari*. *Cf.* FABRE-LUCE (H.), « Requiem pour la concertation », *Études foncières* n° 61, déc. 1993, p. 21.
110. La procédure d'adoption du plan local d'urbanisme permet en effet de bien montrer la difficulté de l'articulation entre la phase de concertation et l'enquête publique. La concertation est ouverte par la délibération du Conseil municipal qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme (art. L. 123-6 *C. urb.*). concertation à laquelle sont éventuellement associés les services de l'État (art. L. 123-7), un certain nombre d'autorités décentralisées et d'organismes compétents en matière d'aménagement du territoire (art. L. 123-8). Pendant la phase de concertation, le Conseil municipal doit débattre «*sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement* » (art. L. 123-9). Le projet de plan local d'urbanisme est alors arrêté par une délibération du Conseil municipal, et c'est ce projet qui est soumis, après consultation d'un certain nombre de personnes publiques, à enquête publique (art. L. 123-10). Autrement dit, le projet n'étant arrêté dans sa nature et ses options essentielles que par l'adoption du projet

2. L'application de la concertation à d'autres domaines

La procédure fixée par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme a essaimé dans plusieurs domaines, dont le trait commun est leur influence sur le cadre de vie des citoyens.

a. Concertation et politique de la ville

Le développement de la politique de la ville a donné lieu à une extension du domaine d'application de la concertation. L'article 4 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 précise ainsi que « *lors de toute action ou opération, au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, qui, par son ampleur ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers,* le maire organise une concertation préalable. *Il en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère* »[111]. Cette disposition, ainsi que l'ont souligné nombre de commentaires, «*élargit sensiblement le champ d'application de cette concertation* »[112]. Une circulaire du 31 juillet 1991 vient en ce sens préciser que, outre la création de zones d'aménagement concerté (déjà soumises à la procédure de l'article L. 300-2), les opérations visées sont constituées par la restauration immobilière, la création de lotissements, l'octroi de permis de construire groupés, ainsi que les opérations de remembrement ou de regroupement de parcelles réalisées par les associations foncières urbaines. Les actions d'aménagement, quant à elles, sont constituées, outre des actions de développement social des quartiers, par les « *actions d'accompagnement de la politique du logement, par exemple une opération programmée d'amélioration de l'habitat, etc.* »[113]. Une autre circulaire, du 18 décembre 1992, a ajouté à cette liste les travaux de réhabilitation des logements sociaux[114].

Cette extension audacieuse a rencontré un certain nombre de limites, dont la principale tient à l'absence de décret d'application, qui n'a toujours pas été publié plus de dix ans après l'adoption, pourtant consensuelle, de l'article 4 de la loi d'orientation sur la ville. Dans une réponse quelque peu embarrassée à un parlementaire, le ministre des Affaires sociales indiquait ainsi avoir rencontré « *un certain nombre de difficultés pour la mise au point d'un texte équilibré, permettant un exposé équitable des différents points de vue en présence et garantissant une saine régulation des débats afin que la concertation prévue par la loi favorise l'amélioration des projets d'aménagement sans constituer pour autant un élément de*

---

de plan soumis à enquête publique, la phase d'enquête publique est le pur et simple prolongement de la phase de concertation – à ceci près que seules celles de ses conclusions qui ne modifient pas la structure générale du plan local d'urbanisme sont susceptibles d'être prises en compte.

111. Loi n. 91-662 du 13 juillet 1991 *d'orientation pour la ville*, art. 4, al. 1er (*JO* du 19 juillet 1991, p. 9523). Le texte poursuit : « *Cette concertation associe notamment les maîtres d'ouvrage concernés ainsi que, à leur demande, les représentants locaux des associations de locataires siégeant au Conseil national de l'habitat. – Les dispositions des alinéas précédents ne s'appliquent pas lorsqu'une procédure de concertation est engagée en application de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme […]* ».
112. HOCREITÈRE (P.), « Concertation », in JÉGOUZO (Y.), dir., *Urbanisme*, Dalloz-action, 1998, n. 2280.
113. Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 (Equipement), portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville, *MTP*, 23 août 1991, TO, p. 4578, signée Jean Frebault et Gilbert Santel.
114. Circulaire interministérielle du 18 déc. 1992, *MTP*, 25 déc. 1992, p. 214.

blocage »[115]. Précisant son propos, Mme Veil ajoutait qu'elle voulait éviter que « *la mise en œuvre de la concertation puisse apparaître comme une régression, au regard de* l'efficacité*, par rapport au droit antérieur* »[116]. On voit ici la réticence de l'administration à mettre en œuvre une procédure de concertation pourtant prévue par la loi au motif qu'elle entraverait, par l'alourdissement des procédures, l'adoption des décisions. Là encore, la concertation, *du point de vue de l'administration*, est présentée comme une procédure supplémentaire, non comme la réponse à une « exigence démocratique ».

La mise en œuvre de la concertation pour certaines des opérations et actions visées par l'article 4 de la loi d'orientation pour la ville ne nécessite pas, ainsi que le précise la circulaire du 31 juillet 1991, de décret d'application : « *La loi est applicable immédiatement pour les opérations et actions d'aménagement dont la définition juridique est suffisamment précise et dont l'ampleur et les conséquences sur les conditions de vie des habitants ne souffrent pas d'interprétation. C'est le cas de toutes les opérations d'aménagement communales : opérations programmées d'amélioration de l'habitat, opérations de résorption de l'habitat insalubre ou opérations de développement social des quartiers. […] Par contre, pour les actions d'aménagement dans lesquelles la commune ou son maire n'ont pas de rôle réglementairement défini, un décret définissant le champ d'application de la concertation avec les procédures de mise en œuvre de ces actions, est nécessaire pour permettre l'application de la loi* »[117]. Mais l'inertie des gouvernements successifs dans la préparation des textes d'application a de fait constitué un obstacle rédhibitoire à l'application de la concertation, le Conseil d'État soulignant en 1999 que la procédure, « *faute de décret d'application, n'a jamais encore été utilisée* »[118]. Cette appréciation sévère de la section du rapport et des études n'a pourtant pas empêché la haute juridiction, au contentieux cette fois, d'adopter une interprétation très stricte du même article 4 et par conséquent de refuser son application[119]…

b. Concertation et environnement

Un certain nombre de textes particuliers, qui ont en commun de se rattacher peu ou prou à l'environnement, ont également précisé une obligation de concertation.

La « loi paysages » du 8 janvier 1993 indique ainsi, en son art. 1er, que l'élaboration des directives de protection et de mise en valeur des paysages ne peut être élaborée qu'à l'issue

115. VEIL (S.), Réponse min. Affaires sociales n° 1334 à une question d'Alain Gérard, *JO déb. parl. Sénat., Quest.*, 5 août 1994, p. 2074.
116. Réponse min. Affaires sociales n° 1334 à une question d'Alain Gérard, *JO déb. parl. Sénat., Quest.*, 5 août 1994, p. 2074.
117. Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 (Equipement), portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville, *MTP*, 23 août 1991, TO, p. 4578, signée Jean Frebault et Gilbert Santel.
118. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 29.
119. CE, Sect., 20 décembre 2000, *M. Rongier*, Req. N° 210219, *R. tab* : « *Ces dispositions n'ont pas pour effet de soumettre à une concertation préalable les actions ou opérations d'aménagement qui, alors même qu'elles pourraient être regardées comme contribuant à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, n'ont pas, du fait de leur caractère limité, pour conséquence de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune ou les conditions de vie des habitants des quartiers concernés par de telles opérations* »

d'une concertation[120]. Si, selon le texte de la loi, cette concertation ne doit associer que « *l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et les organisations professionnelles concernées* », le décret d'application précise que, après une phase de concertation n'associant effectivement que les personnes mentionnées par la loi, le projet de directive est soumis au public, qui peut formuler ses observations dans une forme qui s'apparente toutefois plus à celle de l'enquête publique qu'à une véritable concertation[121].

Le traitement des déchets est lui aussi l'objet d'une procédure de concertation. L'installation d'un laboratoire souterrain de déchets radioactifs, préalable à tout engagement des travaux de recherche préliminaire, est soumis à une concertation prévue par une loi de 1991, qui doit associer non seulement les élus et professionnels mais aussi la population[122].

---

120. Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 *sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions en matière d'enquêtes publiques*, art. 1er, al. 1 (*JO* du 9 janvier 1993) : « *Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires ne sont pas l'objet de directives territoriales d'aménagement prises en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, l'État peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Ces dernières directives déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires. Elles sont élaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales.* Elles font l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et avec les organisations professionnelles concernées. *Elles sont approuvées par décret en Conseil d'État* ».

121. Décret n. 94-283 du 11 avril 1994 *pris pour l'application de l'article 1er de la loi n. 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages*, art. 9 à 13 (*JO* du 12 avril 1994, p. 5399) : « *Art. 9 : Dans les trois mois suivant la transmission de l'arrêté ministériel [décidant la mise à l'étude d'un directive de protection et de mise en valeur des paysages], le préfet responsable de la conduite du projet fixe par arrêté les modalités de la concertation prévue à l'article 1er de la loi du 8 janvier 1993 susvisée et la liste des personnes publiques ou privées qui y seront associées.*
La concertation porte à la fois sur le contenu de la directive et sur la définition de son périmètre.
Art. 10 : La liste mentionnée à l'article précédent comprend l'ensemble des collectivités territoriales concernées par la zone d'étude et notamment les communes dont le territoire est affecté par cette étude et, s'il y a lieu, leurs groupements, les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées ainsi que les organisations professionnelles concernées par le projet.
L'arrêté du préfet est notifié à toutes les personnes publiques ou privées désignées sur la liste susvisée, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture ou des départements concernés et mentionné dans deux des journaux régionaux ou locaux diffusés dans l'ensemble du ou des départements.
Art. 11 : Compte tenu des observations recueillies au cours de la concertation, le préfet établit un projet de directive qu'il soumet pour avis à chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales concerné. À défaut de réponse dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet, cet avis est réputé favorable.
Le préfet recueille ensuite l'avis de la ou des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la ou des commissions départementales d'aménagement foncier.
Le préfet consulte, en outre, le comité de massif ou de conseil de rivage territorialement concerné, lorsque le projet de directive affecte soit une zone de montagne, soit des communes littorales.
Art. 12 : À l'issue des consultations prévues à l'article précédent, le projet est mis à la disposition du public pendant un mois dans les mairies concernées. Un arrêté du préfet précise les modalités selon lesquelles le public peut prendre connaissance du projet et formuler ses observations. Cet arrêté est mentionné huit jours au moins avant le début de la mise à disposition dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés
Art. 13 : Le projet de directive, modifié s'il y a lieu pour tenir compte des avis et observations émis en application des articles 11 et 12, est transmis par le préfet au ministre chargé de l'environnement, accompagné des avis et observations recueillis et d'un rapport de synthèse sur les modalités et résultats tant de la concertation que des consultations auxquelles il est procédé. Copie en est adressé aux ministres chargés de l'urbanisme, des collectivités territoriales, de l'agriculture, de la culture, ainsi que, s'il y a lieu, aux autres ministres contresignataires.
La directive et approuvée par décret en Conseil d'Etat ».

122. Art. 6 de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 *relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, *JO* du 1er janvier 1991 : « *Tout projet d'installation d'un laboratoire souterrain donne lieu, avant tout engagement des travaux de recherche préliminaires, à une concertation avec les élus et les populations des sites concernés, dans des conditions fixées par décret* ».

Une fois encore, le Conseil d'État a toutefois limité la portée de cette obligation de concertation, en considérant que la simple consultation par le médiateur des élus politiques et syndicaux et des représentants associatifs satisfaisait suffisamment cette obligation[123]. En ce qui concerne les autres types de déchets, une loi de 1992 prévoit également une procédure de concertation préalable, applicable aux recherches de sites d'enfouissement des déchets[124].

La loi du 2 février 1995, qui introduit parmi les « *principes généraux du droit de l'environnement* »[125] un « *principe de participation* »[126], aurait pu être l'occasion ou avoir pour effet de procéder à une unification des procédures de concertation dans le domaine de l'environnement. Or pas plus qu'avec la codification intervenue en la matière, l'unification espérée n'est devenue réalité : contrairement à ce que pouvait laisser escompter l'expression utilisée, la participation visée désormais par l'art. L. 110-1 du Code de l'environnement n'a pour objet que d'assurer l'information des citoyens, absolument pas leur participation. Il s'agit en effet uniquement d'affirmer que « *chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* »[127], cette disposition ne visant en réalité qu'à transposer la directive 90/313/CE du Conseil en date du 7 juin 1990, qui vise « *à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible* »[128]. S'agissant d'une notion aux contours particulièrement flous et à vrai dire inopérante, le

123. CE, 28 septembre 1997, *Thiébaut*, *Rev. dr. imm.*, 1998, p. 194, chr. JÉGOUZO (Y.) et JAMAY (F.) .

124. L'article 7 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 insère dans la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 *relative à l'élimination et à la récupération des matériaux*, un titre III *bis* portant «*Dispositions relatives aux stockages souterrains de déchets* » : « *Art. 11-2. - Les travaux de recherches de formations ou de cavités géologiques susceptibles d'être utilisées pour le stockage souterrain de déchets ultimes ne peuvent être entrepris que :*
- soit par le propriétaire du sol ou avec son consentement, après déclaration au préfet ;
- soit, à défaut de ce consentement, par autorisation conjointe des ministres chargés des mines et de l'environnement, après que le propriétaire a été invité à présenter ses observations, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.
Cette autorisation de recherches confère à son titulaire, à l'intérieur d'un périmètre défini par l'arrêté, le droit d'effectuer des travaux de recherches à l'exclusion de toute autre personne y compris le propriétaire du sol.
Cette autorisation fait l'objet d'une concertation préalable, permettant à la population, aux élus et aux associations concernées de présenter leurs observations ». L'art. 11-1 exclut du titre III-bis la gestion des déchets nucléaires, qui est régie par les dispositions autonomes évoquées ci-dessus (l'art. 6 de la loi n° 91-1381).

125. *Cf.* JÉGOUZO (Y.), « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209.

126. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *préc.*, art. 1er.

127. Art. L. 110-1 *C. env.* Conscient de ce déséquilibre, le législateur a toutefois voulu modifier l'article L. 110-1 afin de lui permettre d'intégrer les dispositions relatives à la concertation. L'article 132 de la Loi relative à la démocratie de proximité (*JO* du 28 février 2002, p. 3808) modifie donc le 4° de l'article L. 110-1, dans une rédaction qui, pour intégrer « l'association » du public, n'en est pas moins extrêmement confuse : « *Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Outre que sa construction est difficilement compréhensible, la partie ajoutée par la loi n° 2002-276 ne répond absolument pas à l'objectif de mise en cohérence, puisqu'elle ne concerne en réalité que les projets soumis à la procédure du débat public que la même loi précise et modifie.

128. La même obligation se rencontre par exemple également dans la Directive 82/501/CE du 24 juin 1982 (Seveso-I), dont l'art. 8 oblige à une information du public.

Conseil d'État s'est pour l'instant refusé à lui accorder une quelconque valeur juridique[129], contrairement à ce qu'il a fait s'agissant d'un autre « principe », celui de précaution[130].

B. Les limites de la concertation

Il n'est pas aisé de porter un jugement sur la procédure de concertation telle qu'elle s'est développée depuis le début des années 1980. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Association Aquitaine alternatives* du 6 mai 1996, le commissaire du gouvernement Denis Piveteau expliquait, à propos de l'article L. 300-2, que « *l'innovation était importante, car elle introduisait un mode supplémentaire d'intervention de ce qu'on appelle la "société civile" dans le processus de décision administratif. À la démocratisation par l'information et la consultation des procédures d'enquête publique de la loi (n° 83-630) du 12 juillet 1983 venait se superposer une sorte de débat public, une polysynodie ambitieuse (puisqu'il s'agit, selon le texte, "d'associer" au processus d'élaboration les personnes et groupements "concernés")* »[131]. C'est pourtant l'interprétation pour le moins prudente du juge administratif dans l'appréciation des modalités de la concertation qui vient faire échec à un tel optimisme, la concertation apparaissant dès lors plus comme un moyen d'améliorer l'acceptabilité des décisions publiques que comme un outil de « démocratie administrative ».

1. Les limites juridiques de la concertation

L'interprétation des modalités de la concertation par le juge administratif aboutit en pratique le plus souvent à une *neutralisation* de ses effets. Tant dans l'appréciation des modalités de la concertation que dans les conséquences contentieuses qui lui sont attachées, le juge adopte en effet une attitude qui, de fait, la réduit à une forme particulière d'information administrative.

a. La détermination des modalités de la concertation

L'art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme indique que *« le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités* » de la concertation. Les autres textes instaurant des procédures de concertation prévoient des dispositions analogues. Cet élément vise à garantir que la concertation se déroule de façon ouverte et associant au premier chef la personne publique responsable de la décision : la délibération doit être suffisamment précise pour que l'objet sur lequel la concertation portera soit connu des citoyens ; elle doit également en déterminer les modalités.

---

129. CE, 6 février 1998, *Comité de réflexion, d'information et de lutte antinucléaire et M. Anger*, Req. n. 169 700, *Rev. dr. imm.*, 1998, p. 194-195, chr. Y. JÉGOUZO et F. JAMAY (F.).
130. CE, 30 avril 1997, *Cne de Quévillon*, *DA* 1997, n. 262, *La lettre du Jurisclasseur de l'environnement*, 1997, n° 3, n. C. HUGLO. Pour une présentation nuancée de la prise en compte du « principe » de précaution par le juge administratif, *Cf.* ROUYÈRE (A.), « L'exigence de précaution saisie par le juge. Réflexions inspirées par quelques arrêts du Conseil d'État », *RFDA* 2000, p. 266-287.
131. PIVETEAU (D.), concl sur CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine Alternatives »*, *CJEG* 1997, p. 18.

Après avoir vérifié que la concertation trouvait en l'espèce à s'appliquer, le juge vérifie que la concertation a bien été organisée. Il a ainsi eu l'occasion d'annuler une délibération approuvant la révision d'un plan d'occupation des sols entraînant ouverture à l'urbanisation qui n'avait pas été précédée de la phase de concertation[132]. De la même façon, une opération d'aménagement d'un site routier pour lequel la concertation n'a pas été organisée sera annulée[133].

S'attachant ensuite à la délibération de l'organe concerné, il vérifie qu'elle a bien été régulièrement adoptée : la nécessité de cette délibération est en effet la contrepartie de l'absence de tout formalisme imposé par la loi de 1985 quant au déroulement de la concertation. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que la concertation n'est régulière que si elle a été préalablement planifiée[134], censurant par exemple une décision d'aménagement lorsque le Conseil municipal n'a même pas pris la peine de délibérer sur les modalités d'organisation d'une concertation obligatoire[135] ; mais il n'a jamais censuré une décision sur le fondement de l'imprécision ou du caractère lacunaire de la délibération ayant ouvert la concertation. Il faut d'ailleurs ajouter que le juge a, dans un cas précis, une conception pour le moins large de la notion de délibération : lorsque l'administration décide de recourir à la concertation alors qu'aucun texte ne l'y oblige – ce qui est son droit[136] –, il est de jurisprudence constante qu'elle doit en respecter les formes[137]. Pourtant, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que l'intervention des délibérations du conseil municipal mentionnées par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme «*ne constitue pas une exigence formelle dès lors que le conseil municipal a été mis en mesure d'exprimer son avis sur le projet d'organisation de la concertation* »[138]. Le juge a donc ici une conception très pragmatique – mais juridiquement peu rigoureuse – de la notion de délibération : l'essentiel est que l'autorité concernée ait été à même de présenter ses observations.

On retrouve le même raisonnement en ce qui concerne le *déroulement* de la concertation. Pas plus la loi que les dispositions réglementaires n'ont précisé le contenu matériel de la concertation. On a eu précédemment l'occasion de voir que le juge appréciait de façon très souple le moment de la concertation : il en va de même pour les modalités de son déroulement. Le juge opère un contrôle de *proportionnalité*[139] des modalités de concertation choisies par le conseil municipal rapportées à l'importance et aux circonstances du projet en cause. Il analyse très concrètement les formes mises en place, ne censurant que rarement un

132. CAA de Douai, 2 mars 2000, *M. Marcel Sanders et autres*, Req. n° 96DA02775 ; CAA Nantes, 18 octobre 2000, *Commune de Ploufragan*, n° 99NT00990.
133. CAA de Douai, 20 juillet 2000 , *Société Sevel Nord et autres ; Unions des industries métallurgiques du Valenciennois* Req. n° 96DA02317 et 96DA02338.
134. CE, 10 décembre 1993, *Association pour l'aménagement de la ZAC Dupleix*, *R*., p. 360.
135. TA Nice, 23 février 1988, *Union des commerçants de St-Cyr-sur-Mer*, *R. tab*., p. 1076.
136. CE, 10 décembre 1993, *Association Belle-Rive Malmaison pour la défense de l'environnement*, *LPA* 23 mars 1994, note J. Morand-Deviller.
137. *Cf.* par ex. CE, 17 mai 2000, *M. Salaün*, Req. n° 203032.
138. CE, 21 avril 1997, *Mlle Jubert et autres, R*. p. 136. Dans le même sens, CE, 7 juin 1999, *Cne de Malijai et autres*, Req. N° 183670.
139. Ce type de contrôle a été explicitement adopté dans l'arrêt *Roncari* (CE, 24 février 1993, *Roncari et Société Immobilière du Domaine de Billy*), qui accepte les modalités de la concertation «*eu égard au nombre d'habitants concernés par ce projet et à l'importance de celui-ci* ».

défaut de concertation. Les modalités du déroulement de la concertation sont rapportées à son objet, ce qui permet de vérifier que les citoyens ont bien été informés du projet en cours. Ainsi, le Conseil d'État a pu juger que l'organisation de deux réunions assorties d'une large publicité constituaient une forme suffisante de concertation, que ces réunions aient donné lieu[140] ou non[141] à débat. L'importance de l'objet de la concertation pour la population concernée n'a pas une grande influence sur la rigueur du juge : ainsi, s'agissant de la réalisation du tramway de Strasbourg, le Conseil d'État se contente du fait que «*plusieurs réunions publiques et une exposition itinérante ont été organisées, qu'un registre et une permanence téléphonique ont été tenus et que le public a été informé du projet par la presse et la télévision locale* »[142].

Il est bien évident que de telles modalités sont très en retrait par rapport à l'objectif affirmé en 1985 de mise en débat des décisions publiques : elles constituent ainsi le « *niveau zéro de la concertation* »[143]. Tel qu'accepté par le juge administratif, le déroulement de la concertation en fait une forme poussée d'information du public, non de mise en discussion des décisions administratives – et encore moins de codécision. À cet égard, une décision de la Cour administrative de Paris de 1999 pousse à son terme cette identification de la concertation à l'information, considérant comme suffisant le fait de «*mettre à la disposition du public le dossier soumis à concertation, réaliser une exposition permanente pendant une période d'un mois, et organiser dans chaque mairie une présentation publique de ce projet, à l'issue de laquelle un compte-rendu établi par le conseil général de l'Essonne a été adressé aux maires* », alors même que toutes les communes n'ont pas délibéré à l'issue de la concertation[144] : on n'attache ainsi aucune importance à l'issue de ce qui n'est bien qu'une phase *d'information*[145]. Le Conseil d'État n'est pas plus exigeant, lorsqu'il accepte comme « concertation » la simple tenue d'un registre ouvert au public pendant un mois[146].

Il faut toutefois tempérer les remarques pessimistes qui précèdent. Une précision ponctuelle permet ainsi tout d'abord de vérifier que le juge considère bien la concertation comme une procédure spécifique : il a ainsi été jugé que la procédure de consultation locale (référendum) ne pouvait être considérée comme une procédure de substitution à la concertation, étant donné qu'elle est régie par des dispositions spécifiques du Code général de collectivités territoriales[147]. Au-delà de ce cas tout à fait spécifique, il faut surtout souligner que ce n'est pas tant le comportement restrictif du juge qui est en cause que la latitude laissée par la loi. En refusant de fixer, ne serait-ce qu'à grands traits, les modalités de la concertation,

140. CE, 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature Sète-Frontignan-Balaruc*, *DA* 1997, n° 112.
141. CE, 3 septembre 1997, *Lamy*, *GP* 1998, p. 2, *Rev. dr. imm.* 1998, p. 84.
142. CE, 29 décembre 1999, *Association de défense de la perspective de l'avenue de la paix*, req. N° 200336.
143. HUGLO (C.), CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement », *LPA*, 18 mars 1994, p. 10.
144. CAA Paris, 16 septembre 1999, *Département de l'Essonne*, Req. n° 96PA02808.
145. *Cf.* HUGLO (C.), CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement », *loc. cit*., qui rapportent que « *la seule décision juridictionnelle qui ait estimé insuffisante une concertation réduite à la distribution d'un bulletin municipal et à la présence d'un registre d'observations à la mairie [TA Nantes, 13 décembre 1990,* M. et Mme Kerbriand *;* DA *1991 n° 205] a elle-même été annulée par le Conseil d'État* » (CE, 13 février 1992, *Cne de Savenay*, req. 122786).
146. CE, sect., 15 février 1992, *Cne de Cruseilles*, *R*., p. 210 ; CE, 13 mars 1992, *Cne de Savenay*, *Quot. jur*., 9 février 1993, p. 6 ; *Contra*, TA de Nantes, 13 décembre 1990, *Kerbriand*, *DA* 1991, n. 205.
147. CAA de Lyon, 6 mars 1997, *Cne de Mandelieu-La-Napoule*, *LPA* 1997, n. 8, p. 13-16.

en se défaussant sur les conseils municipaux, le législateur a ainsi transféré la responsabilité du contrôle de la concertation au juge administratif. Si l'interprétation de ce dernier est particulièrement large en ce qui concerne le *choix* des modalités de concertation par les collectivités concernées, il reste (sauf exception[148]) intraitable quant au *respect* de ces modalités une fois qu'elles ont été arrêtées[149].

La combinaison de ces deux attitudes jurisprudentielles est totalement contre productive en terme d'efficacité de la concertation : devant le risque contentieux encouru au cas où elles mettraient en place une forme approfondie de concertation, les collectivités font le plus fréquemment le choix d'une concertation minimum, qui peut revêtir deux formes. Ou bien elle est ouverte à la totalité de la population mais se borne à une phase d'information générale du public ; son intérêt est alors nettement inférieur à celui de l'enquête publique, en raison de l'imprécision du projet et de l'absence de garant d'un débat qui n'a pas de véritable objet. Ou bien la concertation associe à la construction du projet un nombre restreint de personnes, ce qui ne permet pas alors de la différencier d'une commission extra municipale. Outre que cette seconde option n'est que rarement suivie[150], elle ne permet pas de considérer la concertation comme une procédure d'association des citoyens à la décision administrative mais seulement de certains groupes d'intérêt.

b. La neutralisation des effets de la concertation

À l'issue de la phase de concertation, la seule obligation qui pèse sur l'autorité initiatrice est d'en présenter un bilan à l'organe délibérant concerné, qui doit «*en délibérer* », puis arrêter « *le dossier définitif du projet* » et le mettre à la disposition du public[151].

La principale question qui se pose alors est celle des effets contentieux de la concertation ainsi clôturée. Il faut tout d'abord préciser que le défaut de concertation ne peut être invoqué qu'à l'encontre «*des actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, c'est-à-dire aux décisions portant sur les travaux proprement dits* »[152]. On ne peut ainsi attaquer un simple contrat d'études[153], quand bien même ce contrat serait assorti de la décision de réaliser l'ouvrage[154], mais uniquement les actes ayant directement trait aux opérations soumises à la

148. A propos de l'élaboration d'une zone d'aménagement concertée, le Conseil municipal avait prévu deux réunions de concertations, auxquelles d'autres devaient s'ajouter sur des points particuliers. Or seules les deux réunions eurent lieu ; mais le Conseil d'État estime que, les points particuliers ayant été abordés lors des réunions générales, la tenue de réunions complémentaires, pourtant prévues par la délibération initiale, n'était pas indispensable : C.E. 10 déc. 1993, *Association pour l'Aménagement de la ZAC Dupleix*, *R.*, p. 360.
149. *Cf.* par ex. CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, *R.*, p. 208, *BJDU* 1995, n° 4, p. 291, concl. G. Bachelier, obs. L. Touvet, *JCP* 1995, IV, n° 1779, obs. M.-C. Rouault (une concertation par constitution d'une commission extra-municipale dont les membres sont nommés par le maire ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme). Voir de même CE, 17 juin 1996, *Coz* (*Etudes foncières*, n. 74, mars 1997, p. 37) : censure d'une délégation faite au maire de déterminer les modalités de la concertation.
150. *Cf.* HUGLO (C.), CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement », *LPA*, 18 mars 1994, p. 9 et s.
151. art. L. 300-2 du *C. urb.*, I, *in fine*.
152. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 32.
153. CE, 21 juin 1996, *Association Aquitaine Alternatives*, *R.* p. 687, *RDP* 1998, p. 603.
154. CE, 13 mars 1998, *Communauté urbaine de Bordeaux.*

concertation. De la même façon, la délibération ouvrant la concertation[155], ou le bilan de cette dernière, ne constituent que des actes préparatoires : seules les décisions d'aménagement proprement dites sont susceptibles d'être affectées par la concertation ; là encore, le législateur et la jurisprudence semblent avoir voulu poser un cadre strict, en ce qui concerne tant les délais de recours que les actes affectés par la concertation. Deux dispositions se combinent en effet pour limiter la portée de la concertation. D'une part, l'article L. 300-2 précise lui-même que « *les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution* »[156]. D'autre part, depuis 1994[157], « *l'illégalité pour vice de forme ou de procédure* » d'un document d'urbanisme, d'une décision prescrivant son élaboration ou sa révision, ou d'une création de zone d'aménagement concerté, « *ne peut être invoquée, par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause* »[158]. À lire ces dispositions, il semble bien que le défaut de concertation ne soit susceptible d'aucune sanction, du moins en ce qui concerne les documents d'urbanisme. Leur mise en pratique, excessivement complexe, en relativise cependant partiellement la portée.

En ce qui concerne les documents ayant été adoptés à la suite de la concertation, l'alinéa 2 de l'article L. 300-2-I du Code de l'urbanisme fait échec à ce que le moyen tiré de la *défectuosité* de la concertation soit invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre eux. Mais, dans le délai de six mois fixé par l'art. L. 600-1 du même Code, il est possible d'exciper de leur illégalité lors d'un recours contre un acte qui en constitue l'application. C'est du moins ce qu'expose très clairement une réponse ministérielle : « *Si l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme dispose que les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices pouvant entacher la délibération ouvrant la concertation et définissant les modalités de son organisation, il y a lieu cependant de relativiser la portée de ces dispositions, dès lors que la concertation a été insuffisante. En effet, il semble toujours possible d'exciper de l'illégalité de l'acte créant une ZAC par exemple ou approuvant un PAZ au motif des irrégularités commises lors de la concertation, en particulier si celle-ci s'avère insuffisante* »[159]. Passé ce délai, seule une demande d'abrogation, sur le fondement de la jurisprudence *Alitalia*[160] et de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983[161], peut aboutir à la disparition de la décision d'urbanisme ou d'aménagement

155. TA de Paris, 3 mai 1988, *Roche et Pronnier*. Mais cette délibération peut être annulée par ailleurs en raison de ses vices propres.
156. art. L. 300-2, I, C. *urb*., *in fine.*
157. Cette disposition a été adoptée (avec d'autres, notamment l'art. L. 600-3 C. urb. : *Cf.* WILLIAMSON (S.), *La sécurité juridique contentieuse à l'épreuve de l'art. L. 600-3 du code de l'urbanisme*, Mémoire DEA Droit public général et Droit de l'Environnement, Nantes, 1998, 114 p.) suite à une multiplication des recours contentieux fondés sur le défaut d'application de l'art. L. 300-2, multiplication jugée pour partie responsable de la crise de la règle d'urbanisme constatée en 1992 par le Conseil d'État (*Cf. L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992), voire de la crise de la construction.
158. Art. L. 600-1 C. urb.
159. Rép. min. n° 1713, *JO déb. parl., Sénat, Quest*., 13 novembre 1997, p. 3170. *Cf.* également DESLANDRES (J.), *Le contentieux des zones d'aménagement concerté*, Thèse Droit public, Paris-II, 1999.
160. CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia, GAJA* n° 105.
161. Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, art. 3 : « *L'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un*

adoptée suite à une concertation défectueuse – mais non des décisions qui ont déjà été prises sur son fondement[162]. Il faut enfin préciser que, l'alinéa 2 de l'art. L. 300-2-I visant les vices susceptibles d'affecter la «*délibération ou les modalités de son exécution* », le défaut de concertation – qui suppose l'absence de délibération l'organisant – est *a contrario* un motif susceptible d'être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision qui aurait été adoptée sans qu'aucune concertation n'ait été organisée.

Encore faut-il ajouter – et il s'agit là certainement de l'une des absurdités du droit de la concertation dans le domaine de l'aménagement – que, les formulations des art. L. 300-2 et L. 600-1 ne se recoupant pas, le *défaut* de concertation, qui constitue un vice de procédure, ne peut être invoqué qu'à l'encontre des *documents d'aménagement* et non, une fois écoulé le délai de six mois, des *décisions individuelles* qui en sont l'application. On se trouve alors devant une situation pour le moins « *paradoxale : une autorisation individuelle reste valable alors qu'elle se fonde sur une disposition réglementaire qui ne l'est pas* »[163].

On voit donc que la sanction juridique de la concertation reste limitée. Ces limites sont en tout état de cause inhérentes à la procédure, qui ne saurait être que consultative : à partir du moment en effet où la procédure s'est régulièrement déroulée, il n'est nul besoin de tenir compte de ses résultats[164]. Il ne s'agit donc bien que d'une formalité : « *l'obligation est lourde, mais elle est de pure forme* »[165].

2. La concertation, moyen d'accroître l'acceptabilité des décisions publiques

Il est dès lors légitime de s'interroger sur les raisons profondes de l'instauration d'une telle procédure, étant donné que les risques contentieux qu'elle fait courir aux collectivités qui y sont soumises sont importants et que l'objectif annoncé d'approfondissement de la participation des citoyens ne se trouve réalisé pour ainsi dire que de façon accidentelle.

Depuis son instauration, la concertation – tout spécialement celle prévue par l'art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme – s'est en effet surtout avérée une « *mine de contentieux* »[166], ce qui est l'aboutissement logique d'une complication de la procédure décisionnelle que beaucoup estiment inutile[167]. Cette complexification qu'apporte le développement juridique de la

---

règlement illégal, soit que le règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte des circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ».

162. *Cf.* GILLIG (D.), « La remise en cause du caractère perpétuel de l'exception d'illégalité à l'encontre des actes réglementaires », *LPA* 31 août 1994, n° 104, p. 7-9. La question s'est posée, jusqu'à la loi SRU, de la compatibilité entre l'obligation d'abrogation d'un règlement illégal (principe général de droit), et de l'ancien art. L. 123-4-1 *C. urb*. (disposition législative, par conséquent) qui indique qu'un « *plan d'occupation des sols ne peut être abrogé* ». A cette question, soulevée lors de la saisine sur la loi de 1994, le Conseil constitutionnel a répondu que l'art. L. 600-1 *C. urb*. n'a « *ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux […]* » (CC, 21 janvier 1994, *n° 93-335 DC*). On peut toutefois douter de la réponse ainsi fournie, la loi de 1994 n'ayant aucunement modifié l'art. L. 123-4-1 *C. urb*.
163. LIET-VEAUX (G.), « Concertation », *Jur. class. adm*., fasc. 420, n. 71.
164. CE, Sect., 3 décembre 1993, *Ville de Paris*, *R*., p. 340.
165. PIVETEAU (D.), concl sur CE, sect., 6 mai 1996, *Assocation « Aquitaine Alternatives »*, *CJEG* 1997, p. 18.
166. *id*., p. 17.
167. En ce sens, *Cf.* notamment GIVAUDAN (A.), « Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'état de droit », *RFDA* 1986, p. 247 ; MORAND-DEVILLER (J.), « La concertation : une simple reconnaissance ou une

concertation est en réalité la manifestation la plus évidente de ce qu'elle se situe en quelque sorte à un *point aveugle*, entre régulation juridique et régulation sociale. Pour expliquer cette remarque, deux analyses complémentaires peuvent être avancées.

La concertation peut être ainsi décrite sous l'angle d'une meilleure gestion publique : le coût de la complexification de la procédure est alors perçue comme contrepartie d'un bénéfice escompté : celui d'un moindre contentieux. Ainsi que le souligne le professeur Lebreton, « *associer les habitants exprime non seulement un louable souci démocratique, mais c'est aussi l'intérêt bien compris des aménageurs : le succès d'un quartier nouveau se mesure à la satisfaction des nouveaux résidents et à la qualité de la "greffe" à l'agglomération existante* »[168]. En décidant de se soumettre à une procédure de concertation, même juridiquement très coûteuse à court terme, l'administration espère certes diminuer le coût juridique à moyen ou long terme de la procédure en cause, c'est-à-dire enrayer la croissance exponentielle des recours contentieux en matière d'urbanisme[169], mais surtout diminuer son coût *social*, c'est-à-dire favoriser son acceptation par les citoyens concernés.

Il faut en outre remarquer que la difficulté d'appréhension juridique des effets de la concertation est logique : en instaurant une telle procédure, le législateur et l'autorité réglementaire n'avaient pas d'abord à l'esprit de créer une procédure juridique mais surtout une forme particulière de régulation sociale. Ainsi, la concertation apparaît comme une forme juridique de la régulation sociale, beaucoup plus que comme une forme particulière de la régulation juridique. La « *polysynodie ambitieuse* » que manifeste par exemple la concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, avec ses contradictions et ses limites, ne doit ainsi pas être vue comme une nouvelle modalité d'élaboration concertée des décisions administratives mais comme l'instauration d'une procédure de régulation sociale qui recourt à l'instrument du droit pour être rendue effective. Toute l'ambiguï té de la concertation, qui explique en grande partie la déception dont elle est porteuse, réside là : elle se présente à la fois comme un élément dans la chaîne du processus décisionnel, donnant ainsi à croire qu'elle fait participer les citoyens à la prise de décision – ce qui ne peut *juridiquement* être son objet, étant donné qu'elle ne porte par hypothèse que sur un simple projet –, et comme « *une sorte de phase "politique" de participation des citoyens et des corps intermédiaires* »[170], c'est-à-dire comme une discussion n'ayant pas obligatoirement vocation à déboucher sur une décision. Elle constitue ainsi une forme de participation à la *délibération* administrative, non à la décision : du fait même, le citoyen a forcément « *l'impression que la décision lui échappe* »[171].

---

nouvelle obligation ? », *RA* 1986, p. 323, MORAND-DEVILLER (J.), «Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement », *RJE*, 1992, p. 453.

168. Cité par HUGLO (C.), CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement », *LPA*, 18 mars 1994, p. 9 et s.

169. « *Utilisée judicieusement, la procédure de concertation est un facteur de prévention du contentieux administratif relatif à l'aménagement qui, on le sait, connaît un accroissement exponentiel (2.700 recours enregistrés en 1978, 6.700 en 1986, près de 10.000 en 1991)* » (HUGLO (C.), CASSIN (I.), *loc. cit.*).

170. PIVETEAU (D.), concl. sur CE, sect., 6 mai 1996, *Assocation « Aquitaine Alternatives »*, *CJEG* 1997, p. 17.

171. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 12.

L'ambiguï té de la définition de la concertation, entre procédure décisionnelle et délibération, explique certainement les réticences des gouvernements successifs à étendre son champ d'application, comme cela était pourtant prévu[172]. Le développement d'une procédure de débat public apparaît comme une tentative de dépassement de cette situation.

SECTION 2 : DÉBAT PUBLIC ET DÉLIBÉRATION

À la suite d'un certain nombre de contestations, parfois spectaculaires, de décisions d'aménagement, les gouvernements successifs ont décidé, par des voies dont la juridicité n'est pas toujours certaine, d'instaurer des procédures permettant de mettre en débat ces projets d'envergure. Même si de nombreuses ambiguï tés subsistent, ces nouvelles formes de concertation ne sont pas considérées comme une phase de la procédure décisionnelle : l'expression de « *concertation en amont* »[173] traduit bien cette déconnexion de la concertation et de la décision. L'objectif ne peut pas directement être rattaché à l'idée de participation mais à la délibération. Au-delà d'une forme d'association différenciée des citoyens à *l'action* (et non la décision) administrative, il s'agit d'une modification du paradigme décisionnel lui-même et, partant, du pouvoir administratif. Introduire le débat public dans l'action administrative, c'est en effet rompre avec le schéma classique d'opposition entre démocratie représentative et démocratie directe, dont les vicissitudes de la participation des citoyens sont le reflet ; c'est manifester l'adoption – en complément et non en substitution – d'une conception délibérative de la démocratie. Le développement de modalités juridiquement encadrées de débat public *(§1)* traduit ainsi l'émergence d'une *délibération* administrative *(§2)*.

§ 1. Le débat public, renouvellement de la concertation

L'échec relatif de la concertation et, plus encore, de la participation des citoyens à l'élaboration des décisions administratifs ont incité l'Etat à mettre en place, essentiellement dans le domaine de l'aménagement, « *des mécanismes souples d'association* »[174] des citoyens aux *projets* administratifs. Cette mise en place s'est effectuée de façon très progressive et pragmatique, voire impressionniste, en recourant tout d'abord à des mécanismes informels de

172. Dans le cadre de la discussion de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, il avait été proposé d'étendre la concertation de l'article L. 300-2 aux projets donnant lieu à une modification ou un développement de l'implantation territoriale des services publics (suppression d'un service public local ou création d'une maison des services publics). *Cf.* ZUCCARELLI (E.), Discours pour le 25e anniversaire de l'IRA de Metz, 28 septembre 1998 : « *les projets moins importants, et qui ne concernent que le domaine public, ne donnent pas lieu à consultation, alors même qu'ils peuvent avoir des conséquences importantes pour les usagers. Je pense à la construction d'un ensemble immobilier conséquent pour accueillir des services publics sur un terrain appartenant déjà à la commune* ». Le projet de loi déposé au Parlement, pas plus que la loi elle-même, n'ont repris cette proposition.

173. *Cf.* par ex. BLANC (H.), « La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie », in VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 41-56.

174. MORAND-DEVILLER (J.), « Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative », *LPA*, 24 avril 1996, n. 50, p. 71.

délibération, avant de donner un contenu juridique assez bien délimité à certaines formes de débat public.

A. La multiplication de formes non juridicisées de délibération

Dépourvues de conséquences juridiques immédiates, des procédures de débat public ont été utilisées, essentiellement dans le domaine de l'environnement, transposant en cela des expériences menées parfois depuis de longues années à l'étranger. Le recours aux « forums électroniques » pour consulter les citoyens sur la préparation de textes législatifs ou réglementaires relève d'une démarche analogue.

1. L'origine : les expériences de démocratie délibérative

Le constat des limites de la démocratie participative appliquée aux relations administratives n'est pas une spécificité française ; bien au contraire, les modalités de débat public mises en place en France ces dernières années constituent le plus fréquemment une adaptation, voire une pure et simple transposition, de dispositifs très divers fonctionnant dans plusieurs pays, pour l'essentiel anglo-saxons. Ainsi, sur le seul registre de l'implication des citoyens dans la détermination des règles administratives applicables aux risques sanitaires, on a pu recourir à des dispositifs aussi variés que les auditions publiques, des enquêtes[175], des *focus groups*[176], la participation de simples citoyens aux comités consultatifs d'experts, la réunion de panels de citoyens, sur le mode de conférences de consensus ou de jurys de citoyens[177], la constitution de comités consultatifs de citoyens ou encore des *scenarios working*[178]. Sans entrer plus avant dans le détail de ces différents modes spécifiques de concertation, il faut surtout noter qu'il s'agit toujours d'expériences, ce qui signifie tout à la fois que le recours à ces dispositifs n'est pas systématique et qu'ils ne font pas l'objet d'un encadrement juridique strict – voire sont mis en place en dehors de toute habilitation normative.

Le cas des *sondages délibératifs* est à ce titre exemplaire[179]. Expérimentés en Grande-Bretagne, puis aux États-Unis, ils sont la manifestation d'une conception très médiatique de la démocratie – leur organisation donnant lieu à une retransmission de larges extraits des débats sur les médias audiovisuels. Dans un objectif d'aide à la décision publique, leur finalité est de *« former une opinion publique éclairée, qui jetterait les bases des décisions politiques »*[180], en

175. *Cf. Les enquêtes d'opinion au service de la réforme de l'administration publique*, OCDE, Documents SIGMA n° 25, 1999.
176. *Cf.* JABES (J.), « L'utilisation des enquêtes d'opinion au service de la réforme », *Tribune de la gestion publique*, 1999, n° 1, p. 11.
177. DUNKERLEY (D.), GLASNER (P.), « Empowering the public ? Citizen's juries and the new genetic technologies », *Critical Public Health*, 1998, n° 8, p. 181-192.
178. *Cf* ENA, promotion Cyrano de Bergerac, « Modes de participation et de délibération des citoyens sur les risques sanitaires », cité *in* BOY (D.), « Science, démocratie et risques majeurs », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 823, juin 1999, p. 58-64.
179. *Cf.* MAYER (N.), « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le débat*, septembre-octobre 1997, n° 96, p. 67-72.
180. DAHL (R.), « De la démocratie délibérative. Comment réformer le système de santé ? » *Le débat*, novembre-décembre 1997, n° 97, p. 88.

opérant tout d'abord un premier sondage classique puis, après information approfondie des sondés et délibération commune, un nouveau sondage, avant de comparer enfin les deux résultats. Le but n'est donc pas d'obtenir, comme avec un sondage traditionnel, l'avis de la population sur un sujet donné mais de former un groupe représentatif de citoyens amenés à délibérer, de façon approfondie et donc informée, sur un projet ou une « question de société ». L'intérêt de la formule n'est donc pas « *de refléter plus fidèlement les effets des campagnes politiques sur l'information (ou la mésinformation) des citoyens* », mais de « *créer un forum où un petit échantillon d'électeurs puisse considérer et reconsidérer leurs opinions après avoir eu le loisir d'en discuter, d'en délibérer et d'acquérir des infirmations et des lumières nouvelles* »[181].

De la même façon, les conférences de consensus[182] permettent une remise en cause du monopole d'expertise de l'administration et des « experts » et une prise en considération de l'expertise citoyenne, c'est-à-dire de la possibilité que de *simples citoyens* se prononcent sur les orientations auxquelles sont confrontés les responsables publics. Inaugurée au Danemark en 1987, la formule consiste à recruter un panel de profanes (le plus fréquemment sur les mêmes bases que lors d'un sondage), puis à informer et former les personnes choisies, sur une durée généralement assez importante (plusieurs mois). À l'issue de cette phase d'information, la conférence proprement dite est organisée, suivant le modèle des commissions parlementaires : les membres du panel auditionnent les experts et, à l'issue de ces auditions, formulent un avis motivé. L'objectif de ce procédé est pour l'essentiel de tester l'acceptabilité des décisions que l'administration ou le législateur se proposent de prendre, dans des domaines – « questions de société » généralement – où l'issue des débats est relativement incertaine.

2. Les conférences de citoyens

Les expériences françaises en matière de démocratie administrative délibérative restent relativement limitées. Si l'on considère parfois que les conférences régionales de la santé[183], les états généraux de la santé[184] ou de la vie étudiante en sont une manifestation, ils ne constituent cependant pas véritablement une introduction du débat public au sein des structures administratives mais sont d'abord un palliatif d'un système de *participation* des usagers au sein des organes des établissements dans les secteurs concernés largement défectueux.

181. *ibid*.
182. DONNET-KAMEL (D.), « Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 119-125.
183. RABATÉ (L.), « Les conférences régionales de la santé, un invention progressive », in *Le débat public, op. cit.,* p. 111-115.
184. BROCAS (A.-M.), « Les états généraux de la santé : remédier par le débat public à une gestion technocratique ? », in *Le débat public, op. cit.,* p. 103-109.

L'organisation de conférences de citoyens[185], en 1998, à propos des organismes génétiquement modifiés, prolongée, au mois de février 2002, par la tenue de « débats publics » sur le même sujet, constituent ainsi un développement tout à fait spécifique de ce qui est qualifié de démocratie participative[186] mais constitue en réalité une forme de démocratie délibérative.

Directement inspirées des conférences de consensus que l'on a évoquées plus haut, les conférences de consensus ont été mises en place par l'Office parlementaire d'évaluation pour les choix scientifiques et technologiques, qui les a lui-même organisées, les 21 et 22 juin 1998[187]. Choisies dans les mêmes conditions que lors d'un sondage, quatorze personnes ont suivi quatre périodes de formation sur les notions techniques ayant trait aux organismes génétiquement modifiés puis, associées aux trente-deux membres de l'office parlementaire, ont débattu en public, les 21 et 22 juin 1998, en auditionnant un certain nombre d'experts, dans les mêmes conditions qu'une commission parlementaire. À l'issue des auditions et du débat qui les a suivies, un rapport a été rédigé par l'office parlementaire[188].

Si la plupart de ses propositions n'ont pas été suivies (notamment la création d'une « *Commission citoyenne* » permanente placée auprès du Premier ministre[189]), l'expérience a été jugée suffisamment pertinente pour qu'elle soit renouvelée au début de l'année 2002, à l'initiative des ministres de l'Agriculture et de l'Environnement[190]. Les 4 et 5 février 2002, un « *débat public* » s'est tenu sur la poursuite des essais d'OGM en plein champ[191], réunissant 120 « profanes », dont les membres de la conférence de citoyens de 1998. Ce débat a donné lieu à un avis du Comité chargé de son organisation, remis le 7 mars 2002[192]. Ses auteurs préconisent la tenue d'une nouvelle conférence de citoyens, à la fin de l'année 2002, sur la poursuite des expérimentations en plein champ[193]. Par ailleurs, une « conférence de

185. *Cf.* DEBRUYNE (S.), « Le débat sur les biotechnologies en France, *Futuribles*, janvier 1999, p. 54 ; GHADI (V.), POLTON (D.), « Le marché ou le débat comme instruments de la démocratie », in « La démocratie sanitaire », *RFAS* 2000, n° 2, p. 15-31. spéc. p. 20-21.
186. BOY (D.), DONNET (K.), ROQUEPLO (P.), « Un exemple de démocratie participative : la récente "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *RFSP* 1999, p. 779-810.
187. *Cf.* DE MAIGRET (M.-B.), *Conférence de citoyens sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation*, OPECST, 1998, 8 p.
188. Le rapport n'a pas emporté de conséquences juridiques immédiates, la décision d'autoriser l'expérimentation sur les organismes génétiquement modifiés ayant été prise avant la remise du rapport (Décret n° 98-318 du 28 avril 1998 relatif au contrôle des matières fertilisantes et aux supports de culture composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés, *JO* du 29 avril 1998, p. 6528).
189. Commission « *composée de représentants de la société civile (association de consommateurs, de protection de l'environnement, acteurs de la filière, syndicats, représentants du Parlement ...,)* » et « *chargée de donner son avis à la demande des ministres ou du Parlement et de recueillir l'avis des instances suivantes : Commission du Génie Biomoléculaire, Commission d'études de la toxicité des produits à usage agricole et substances assimilées, agence de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que de remettre annuellement au Premier Ministre et à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques un avis sur le autorisations d'importation, d'utilisation, de mise en culture de micro-organismes, plantes ou animaux transgéniques* » (LE DÉAULT (J.-Y.), « De la connaissance des gènes à leur utilisation. L'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », OPECST, *JO Ass. nat.*, 1998).
190. Communiqué du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, 24 janvier 2002.
191. *Cf.* KEMPF (H.), « Débat public sur la poursuite des essais OGM en plein champ », *Le Monde*, 7 février 2002.
192. LE DÉAULT (J.-Y.), TESTART (J.), BARBUSIAUX (C.), SICART (D.), *Rapport à la suite du débat sur les OGM et les essais au champ*, 7 mars 2002, 33 p.
193. *Rapport préc.*, p. 6.

consensus » a été organisée par le ministère des Affaires sociales, à la fin du mois de février 2002, sur l'hépatite C[194].

Même si elle n'en est donc qu'à ses débuts, la formule des conférences de citoyens semble donc faire l'objet d'un relatif consensus quant au fait qu'elle permet l'émergence d'un véritable débat public. Il est toutefois possible de s'interroger sur les conditions d'organisation et les effets d'un tel débat. La lecture des conclusions du rapport de 1998 procure un sentiment d'insatisfaction, concernant non pas tant l'enthousiasme des participants et des organisateurs que l'étonnante *infantilisation* dont sont l'objet les citoyens dans ces conférences[195], ce qui oblige à émettre quelques doutes sur leur capacité à remettre en cause la « *démocratie technique* »[196]. Le paradoxe majeur de ce type d'expérience – la remarque s'applique également aux conférences de consensus et aux sondages délibératifs – est qu'elle prétend placer les citoyens sur un pied d'égalité avec les autorités compétentes (les parlementaires, en l'occurrence) mais qu'elle postule en même temps que leur compétence est inexistante ou trop faible tant qu'ils n'ont pas été « éclairés » par un certain temps de « formation ». Outre que l'on peut légitimement s'interroger sur le contenu de ces formations (quel organisme les dispense ? qui en détermine l'orientation ?)[197], leur existence même montre que ce qui est recherché, ce n'est pas la compétence du « candide » ou du simple citoyen, comme l'énonce pourtant le rapporteur, mais bien un avis émis « en connaissance de cause » par des citoyens devenus eux-mêmes « experts ». Le compte-rendu de la conférence des citoyens le dit très clairement : « *Chacun a pu se rendre compte, à travers cette expérience, qu'il était extrêmement difficile d'émettre des avis tranchés sur un sujet aussi*

194. *Cf. Hépatites actualités*, n° 14, avril mai 2002 (supplément au *Journal de la démocratie sanitaire*).

195. On reste à cet égard confondu devant l'indigence et le paternalisme du ton du rapporteur de la conférence de citoyens : « *J'ai souhaité demander l'avis d'experts, de professionnels, de chercheurs, de consommateurs, de responsables d'associations mais aussi de " Français comme tout le monde " qu'on ne voit jamais aux journaux de 20 heures, mais qui ont pourtant leur avis, leur opinion. Le Parlement, Assemblée Nationale et Sénat réunis, puisque seize députés et seize sénateurs siègent à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, a organisé une grande première en France : une " Conférence de Citoyens ". Quatorze " candides ", un jury en quelque sorte, a pris à bras le corps ce dossier, consacré quatre week-ends d'avril à juin à s'approprier les questions relatives aux organismes génétiquement modifiés pour mieux en cerner les enjeux, évaluer les avantages et les risques des biotechnologies, mieux appréhender les interrogations qui demeurent. J'avais bien sûr également consulté les acteurs de la filière, des chercheurs, des médecins, des industriels, des responsables associatifs, des ministres. Comme les experts, les " candides " ont posé des questions pertinentes, qui, pour certaines, " décoiffent ". Ils ont exprimé tout haut ce que d'autres disent tout bas. Le débat qu'ils ont suscité a apporté une grande bouffée d'oxygène à la démocratie. Il arrive trop tard, se plaignent certains. Mais au moment de l'invention de la machine à vapeur, Denis Papin n'avait pas imaginé le T.G.V. Les biotechnologies vont révolutionner la médecine, l'industrie pharmaceutique, l'environnement, l'agriculture. Mais tout le monde n'est pas d'accord sur les effets bénéfiques du progrès scientifique et technique. Certains pensent que " tout va trop vite ". D'autres, au contraire, estiment que l'immobilisme et l'attentisme risquent de nous conduire à être très rapidement hors jeu car le progrès a toujours apporté un plus pour l'humanité, tant qu'il reste maîtrisé et domestiqué. Alors les citoyens ont donné leur avis comme les experts, les acteurs de la filière ou les accrocs du web. A moi maintenant de donner le mien. Il prend en compte les avis de ceux que j'ai entendus et, au fil des mois, je me suis forgé une conviction. Je l'exprime dans ce rapport qui préconise un certain nombre de recommandations qui éclaireront, je l'espère, le gouvernement* » (LE DÉAULT (J.-Y.), *De la connaissance des gènes à leur utilisation*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 8 juillet 1998, *JO doc. Ass. Nat*., n° 1054, doc. *Sénat*, n° 545 ; Première partie : *L'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation*, introduction).

196. CALLON (M.), « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, janvier 1998, p. 63-73.

197. Le rapport précité est muet sur ce point, et il n'a pas été possible d'obtenir plus d'informations à ce propos.

important »[198]. On peut se demander si ce n'est pas là l'objectif principal de telles conférences : loin d'organiser un véritable débat public, elles permettent l'émergence, non d'un consensus sur une décision future, mais de la prise de conscience que les fondements d'une opposition éventuellement très marquée dans « l'opinion publique » à une décision (ici, l'accord à l'expérimentation sur les OGM) ne sont peut-être pas si stables qu'ils le paraissent : qu'une telle décision serait éventuellement légitime. Il s'agit donc, d'une certaine manière, d'une structure visant à améliorer l'acceptabilité de décisions administratives, ou, au mieux, ayant pour objet d'aider les représentants à informer les représentants sur les conditions dans lesquelles ils peuvent prendre la décision dont ils demeurent seuls responsables[199].

3. Les forums de citoyens

Dans le cadre du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication[200], un certain nombre d'administrations, mais aussi les assemblées parlementaires, ont développé une forme nouvelle de concertation avec les administrés. La création de forums électroniques vise à donner la parole aux citoyens sur des projets de textes, bien avant qu'ils ne soient effectivement adoptés.

Le plus important forum de ce type s'est déroulé dans le cadre du Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information, au moment de la préparation du projet de loi sur la société de l'information. Il a été ouvert sur le site du PAGSI entre octobre 1999 et mars 2000[201] : tout utilisateur d'internet pouvait donner son avis sur le projet en cours. À l'issue du forum, un bilan des interventions a été tiré ; elles ont fortement influencé la rédaction du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 18 juin 2001[202]. Le Sénat a également mis en place ce type de forums, principalement lors de la préparation de rapports d'information. Une expérience spécifique a toutefois été menée à la fin de l'année 1999. Un forum a été organisé sur une proposition de loi tendant à généraliser l'usage d'internet et des logiciels libres[203] ; après intégration des modifications proposées par les intervenants, le texte a été à nouveau déposé[204]. Bon nombre d'administrations ont également développé de tels forums. C'est en particulier le cas du Ministère de l'économie et des finances, sur des sujets

198. DE MAIGRET (M.-B.), « Conférence de citoyens sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », OPECST, 1998, 8 p. (reproduit en annexe de LE DÉAULT (J.-Y.), *De la connaissance des gènes à leur utilisation*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 8 juillet 1998, *JO doc. Ass. Nat*., n° 1054, *doc. Sénat*, n° 545 ; Première partie : *L'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation*).
199. *Cf.* BLONDIAUX (L.), « La délibération, norme de l'action publique ? », *Projet*, n° 268, hiver 2001-2002, p. 87 : « *L'avis informé de citoyens prix au hasard sur des questions d'une très haute technicité peut servir en retour à éclairer le choix des représentants* ».
200. *Cf.* notamment THÉRY (J.-F.), FALQUE-PIERROTIN (I.), *Internet et les réseaux numériques*, La Documentation française, 1998, coll. Études du Conseil d'État, 266 p. ; LASSERRE (B.), CHANTEPIE (P.), JAPIOT (O.), *L'État et les technologies de l'information : Vers une administration à accès pluriel*, La Documentation française, 2000, 194 p.
201. www.internet.gouv.fr.
202. Projet de loi sur la société de l'information, *JO doc. parl. Ass. nat*., n° 3143.
203. Proposition de loi tendant à généraliser l'usage d'internet et des logiciels libres, *JO doc. parl., Sénat*, n° 495.
204. *JO doc. parl., Sénat*, n° 117.

très divers[205], en particulier la réforme des marchés publics (avril-août 1999) ou la préparation de contributions françaises à des projets d'actes communautaires[206]. Plus récemment, un forum a été ouvert par le Ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, sur le développement de l'administration électronique, dans le but de préparer le projet d'accès individualisé « mon.service-public.fr »[207].

Ces expériences de débat public n'en sont encore qu'à un stade expérimental ; elles soulèvent un certain nombre de questions, non pas tant quant à la concurrence éventuelle que de telles consultations apporteraient à la délibération parlementaire ou à la décision administrative[208], que relativement à leur organisation. Les forums électroniques sont un lieu de libre expression, soumis toutefois à l'intervention d'un modérateur, représentant de l'administration concernée, qui vise aussi à orienter le débat ; par ailleurs, ce type d'outils suppose qu'aucun processus de sélection des intervenants ne soit mis en œuvre : mais de ce fait, la parole peut sans difficulté y être mobilisée par des groupes d'intérêts.

B. La structuration du débat public

Alors que les expérimentations qui viennent d'être rappelées, bien que non dépourvues de conséquences juridiques, n'ont fait l'objet d'aucun encadrement normatif, l'élaboration, dans le domaine de l'aménagement, d'un véritable droit du débat public permet de mieux en cerner les contours et de le départager ainsi de la concertation. Son processus de constitution, par réponses successives et ponctuelles à des contestations de projets publics, en fait un « *droit pragmatique et évolutif* »[209]. D'abord issu de textes de faible contenu normatif, le débat public a désormais un caractère juridique incontestable, manifesté par l'institution de la Commission nationale du débat public.

1. La construction d'un droit du débat public

Le fait que le « *processus de juridification* »[210] du débat public ait pris corps en réponse à une demande des citoyens ou d'associations de défense de l'environnement n'est pas neutre quant à sa structure même. Par ailleurs, la nature du débat public, à la frontière entre droit et régulation sociale, rend difficile l'élaboration d'un cadre juridique strict et trop contraignant, puisque sa vocation est précisément de dépasser les limites d'un tel cadre. Il est donc naturel que son élaboration soit pour l'essentiel le résultat de circulaires, d'abord sectorielles, qui ont ensuite fait l'objet d'une tentative de généralisation.

---

205. Forum sur les énergies renouvelables (juillet-août 2000), le droit de l'information, le traitement fiscal de la création de systèmes d'informations, la formation administrative en réseau.
206. Forum sur le livre vert sur les concentrations.
207. Forum « Réussir l'administration en réseau pour offrir un meilleur service à l'usager », 15 octobre-15 décembre 2002 : http://www.internet.gouv.fr/francais/interactivite/e-administration.htm.
208. *Cf.* cependant SNELLEN (I.), « La gouvernance électronique : implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires », *RISA* vo. 68, 2002, n° 2, p. 224.
209. HÉLIN (J.-C.), « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *RJE* 1995, p. 233.
210. HÉLIN (J.-C.), « Urbanisme et démocratie », *AJDA* 20 juin 1993, n° spécial Urbanisme, p. 186.

a. L'élaboration sectorielle de règles du débat public

La constitution d'un corpus de règles juridiques relatives à la mise en place d'un débat public résulte d'abord, pour l'essentiel, d'une prise en compte de la contestation croissante d'un certain nombre de décisions d'aménagement. Ainsi, la contestation de la construction de lignes à haute tension a amené l'Etat et EDF à adopter une procédure spécifique de concertation en amont des projets de nouvelles lignes ; de la même façon, c'est la très forte opposition rencontrée par le projet de TGV Méditerranée qui a amené à l'adoption des dispositions de la circulaire Bianco.

1) La circulaire Billardon

Les contestations parfois violentes dont fait l'objet le projet de ligne à très haute tension entre la France et l'Espagne de la part des associations de défense de l'environnement vont pousser, en 1992, EDF et le gouvernement à fixer un certain nombre de règles pour rendre transparents les processus décisionnels en la matière. C'est ainsi, comme l'indique EDF, la prise en considération de ce que « *la protection des paysages et du patrimoine est une exigence des temps modernes* »[211] qui amène l'Etat et EDF à signer, le 25 août 1992,un Protocole relatif à l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement[212]. Ce document, à côté d'une extension de la procédure d'enquête publique aux lignes de moyenne tension, prévoit l'instauration d'une procédure de concertation : *« Très en amont du projet, une première phase de concertation permettra de définir l'aire d'étude qui devra être suffisamment lare de façon à garantir l'examen du maximum de tracés possibles* »[213]. L'idée est donc bien d'instaurer une phase de concertation alors que le projet n'en est encore qu'à sa phase d'évocation, c'est-à-dire à un moment où d'une part ses modalités ne sont pas encore arrêtées, mais aussi où le débat peut porter sur l'orientation même du projet.

Le protocole ainsi signé n'avait d'autre valeur que celle d'un engagement moral : il prévoyait que « *le ministère de l'industrie mettra en œuvre, avant le 1er janvier 1993, les dispositions réglementaires qui permettront de formaliser la concertation de façon à garantir que les élus et la population soient mieux associés à l'élaboration des tracés et des implantations d'ouvrages* »[214]. C'est à cette mise en œuvre que se livre, avec quelques jours de retard, une circulaire du 14 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques[215], plus connue sous le nom de « circulaire Billardon », du nom du secrétaire d'Etat à l'Industrie qui en est le signataire. Reprenant le protocole d'août 1992, la circulaire prévoit l'instauration d'une procédure qui n'a pas pour objet de se substituer aux

211. « Lignes électriques et environnement : présentation générale » (Communiqué de presse d'EDF, 25 août 1992), *CJEG* 1992, p. 463.
212. *CJEG* 1992, p. 465-479.
213. Protocole relatif à l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement signé entre l'Etat et EDF le 25 août 1992, art. 1, *CJEG* 1992, p. 466.
214. *ibid*.
215. Circulaire CAB n° 80-294 du 14 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques, *Bulletin officiel du ministère de l'industrie et du commerce extérieur et du ministère de la recherche et de l'espace*, n° 38, 20 juillet 1993, p. 59-68.

phases légales de consultation mais de « *mieux préparer l'instruction administrative des projets et d'en améliorer la transparence* »[216]. Trois phases successives de concertation sont précisées : la première associe EDF au gouvernement pour la détermination de la justification du projet de ligne à très haute tension ; la deuxième se déroule à propos du projet lui-même, porte sur l'aire d'étude et donne lieu à un rendu de conclusions par le préfet, qui en est le coordonnateur ; enfin, la dernière phase a pour objet l'élaboration du tracé lui-même, le préfet en étant également l'autorité organisatrice. Des procédures similaires sont prévues pour les lignes à haute tension, ainsi que pour les postes de transformation haute tension et très haute tension.

La direction de l'ensemble de ces procédures est confiée au préfet de département, ce qui n'a pas manqué de soulever un certain nombre d'interrogations quant à la sincérité du débat ainsi organisé, interrogations qui trouveront une partie de leurs réponses dans le dispositif au centre duquel est placé la commission nationale du débat public. C'est encore le préfet qui a seul compétence pour demander une contre-expertise sur le projet en cause ; le coût financier de cette possibilité, qui constituait une revendication des associations de protection de l'environnement, est à la charge du maître d'ouvrage.

2) La circulaire Bianco

Précédant de quelques semaines la circulaire Billardon, la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures[217] confère un cadre plus général à la mise en discussion des décisions d'aménagement. Le contexte de son adoption en est identique : c'est à la suite des contestations, parfois violentes, des modalités de choix du tracé du TGV Méditerranée[218] que le ministre de l'Équipement commande un rapport sur la mise en débat de ces infrastructures[219]. Il en suivra les conclusions en ce qui concerne l'organisation d'une phase approfondie de « *débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée [qui] doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé* »[220]. Le premier objectif de la circulaire Bianco, qui permet sans doute d'expliquer le manque de cohérence qui lui est parfois reproché[221], est de renouer un dialogue totalement rompu entre un maître d'ouvrage (la SNCF et le ministère de l'Équipement) et les associations : la circulaire rappelle la nécessité des grands projets d'infrastructure mais affirme aussitôt que leur réalisation ne peut s'effectuer «*qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés* »[222]. La raison de ce

216. Circulaire CAB n° 80-294, *loc. cit*., p. 61.
217. *JO* du 26 février 1993, p. 3039-3040.
218. FOURNIAU (J.-M.), « La portée des contestations du TGV Méditerranée », *Ecologie et politique*, 1997, n° 21, p. 61-75.
219. CARRÈRE (G.), *Transports destination 2002, le débat national, recommandations pour l'action*. Rapport au ministre de l'équipement et des transports, Paris, 21 juillet 1992, 85 p. + annexes.
220. Circulaire Bianco *préc*., *JO* du 26 février 1993, p. 3039.
221. *Cf.* FOURNIAU (J.-M.), « Les associations et le débat public », in Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, *Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie*, Séminaire de recherche de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, Secrétariat Permanent du Plan Urbain, 23-24 octobre 1996.
222. Circulaire Bianco *préc*., *JO* du 26 février 1993, p. 3039.

débat est alors annoncée : il s'agit de répondre aux « *insuffisances [qui] conduisent souvent à la mise en cause de la légitimité des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit* »[223]. Le cadre en est ainsi précisé dès le début : dans un esprit « *partenarial* »[224], il s'agit de répondre à ce qui constitue une exigence démocratique – la participation effective des citoyens au débat relatif à la reconnaissance de l'utilité publique d'un projet – ; la circulaire vise également à prévenir, dans la mesure du possible, les réactions de rejet systématique dont font fréquemment l'objet de tels projets.

Les modalités et conditions du « *débat transparent et démocratique* » que précise la circulaire confirment cette double fonction. Son déroulement se divise en trois phases, qui ne sont toutefois pas clairement différenciées dans la circulaire. Un premier débat doit être organisé « *sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée* », et ce « *dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé* » ; « *chaque citoyen* », à côté des personnes publiques ou privées intéressées à l'infrastructure, doit pouvoir y participer. Le préfet coordonnateur en rédige alors un bilan et propose au gouvernement un cahier des charges de l'infrastructure. La seconde phase de débat peut alors commencer, qui porte sur les études de tracé, visant notamment à dégager l'implication de ce dernier sur l'aménagement, par l'élaboration d'une synthèse des perspectives d'aménagement. Contrairement à ce que laisse entendre l'introduction de la circulaire, cette synthèse ne donne pas lieu à un débat public mais à une concertation interadministrative « *avec les collectivités territoriales concernées* » dont l'adhésion doit, « *dans la mesure du possible* », être recueillie. Quant à la troisième phase du débat, ce n'en est pas véritablement une non plus : il s'agit de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, qui n'est pas, bien entendu, un apport de la circulaire Bianco. La seule innovation qui lui est apportée a trait aux implications des deux débats précédents : le cahier des charges, le bilan du débat et la synthèse des perspectives d'aménagement doivent être joints au dossier soumis à l'enquête.

Le champ d'application de la circulaire comprend les projets qui étaient exclus du bénéfice de la concertation prévue par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire la création de lignes ferroviaires à grande vitesse ou d'autoroutes, pour lesquelles la circulaire doit s'appliquer, et « *d'autres grands projets d'infrastructure* » (aménagements de voies ferroviaires ou routières, voies navigables à grand gabarit), auxquels l'application du débat n'est que facultative.

Si la « circulaire Bianco » constitue certainement une ouverture vers l'organisation d'un débat public, elle n'en comporte pas moins un certain nombre de limites, qui pour certaines d'entre elles sont intrinsèques à toute juridicisation de la délibération administrative.

Il faut tout d'abord souligner que les fonctions dévolues au débat par la circulaire ne sont pas entièrement claires, et, notamment, que l'objectif de « *production de l'assentiment* »[225] n'en est pas absent : il s'agit même, implicitement mais nécessairement, d'une fonction

223. *ibid*.
224. CHAMBAT (P.), FOURNIAU (J.-M.), « Débat public et participation démocratique », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public, op. cit.*, p. 16.
225. *Cf.* « La production de l'assentiment dans les politiques publiques », *TTS*, n. 24-25, été 1993.

revendiquée par la circulaire. Au-delà, la limite principale de la circulaire tient à l'ambiguïté de son rapport au droit existant, ambiguïté à laquelle le Conseil d'Etat a mis un terme en optant pour une interprétation restrictive et par ailleurs assez contestable de sa juridicité.

La haute juridiction administrative a en effet eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur des requêtes invoquant, à l'appui de recours dirigés contre des déclarations d'utilité publique, les dispositions de la « circulaire Bianco ». À chaque occasion, elle a rappelé par une formule lapidaire que cette circulaire « *est dépourvue de caractère réglementaire* »[226]. Une telle interprétation peut, dans une certaine mesure, être contestée. Le Conseil d'État admet la divisibilité des dispositions d'une circulaire, certaines d'entre elles seulement pouvant revêtir un caractère réglementaire[227] : il n'aurait pas été inconcevable de séparer les dispositions les plus précises de la circulaire Bianco, qui apportent une modification au droit existant en introduisant une phase supplémentaire « *de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête d'utilité publique* », phase qui, ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, est présentée comme *obligatoire* pour certaines infrastructures ; la circulaire modifie donc bien le droit existant en matière d'adoption des projets d'infrastructures[228]. Cette solution était cependant prévisible : le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de considérer qu'une directive ministérielle instaurant une procédure de concertation était dépourvue de caractère réglementaire[229] ; la circulaire Bianco affirme par ailleurs elle-même qu'elle se place hors du champ normal (et *donc* normatif) de l'adoption des décisions d'aménagement : les débats dont elle fixe les modalités doivent se dérouler dans une phase préparatoire, précédant l'enquête publique proprement dite qui devra être menée « *dans les conditions réglementaires* »[230]. On touche là à l'une des difficultés principales rencontrées par l'instauration de procédures de débat public : elles ont pour but de formaliser juridiquement une procédure de régulation sociale, ce qui suppose tout à la fois que leur organisation échappe à la rigidité du cadre décisionnel et que les procédures qu'elles instaurent se situent en marge du système décisionnel existant ; du fait même, leur juridicité s'en trouve fortement compromise.

b. L'élaboration d'une doctrine du débat public : la charte de la concertation

Une tentative de généralisation et de codification des procédures de débat public et de concertation qui viennent d'être rappelées a été tentée, en 1996, sous la responsabilité de Mme Corinne Lepage, ministre de l'Environnement. Partant du constat que les personnes

226. CE, 10 novembre 1995, *Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature*, *R.,* tab. p. 706 ; CE, 8 juin 1998, *Coordination départementale pour la 2x2 voies et contre l'autoroute*, *R.* tab., p. 909 ; CE, 28 juillet 1999, *Coordination des associations contre le tracé autoroutier urbain au sud d'Avrillé et autres*, Req. n° 197689, n° 197752, n° 197780.
227. par ex. CE, 25 septembre 1985, *GISTI*, *R*. p. 261.
228. Si un tel caractère normatif avait été reconnu à la circulaire, elle aurait cependant été certainement considérée comme illégale, le dispositif de concertation n'étant pas de la seule compétence du Ministre de l'Équipement mais aussi, s'agissant notamment des autorités préfectorales, de celle du Premier ministre.
229. A propos de la Directive du 14 mai 1976 reltive à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques (CE, 15 mars 1996, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, *R. tab*., p. 950).
230. Circulaire Bianco *préc*., *JO* du 26 février 1993, p. 3039

concernées par les projets d'infrastructures désirent « *ne plus être des administrés qui subissent pour devenir des citoyens qui participent* »[231], Mme Lepage a rendu publique le 5 juillet 1996 une « *Charte de la concertation* »[232]. Le préambule affirme la nécessité de répondre à un « *besoin de concertation* », qui est « *un phénomène de société* ». Il ajoute que « *la concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements* ». Le cadre général du débat public qu'elle vise à instaurer est ainsi déterminé : la concertation « *doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets* ». Le dispositif n'a donc pas vocation à se substituer aux procédures existantes mais à instaurer une procédure de concertation lorsqu'elle n'existe pas ainsi qu'à préciser les modalités des cas de concertation prévus par le droit existant – notamment dans le cadre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme mais également dans celui de l'application de la circulaire Bianco. Il s'agit ainsi d'instaurer une sorte de code déontologique de la concertation, plus que d'en préciser de nouvelles procédures. En ce sens, la charte de la concertation est bien un outil permettant de donner une signification commune à l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au débat public. On notera par ailleurs que l'objectif visant à « *améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés* » montre que la concertation dont il s'agit ne porte pas sur les décisions administratives mais sur les projets publics : il s'agit d'ancrer les procédures de concertation, dont on a vu qu'elles étaient souvent identifiées en pratique à des procédures de *participation* à l'élaboration des décisions publiques en matière d'aménagement, dans le champ du *débat public*, c'est-à-dire de la *mise en délibération* des projets publics.

Matériellement, les formes précisées par la charte se rapprochent tout à la fois de la circulaire Bianco et de la procédure de débat public prévue par la loi du 2 février 1995[233], dont la publication du décret d'application précède d'à peine deux mois la signature de la charte. La concertation doit ainsi commencer « *lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire* » et associer « *tous ceux qui veulent y participer* » : les élus mais aussi les associations et « *les particuliers* ». Le déroulement matériel de la

231. LEPAGE (C.), préface à RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, La documentation française, 1996, coll. des rapports officiels, p. 5.
232. Charte de la concertation en matière d'environnement, 5 juillet 1996, *MTP* 12 juillet 1996, textes officiels, p. 259. La charte a été rédigée par un groupe de travail présidé par Mme Henriette Martinez, député des Hautes-Alpes, et dont le vice-président était M. Jean-Pierre Brard, Président de France-nature-environnement. Sur la genèse de ce texte, *Cf.* OLLIVIER-TRIGALO (M.), « Le débat amont public dans la charte de la concertation : retour sur les maîtres d'ouvrage locaux », in OLLIVIER-TRIGALO (M.), PIECHACZYK (X.), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, INRETS, Rapport de recherche n° 233, 2001, p. 217-240. Marianne Ollivier-Trigalo montre comment la charte, rédigée de fait par le cabinet-conseil C&S conseil, spécialisé dans l'assistance au maître d'ouvrage local dans l'organisation de la concertation, est fortement influencée par cette approche de *gestion de l'opinion publique*, assez différente d'une promotion effective de la « *démocratie au quotidien* » affirmée par le ministre.
233. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JO* 3 février 1995, p. 1841.

concertation doit être organisé de telle façon que la participation des citoyens soit la plus active possible[234], ce qui suppose que même lorsque son organisation ne relève pas de sa compétence, l'autorité publique se porte garante du débat[235] et que la concertation soit organisée dans la transparence. Pour que cette dernière exigence soit remplie, «*toutes les informations* » doivent être données aux partenaires de la concertation ; les phases de son déroulement et leur objet doivent être clairement identifiés. Sur ce point, la Charte de la concertation dépasse la simple codification des dispositions existantes pour apporter un élément nouveau. Son article 6 précise les trois « temps forts » donnant lieu à concertation : si l'on y trouve, de façon classique quant au contenu mais moins quant à la présentation, les phases d'examen de *l'opportunité* du projet et de sa *définition*, il est également prévu que la concertation se déroule également lors de la *réalisation du projet*, ce qui la transforme, pour partie tout au moins, en évaluation.

Le juge administratif a eu l'occasion de préciser, comme pour les circulaires Bianco et Billardon, que la Charte de la concertation est dépourvue de portée juridique[236]. Une telle appréciation est d'autant plus logique que Mme Lepage présentait elle-même la charte de la concertation comme une « *réponse non juridique à une meilleure recherche de consensus* »[237]. N'ayant ainsi « *aucune valeur juridique contraignante* »[238], la charte de la concertation constitue le dernier maillon du passage de la concertation conçue comme instrument juridique de la décision à une *régulation non juridique*[239] : son objectif est de donner un sens (celui de la production du consensus ou du *sentiment de délibération*) à une procédure qui est ainsi d'abord de régulation sociale. Achevant ce mouvement, la procédure du débat public vise quant à elle à donner un cadre juridique à cette régulation sociale.

---

234. Art. 5 de la Charte : « *La concertation a, notamment, pour objet : de favoriser le débat ; d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ; de favoriser la cohésion sociale ; d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions* ».
235. C'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas maître d'ouvrage : *Cf.* art. 3 de la Charte. L'art. 7 précise, de façon un peu floue cependant, que lorsque sa présence se révèle « opportune », il est possible d'instaurer un garant de la concertation, que l'on suppose donc indépendant du maître d'ouvrage, du moins lorsque celui-ci est une personne publique.
236. CE, 29 avril 1998, *Cne de Gonesse et autres*, *R.* tab : « *Le moyen tiré de la méconnaissance de la "charte de la concertation en matière d'environnement" du 5 juillet 1996 ne peut qu'être qu'écarté, cette charte étant, en tout état de cause, postérieure à l'arrêté interpréfectoral du 10 mai 1996 qui a défini les modalités de l'enquête publique* ». S'il était logique que le Conseil d'État écarte l'invocation de la Charte par les associations requérantes, la place de cet examen dans son argumentation n'est pas sans soulever quelques interrogations. La question du non-respect de la Charte de la concertation est en effet examinée dans le considérant relatif à la régularité de l'enquête, après l'examen de la non saisine de la Commission nationale du débat public et de la régularité de l'étude d'impact, ce qui semble signifier que le Conseil d'État estime que la Charte de la concertation ne trouverait à s'appliquer qu'à partir de la procédure d'enquête publique proprement dite, alors que la Charte prévoit explicitement que «*la concertation commence à l'amont du projet* » (intitulé de l'art. 1er de la Charte).
237. LEPAGE (C.), préface à *Débat public et infrastructures de transport*, *loc. cit*.
238. JÉGOUZO (Y.), JAMAY (F.), chr. *Rev. dr. imm.* 1996, p. 539.
239. Sans entrer ici dans des discussions sur la notion même de norme, on peut cependant remarquer que le caractère *performatif* de la charte de la concertation (et des autres dispositifs para-juridiques de régulation de la concertation) peut être déterminé en fonction de son impact sur les procédures mêmes de concertation, impact qui est tout sauf négligeable. Par conséquent, l'effectivité de la Charte de la concertation sur la régulation sociale étant indiscutable, son caractère de *norme* peut difficilement ne pas lui être reconnu, même s'il ne s'agit pas pour autant d'une norme juridique.

2. La consécration juridique du débat public : la Commission nationale du débat public

La création par la loi du 2 février 1995 de la Commission nationale du débat public vise à donner une cohérence aux procédures de délibération administrative, par l'instauration d'une instance de garantie du débat. Cette instance intervient dans la procédure de débat pour vérifier l'effectivité de l'organisation d'une délibération autour des projets publics concernés.

a. L'instauration d'un garant du débat public

Le dispositif instauré en 1995 ayant un « *caractère expérimental* »[240], la loi relative à la démocratie de proximité est venue consacrer l'existence d'une instance indépendante chargée de garantir le déroulement du débat public.

1) Le dispositif mis en place en 1995

L'adoption des dispositions de la loi du 2 février 1995 relatives à la commission nationale du débat public est l'aboutissement d'un processus résultant conjointement de la contestation des projets publics, à laquelle la circulaire Bianco avait apporté une première réponse, et d'obligations européennes en matière de droit d'accès en matière d'environnement[241]. La directive du 27 juin 1985[242] vise notamment à encourager la participation du public ou des organismes concernés à l'élaboration et l'évaluation des projets publics, afin de permettre à l'autorité compétente d'apprécier les effets probables sur l'environnement d'un projet[243]. Dans le cadre de son application, un rapport de la Commission européenne regrette que les évaluations de projets et la consultation du public soient effectuées à un stade déjà trop avancé du processus décisionnel. Mais, ainsi que le rappelle Mme Dominique Voynet, c'est surtout « *la multiplication du contentieux sur les grands projets d'infrastructures comme le mécontentement croissant des populations locales [qui] ont convaincu trois ministres successifs, de couleurs politiques pourtant différentes, à tout faire pour mettre en route* »[244] la nouvelle instance. Les difficultés de mise en œuvre de la circulaire Bianco[245] rendent patente la nécessité d'instaurer une procédure juridique de débat public préalable à la réalisation des grandes infrastructures.

---

240. BLANC (H.), *Propos introductif lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997.
241. Sur la genèse de la loi de 1995, *Cf.* OLLIVIER-TRIGALO (M.), « Le débat amont public dans la loi Barnier : faire un premier pas », *in* OLLIVIER-TRIGALO (M.), PIECHACZYK (X.), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, INRETS, Rapport de recherche n° 233, 2001, p. 161-215. Marianne Ollivier-Trigalo relate très précisément les difficultés et tensions, que ce soit au sein de la majorité parlementaire ou devant le Conseil d'Etat, suscitées et rencontrées par les différentes phases d'élaboration du projet de loi.
242. Directive 85-337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 97/11/CE sur les études d'impact.
243. Cf. également la Directive 90/313 CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.
244. VOYNET (D.), *Discours lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997.
245. *Cf. Application de la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures*. Conseil Général des Ponts et Chaussées, n° 93-125. Paris - La Défense, 1994. 24 p. + annexes.

L'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement[246] prévoit un dispositif dont la mise en œuvre s'avère relativement délicate : le décret d'application n'interviendra qu'au bout d'un an[247] et il faudra encore attendre le même délai pour que les arrêtés de nomination du président et des membres de la commission[248] paraissent enfin au *Journal officiel*. Le premier apport de ce texte est de créer une instance indépendante de garantie du débat public : alors que la concertation instaurée par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, ou la procédure de la Circulaire Bianco, faisaient reposer la charge de l'organisation du débat sur le maître d'ouvrage, c'est, dans le cadre des projets concernés par la loi de 1995, une instance indépendante qui se trouve investie de cette mission. Bien que la question soit discutée[249], il semble difficile de lui reconnaître pour autant le caractère d'autorité administrative indépendante[250] : la CNDP est un service non personnalisé du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, qui en assure le secrétariat[251] ; hormis l'élaboration de son règlement intérieur, elle est dépourvue de tout pouvoir réglementaire.

La qualité de démembrement de l'administration du ministère de l'environnement n'empêche cependant pas la CNDP de jouir d'une indépendance réelle, garantie par ses modalités de composition et de fonctionnement. Le décret de 1996 précise les trois catégories de membres prévues, « *à parts égales* », par la loi de 1995 : élus ; membres de juridictions administratives et judiciaires ; représentants d'usagers et personnalités qualifiées, la présidence étant assurée par un conseiller d'État. Les modalités de désignation de ces membres peuvent en revanche appeler quelques réserves quant à leur indépendance[252] : les élus sont proposés par les associations d'élus, les représentants d'usagers et personnalités qualifiées par les ministres, les syndicats n'ayant en outre ni représentant ni pouvoir de proposition d'un membre ; mais le fonctionnement de la CNDP est pour l'instant venu apporter un démenti, la personnalité des deux premiers présidents que l'instance a connus n'étant sans doute pas étrangère à cette situation[253].

---

246. *JO* du 3 février 1995, p. 1840.
247. Décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n. 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JO*, 11 mai 1996, p. 7090-7092.
248. Arrêté du 18 avril 1997 portant nomination du Président de la Commission nationale du débat public ; Arrêté du 18 avril 1997 portant nomination des membres de la Commission nationale du débat public, *JO* du 24 avril 1997, p. 6237.
249. Cf. MORAND-DEVILLER (J.), « Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA* 1996, p. 220, pour laquelle la CNDP peut être considérée comme une autorité administrative indépendante dès 1995, si l'on adopte une « *conception large accueillant parmi les autorités administratives indépendantes les organismes exerçant une autorité morale et une influence déterminante, ce qui devrait caractériser la nouvelle commission* ».
250. C'est notamment l'interprétation de son premier président. *Cf.* BLANC (H.), *Propos introductif lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997.
251. Art. 3, al. 2 du Décret n° 96-388 *préc*.
252. *Cf.* ROMI (R.), « La commission du débat public », *LPA* 26 juin 1996, n° 77, p. 14.
253. Hubert Blanc, qui a exercé ces fonctions de septembre 1997 à janvier 2001, était, lorsqu'il exerçait des fonctions préfectorales, l'un des « préfets modernisateurs » à la pointe de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens, ses qualités étant notamment mises en valeur à cet égard lors de la politique d'accueil développée entre 1993 et 1995 par le ministre de la Fonction publique André Rossinot. Pierre Zémor, qui l'a remplacé à partir du 13 février 2001 (Arrêté du 12 février 2001 portant nomination du président de la Commission nationale du débat public, *JO* du 13 février 2001 p. 2399), était président de l'association « Communication publique ». Suite aux modifications apportées par la loi relative à la

Les modalités de financement de la CNDP sont cependant de nature à faire peser une certaine suspicion sur l'indépendance du débat public. Le budget de la Commission nationale est inscrit au budget du ministère de l'environnement[254], ce qui est la conséquence normale de son rattachement administratif à ce département ministériel mais ne lui permet pas forcément de disposer des moyens nécessaires à l'exercice autonome des missions qui lui sont conférées. La difficulté vient cependant de l'organisation du débat public proprement dit, dont la charge financière incombe au maître d'ouvrage ; ce dernier doit, non seulement assumer le coût de l'organisation et du déroulement du débat public, mais aussi indemniser les membres de la commission particulière formée par la CNDP pour veiller à l'organisation du débat. Il y a là un risque, que certains n'ont pas manqué de souligner[255], non pas tant de collusion entre le maître d'ouvrage et la CNDP, que de confusion dans l'esprit du public participant au débat quant à l'autonomie du garant du débat.

2) Les modifications apportées par la loi du 27 février 2002

Une telle situation est en tout point identique à celle qui a été constatée et contestée à de nombreuses reprises à propos des enquêtes publiques. La loi relative à la démocratie de proximité, qui a profondément remanié l'organisation et les attributions de la CNDP, n'a cependant apporté aucune modification profonde sur ce point. Soulignant cette difficulté, un rapport émanant du Ministère de l'Équipement avait proposé d'instaurer un fonds national pour la concertation financé par un prélèvement d'au plus 0,1% sur les réalisations d'infrastructures, qui aurait permis de financer l'organisation de la concertation et la réalisation d'expertises indépendantes, sans financement direct par le maître d'ouvrage[256] ; la loi n'apporte pourtant sur ce point qu'une modification mineure. Le nouvel article L. 121-9 du Code de l'environnement indique en effet que « *les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public* ». Si la charge des expertises complémentaires n'incombe ainsi plus au maître d'ouvrage[257], l'organisation du débat proprement dit relève toujours de sa responsabilité financière, obérant ainsi l'impartialité du débat. La CNDP

---

démocratie de proximité, la CNDP a été entièrement renouvelée. Son président est, depuis septembre 2002, Yves Mansillon, ancien Préfet de la région Bretagne et qui avait été nommé « préfet évaluateur » par le gouvernement Jospin (Décret du 5 septembre 2002 portant nomination du président et des vice-présidents de la Commission nationale du débat public, *JO* du 7 septembre 2002, p. 14871).

254. Art. 3 du Décret n° 96-388 *préc*.

255. *Cf.* GUELLEC (J.), « Crédibilité et coût de la concertation », *Diagonal*, n. 123, février 1997, p. 36-37.

256. RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 86-87.

257. Ce qui répond à une requête formulée par les maîtres d'ouvrages, à l'encontre des expertises complémentaires réalisées, à la demande du commissaire enquêteur, dans le cadre des enquêtes publiques. Ce sont ainsi les revendications financières des maîtres d'ouvrages qui ont été prises en compte (l'argument en jeu étant qu'ils supportaient difficilement de voir une étude réalisée à leurs frais mais pour le compte du débat invalider une autre étude réalisée préalablement, à leurs frais également mais pour leur propre compte), non celles relatives à l'amélioration de l'impartialité de la commission particulière chargée du débat.

dispose toutefois désormais d'un budget autonome, et non plus rattaché au ministère de l'environnement[258].

Le nouvel article L. 121-1 du Code de l'environnement confère pourtant explicitement à la CNDP la qualité d'autorité administrative indépendante, ce qui n'allait d'ailleurs pas de soi. L'assemblée générale du Conseil d'Etat avait en effet penché, lors de sa réunion du 25 novembre 1999, pour une instance interministérielle, donc placée auprès du Premier ministre, mais qui ne soit pas pour autant une autorité administrative indépendante, l'absence de pouvoir réglementaire de l'autorité ne justifiant pas, selon le rapport, une telle qualification[259]. Le débat s'est renouvelé lors de l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat, la qualité d'autorité administrative indépendante étant cette fois retenue, après de longs débats sur la définition même d'une telle entité, discussions qui ne se sont pas renouvelées lors de l'examen devant les Assemblées. Pourtant, ainsi que le reconnaît le rapporteur du projet de loi devant le Sénat[260], la CNDP ne dispose d'aucun véritable pouvoir réglementaire, autre tout au moins que celui d'élaboration de son règlement intérieur. Quoi qu'il en soit, l'essentiel demeure bien, compte tenu des objectifs assignés au dispositif, qu'une instance indépendante du maître d'ouvrage et des différents groupes de pression puisse garantir le bon fonctionnement du débat public.

b. Le fonctionnement du débat public

L'organisation du débat public confirme tout à la fois le caractère original du dispositif et la difficulté de son positionnement au regard des procédures classiques de participation ou de concertation. Les possibilités du débat sont strictement encadrées, permettant en principe de garantir son déroulement effectif.

1) Un encadrement strict du débat public

À l'inverse des procédures instaurées par les circulaires Bianco ou Billardon ou encore par la Charte de la concertation, le dispositif du débat public est, du point de vue procédural, précisément codifié, sur le mode très classique de la procédure administrative non contentieuse. Avant de décider d'organiser le débat, la CNDP doit ainsi vérifier que toutes les conditions de *recevabilité* de la requête dont elle a été saisie sont remplies.

Il faut tout d'abord que la CNDP vérifie que la saisine a été formée par les personnes et autorités visées par les textes. Trois catégories d'autorités sont titulaires de ce droit : les ministres concernés ; un certain nombre d'élus ; les associations agréées de protection de l'environnement à caractère national[261]. Le dispositif de 1996 différenciait le traitement des

---

258. Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, *JO* du 23 octobre 2002, p. 17545, art. 16.
259. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999.
260. HOEFFEL (D.), Rapport au nom de la Commission des lois sur le Projet de loi relative à la démocratie de proximité, JO doc. parl., Sénat, n° 156
261. Article L. 121-8 *C. Env.* (rédaction issue de la loi n° 2002-276) : « *I. - La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs*

saisines en fonction de leur auteur, subordonnant en particulier la recevabilité des saisines associatives à une instruction préalable donnant lieu à une décision par laquelle la Commission indique si elle envisage ou non de donner une suite favorable à la requête[262]. La loi du 27 février 2002[263] et son décret d'application du 22 octobre 2002[264] ont modifié ces possibilités, en distinguant désormais deux types de saisine : au-dessus d'un seuil relatif à l'importance du projet[265], la commission est automatiquement saisie[266] ; en deçà, la saisine demeure facultative mais le nombre d'élus pouvant opérer la saisine a été élargi, notamment aux établissements publics de coopération intercommunale ; surtout, la consultation du ministre, préalable à l'examen par la commission de la recevabilité de la saisine, a été supprimée[267].

---

caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. – Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. – II. - En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles. – En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage ».

262. Une incertitude subsiste à ce propos. Le décret n° 2002-1275 est en effet muet sur la saisine associative, alors que le décret n° 96-388 *préc.*, dans son article 4, indiquait que « l*orsque la demande émane d'une association agréée de protection de l'environnement, au sens de l'article L. 252-1 du code rural, exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national, la commission sollicite l'avis des ministres intéressés si elle envisage de donner suite à la demande* ». Dans l'attente des décrets d'application de la loi du 27 février 2002, ce texte est toujours applicable, ce qui pose la question de l'articulation entre la procédure de saisine qu'il précise et les dispositions de la loi précitée (notamment en matière de saisine « automatique »).
263. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 février 2002, p. 3808.
264. Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, *JO* du 23 octobre 2002, p. 17545.
265. Dont le niveau pour chaque catégorie de projets est dressée par l'annexe du Décret n° 2002-1275 *préc.*
266. Art. L. 121-8, I *C. env. (nouvelle rédaction)* : « *La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État. – Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».
267. Art. L. 121-8, II *C. env. (nouvelle rédaction)* : « *En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles. – En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage. – Le maître d'ouvrage adresse à la Commission nationale du débat public un dossier constitué conformément au deuxième alinéa du I* ».

La CNDP doit également vérifier que *l'objet* de la saisine est bien susceptible d'entraîner l'organisation d'un débat public. La loi de 1995 précisait que le débat public n'est organisé que pour les « *grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement* ». La loi du 27 février 2002 a élargi le domaine du débat public : désormais, ce ne sont plus seulement les opérations d'aménagement qui sont visées mais les « *projets d'aménagement* ou d'équipement *d'intérêt national* »[268] ayant un impact significatif sur l'environnement ou présentant de forts enjeux socio-économiques[269]. Plus encore, alors que seuls les projets des personnes publiques étaient pris en compte en 1995, les nouvelles dispositions permettent d'organiser des débats publics pour des projets dont le maître d'ouvrage est une personne privée. Ainsi, des installations classées au titre de la protection de l'environnement, à condition qu'elles se situent au-delà d'un seuil qui reste à fixer par décret, pourront faire l'objet d'une procédure de débat public. Il faut cependant préciser que certains projets échapperont toujours à l'organisation de tout débat public ou concertation : tel est en particulier le cas des autorisations de culture pour les organismes génétiquement modifiés, la loi du 27 janvier 2002 n'ayant ainsi pas totalement transposé la Convention d'Aarhus en droit interne[270].

Le décret de 1996 précisait le *moment,* assez circonscrit, du débat public. L'appréciation de la recevabilité de la saisine était sur ce point délicate, la « *fenêtre du débat public* »[271] étant définie de façon assez étroite. Le décret fixait en effet avec précision le moment à partir duquel le débat ne pouvait plus être organisé, c'est-à-dire en règle générale la publication au *Journal officiel* soit du plan de masse du projet, soit de la décision de prise en considération des travaux : ceci découlait de la définition même du débat public, qui doit se dérouler sur un

268. Art. L. 121-1 *C. env*.

269. L'article 1er du Décret n° 2002-1275 *préc*. en a dressé la liste : « *1° a) Créations d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées ; b) Elargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées ; c) Création de lignes ferroviaires ; d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants ; – 2° Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes ; 3° Création ou extension d'infrastructures portuaires ; 4° Création de lignes électriques ; 5° Création de gazoducs ; 6° Création d'oléoducs ; 7° Création d'une installation nucléaire de base ; 8° Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs ; 9° Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables) ; 10° Equipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques ; 11° Equipements industriels* ».

270. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998, Article 6 : « *Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières* », point 11 : *« Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement* ». Le nouvel art. L. 121-10 *C. env*. (« *Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* ») ne répond que très partiellement à cette obligation, puisqu'il vise des « *options générales* », alors que la Convention demande à ce que le public soit impliqué dans la *décision* elle-même. La Convention a été publiée par un décret du 12 septembre 2002 (Décret n° 2002-1187 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, *JO* du 21 septembre 2002, p. 15563).

271. BLANC (H.), « La commission nationale du débat public, premières leçons d'une expérience », in VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 44.

projet, et non sur une décision : l'organisation du débat ne pouvait intervenir que lorsqu'un projet existe mais que les modalités, même générales, de son déroulement n'étaient pas arrêtées[272]. Sur ce point, le décret du 22 octobre 2002 est d'un silence qui peut surprendre : le moment du débat public *n'est plus* fixé. Certes, il doit se dérouler lorsque le « *projet d'aménagement* » existe ; aucune précision n'est cependant fournie sur ce qu'il faut entendre par là, ni sur le terme au-delà duquel l'organisation du débat n'est plus possible. À lire les dispositions de la loi et du décret de 2002, le débat public est donc possible *à tout moment* : il est fort probable que le juge administratif sera appelé à en préciser le cadre.

Une fois que les conditions d'organisation du débat sont réunies, la Commission nationale a la possiblité soit d'organiser elle-même le débat, en constituant une commission paticulière[273], soit d'en « *confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement* »[274]. Concrètement, le débat ne peut s'organiser qu'à partir du moment où la commission estime que le dossier qu'elle entend soumettre au public est complet. Cette phase de préparation est essentielle : elle vise à garantir que la délibération publique puisse porter sur des éléments concrets et réalistes, identifiant précisément à la fois les acteurs et les enjeux du projet, et non sur une ébauche évanescente. La Commission particulière peut donc demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qui sera soumis au public. Ce n'est qu'à compter du moment où le dossier du débat est effectivement complet que le débat proprement dit peut commencer. La durée en était fixée par le décret de 1996 à quatre mois au maximum, durée que la CNDP pouvait prolonger de deux mois par une décision motivée. Le décret du 22 octobre 2002 n'indique quant à lui aucune durée minimale ou maximale, laissant ainsi à la CNDP la responsabilité d'en fixer avec souplesse les modalités. Enfin, s'agissant de la phase de débat

---

272. La difficulté (et, en un certain sens, les inconvénients) de la procédure de débat public se manifestaient dans cette appréciation. D'une part en effet, il était impossible d'organiser le débat public si le projet n'était pas véritablement déterminé, non seulement parce que son déroulement aurait été de peu d'intérêt en l'absence de précision sur l'objet de la concertation, mais surtout parce que l'organisation matérielle (et financière) du débat incombe à un maître d'ouvrage qui doit donc être clairement identifié avant l'organisation du débat. D'autre part, le temps imparti par la procédure, surtout dans le cas où la CNDP aurait été saisie par une association de protection de l'environnement (premier examen par la Commission ; saisine pour avis du ou des ministres concernés ; décision de la Commission) pouvait aboutir – et a de fait abouti à plusieurs reprises – à ce que la CNDP ne puisse que refuser l'organisation du débat au moment où elle était effectivement en situation de se prononcer, la décision d'approbation des caractéristiques essentielles du projet ayant été publiée pendant la phase d'instruction de la saisine. Cela a notamment été le cas pour la saisine effectuée par France Nature Environnement tendant à l'organisation d'un débat public relatif à la création d'une voie à grand gabarit entre Toulouse et Bordeaux, une autorisation législative étant intervenue entre temps (procédure d'extrême urgence), empêchant le débat public d'être organisé. A ce sujet, *Cf.* VOYNET (D.), MAMÈRE (N.), « A-380 : un crime contre la démocratie », *Le Monde*, 24 juillet 2001.

273. En 1995, il était prévu que chaque commission particulière soit présidée par un des membres de la CNDP. Il y avait là un risque évident d'engorgement de la Commission – qui n'est demeuré que virtuel compte tenu du faible nombre (quatre) de commissions particulières constituées –, et, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel constatant le caractère réglementaire de la disposition de la loi de 1995 qui avait fixé cette règle (CC, Décision n° 99-184 L du 18 mars 1999, *R.*, p. 65, *AJDA* 1999, p. 496, n. J.-E. SCHOETTL), un décret (Décret n° 99-630 du 21 juillet 1999 relatif à la Commission nationale du débat public, *JO* du 23 juillet 1999, p. 10955) a permis à la Commission de désigner une personne qui lui soit extérieure pour présider les commissions particulières chargées d'organiser le débat public.

274. Art. L. 121-9, I, 2e al. *C. env.* Les modalités précises d'organisation de ces deux formules sont respectivement fixées par les articles 7 et 8 du Décret n° 2002-1275 *préc*.

proprement dit, il faut souligner que « *la commission particulière peut demander à la commission nationale de décider des expertises complémentaires* »[275] et ce même sans l'accord du maître d'ouvrage.

À l'issue du débat, le Président de la CNDP dispose de deux mois[276] pour en publier un compte-rendu, préparé, selon la voie choisie, par le Président de la commission particulière ou par le maître d'ouvrage, et en dresser le bilan. Ce dernier terme ne doit pas faire illusion : la CNDP ne doit pas formuler un avis sur le projet, ni même sur le débat, et à plus forte raison juger le projet pour lequel elle a été saisie. Le compte-rendu doit porter exclusivement sur le déroulement du débat dont la commission particulière est le garant, en en relatant les différentes étapes et en exposant les différents arguments qui se sont éventuellement affrontés ; le bilan, contrairement au rapport du commissaire enquêteur d'une enquête publique, n'a pas pour objet de *trancher* le débat ; il doit seulement juger son déroulement même, c'est-à-dire porter une appréciation tout à la fois sur son déroulement effectif (tous les arguments présents ont-ils eu la possibilité d'être clairement exprimés et entendus ?) et sur ce qu'on peut qualifier *d'effectivité* du débat (le débat a-t-il permis la construction collective du projet, ou bien seulement la juxtaposition de positions prédéfinies ?). Par ce biais, la CNDP est ainsi à même, non seulement de s'assurer que la discussion s'est déroulée dans de bonnes conditions, mais aussi qu'elle ne restera pas sans incidence sur les projets en question. Le bilan est en effet publié, et mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. La loi du 27 février 2002 est venue renforcer l'importance du bilan du débat : le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit désormais, dans les trois mois suivant la publication du bilan, arrêter le principe et les conditions du projet, en précisant éventuellement les modifications qui lui ont été apportées au regard du projet soumis au débat[277]. Ce délai relativement bref permet au public de vérifier, sans attendre l'enquête publique ultérieure, si les conclusions du débat public ont été prises en compte par le maître d'ouvrage. Il est dès lors peu probable, si du moins le débat a permis une véritable délibération, que le maître d'ouvrage ne prenne aucunement en compte certains éléments du projet *construits* lors du débat, montrant ainsi que la procédure de débat public permet bien une construction collective de l'intérêt général.

---

275. Décret n° 2002-1275, Art. 7, IV : « *La commission particulière peut demander à la commission nationale de décider des expertises complémentaires* ». Les vicissitudes de la rédaction de la loi du 27 février 2002 font que la partie législative du Code de l'environnement ne mentionne plus la possibilité de recourir à une expertise complémentaire autrement que de façon indirecte. Le III de l'art. 121-9 règle en effet la question de la prise en charge du coût des expertises complémentaires (qui incombe désormais à la CNDP, et il s'agit là d'une décision qui contribue certainement à renforcer l'impartialité de la procédure), mais leur possibilité même ne s'y trouve pas affirmée.
276. Art. L. 122-11, 3e al. *C. env*. Ce délai était, en 1995, de trois mois.
277. Art. L. 121-13 *C. env*. : « *Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public. – Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération* ».

2) Les conditions de l'effectivité du débat public

Si l'encadrement juridique du débat public est ainsi précisément déterminé, ses concrétisations, même relativement peu nombreuses, permettent de tirer quelques enseignements quant aux conditions de son effectivité[278]. Il existe en effet un consensus relatif – tout au moins entre CNDP, associations et maîtres d'ouvrage – pour considérer que les quatre premiers débats[279], présidés par des membres de la CNDP, ont été un succès, permettant une « *construction collective de l'utilité publique* »[280] des projets concernés. À l'inverse, un consensus tout aussi relatif existe pour constater l'échec de la « démarche d'utilité concertée pour le site aéroportuaire international » (DUCSAI), et, dans une moindre mesure, pour l'un des débats particuliers qui vient de s'achever, celui des contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon. À propos de la tenue de ce dernier, le président de la commission particulière indique ainsi que « *la majorité du public mobilisé ne vient à ces réunions que vous y faire entendre son hostilité à la réalisation de l'infrastructure projetée. Le dialogue entre maître d'ouvrage et public, et dans le public entre partisans et adversaires du projet, y est donc généralement difficile et le plus souvent peu constructif* »[281]. Quant à la DUCSAI, le Président de la République lui-même estime, certes dans un contexte électoral, que la concertation a été « *mal conduite* »[282].

L'effectivité du débat public tient en grande partie à la précision de son objet. Alors que les dispositions législatives et réglementaires que l'on vient de rappeler semblent relativement claires à cet égard, leur appréciation concrète est plus délicate. Lorsque la saisine émane d'une association de défense de l'environnement et, dans une moindre mesure, d'élus, la CNDP a bien le choix, non de l'objet du débat, mais de l'opportunité de son organisation : elle peut tout à fait décider de ne pas organiser un débat si elle estime que l'importance du projet ne le justifie pas[283]. À l'inverse, lorsque la saisine émane du gouvernement ou de parlementaires, sa marge de manœuvre est plus restreinte et elle ne dispose pas véritablement d'un pouvoir de détermination de l'objet du débat.

Dans le cas du contournement de Lyon, le projet sur lequel la CNDP avait été saisie, par des parlementaires, le 7 juin 1999, a considérablement évolué : portant initialement sur le

278. Pour une approche sociologique du débat public, *cf.* CATHERIN (V.), *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2000, 335 p.
279. Débat sur le projet de ligne à très haute tension Boutre-Carros, 1998 (saisine associative) ; débat sur le projet de port en eau profonde du Havre (Port 2000), 1998 (saisine ministérielle) ; débat sur le projet d'autoroute A32 Metz-Nancy, 1999 (saisine parlementaire) ; débat sur le projet de TGV Rhin-Rhône, 2000 (saisine associative). Jusqu'à la fin 2000, la CNDP avait été saisie de seize autres dossiers, sur lesquels elle a décidé de ne pas organiser de débat public, soit que les décisions de prise en considération aient déjà été publiées au *Journal officiel*, soit que la commission estime que le projet ne justifie pas de débat, soit enfin qu'elle considère que son avancement est insuffisant pour que les conditions de déroulement du débat soient réunies.
280. RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, La documentation française, 1996, coll. des rapports officiels, p. 55.
281. ORIOL (A.), *Rapport de la Commission particulière du débat public sur les contournements autoroutiers et ferroviaires de l'agglomération lyonnaise*, mars 2002, p. 58.
282. « *Nous avons un projet de troisième aéroport qui exige une concertation, car je crois que la concertation a été mal conduite* » (CHIRAC (J.), intervention à St-Quentin (Aisne) 29 mars 2002).
283. C'est le cas, par exemple, à propos de la ligne à très haute tension « Quercy blanc » (Communiqué de la CNDP du 29 mars 2001).

contournement autoroutier de l'agglomération, la CNDP y a intégré le projet ferroviaire dont Réseau ferré de France a la responsabilité mais qui n'en était même pas au stade d'études préliminaires, privilégiant une « *approche d'ensemble* »[284] de l'objet de la saisine. Pendant l'attente de la précision du dossier par RFF, les décisions de prise en considération de certains des éléments du contournement autoroutier ont rendu caduque une partie de la saisine initiale : le débat qui s'est déroulé par la suite ne pouvait dès lors qu'être tronqué. On voit ainsi qu'un débat public peut difficilement parvenir à une construction collective de l'utilité publique si son objet n'est pas déterminé avec précision.

La DUCSAI et, *a contrario*, le débat public à propos de la ligne à haute tension Boutre-Carros, montrent que l'une des conditions majeures de l'effectivité du débat est la marge d'incertitude quant au *contenu* du projet. Si les contours (et les responsabilités) du projet doivent être claires, le débat ne peut être « *éclairé et productif* »[285] si les participants n'ont pas une information claire à son propos et si une certaine indétermination ne subsiste : autrement dit si le maître d'ouvrage n'accepte pas le principe même d'une remise en cause des choix qu'il a prédéterminés[286]. Sans cette marge d'incertitude, le débat ne peut être constructif : il se visera seulement à cautionner une décision prédéterminée[287], et non plus à construire l'utilité publique du projet.

Le cas de la DUCSAI permet également de montrer, *a contrario*, l'une des conditions du succès du débat public. Il faut toutefois relativiser les enseignements à en tirer, le débat n'ayant pas été mené selon la procédure prévue par la loi de 1995 mais, conformément à la saisine du Premier ministre, « *en s'inspirant des principes* » de la procédure de débat public. Du fait même, et compte tenu de l'ampleur de l'objet du débat et de son éclatement géographique, ses conditions de réalisation ont été tout à fait spécifiques : la « démarche » durera six mois, la commission qui en suivra le déroulement dépassera très largement les sept membres d'une commission particulière (elle comporte 28 membres) et elle sera présidée par le président de la CNDP lui-même. Par ailleurs, son fonctionnement a été très médiatisé, amènant à des prises de position très tranchées et, *in fine*, à la contestation même du président Pierre Zémor. Si sa personne ne peut évidemment être mise en cause, le déroulement matériel du débat (et, surtout, l'absence d'indétermination réelle, c'est-à-dire de possibilité d'influence du débat sur l'orientation de la décision elle-même) amène pourtant à contester l'impartialité de l'autorité qui organise le débat, donnant le sentiment aux participants, qui l'expriment à de multiples reprises[288], d'une collusion entre le gouvernement et la commission[289].

---

284. CNDP, Communiqué à l'issue de la séance du 29 mars 2001.
285. Selon les termes de RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit.*, p. 81.
286. COHEN (P.), « Comment faire participer le public aux projets d'aménagement ? », *MTP* n° 5102, 7 septembre 2001, p. 66-67.
287. En ce sens, *Cf.* not. BLATRIX (C.), *Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public...*, mémoire DEA Paris I, 1994, 144 p. ; DE FRANCE (J.), «Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 73, juin 1988, p. 32 et s.
288. *Cf.* par ex. SERAFINI (T.) « Volée de bois vert contre l'aéroport », *Libération*, 10 septembre 2001.
289. *Cf.* à ce propos le débat qui a opposé Jean-Michel Fourniau et Pierre Zémor à propos du déroulement de la DUCSAI. Le premier reproche à la démarche d'avoir été organisée suite à une sorte « d'appel d'offre» auprès des collectivités et des chambres de commerce pour que celles-ci se portent candidates à l'installation du nouvel aéroport, alors que les maîtres d'ouvrages n'étaient pas clairement identifiés. Il

c. Les conséquences du débat public

La codification détaillée de la procédure de débat public que constituent les lois de 1995 et 2002 voit sa portée singulièrement diminuée par ses faibles conséquences juridiques. L'objet de la procédure est en effet de garantir le déroulement effectif d'un débat, non de garantir qu'un tel débat emporte des conséquences quant au contenu du projet et des décisions administratives qui seront adoptés à sa suite.

Le contrôle effectué par le juge administratif sur les procédures dans lesquelles l'application de la procédure de débat public trouvait à s'appliquer illustre bien ces limites. Si les arrêts rendus en cette matière sont pour l'instant peu nombreux, ils permettent néanmoins de clarifier un certain nombre de points, à la fois quant aux conditions du débat public et quant aux modalités du contrôle du juge.

Le Conseil d'État interprète ainsi, tout d'abord, strictement les conditions d'applicabilité du débat public. Dans une affaire où était en cause la limite temporelle encadrant la procédure du débat public, le juge en a donné une interprétation stricte : il a estimé que la parution au *Journal officiel* de la prise en considération du plan de masse de l'opération en cause entraînait l'obligation pour la CNDP de rejeter la saisine dont elle avait été l'objet[290], et ce alors même qu'un long délai (plus de deux ans) s'était écoulé depuis cette parution et que des modifications importantes avaient affecté le projet. Mais l'association requérante avait également excipé de l'illégalité du décret de 1996 pour contester la clôture de la saisine de la CNDP, au motif que des dispositions seraient contraires à l'article L. 200-1 du Code rural, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi du 2 février 1995 (devenu depuis lors art. L. 100-1, 4° *C. env.*), selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement. Le Conseil d'État rejette l'argument, au motif que le décret de 1996, en fixant la limite temporelle au-delà de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, ne

---

regrette également que le président de la CNDP soit directement intervenu pour faire des recommandations au gouvernement sur le choix du site, se mettant ainsi « *en contradiction avec l'esprit de la démarche de débat public qui suppose avant tout le respect du citoyen* » (FOURNIAU (J.-M.), « Les ambiguïtés d'une concertation », *Territoires*, n° 422, novembre 2001, journal, p. 1-2). Pierre Zémor lui répond que rien ne fait obstacle à ce qu'un débat public, même local et dont le déroulement, tout à fait spécifique puisque n'entrant pas dans le champ d'application de la loi de 1995, soit organisé préalablement à la concertation qui sera obligatoirement organisée lorsque le choix du site aéroportuaire aura été annoncé (ZÉMOR (P.), « Débat autour du débat public », *Territoires*, n° 423, décembre 2001, journal, p. 1-2).

290. CE, 8 octobre 2001, *Union française contre les nuisances des aéronefs*, Req. n° 217170 : « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 2 février 1995 et du décret du 10 mai 1996 que la Commission nationale du débat public est tenue de rejeter toute demande tendant à l'organisation d'un débat public, lorsque cette demande lui est présentée après la date indiquée dans l'annexe de ce décret ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'avis relatif à la prise en considération du plan de masse de l'extension de l'aérodrome de Lyon-Satolas avait été mentionné au Journal officiel le 14 août 1996 ; que la demande de l'Union française contre les nuisances des aéronefs, tendant à l'organisation d'un débat public relatif à ce projet, n'a été présentée à la Commission nationale du débat public que le 6 juillet 1998, soit postérieurement à la publication de cet avis ; qu'il suit de là que la Commission nationale du débat public ne pouvait que rejeter la demande qui lui était présentée ;* ». Dans le même sens, *Cf.* également CE, 28 avril 1998, *C^ne^ de Gonesse*, *R*. tab., p.672, *Rev. dr. imm*., 1998, p. 625, chr. C. Morel et P. Hubert (le raisonnement de cet arrêt manquant un peu de logique, puisqu'il commence par examiner le bien-fondé du rejet de la saisine au regard de la loi de 1995, pour préciser ensuite qu'elle n'était de toute façon pas applicable, la saisine ayant été effectuée avant l'adoption du décret de 1996). Dans l'arrêt de 2001, le juge précise en marge de cette discussion que le non-respect des règles de quorum par la CNDP était sans influence sur la légalité de la décision de refus d'organiser le débat public, car il s'agissait ici d'une compétence liée de la commission.

porte pas atteinte à cet article, étant donné qu'il se borne à faire application de l'article 2 de la même loi[291].

Le Conseil d'État a également mis un frein à la volonté, pourtant clairement affirmée par les autorités administratives, de pousser les maîtres d'ouvrage à appliquer la procédure de débat alors même que l'importance du projet ne la rend pas obligatoire. Une circulaire du Ministère de l'Équipement précise ainsi, en 1996, que « *pour les opérations de moindre importance, la concertation n'est pas limitée aux seules exigences réglementaires ; elle peut aller au-delà en fonction de la nature du projet et du type de débat qu'il implique* »[292]. Il ne s'agit là que d'une application du principe très banal selon lequel l'administration a la possibilité de recourir, à condition qu'elles ne soient pas expressément exclues, à des procédures consultatives non prévues par les textes. Dans ce cas, la jurisprudence constante lui fait obligation de respecter la procédure à laquelle elle a décidé de se soumettre. Or le Conseil d'État a estimé que le fait que le Ministre de l'Équipement ait demandé à une personnalité « *de bien vouloir organiser la concertation relative à ce projet dans l'esprit de la loi du 2 février 1995* » ne permettait pas « *de regarder l'administration comme ayant entendu volontairement appliquer la procédure prévue par cette loi* »[293].

Cette réticence du Conseil d'État se manifeste également quant aux conséquences contentieuses du non respect de la procédure de débat public. La loi de 1995, pas plus que le décret de 1996, ne précise les conditions suivant lesquelles les irrégularités de la procédure de débat public sont susceptibles d'être invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre les décisions adoptées après son déroulement. En l'absence de précisions, et s'agissant de règles déterminées par une loi et un décret, elles constituent des formalités substantielles, leur non-respect étant donc susceptible d'entraîner l'annulation de la décision finale. Les réflexions sur la réforme de l'utilité publique ont, compte tenu de l'incertitude contentieuse qu'une telle situation fait peser sur les décisions d'aménagement – incertitude pourtant inhérente à la procédure même de débat public et garantie de son effectivité –, préconisé la transposition au débat public de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire la limitation temporelle de la possibilité d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité les irrégularités de la procédure de concertation. Dans son rapport sur l'utilité publique, le Conseil d'Etat estime pourtant qu'une telle introduction n'est pas souhaitable, « *certaines objections à cette réforme [ayant] paru déterminantes au groupe d'étude. D'une part, l'intervention de la commission nationale pourra laisser espérer que la procédure sera préventivement corrigée de certains vices de forme. D'autre part, le niveau de garanties exigé en matière d'expropriation incite à ne pas transposer une réforme de ce type aux méconnaissances substantielles ou à la violation des règles de l'enquête publique* ». Il précisait par ailleurs que, au contentieux, le Conseil d'Etat pourrait se montrer conciliant, et

291. *ibid*.
292. Circulaire n° 96-21 (Equipement) du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers, *MTP* 17 mai 1996, suppl., p. 230.
293. CE, 28 avril 1998, *C^ne de Gonesse, préc.*

« *réfléchir à l'application de sa jurisprudence traditionnelle en matière de formalités non substantielles, c'est-à-dire n'étant pas prescrites à peine de nullité. […] La méconnaissance de certaines de ces règles peut s'avérer être sans aucune influence sur le sens ou la portée de la décision qui est contestée. C'est ce que peut relever le juge administratif, qui s'attache particulièrement aux conséquences d'une formalité et aux raisons qui en justifient l'existence, exerçant par là même un contrôle poussé sur le degré d'influence que l'irrégularité a pu avoir* »[294]. Un tel raisonnement a au moins le mérite de la clarté : pour le Conseil d'État, la procédure du débat public a toutes les chances d'être sans influence sur la décision contestée. Le projet de loi de réforme de l'utilité publique finalement déposé devant le Parlement comporte pourtant une disposition du même type que l'art. L. 600-1, qui précise qu'« *aucune irrégularité intervenue lors de la procédure du débat public ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-12 ci-dessus [décision du maître d'ouvrage arrêtant les caractéristiques du projet à la suite du débat] est devenu définitif* »[295]. Les débats parlementaires n'ayant apporté à ce texte d'autre modification que rédactionnelle[296], les conséquences contentieuses du débat public, garanties du bon respect de la procédure, se trouvent donc considérablement réduites par une loi ayant pourtant pour vocation de promouvoir la démocratie de proximité.

§ 2. Débat public et démocratie administrative

L'instauration et le renforcement d'une procédure de débat public, ainsi que le développement de la concertation, amènent à s'interroger sur leur signification au regard des évolutions plus traditionnelles de la participation des citoyens à l'action administrative. Une double question se pose en effet : y a-t-il une différence de nature ou de degré entre débat public et participation, du point de vue de l'implication des citoyens dans la gestion administrative ? la concertation justifie-t-elle que le terme de citoyen soit employé à l'égard des habitants qui participent à son déroulement ?

En 1993, le professeur Jean-Claude Hélin expliquait que « *depuis une vingtaine d'années, le débat s'est focalisé sur la relation entre l'association des citoyens aux décisions administratives et la démocratie. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les citoyens ont été longtemps exclus du processus de décision ».* Mais il s'interrogeait aussitôt en ces termes : « *la question de la démocratie n'est-elle pas autre ? N'est-elle pas dans l'organisation d'un véritable débat, dont le terme concertation rend sans doute mieux compte,*

294. Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999, p. 106.
295. Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, *JO doc. parl., Ass. nat*., 23 mai 2001, n° 3089.
296. Lors de l'examen en première lecture devant l'Assemblée nationale, suite à un amendement du rapporteur P. Cohen. Le texte définitif est le suivant : « *Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif* » (Loi n° 2002-276 *préc*., art. 134).

entre les élus, les fonctionnaires et les techniciens, et les citoyens, aucun d'entre eux ne pouvant prétendre détenir seul la bonne solution, la solution de progrès, ainsi que dans la recherche d'une amélioration de la qualité des décisions ? »[297]. La concertation et le débat public qui en est le prolongement ne constituent de fait qu'un moyen assez médiocre, au regard d'autres formes, telles la cogestion, de participation des citoyens à l'exercice du pouvoir administratif. Cependant, l'importance de leur développement amène à s'interroger sur l'émergence d'une nouvelle forme de démocratie administrative, délibérative et non plus participative.

A. L'absence d'influence réelle du débat public sur le processus décisionnel

La concertation porte sur un *projet* public (voire désormais privé), non sur une *décision.* Elle permet aux citoyens d'« *améliorer la qualité des projets* », en ayant « *une réelle possibilité de les infléchir à défaut de pouvoir les bloquer* »[298] ; elle ne leur donne cependant aucun droit de participer aux décisions qui matérialisent le projet. Une telle présentation est cependant réductrice : du point de vue de l'administration, la concertation répond à un besoin de *réduction des conflits*, ce qui suppose qu'un minimum des propositions avancées par les citoyens soient retenues lors des décisions ultimes. Elle permet en outre de *diluer* la responsabilité effective de la décision, qui semble plus résulter d'un processus pluriel qu'être le produit d'une volonté unilatérale.

1. Débat public et amélioration de la qualité des projets administratifs

Le débat public vise d'abord à améliorer la qualité du projet soumis à la discussion, donc des décisions administratives qui présideront ultérieurement à son déroulement : on a pu ainsi dire que si « *l'information du public vise à améliorer* l'acceptabilité *du projet, le débat public vise à améliorer* le projet *lui-même* »[299]. Plusieurs instruments rendent la procédure de débat utile, voire indispensable, du point de vue de l'administration dans la constitution du projet. L'élément le plus évident est celui de « *la prise en compte d'expertises et de logiques complémentaires à celles du maître d'ouvrage* »[300], compte tenu des possibilités de contre-expertises réalisées à la demande des citoyens, par le biais des associations de protection de l'environnement.

Plus généralement, la participation du public permet seule, dans le cadre d'un bilan coût-avantage amenant à constater l'utilité publique d'un projet d'infrastructure, de connaître la valeur réelle affectée par les personnes concernées à certains éléments dont l'appréciation est éminemment subjective. C'est tout particulièrement le cas des atteintes au paysage ou plus largement au patrimoine environnemental : si les atteintes à l'environnement proprement dit

297. HÉLIN (J.-C.), « Urbanisme et démocratie », *AJDA*, n° spécial « Droit de l'urbanisme », mai 1993, p. 191.
298. *ibid*.
299. RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 60.
300. *ibid*.

peuvent être objectivement appréciées, la dépréciation du paysage ne peut quant à elle être évaluée que par une confrontation des points de vue.

On mesure ici l'avantage du débat public ou de la concertation dans le processus décisionnel, par rapport à une procédure telle que l'enquête publique : la délibération permet d'informer la personne – publique ou privée – responsable du projet de la valeur affectée par les citoyens à certaines implications de décisions importantes[301]. S'il s'agit là pour l'administration tout à la fois de prévenir des conflits ultérieurs et d'améliorer le contenu d'une décision, cette prise en compte de l'avis des citoyens oblige à considérer qu'il est de la nature même de la concertation que les avis en question aient une influence directe sur le processus décisionnel, manifestant bien ainsi l'existence d'un *pouvoir administratif* des citoyens.

2. Débat public et consensus

Le débat public remplit une autre fonction, moins avouable, à l'égard du processus décisionnel. Se situant en amont des décisions d'aménagement, cette phase de *délibération* fait partie du processus de formation de la volonté[302] qui aboutit à la décision. L'élément essentiel – mais peut-être le plus souvent fictif – du débat public est en effet *l'indétermination* du projet : l'idée que « tout est encore possible » quant à l'orientation et aux modalités du projet, voire à son existence même. Ce que permet de la sorte le débat public, c'est l'émergence de la volonté de la personne responsable du projet, qui pourra prendre sa décision en connaissance de cause. En ce sens, le débat public diffère de la concertation classique : pour cette dernière, il s'agit le plus souvent de donner à croire que la décision est adoptée par les citoyens ; le débat public vise en revanche à faire émerger une *possibilité* de décision d'une confrontation directe et préalable des arguments.

Le processus de formation de cette volonté est toutefois constitué de telle façon que son objectif semble bien être qu'il *n'y ait pas* de volonté, c'est-à-dire que la décision d'aménagement ne soit pas le résultat d'une procédure visant à informer l'autorité en charge de la décision mais apparaisse comme le prolongement naturel du débat – *comme si* c'était le débat lui-même qui était en quelque sorte l'auteur de la décision. À l'appui d'une telle interprétation du débat public comme « *triomphe de l'involonté* »[303], on peut invoquer tout à la fois l'organisation même du débat public (mise en discussion à égalité des différents arguments, sous le regard tutélaire d'un garant du déroulement de la délibération) mais aussi,

301. « *Les utilités des espaces naturels "ordinaires" ne peuvent être définies qu'en concertation entre tous les acteurs de leur gestion. Ainsi, il apparaît une nette conscience de la valeur de l'espace au niveau local : la valeur attribuée aux espaces naturels par les résidents d'une zone se manifeste de façon explicite lors de débats publics, par exemple en confrontation avec les bénéfices attendus d'une infrastructure* » (RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 32).
302. CHAMBAT (P.), FOURNIAU (J.-M.), « Débat public et participation démocratique », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public, op. cit.,* p. 35.
303. L'expression est de Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun, à propos de la démocratie d'opinion (DONEGANI (J.-M.), SADOUN (M.), « Vie et mort de la V^e^ République », *Le Débat*, n. 106, septembre-octobre 1999, p. 158).

concernant la pratique des débats, le recours quasi systématique à l'expertise, qu'il s'agisse des *experts du débat*[304] ou des expertises complémentaires[305].

Concernant le cadre juridique du débat, les conséquences du principe d'équivalence des discours, qui constitue l'une des règles de la « bonne concertation » dégagées par la CNDP, auraient pu être, comme cela a été évoqué à plusieurs reprises, *l'absence* de décision finale, c'est-à-dire la disparition du projet devant l'ampleur des réactions négatives construites par le débat public, certains se demandant si le débat public serait « *à l'ère de la démocratie d'opinion ce que la création d'une commission était à l'ère du parlementarisme triomphant* »[306]. Les débats qui se sont déroulés n'ont pas confirmé cette crainte mais ont fait émerger une figure nouvelle de la décision, considérée comme adoptée par les participants lorsque le débat a été « fructueux »[307]. Le débat public peut alors apparaître comme ayant une fonction *d'alibi* : personne n'adopte véritablement la décision, puisqu'elle ne viendra que *prendre acte* des débats. La responsabilité juridique de la décision incombant toujours à la seule personne compétente pour son adoption, le débat apparaît comme un moyen d'« *éviter le jugement d'un seul, façade souvent hypocrite lorsque les décideurs ne tiennent aucun compte des avis* »[308]. Cet obscurcissement du processus décisionnel, qui manifeste une sorte de « *superstition du consensus comme ultime argument d'autorité* »[309], serait ainsi constitutif d'un détournement de procédure au profit de l'administration elle-même.

Le recours aux expertises peut être également considéré comme une dilution de la responsabilité décisionnelle. Certes, les dossiers soumis au débat public, portant sur des décisions d'aménagement, contiennent forcément des éléments techniques très spécifiques, dont la compréhension nécessite l'acquisition d'un certain savoir, d'une capacité d'expertise : « *Se donner la capacité d'intervenir de façon efficace requiert de l'individu une certaine maîtrise des vocabulaires techniques sans laquelle il aura du mal à se distancier de l'argumentation présentée par les experts* »[310] ; les premiers débats ont d'ailleurs montré une tentative, de la part du maître d'ouvrage, d'obtenir la maîtrise du débat par la surabondance de références nécessitant pour leur compréhension la possession d'un savoir spécifique. La CNDP a eu l'occasion de rappeler que le but du débat n'était pas de trancher des points de

304. Ces experts du débat public (cabinets-conseils) sont omniprésents dans le déroulement du débat, comme ils l'avaient d'ailleurs été lors de la rédaction des dispositions de la loi de 1995 (sur ce point, *Cf.* OLLIVIER-TRIGALO (M.), « Le débat amont public dans la loi Barnier : faire un premier pas », *in* OLLIVIER-TRIGALO (M.), PIECHACZYK (X.), *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, INRETS, Rapport de recherche n° 233, 2001, p. 161-215). Il n'est d'ailleurs pas tout à fait neutre que le président actuel de la CNDP, Pierre Zémor, soit l'ancien président de l'association « Communication publique ».
305. *Contra*, *cf.* OGIEN (A.), « Les formes modernes d'encadrement du débat public », *in* CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993, coll. Logiques politiques, p. 247-261, qui conteste la possibilité d'un débat avec les experts : « *entre expertise et débat, il n'y a rien* » (p. 260).
306. CHAMBAT (P.), FOURNIAU (J.-M.), « Débat public et participation démocratique », *loc. cit.*, p. 35.
307. On pense ici notamment au débat sur la ligne Boutre-Carros, évoqué plus haut.
308. MORAND-DEVILLER (J.), citée par BERTHIER (I.), « Un édifice inachevé », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 14.
309. DEBRAY (R.), *Que vive la République*, Paris 1988, Odile Jacob, p. 99.
310. DION (S.), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 1984, n. 2, p. 127.

détail inutilement technicisés mais de délibérer au sujet d'un projet d'ordre général[311]. Quoi qu'il en soit, la constitution d'une expertise citoyenne, que tous les observateurs des débats publics ont constatée[312], renforce paradoxalement l'obscurcissement du processus décisionnel : alors que la finalité du débat est l'organisation d'une discussion sur les *orientations générales* d'un projet, sur lesquelles les citoyens sont amenés à débattre en tant que tels, la *technicisation* de son déroulement amène à centrer les débats, non sur le projet lui-même, mais sur les modalités spécifiques de son déroulement, qui ne peuvent être fixées, une fois le projet arrêté, que par le maître d'ouvrage. Ce glissement est tout à fait compréhensible, notamment en raison du comportement des maîtres d'ouvrage dans la technicisation des dossiers soumis au débat ; il aboutit à un détournement des conditions mêmes du débat public, et à vrai dire de la mission qui lui est impartie par la loi.

3. Débat public et réduction des conflits

La fonction chronologiquement première qui incombe au débat public consiste à désamorcer les conflits autour d'une décision d'aménagement, ou tout au moins à réduire leur portée. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur la genèse du débat public, à la suite de la circulaire Bianco, pour souligner que l'objectif premier du débat est, selon l'expression de Jean-Michel Fourniau, de « *désamorcer le soupçon* »[313]. C'est d'ailleurs cet aspect qui, d'un point de vue économique, justifie l'instauration de la procédure de débat public et sa mise à la charge du maître d'ouvrage : « *malgré son coût, la concertation représente une économie sur le long terme* »[314], en raison de sa capacité, si elle se déroule dans de bonnes conditions, de « *réduire notablement les oppositions et les blocages en aval* »[315].

Les moyens qui matérialisent cet objectif sont nombreux. Au premier chef, il faut mentionner l'équivalence des paroles, dont la neutralité de la Commission est le symbole. À ce titre, les modalités pratiques d'organisation du débat ont leur importance : ainsi, le fait que le maître d'ouvrage et les membres de la commission particulière du débat public aient été assis à la même tribune, face au public, lors du déroulement du débat relatif au contournement de Lyon, ont été fortement préjudiciable au sentiment d'impartialité du débat[316]. Dans le même ordre d'idées, la personnalisation des rapports entre le public et le maître d'ouvrage, personnalisation facilitée par les compétences techniques acquises par les participants, facilite l'instauration de rapports autres qu'antagonistes. C'est donc une fonction d'instauration du

311. Pour un exemple récent, *Cf.* CNDP, *Débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Bilan établi par le président de la commission nationale du débat public*, février 2002, p. 3.
312. *Cf.* RÉMY (E.), « Apprivoiser la technique. Un débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, n. 31, 1995, p. 136-144.
313. FOURNIAU (J.-M.), « Les associations et le débat public », in *Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie*, séminaire de recherche du Ministère de l'Equipement, 23 octobre 1996.
314. PEYRONNET (M.), (Ministère de l'Equipement, Direction des transports terrestres), cité par RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 20.
315. RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 82.
316. Commission particulière du débat public, *Débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Compte rendu*, février 2002, p. 40.

dialogue qui est ainsi développée, permettant tout à la fois d'informer les citoyens sur les raisons objectives du projet en gestation et de prendre en compte les demandes d'ouverture de discussion, y compris sur l'objet même du projet.

Une telle fonction ne peut toutefois pas être véritablement neutre et désintéressée de la part du maître d'ouvrage. Comme pour les procédures de concertation, on peut constater une instrumentalisation du débat qui vise à accréditer l'idée d'un rapprochement des citoyens et du maître d'ouvrage, ce qui, lorsque ce dernier est une collectivité publique, permet de renforcer sa légitimité mais aussi de contrôler les intervenants au débat, notamment par la structuration de celui-ci[317].

B. L'irruption d'une nouvelle forme de légitimation de l'action administrative

L'instauration de la procédure de débat public n'a apparemment aucune influence sur la légitimation de l'action de l'administration : cette dernière demeure juridiquement responsable des décisions qu'il lui appartient en dernier ressort de prendre, sans que les prises de position énoncées lors du débat public soient susceptibles de l'influencer ; elle tient toujours sa légitimité de sa soumission au pourvoir politique, même si, pour faciliter la réception des décisions ou pour en améliorer le contenu, elle informe et est informée par les citoyens participant au débat. Si cette présentation rend compte d'une partie de la procédure de débat public, elle est doublement défectueuse : elle ne prend pas en considération la réalité du débat public ; elle se fonde sur une présentation dépassée de la notion même de légitimité. Bien au-delà de la seule organisation de procédures ponctuelles de débat public, la construction d'une doctrine de la concertation tend en effet à développer un nouvel *état d'esprit* d'une action administrative tournée vers l'écoute des attentes exprimées par les citoyens.

1. La construction d'une doctrine de la concertation

La commission nationale du débat public n'a pas vocation, à la fin des débats qu'elle organise, à effectuer des propositions à propos du projet qui lui a été soumis ; elle doit se borner, par la voix de son président, à rédiger un compte-rendu et un bilan du débat. Un amendement tendant à lui donner la possibilité d'émettre des recommandations motivées à l'issue du débat avait été proposé lors des débats de 1995 ; il a cependant été rejeté par le Gouvernement[318].

La loi du 27 février 2002 ne modifie rien sur ce point mais confère en revanche une reconnaissance juridique à une pratique couramment mise en œuvre par la CNDP depuis

317. Ces dernières remarques sont dues pour l'essentiel à MAZET (P.), « Politiques urbaines et société locale : la démocratie révélée », in BIAREZ (S.), NEVERS (J.-Y.) (rass.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble 1994, CERAT, p. 511.
318. Cette réticence fait dire à René Hostiou qu'elle « *illustre très clairement les réticences de l'État quant à la reconnaissance d'une quelconque portée décisionnelle à ce débat en même temps que la difficulté à faire rentrer la concertation dans le moule réducteur du Droit* » (HOSTIOU (R.), « L'État au secours de l'environnement », *Études foncières*, n. 66, mars 1995, p. 39-48).

1997, alors que la loi de 1995 était muette à cet égard. L'article L. 121-1 du Code de l'environnement[319] lui confie en effet une double mission, indépendante de l'organisation du débat public : conseiller les instances qui ont la charge de mettre en œuvre une procédure de concertation (au titre de l'art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme par exemple) ; émettre des recommandations à caractère méthodologique « *de nature à favoriser et développer la concertation avec le public* ». La CNDP a donc la possibilité d'exercer une véritable « *magistrature d'influence* »[320], au-delà de ses seules fonctions de surveillance du déroulement des débats qu'elle organise ou dont elle confie l'organisation au maître d'ouvrage, sur des projets donnés.

Elle avait déjà eu, avant la loi du 27 février 2002, l'occasion d'émettre des propositions en ce sens. Ainsi, lors de sa réunion du 13 décembre 2001, elle examine les questions de méthodologie de la concertation, «*qu'elle entend formaliser par diverses initiatives pour répondre à la demande de débats publics de toute nature qui se manifeste* »[321]. Ce faisant, elle ne fait que répondre à l'appel que lui adressait le Ministre de l'environnement lors de son installation, qui demandait que la Commission « *devienne ainsi le creuset d'une véritable doctrine de la concertation* »[322].

Cette doctrine de la concertation, qui dépasse donc très largement le seul cadre du débat public, repose, si l'on suit les propos du premier président de la CNDP qui la qualifie de « *code commun de principes et de pratiques de la concertation en amont* »[323], sur six principes : l'identification claire des grandes décisions nécessitant une concertation en amont ; la garantie du débat par une instance collégiale et indépendante qui ne prenne pas position sur le fond du projet ; l'identification claire et présentée au public des décideurs du projet ; la fixation avant le début du débat public d'un calendrier des suites décisionnelles qui seront données à la concertation ; l'instauration d'un suivi de la concertation ; la séparation claire entre phase de concertation et phase de décision[324].

C'est tout d'abord l'obligation de *transparence* et de rigueur du débat qui ressort de cette doctrine de la concertation : devant la pluralité des parties prenantes à une décision relative à un projet d'aménagement, il est nécessaire que la détermination des rôles soit clairement établie, et que les conditions et la portée réelle du débat public ne puissent être sujet de

---

319. Art. L. 121-1 *C. env.*, al. 6 et 7 : « *Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.* – *La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public* ».
320. BLANC (H.), *Propos introductif lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997.
321. CNDP, Communiqué du 13 décembre 2001. Lors de la séance du 16 janvier 2002, la CNDP s'est notamment consacrée à la «*formalisation méthodologique* » du déroulement des débats publics (CNDP, *Les travaux de la CNDP*, 13 février 2002, p. 16).
322. VOYNET (D.), *Discours prononcé lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997. Le président de la Commission abondait dans le sens du ministre, en indiquant que la CNDP devait « *constituer une instance de réflexion et de proposition sur les problèmes plus larges liés au développement de la concertation en amont* » (BLANC (H.), *Discours prononcé lors de l'installation de la Commission nationale du débat public*, 4 septembre 1997).
323. BLANC (H.), « La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie », in VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 55.
324. *ibid.*, p. 55-56.

discussion lors de son déroulement. L'organisation de formes approfondies de concertation dans les processus décisionnels d'importance, au-delà des seuls projets soumis légalement au débat public, est une nécessité, présentée par ailleurs comme « *une exigence contemporaine de la démocratie* »[325] ; il faut opérer une séparation entre décideurs et citoyens participant à la concertation, afin de ne pas donner à croire que la participation au débat vaut participation à la décision. Si ces deux impératifs – démocratisation du processus décisionnel d'un côté, conservation de la responsabilité exclusive de la décision au maître d'ouvrage de l'autre – apparaissent au premier abord comme contradictoire, c'est qu'ils révèlent en même temps le nouveau rapport à la légitimité dont la procédure de débat public est la manifestation.

2. L'émergence d'une nouvelle forme de légitimité

Le développement de formes de démocratie concertée soulève un problème de confrontation des légitimités, entre démocratie représentative et démocratie concertée. L'émergence d'une « *exigence de discussion continue comme mode de formation rationnelle des décisions* »[326], dont le débat public est la forme la plus poussée, porte de fait atteinte à la forme classique des institutions représentatives, dans lesquelles l'administration ne tient sa légitimité à prendre des décisions que de sa soumission aux élus, et en aucun cas directement des citoyens, même lorsque ces derniers sont appelés à participer à la décision.

Il n'est pourtant pas certain qu'il faille penser en termes d'opposition les rapports entre la légitimité rationnelle-légale qui fonde traditionnellement l'action administrative et ces nouvelles formes de légitimation, mais plutôt de complémentarité. Il ne s'agit pas en effet d'une véritable modification des sources de la légitimité de l'action administrative mais d'une inflexion de la notion même de légitimité. Avant d'entrer plus avant dans l'explicitation de cette mutation, il faut au préalable rappeler les termes du débat : la question du rapport entre légitimité de l'action administrative et débat public n'a ici de sens qu'en tant qu'elle permet de répondre à la double question de la légitimité des citoyens à intervenir dans le processus décisionnel et des conséquences de cette intervention sur les fondements de l'action administrative. En d'autres termes, compte tenu des implications revendiquées du débat public – renforcer la légitimité des décisions administratives par la reconnaissance de la compétence des citoyens à en débattre au moment de leur conception –, il s'agit de savoir comment concilier la citoyenneté administrative qui s'exprime au travers de ce pouvoir de délibération reconnu aux citoyens et la citoyenneté politique qui se trouve au fondement du pouvoir traditionnel de l'administration.

À la présentation traditionnelle de « *l'incompatibilité entre les principes de la représentativité et de la participation* »[327], le débat public oppose un modèle délibératif, qui « *avance une conception de la légitimation en termes de processus et substitue au principe normatif de souveraineté du peuple celui de liberté de communication des citoyens, celle-ci,*

325. *ibid*., p. 56.
326. ROUSSEAU (D.), « La démocratie continue », *Le débat*, septembre-octobre 1997, n° 96, p. 77.
327. RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, *op. cit*., p. 61.

supposée conduire à l'usage public de la raison, constituant un principe de rationalisation discursive de la décision »[328]. La source de la légitimité de l'action administrative réside donc, non plus dans l'aptitude de l'administration à prendre des décisions conformément aux pouvoirs qui lui ont été confiés par le pouvoir politique, ni dans un hypothétique pouvoir de décision conféré aux citoyens, mais dans l'instauration d'un espace de délibération, à l'issue de laquelle la décision prise par l'administration est considérée comme légitime. On le voit, une telle conception s'inspire très nettement des conceptions tout à la fois de Jürgen Habermas (légitimation par l'instauration d'un espace de délibération) et de Niklas Luhmann (légitimation par la procédure).

Pour Habermas, conformément au paradigme de la transaction communicationnelle[329], « *le droit ne prend pas tout son sens normatif en vertu de sa seule* forme*, pas plus qu'en vertu d'un* contenu *moral donné* a priori*, mais à travers une* procédure *d'édiction du droit qui engendre la légitimité […]. Or, au niveau post-traditionnel de justification, n'est considéré comme légitime que le droit susceptible d'être rationnellement accepté par tous les sociétaires juridiques qui ont formé leur opinion et leur volonté par le moyen de la discussion* »[330]. Les deux conditions essentielles de l'élaboration d'une norme considérée comme légitime sont ainsi l'organisation d'une discussion dans laquelle la parole de tous les acteurs est considérée comme a priori légitime, et « *l'indécidabilité pragmatique* » qui caractérise la relation communicationelle. Ainsi, « *le droit n'est légitime qu'en tant que son élaboration résulte d'une égale participation de tous les citoyens à la discussion qui doit présider à son élaboration* »[331]. Il faut donc que, par l'instauration de « *filtres démocratiques* » tous les citoyens aient la possibilité de participer à la discussion dont la décision sera la résultante, et que cette discussion soit garantie par des règles procédurales clairement établies[332].

---

328. CHAMBAT (P.), FOURNIAU (J.-M.), « Débat public et participation démocratique », *loc. cit*., p. 32.
329. HABERMAS (J.), *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978, coll. Critique de la politique, 324 p.
330. HABERMAS (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, coll. nrf-essais, 1997, p. 153.
331. Cité par LENOBLE (J.), *Droit et communication*, Cerf, 1994, coll. Humanités, p. 60.
332. Le raisonnement d'Habermas mérite d'être rappelé dans son intégralité, tant il précise l'articulation des notions de légitimité, de participation et de droit procédural : « *Dans l'Administration prestataire moderne, on voit s'accumuler des problèmes qui demandent que l'on soupèse l'importance relative des différents biens collectifs, que l'on choisisse entre objectifs concurrents, et que l'on apprécie les cas particuliers d'un point de vue normatif. Ces problèmes ne peuvent plus être traités dans le cadre de discussions relatives à la fondation et à l'application, discussions qui font éclater le cadre professionnel d'un traitement normativement neutre des problèmes. Il faut alors qu'aux processus de décision d'une Administration qui continue à n'obéir qu'à des critères d'efficacité, l'on intègre des* filtres par lesquels puisse s'opérer la légitimation *et qui soient fondés sur le droit procédural. En ce sens, l'image que j'avais proposée, de l'appareil d'État comme une forteresse démocratiquement "assiégée", induisait en erreur. Pour autant que l'Administration, en implémentant des programmes de lois en suspens, ne peut s'abstenir de recourir à des raisons normatives, ces opérations de création du droit par l'Administration devraient pouvoir s'effectuer au moyen de formes de communication et de procédures qui obéissent aux conditions de légitimation de l'État de droit. Quant à savoir si, pour une telle "démocratisation" de l'Administration, qui dépasserait l'obligation d'informer et qui compléterait de l'intérieur le contrôle parlementaire et judiciaire de cette Administration, le fait de faire participer les personnes concernées aux décisions, de nommer des médiateurs, d'instaurer des procédures analogues aux procédures judiciaires, de créer des auditions, etc., est une initiative appropriée, ou si, pour un domaine aussi sensible et où l'efficacité compte autant, d'autres dispositions doivent être trouvées, c'est là, comme toujours dans le cas d'innovations de ce type, une question qui ne peut être tranchée que par un jeu combiné entre imagination institutionnelle et prudente expérimentation. A vrai dire les pratiques de la participation à l'Administration ne doivent pas être considérées uniquement comme des succédanés de protection juridique, mais comme des procédures*

La présentation de Habermas ne rend pas totalement compte de la mutation opérée par l'instauration des procédures de débat public : la procédure de débat public ne répond pas entièrement à l'exigence d'instauration d'un débat procédural ; elle ne vise pas non plus la recherche d'un consensus. La définition de la légitimité que donne Habermas est en quelque sorte encore trop traditionnelle pour être vraiment pertinente : le but de la délibération demeure la recherche d'un consensus, dont la décision ne fera qu'entériner l'existence[333]. Une telle analyse rend compte assez efficacement des procédures classiques de participation et permet également d'expliquer les contournements qu'elles produisent, les participants à la délibération n'étant de fait pas égaux ; elle ne correspond cependant pas au débat public : les participants au débat savent qu'ils ne *doivent* avoir aucune influence sur le processus juridique de la décision et doivent pourtant tous y avoir une égale influence. Par ailleurs, l'une des autres caractéristiques du débat, entendu au sens large du terme qui découle de la doctrine de la concertation développée par la CNDP, est la non-formalisation du débat, ou, plus encore, ce qu'on pourrait qualifier après la loi du 27 février 2002 de « formalisation de la non-formalisation » : toutes les formes de débat public sont possibles, pourvu que la CNDP en garantisse le bon déroulement.

On est donc très loin de l'instauration d'un *droit procédural* clair, permettant l'instauration d'un espace de discussion selon des règles préétablies et égales au terme desquelles émergerait un consensus. En revanche, les procédures de débat public répondent assez exactement à la définition luhmannienne d'une légitimation par la procédure, qui n'est pas forcément celle du *droit* procédural[334]. Pour Niklas Luhmann, la légitimité est une « *disposition généralisée à admettre à l'intérieur de certaines limites de tolérance des décisions au contenu encore indéterminé* »[335]. Il s'agit donc d'un « *processus d'apprentissage institutionnalisé* »[336], qui ne repose pas « *précisément pas sur une reconnaissance volontaire, sur une conviction dont l'individu serait personnellement responsable, mais au contraire sur un climat social qui institutionnalise la reconnaissance de décisions contraignantes comme une évidence et qui ne la considère pas comme l'effet d'une décision personnelle, mais comme celui de la validité d'une décision officielle* »[337]. Ce qui fait qu'une autorité administrative est légitime à prendre une décision, c'est que les citoyens *considèrent*, à l'issue d'un processus pendant lequel ils ont été entendus, comme évident que l'administration a le pouvoir de prendre cette décision. L'articulation entre la finalité de réduction des conflits rappelée ci-dessus et le processus de légitimation est donc ainsi mise en avant : l'essentiel n'est pas que la décision future respecte ou non les choix émis par les citoyens lors du débat mais que la procédure rende *socialement acceptable* la possibilité même de la décision. Si

---

efficientes ex ante *pour légitimer des décisions qui, appréciées selon leur contenu normatif, tiennent lieu d'actes de législation ou d'actes judiciaires* » (HABERMAS (J.), *Droit et démocratie, op. cit*., p. 469-470).

333. *Cf.* LENOBLE (J.), *Droit et communication, op. cit*., p. 112.
334. LUHMANN (N.), *La légitimation par la procédure*, Presses de l'Université de Laval/Cerf, 2001, coll. Passages, p. 28.
335. LUHMANN (N.), *op. cit*., p. 20. *Cf.* également ARNAUD (A.-J.), GUIBENTIF (P.), (dir.), *Niklas Luhmann observateur du droit*, Paris 1993, LGDJ, coll. Droit et société, p. 130.
336. LUHMANN (N.), *La légitimation par la procédure*, *op. cit.,* p. 28.
337. *ibid*., p. 26.

l'on suit ce raisonnement, la participation qui révèle la qualité de citoyen n'est pas forcément constituée par la participation à la décision mais plutôt par la *participation à la délibération*, de laquelle la décision à proprement parler est juridiquement disjointe. Le fait que l'autorité administrative chargée de la décision ne soit pas liée par la position qui ressort de la phase délibérative est, si l'on suit toujours ce raisonnement, sans conséquence sur la validité même de la délibération et, partant, sur le caractère démocratique de la procédure amenant à la décision. Il n'est dès lors nul besoin de modifier la définition de la citoyenneté – qualité faisant participer au pouvoir ceux qui en sont titulaires – pour considérer que, du fait de l'irruption de ces procédures délibératives, les administrés deviennent bien citoyens : le lieu de la détermination de la légitimité de l'action administrative, donc du *pouvoir administratif* (la procédure délibérative à laquelle sont associés les administrés) est juridiquement disjoint de l'adoption de la décision proprement dite.

Quelle que soit celle des deux interprétations que l'on retient, il n'en reste pas moins que cette procédure de légitimation rencontre des objections, dont celles que l'on a soulevées plus haut à l'encontre de la *citoyenneté procédurale* : la participation des différents partenaires à la discussion doit respecter la règle non dite mais indispensable au fonctionnement du débat, du « meilleur argument » : dès lors, l'issue de la participation aux commissions de délibération est aux mains de celui (individu ou groupe) qui dispose des ressources argumentatives les plus développées[338], ce qui introduit forcément une inégalité entre les différents participants à la discussion, et ce malgré les compétences techniques acquises par les citoyens participant au débat.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le renforcement de la concertation et l'irruption du débat public modifient la perception du rapport entre administration et citoyen qui se dégageait de la figure plus classique de la participation. À trop se focaliser sur leur objet, on pourrait croire que la concertation et le débat public se situent nettement en-deçà des procédures de participation, ne conférant aucun pouvoir juridique au citoyen dans le processus décisionnel ; on occulterait cependant par là une dimension essentielle : la *présence* des administrés, directement ou par la voix de leurs représentants, *dans* le processus décisionnel. Une analyse juridique rigide ferait croire qu'il n'en est rien, puisque le débat ne présente pas un caractère obligatoire et que les opinions émises par les citoyens ne lient pas l'administration. En réalité, l'introduction de la concertation, même à titre d'éventualité (et peut-être même surtout lorsqu'elle n'est pas appliquée au seul titre d'une obligation procédurale), fait peser sur les responsables administratifs, élus ou maîtres d'ouvrage, une obligation politique bien réelle, même si elle

338. *Cf.* BLATRIX (C.), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 2002, n° 57, p. 79-102. Cécile Blatrix souligne que si le débat est effectivement construit à fin de légitimation, il peut cependant dépasser le projet de ses initiateurs.

n'est pas (encore) juridiquement consacrée dans son intégralité, de *négociation* avec les citoyens[339].

Il ne s'agit pas en effet, contrairement à ce que certaines positions extrêmes quoique autorisées évoquaient à la fin des années soixante-dix, de considérer que les citoyens participent « *conjointement à l'autorité administrative, ou même, cas extrême, sans elle, à la prise de décision* »[340]. La concertation a en revanche pour effet d'empêcher l'administration de considérer qu'elle a le monopole de la construction de l'intérêt général. De ce point de vue, les administrés peuvent bien être considérés comme citoyens : ils participent à l'exercice du pouvoir administratif. Lorsqu'on leur dénie cette qualité, on opère une confusion juridique entre deux étapes que la concertation a l'avantage de dissocier : la reconnaissance de l'intérêt général et de l'utilité publique, fondement des décisions administratives, phase à laquelle les citoyens ont désormais le pouvoir de s'associer ; la prise de décision, qui, du moins dans le cadre de la concertation, ne leur appartient pas et dont ils n'ont pas la responsabilité juridique. Bien qu'ils ne disposent d'aucun pouvoir juridique sur les décisions, la capacité de déterminer l'intérêt général dont ces décisions constituent l'application.

339. *Cf.* MAZET (P.), « Politiques urbaines et société locale : la démocratie révélée », in *Gouvernement local et politiques urbaines*, *op. cit*., p. 512.
340. Médiateur de la République, *7e rapport annuel*, Ed. du Journal officiel, 1980, p. 36.

CONCLUSION DU TITRE 1

« *Associer l'administré à la prise de décision, c'est prendre le risque de blocages contraires à l'intérêt commun. Après tout, les groupes de pression exercent une forme de participation, plus ou moins occulte ! La participation ne doit pas servir d'instrument à la préservation, contre les exigences de la vie collective, des intérêts de quelques-uns […]. Le dernier mot ne peut pas être ôté à ceux qui sont responsables de l'intérêt général* »[1]. Si cette présentation des rapports unissant l'administration et les citoyens rencontre toujours un certain écho dans la doctrine juridique[2], elle ne correspond pourtant plus à la réalité de l'implication des citoyens dans l'action administrative. Non que la question du rapport entre intérêt général et représentation des intérêts particuliers ne se pose plus : la participation des citoyens, du moins celle qui se réalise dans le cadre de la gestion des services publics ou dans des organes consultatifs, pose toujours la question de leur représentation, qui demeure médiatisée : par des associations qui, « *quoi qu'en aient certains, ne sont pas le public, la société civile, mais résultent à leur manière de l'invariant des formes matricielles de la démocratie représentative : elles représentent (des groupes, des intérêts humains qualifiés par le droit d'intérêts privés collectifs, voire, prétendent certaines, les intérêts des choses naturelles, jusqu'à la planète)* » [3]. La modification ne résulte pas non plus, du moins si l'on s'en tient à la stricte description des formes juridiques, de l'octroi d'un hypothétique pouvoir décisionnel aux citoyens qui participent à l'action administrative ; de ce point de vue encore, l'arrimage du fonctionnement de l'administration à la démocratie représentative fait obstacle (ou est invoqué pour faire échec) à l'octroi d'un pouvoir décisionnel aux administrés.

Paradoxalement ce *blocage conceptuel* permet l'émergence de formes nouvelles d'association du citoyen à l'administration. Le refus de conférer à la participation des citoyens une fonction décisionnelle, qui se conjugue avec la multiplication des formes et des lieux de cette participation, ouvre la voie à une modification du fonctionnement du processus décisionnel, que manifeste en particulier la concertation. Si la décision demeure de la responsabilité exclusive de l'administration, sa préparation résulte désormais dans certains cas d'une phase de délibération qui revêt tous les traits d'une démocratie directe, à ceci près qu'elle n'a pas la décision pour objet immédiat : elle vise seulement à en déterminer les fondements. Ainsi, « *s'agissant de l'attribution juridique du pouvoir de décider, la volonté très pragmatique, mais aussi très politique du législateur français, de ne pas faire de la participation des citoyens un processus de co-décision, s'inscrit, consciemment ou non, dans*

1. RIVERO (J.), « Introduction », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 17.
2. *Cf.* par ex. PICARD (É.), « La notion de citoyenneté », *in* L'Université de tous les savoirs, *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, p. 727.
3. MONÉDIAIRE (G.), « A propos de la décision publique en matière d'environnement », *in* CLAM (J.), MARTIN (G.), dir., *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ 1998, coll. Droit et société, p. 110. Gérard Monédiaire ajoutait que par là même, les politiques de participation continuent à exclure le citoyen : « *En acceptant le cadre de pensée classique qui radicalise la coupure entre gouvernants et gouvernés, administrateur et administré, elles excluent encore et toujours le destinataire ultime des décisions : le citoyen, l'administré* ».

tout un courant de pensée qui a abandonné l'idée que le progrès démocratique tiendrait à la nécessité de trouver un équilibre permanent entre la démocratie représentative et la démocratie directe au profit de celle-ci »[4]. Le renforcement de la participation autorise l'émergence d'un lieu de démocratie directe et délibérative, qui est aussi une démocratie continue, s'exerçant par le contrôle des citoyens sur les gouvernants. Ce lieu est occupé au premier chef par les administrés et les destinataires des politiques sur lesquelles ils sont appelés à délibérer : à ce titre, le citoyen participe à la délibération administrative et se voit reconnaître la possibilité d'exercer un réel pouvoir administratif.

4. HÉLIN (J.-C.), « Le citoyen et la décision d'aménagement », in *Les transformations de la régulation juridique*, *op. cit*., p. 101-102.

TITRE 2 : L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX DROITS DE CITOYENNETÉ

La participation des administrés révèle que la relation administrative est le prolongement de la citoyenneté politique. Dans le même temps, la dimension civique de l'administration est réaffirmée : elle doit contribuer, par sa présence sur l'ensemble du territoire et par l'accès qu'elle offre à un ensemble services, à garantir le maintien de la cohésion sociale et territoriale. Le statut de l'administré peut être analysé à l'aune de ce double rapport à la citoyenneté : les droits du citoyen dans ses relations avec l'administration sont ceux, soit qui lui offrent une participation active à l'exercice du pouvoir administratif, soit qui visent à lui garantir les conditions d'exercice de sa citoyenneté.

Statut du citoyen et statut de l'administré ne se recouvrent donc pas : les droits que le second possède en tant qu'individu, tels que le respect des droits de la défense, n'ont pas de rapport avec la reconnaissance du citoyen : ils ne visent, ni à consacrer un droit de participation au pouvoir administratif, ni à assurer les conditions de la citoyenneté politique, mais à protéger un intérêt individuel. À l'opposé, certains droits dont le citoyen peut se prévaloir à l'encontre de l'administration n'ont pas directement trait à la relation administrative, du moins entendue dans son sens traditionnel : l'accès au droit, qui vise, comme le précise une loi de 1998[1], à garantir à chacun les conditions d'exercice de sa citoyenneté, concerne les rapports des citoyens à la production normative de l'État ou aux juridictions, non à l'administration au sens strict du terme ; pourtant, le droit à l'accès au droit entraîne la création d'obligations à la charge de l'État, notamment la création d'un service public qui lui est dédié et, au-delà, une obligation de sécurité juridique.

Ces droits de citoyenneté sont ainsi plus le prolongement administratif de la citoyenneté politique que le résultat d'une modification de la relation administrative. Ils recouvrent certes pour une bonne part les « nouveaux » principes du service public[2] – notamment énoncés par la Circulaire du 26 juillet 1995 : qualité, accessibilité, simplicité, rapidité, transparence, médiation, participation, responsabilité[3] ; mais leur finalité est différente : ils n'ont qu'une influence indirecte sur l'amélioration de la relation administrative. Tel est cependant le cas de certains d'entre eux : à partir du moment où l'administré est, sous un certain rapport, considéré comme un citoyen, il a droit à être respecté comme tel, ce qui suppose qu'il ait un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration ; ce droit constitue en outre pour lui

1. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Titre Ier, chapitre IV : « *exercice de la citoyenneté* » (art. 78 à 83), *JO* du 31 juillet 1998, p. 11679.
2. Au sein desquels certains proposent de voir un « principe de citoyenneté *[qui] viendrait souligner le rôle central des services publics dans la cohésion, la solidarité et l'émergence d'une Europe des citoyens. Pour le concrétiser, certains services publics pourraient être qualifiés de* services universels *et manifester le droit, pour l'ensemble des consommateurs de base, d'accéder à des services publics de base dans des conditions de qualité et de prix acceptables* » (MARTINAND (C.), « Le service public en France et en Europe. Un double effort de reconstruction indispensable », *Revue des affaires européennes*, n. 2, juillet 1994, p. 88).
3. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JO* du 28 juillet 1995, p. 11217.

un moyen d'exercer pleinement son droit de participer au fonctionnement de l'administration. Par ce biais, certains éléments – qualité, responsabilité, transparence – du statut de l'administré peuvent effectivement être considérés comme des droits du citoyen à l'égard de l'administration.

L'administration doit donc garantir aux citoyens un accès au droit et aux activités administratives, parce que l'un et l'autre permettent un exercice effectif de la citoyenneté *(Chapitre 1)*. Parce qu'ils sont considérés comme citoyens, les administrés disposent en outre d'un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration *(Chapitre 2)*.

CHAPITRE 1 : UN DROIT D'ACCÈS

La reconnaissance du caractère spécifique de la relation administrative entraîne pour les administrations une obligation d'être proche des citoyens. La présence des autorités administratives sur l'ensemble du territoire, leur proximité avec les attentes des citoyens, constituent l'un des moyens de garantir le lien social. En outre, traduisant l'intégration du civisme dans la définition de la citoyenneté, les administrations ont l'obligation de fournir aux citoyens les conditions de l'exercice de leur citoyenneté ; cette obligation aboutit en particulier à la reconnaissance d'un droit des citoyens à l'accès au droit, car « *la connaissance par les citoyens de leurs droits est la condition de leur participation à l'action publique* »[1]. Le droit d'accès au droit et à l'administration a certes été reconnu depuis longtemps dans l'administration : l'accès aux services publics, prolongement territorial du principe de continuité, a toujours fait partie de leur régime juridique ; consacré en 1978, l'accès aux documents administratifs est désormais intégré au fonctionnement de l'administration. Une série de textes récents, au premier rang desquels la loi du 12 avril 2000, sont toutefois venus apporter une cohérence d'ensemble au droit d'accès des citoyens, qui concerne désormais à la fois l'accès à la règle de droit et aux services publics.

Intégrée à la citoyenneté, cette obligation que l'on a parfois désigné au moyen du néologisme d'« *accédance* »[2] vise à garantir à tout citoyen « *la parfaite connaissance de ses droits et devoirs* »[3], afin que l'égalité dans l'exercice des droits conférés par la qualité de citoyen ne demeure pas pure fiction *(Section 1)* ; la relation administrative constituant une voie d'accès à la citoyenneté, les administrés ont en outre un droit d'accès à ses prestations de services *(Section 2)*.

SECTION 1 : ACCÉDER AU DROIT

La connaissance claire et effective des droits qui lui appartiennent est pour le citoyen la première garantie de l'usage réel des possibilités offertes par cette qualité. Le développement du droit d'accès se manifeste ainsi en premier lieu à propos de la règle de droit. Cette obligation de mettre le droit à la portée des citoyens se concrétise aussi bien dans

1. ZUCCARELLI (É.), intervention lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl., Ass. nat*., 27 mai 1999.
2. DRAI (R.), « État soft et communication administrative », in CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, p. 228, qui fait référence à MOLES (A.), « Du secret comme expression de la réactivité sociale : contribution à la Sociopsychologie de G. Simmel », *in* WATIER (P.), dir., *Georg Simmel. La sociologie et l'expérience du monde moderne*, Méridiens-Klincksieck, 1986, p. 229. Dans ce texte, qui développe par ailleurs une analyse très stimulante et critique de la transparence, notamment administrative (en s'appuyant sur Orwell et Riesman), la définition que donne Abraham Moles de l'accédance est toutefois quelque peu différente : l'accédance, c'est la possession de la clef permettant de découvrir le secret. Conférer aux citoyens un droit «d'accédance» au service public, c'est ainsi leur donner la clef du fonctionnement de l'administration, leur permettre de la découvrir de l'intérieur – d'où le rattachement de l'accessibilité au thème de la participation.
3. Ministère de la Justice, « Favoriser l'accès au droit et à la citoyenneté », Fiche de présentation du Conseil départemental de l'aide juridique des Bouches-du-Rhône, 1996.

l'accessibilité matérielle du droit *(§1)* – il faut que le droit, *tout* le droit, soit accessible aux citoyens – que dans sa sécurité *(§2)*.

§ 1. Un droit accessible

L'obligation d'accessibilité du droit pesant sur les administrations a été renforcée par son érection par le Conseil constitutionnel en objectif à valeur constitutionnelle. Si la codification constitue le moyen privilégié de sa mise en œuvre, elle trouve également une consécration dans la création d'un véritable service public de l'accès au droit.

A. L'émergence d'une obligation d'accessibilité du droit

Érigée au rang de norme juridique, l'accessibilité de la règle de droit modifie la conception classique de la norme juridique, en particulier son universalité.

1. La construction de l'obligation d'accessibilité

La construction d'une obligation juridique d'accès au droit n'allait pas de soi. L'adage bien connu « nul n'est censé ignorer la loi » établit en effet, à la charge des citoyens, une obligation de se mettre en situation de connaître le droit. S'il s'agit certes d'une fiction juridique dont la justification est de conserver à la loi son caractère théoriquement universel[4], celle-ci fait obstacle à ce que les auteurs de normes juridiques se voient tenus de mettre en œuvre des modalités particulières d'accès au droit, autres du moins que la simple publication des actes en cause.

Pourtant, la reconnaissance récente d'une exigence constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit n'a rien de révolutionnaire. La loi du 17 juillet 1978 relative à l'amélioration des relations entre l'administration et le public[5] consacrait déjà, en son article 1er, « *le droit de toute personne à l'information* », dont elle ne précisait les implications qu'en termes d'accès aux documents administratifs. Les évolutions plus récentes ont modifié profondément la finalité même de ce droit à l'information, qui sort du cadre de la procédure administrative non contentieuse pour devenir une obligation générale à la charge des autorités administratives.

L'obligation d'accessibilité et de simplicité, qui fait partie des nouveaux principes mis en avant par la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État[6], trouve un prolongement dans l'établissement d'un service public des bases de données juridiques mis en

4. Pour une critique stimulante de cette fiction universaliste, *cf*. BOURDIEU (P.), « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in CHAZEL (F.), COMMAILLE (J.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ 1991, coll. Droit et société, p. 95-99.
5. Loi n° 78-753 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, *JO* du 18 juillet 1978, p. 2851.
6. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JO* du 28 juillet 1995, p. 11217.

place par le décret du 31 mai 1996[7]. Saisi par l'ordre des avocats à la Cour de Paris de la légalité de ce décret, le Conseil d'État aura l'occasion de préciser, par un arrêt du 17 décembre 1997, que « *la mise à la disposition et la diffusion des textes juridiques* » constitue une « *mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* »[8]. La mise à disposition effective des textes juridiques auprès des citoyens constitue ainsi un service public, alors même qu'aucune autorité administrative ou législative ne l'avait qualifiée comme telle ; il s'agit d'un service public par nature, dont la consécration révèle une modification de perspective par rapport à l'information juridique : désormais, c'est sur l'État que pèse l'obligation de mise à disposition des règles de droit ; le fait que nul n'est censé ignorer la loi ne s'entend plus seulement comme une obligation, mais aussi comme un droit que les citoyens peuvent se prévaloir vis-à-vis de l'État.

Le Conseil constitutionnel va, en deux temps, confirmer et renforcer cette évolution, à travers la reconnaissance de l'exigence de clarté de la loi et, plus encore, d'un principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi. Le Conseil a d'abord reconnu l'existence d'un objectif constitutionnel de *clarté de la loi* : il s'agit de rendre la loi accessible quant à son contenu, plus que de la rendre matériellement disponible aux citoyens[9]. La reconnaissance, ensuite, d'un principe *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* résulte d'un *obiter dictum* présent dans une décision du 16 décembre 1999[10]. Saisi par les députés d'opposition de la conformité à la Constitution de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, le Conseil constitutionnel estime qu'un tel recours à l'article 38 de la Constitution est justifié par l'urgence, en l'occurrence constituée par l'intérêt général qui s'attache à ce que les codes préparés par la Commission supérieure de la codification ne soient pas abandonnés du fait de l'encombrement du calendrier parlementaire. Alors que cette argumentation était suffisante pour déclarer la loi conforme à la Constitution, le Conseil ajoute « *que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ». Le fondement de cet objectif est ainsi explicité : « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la*

7. Décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques, *JO* du 31 mai 1996, p. 8216, modifié par Décret n° 99-122 du 22 février 1999, *JO* du 23 février 1999, p. 2768.
8. CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, *AJDA* 1998, p. 363, concl. COMBREXELLE (J.-D.), *D.* 1998, p. 591, n. JORION (B.).
9. CC, 10 juin 1998, 98-401 DC, *R.* p. 258, *RFDC* 1998, p. 640, n. FAVOREU (L.), *LPA* 2 décembre 1998, n° 188, p. 10, n. VERPEAUX (M.) et MATHIEU (B.). L'objectif de clarté de la loi ne sera toutefois explicité qu'en janvier 2002, le Conseil indiquant que « *le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, imposent [au législateur], afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » : CC, 12 janvier 2002, 2001-455 DC, cons. 9, *JO* du 18 janvier 2002, p. 1053, *LPA* 21 janvier 2002, n° 15, p. 3, n. SCHOETTL (J.-E.).
10. CC, 16 décembre 1999 n° 99-421 DC, *R.*, p. 136.

Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas" ».

Les termes de cette décision, par laquelle le Conseil constitutionnel se comporte de fait en législateur constitutionnel[11], méritent d'être explicités tant ils montrent l'importance de la modification des fondements de l'accès au droit, modification qui a d'ailleurs parfois fait l'objet de critiques sévères de la doctrine[12]. Il faut tout d'abord noter que l'objectif ainsi dégagé ne limite pas son applicabilité à la loi au sens strict du terme, mais concerne «*les normes* » qui sont applicables aux citoyens[13]. Il trouve son fondement, d'une part dans le principe d'égalité devant la loi, d'autre part dans la garantie des droits dont l'existence est, avec la séparation des pouvoirs, le fondement de l'existence même d'une Constitution. Les références ici convoquées sont particulièrement fortes, tendant par là même à modifier la notion même d'objectif constitutionnel[14]. L'inversion de la charge de la connaissance de la loi est donc nettement affirmée : elle n'incombe désormais plus aux citoyens, mais à l'État. Cette analyse, que l'on a pu qualifier de consumériste[15], traduit l'idée que le droit doit s'adapter aux exigences des citoyens, qui en sont à la fois les destinataires et les commanditaires.

Si elle n'ajoute rien de vraiment nouveau à ces lignes directrices, la loi du 12 avril 2000 est venue leur donner une cohérence. Son chapitre Ier, consacré à «*l'accès aux règles de droit* », comprend deux articles, l'un consacrant le droit à l'information en général[16], l'autre relatif à la modalité particulière de ce droit que constitue la codification[17]. Si ces dispositions ont une valeur normative faible, ainsi que n'ont pas manqué de le souligner certains parlementaires lors des débats[18], elles ont l'avantage de montrer l'articulation existant entre le

11. FRISON-ROCHE (M.-A.), BARANÈS (W.), « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *D.* 2000, chr., p. 361, n° 4.
12. *Cf.* par ex. MOLFESSIS (N.), « Les illusions de la codification à droit constant », *RTDC* 2000, p. 186-194.
13. Les décisions plus récentes qui font référence au principe d'intelligibilité et d'accessibilité le limitent cependant à la seule loi – ce qui semble assez logique dans le cadre de l'application de l'art. 61 de la Constitution. *Cf.* CC, 18 décembre 2001, 2001-453 DC, *R.*, p. 164, *LPA* 31 décembre 2001, n° 260, p. 4, n. SCHOETTL (J.-E.) ; CC, 17 janvier 2002, 2001-454 DC, *JO* du 23 janvier 2002, p.1526 ; *Cf.* SCHOETTL (J.-E.), « Le Conseil constitutionnel et la Corse », *AJDA* 2002, p. 100-105.
14. Utilisée jusqu'alors par le Conseil constitutionnel comme moyen de concilier des normes constitutionnelles opposées (CC, 27 juill. 1982, 82-14 DC, *R.*, p. 48), la notion *d'objectif constitutionnel* prend ici son sens plein de finalité de l'activité normative de l'État (*Cf.* FRISON-ROCHE (M.-A.), BARANÈS (W.), « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *loc. cit*., n° 9).
15. Cette interprétation a pour elle de solides arguments, au premier rang desquels la jurisprudence ultérieure du Conseil. Dans la décision 2001-453 *préc.*, le Conseil constitutionnel estime que le grief d'inintelligibilité de la loi n'est pas justifié, alors même que la précision de la loi n'enlève rien à la difficulté de sa compréhension. L'appréciation de la réalisation de l'objectif à valeur constitutionnelle est donc effectuée en fonction des *destinataires* de la loi, non à l'égard de l'ensemble des citoyens.
16. Article 2 : « *Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. – Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. –Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État* ».
17. Article 3 : « *La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. – Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit* ».
18. Les sénateurs estimaient ainsi que la proclamation de ce principe d'accessibilité du droit faisait échec à l'exigence d'intelligibilité, l'introduction de dispositions dépourvues de portée normative dans un texte de loi allant à l'encontre de l'objectif proclamé. Le Sénat, en première et deuxième lecture, supprimait donc

principe d'accessibilité des normes d'une part, la codification, la communication des documents administratifs et la création d'un service public de diffusion des textes juridiques de l'autre[19]. Il n'en reste pas moins que les ambiguï tés du principe d'accessibilité et d'intelligibilité demeurent, notamment parce que « *l'affirmation d'un tel principe ne suffit pas à supprimer la complexité inhérente au langage du droit et partant la capacité très inégalement partagée d'en maîtriser les ressorts* »[20].

2. La signification de l'obligation d'accessibilité

La consécration de l'obligation d'accessibilité traduit une modification des fonctions qui lui sont imparties, mais laisse subsister une incertitude sur la valeur juridique exacte qui lui est ainsi reconnue.

Le discours de l'accès au droit a longtemps été lié à la nécessité de la rationalisation de la règle de droit et de sa production. La codification est l'instrument de réalisation de cette ambition : cette promotion d'une sorte *d'esthétique du droit*, ce « *genre de folie cartésienne* »[21], s'insère dans le courant d'un droit postmoderne qui est aussi *surmoderne*[22]. Cette présentation apparaît désormais illusoire[23], du fait notamment de l'éclatement du droit et de ses sources, la codification allant à contre-courant de la complexification de la société[24].

L'objectif de la codification, tel qu'il est défini par les textes législatifs et réglementaires les plus récents, répond à une autre finalité, plus modeste, qui est de *faciliter* l'accès au droit.

---

l'article 2 (ainsi que l'article 3, d'ailleurs), que l'Assemblée réinsérait (*JO déb. parl., Ass. Nat*., 27 mai 1999, p. 5117). Lors de la seconde lecture, M. J. Mahéas estimait pourtant qu'« *inscrire un tel article dans la loi tend à garantir le droit à l'information pour les citoyens et le respect du devoir d'information qui s'impose à l'administration. Loin d'être une disposition secondaire, cet article me paraît essentiel dans un projet de loi qui vise à rapprocher les citoyens de leurs administrations en facilitant leurs démarches quotidiennes* » (MAHÉAS (J.), intervention devant le Sénat lors de l'examen (2e lecture) du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl*., *Sénat*, Séance du 13 octobre 1999).

19. C'est en tout cas la volonté nettement affichée par le Gouvernement. *Cf*. par ex. ZUCCARELLI (E.), intervention devant le Sénat lors de l'examen (2e lecture) du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl*., *Sénat*, Séance du 13 octobre 1999.
20. CHEVALLIER (J.), « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) », *D*. 2000, chr., p. 575.
21. JAMIN (C.), « La codification massive », *RTDC* 2000, p. 185. Le professeur Christophe Jamin ajoutait ces quelques remarques fort peu amènes à l'égard de la décision du Conseil constitutionnel reconnaissant l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi : «*J'ai bien l'impression que la rhétorique des droits de l'homme a fini par convaincre nos sages de la pertinence du mythe de la codification à droit constant, celui d'un droit français totalement mis en ordre où il suffirait que le citoyen se saisisse dans sa bibliothèque – ou de son ordinateur – du bon code pour trouver le bon texte et donc la bonne solution à l'affaire qui l'occupe. Dans l'attente de ce jour béni où la vision en quelque sorte hégélienne de l'histoire et de sa fin aura triomphé dans l'ordre du droit, soyons perfides et conseillons à tous les plaideurs d'invoquer l'erreur de droit lorsqu'on leur opposera un texte non codifié ! Et pour le reste, après avoir respectueusement suggéré à nos sages de s'interroger sérieusement sur la finalité de l'œuvre codificatrice actuelle, c'est-à-dire autrement que par des formules vagues et abstraites, rassurons-nous un peu en pensant que ceux qui ont en charge la codification du droit français ne font pas dans le même temps autre chose qui pourrait être pire ou plus dangereux* ».
22. CHEVALLIER (J.), « Vers un droit postmoderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, p. 659-690
23. Et anachronique : *Cf.* OST (F.), « La codification, une technique juridique pour aujourd'hui », *in* MORAND (C.-A.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud 1991, p. 237.
24. PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, coll. Clefs-politique, 1995, 156 p.

Le discours sur l'accès au droit est désormais centré sur la figure de la *démocratisation*, que manifeste par exemple la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit[25]. L'accès au droit doit être facilité parce que la charge de la complexité doit peser sur l'administration, non sur les citoyens, et parce que la connaissance des droits garantit l'exercice de la citoyenneté. Le projet, en cours de gestation, de code de l'administration, traduit bien ce changement de perspective : sa construction doit « *partir des attentes supposées de ses futurs utilisateurs* »[26], ce qui entraîne une structure en deux parties, l'une consacrée à l'organisation de l'administration, l'autre aux relations avec le public. Cette figure de la « *démocratie parfaite* » n'est pas très éloignée de celle de la «*légalité parfaite* »[27] qui prévalait jusqu'alors ; elle montre tout au moins que l'accès au droit n'est plus seulement pensé pour ceux qui en demeurent les utilisateurs principaux, à savoir les juristes.

La reconnaissance d'un objectif d'accessibilité, en tant qu'« *obligation positive de portée générale pour les pouvoirs publics* »[28], soulève des difficultés par rapport à la conception classique de l'accès au droit que constitue l'adage *nul n'est censé ignorer la loi*[29]. Fiction visant à garantir l'objectivité de la règle de droit, cet adage signifie que la norme est universelle parce que tous les citoyens sont réputés la connaître, une fois que sont remplies un minimum d'obligations tenant à sa promulgation. Or «*en affirmant que la méconnaissance des normes applicables peut empêcher l'effectivité de la garantie des droits, le Conseil en fait une lecture dominée non par les contraintes du droit objectif, mais par les exigences supposées des droits subjectifs* ». La connaissance n'est alors «*plus un devoir mais un droit, tout simplement parce qu'elle est la garantie de l'effectivité des prérogatives accordées à chacun par le droit objectif. S'offrant comme des prérogatives à disposition des citoyens, les droits subjectifs doivent dès lors être connus pour être mis en œuvre* »[30]. En mettant l'accent sur l'accès au droit plus que sur l'obligation de connaissance, la décision du Conseil constitutionnel manifeste l'émergence d'un nouveau droit des citoyens ; elle traduit aussi l'évolution de la notion même de citoyenneté, le statut juridique dont cette dernière emporte attribution étant désormais en quelque sorte *subjectivisé*.

B. Les instruments juridiques de l'accessibilité

La reconnaissance d'une exigence d'accessibilité et d'intelligibilité recouvre deux conceptions distinctes. L'intelligibilité est d'abord un *impératif formel*, désormais complément de l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi : il s'agit de rendre la loi effectivement compréhensible par ses destinataires ; la codification est le moyen de sa

25. Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, *JO* du 22 décembre 1998, p. 19343.
26. JARRIGE (A.), « Le futur Code de l'administration : un guide pour le citoyen plutôt qu'une charte de l'administré », *CFP* février 1999, p. 19.
27. DE BÉCHILLON (D.), « L'imaginaire d'un code », *Droits*, n° 27, 1998, p. 179.
28. RIBES (D.), « Codification par ordonnances », *D.* 2000, Somm., p. 425.
29. NICOLAU (G.), « Inaccessible droit », *RRJ* 1998, n° 1, p. 15.
30. MOLFESSIS (N.), « Les illusions de la codification à droit constant », *loc. cit*., p. 189.

réalisation. C'est aussi une *exigence substantielle,* impliquant de prévoir des mécanismes d'information juridique au profit des administrés[31].

1. L'accessibilité comme obligation formelle : la codification

Inhérente au droit lui-même, la codification est désormais retenue comme un moyen de rendre effective la connaissance de la règle de droit. On peut toutefois s'interroger sur sa capacité à répondre à cet objectif.

a. Les modalités de la codification

La nécessité de la codification du droit est désormais bien établie ; l'encadrement de ses méthodes en limite la portée.

1) Le processus de codification

La codification n'est pas nouvelle en droit français. Sans remonter jusqu'aux codes napoléoniens[32], le décret du 10 mai 1948 avait institué[33], auprès de la Présidence du Conseil, une Commission supérieure chargée de réunir l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en vigueur, de coordonner et de compléter les travaux déjà entrepris à cet effet par les différentes administrations et de soumettre au Gouvernement toutes suggestions relatives à la simplification de ces textes, en vue de faciliter les travaux de codification proprement dits. Il s'agit donc de ce qu'on appelle couramment une « *codification administrative* »[34], c'est-à-dire un travail de simple compilation qui ne touche pas au texte. Une telle codification rend le droit plus accessible, en le structurant par secteurs codifiés ; elle ouvre aussi la voie à des modifications législatives tendant à mettre en cohérence les différents éléments juridiques dont la codification a pu montrer les contradictions. Elle présente cependant l'inconvénient paradoxal d'une lisibilité hasardeuse : le principe même de la codification administrative interdit de supprimer les lois codifiées, qui sont donc simplement présentées de façon cohérente dans les codes, sauf à ce qu'une loi vienne conférer valeur législative aux dispositions codifiées. Subsistent donc côte à côte les textes de lois et les articles de codes, sachant qu'il demeure possible de se référer indifféremment à l'une ou l'autre de ces deux sources[35].

---

31. RIBES (D.), « Codification par ordonnances », *D.* 2000, Somm., p. 425.
32. Sur l'histoire de la codification, *cf.* en particulier SUEL (M.), *Essai sur la codification à droit constant. Précédents, débuts, réalisation*. Imprimerie des Journaux officiels, 2e éd., 1995, (spéc. p. 210-247, pour une étude fouillée de la codification de 1948 à 1989).
33. Décret n° 48-800 du 10 mai 1948, *JO* du 13 mai 1948, p. 4627. *Cf.* ARDANT (G.), « La codification permanente des lois, décrets et circulaires », *RDP* 1952, p. 35 ; TUNC (R.), « La codification des textes législatifs et réglementaires », *RA* 1954, p. 147.
34. GUIBAL (M.), RAPP (L.), « A propos de la codification administrative », *Cahiers du droit de l'entreprise*, 1995, n° 3, p. 1.
35. Pourtant, l'objectif du Décret de 1948 était déjà de rendre effectif l'adage « nul n'est censé ignorer la loi ». Le rapport du décret 48-800 indique ainsi que le motif de la codification réside dans le fait que «*les administrés ont le plus grand mal à ne pas ignorer la loi, et ils sont fréquemment contraints, soit de faire appel à des agents d'affaires gravitant autour des véritables hommes de loi dont l'activité professionnelle*

Une réforme de la codification est intervenue en 1987 puis en 1989 ; des textes récents lui ont donné une nouvelle impulsion.

La circulaire du 15 juin 1987 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires[36], complétée par un décret accroissant les moyens de la Commission de codification[37], fixe des orientations nouvelles. Il s'agit « *de rassembler selon un plan logique, assorti d'instruments de repérage […], un ensemble de textes jusque là éclatés. […]. La codification est enfin - et peut-être surtout - l'occasion de mettre à jour une législation en allégeant, en simplifiant et en modernisant le fond du droit* »[38]. L'objectif est donc de *rendre accessibles* les secteurs du droit codifiés et de permettre la simplification et la modernisation du droit. Ce n'est donc pas une codification à droit constant qui est ainsi promue, mais une véritable politique de modernisation, dans laquelle accessibilité et simplicité sont intimement liées.

Le gouvernement Rocard ne modifiera pas cette orientation, tournée vers le « *respect de la société civile* »[39], mais lui offrira de véritables moyens, par une réforme profonde de la Commission supérieure[40], désormais dotée d'un vice-président (en la personne de Guy Braibant) et non plus d'un seul rapporteur[41], ainsi que de moyens matériels[42] et humains conséquents. Cette commission qui, aux termes du décret du 12 septembre 1989, est « *chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit* », a donc pour fonction de permettre aux citoyens, en tant « qu'usagers du droit », de trouver « *chacun dans un code l'ensemble d'une matière, sous une forme aussi simple que possible* »[43]. On trouve donc exposée l'idée que la codification est un moyen privilégié de mettre l'État au service des citoyens, la codification entrant par ce biais dans l'orientation nouvelle donnée par la politique de renouveau du service public à l'action de l'État.

Les gouvernements ultérieurs justifieront la codification par le constat de la prolifération du droit. Édouard Balladur présente ainsi la codification comme « *une priorité de l'État si l'on veut éviter que la société ne soit étouffée par la prolifération des règles de droit confuses et parfois contradictoires* »[44]. Alain Juppé poussera plus loin ce raisonnement : la circulaire relative à la réforme de l'État du 26 juillet 1995 rappelle ainsi que « *l'État légifère et réglemente trop et souvent mal : la sécurité juridique des citoyens est menacée* », ce qui oblige le Gouvernement à « *se fixer, en pleine cohérence avec les efforts que le Parlement compte engager dans cette voie, des objectifs très ambitieux en matière de codification pour*

---

ne peut plus satisfaire toutes les demandes, soit de constituer au sein de leurs entreprises des services juridiques spéciaux ».

36. Circulaire du 15 juin 1987 relative à la codification de textes législatifs et réglementaires, *JO* du 17 juin 1987, p. 6459.
37. Décret n° 87-391 du 15 juin 1987, *JO* du 17 juin 1987, p. 6457.
38. Circulaire du 15 juin 1987 *préc.*.
39. Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JO* du 27 mai 1988, p. 7381.
40. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, *JO* du 13 septembre 1989, p. 11560.
41. Cette fonction appartenait, en 1948, à Gabriel Ardant.
42. notamment informatiques, avec le développement d'un outil logiciel spécifique, dénommé « magicode».
43. ROCARD (M.), discours prononcé lors de l'installation de la Commission supérieure de codification, *in* « La relance de la codification », *RFDA* 1990, p. 303.
44. BALLADUR (É.), « Mieux associer les citoyens, *Le Monde*, 17 novembre 1994.

les trois ans à venir »[45]. Quelques semaines auparavant, le Président de la République, dans le message adressé au Parlement à l'occasion de son entrée en fonction, avait appelé dans des termes quasi identiques à « *un exercice général de codification et de simplification des textes, afin qu'ils soient rendus accessibles et que, dans leur partie législative, ils se bornent à régler l'essentiel* »[46]. On décèle ici un changement non pas tant qualitatif que quantitatif, avec la volonté d'une codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans. Une circulaire du 30 mai 1996 viendra préciser ce programme[47], dont l'ampleur est déterminée lors d'une séance de la Commission supérieure de codification du 4 décembre 1995, en indiquant avec précision les méthodes et les objectifs de la codification[48]. L'objectif assigné est extrêmement ambitieux – et d'ailleurs revendiqué comme tel – : il s'agit de réaliser pas moins de quarante-deux codes avant la fin de l'année 2000, afin de «*faciliter la mise en œuvre du principe selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi" et permettre aux citoyens, aux élus, aux fonctionnaires, aux entreprises de mieux connaître leurs droits et obligations. La prolifération et l'enchevêtrement de règles qui caractérisent aujourd'hui notre ordre juridique sont unanimement dénoncés ; il importe d'y mettre fin* ». Il faut ainsi classer les textes dans un sens logique[49], déterminer le périmètre des codes en fonction de leur volume, mais surtout des besoins des citoyens, et non des frontières des départements ministériels, car « *un code est fait pour l'usager* ».

Il s'agit donc d'un retour à l'utopie de 1948 d'une codification totale du droit. La réalisation de ce programme est pourtant *impossible* : la liste du programme de codification annexé à la Circulaire de 1996 donne une impression de démesure ; surtout, le choix effectué d'une codification à droit constant rend impossible la simplification du droit, au profit de sa seule compilation, et la prise en compte des interprétations jurisprudentielles des dispositions législatives.

2) L'encadrement de la codification

L'article 3 de la loi du 12 avril 2000, à la suite de la circulaire de 1996, fixe les objectifs de la codification en bornant son horizon par l'impératif du droit constant. Il précise que « *la codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. - Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit* ». Les

45. Circulaire du 26 juillet 1995 *préc*.
46. CHIRAC (J.), Message au Parlement, 19 mai 1995, *JO doc. Ass. nat.,* n° 283.
47. Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, *JO* du 5 juin 1996, p. 8263.
48. *Cf.* le dossier consacré en 1997 par l'*AJDA* à la codification, spéc. ROBINEAU (Y.), « A propos des limites d'une codification à droit constant », *AJDA* 1997, p. 655-659.
49. Mais de *quelle* logique s'agit-il ? La codification repose, sur ce point, sur une évidence, dont elle est elle-même l'instrument de la construction. « *Tout se passe comme s'il n'en existait qu'une, et comme si elle allait de soi ; comme si les principes sous-jacents au classement et à la rationalisation des textes dans le Code relevaient de la pure évidence. Il n'est pas question de promouvoir une raison juridique par le Code, mais de codifier en l'entérinant une raison juridique déjà là, et suffisamment immanente pour n'appeler aucune discussion* » (DE BÉCHILLON (D.), « L'imaginaire d'un code », *loc. cit*., p. 180.

méthodes de la codification sont donc strictement encadrées : la codification est thématique, elle est législative, elle est effectuée à droit constant. Si le premier point n'appelle pas de remarques particulières, on ne peut qu'être étonné du second, qui semble laisser penser que la codification doit se limiter à une récollection des seules lois, et ne doit par conséquent pas comprendre les textes réglementaires. Il ne s'agit cependant pas d'une rédaction défectueuse de la loi : la raison de cette limitation aux textes législatifs résidait, dans le projet de loi déposé par le Gouvernement[50], dans la liste de vingt et un codes fixée par l'annexe du projet, dont la réalisation à brève échéance rendait nécessaire leur limitation aux seules dispositions législatives. La suppression, dans le texte définitif, de tout programme précis de codification aurait dû entraîner la disparition de cette limitation ; la question est pourtant de peu d'importance, les parlementaires ayant eu l'occasion de souligner qu'une telle disposition n'avait pas de valeur normative[51].

La référence à la codification à droit constant n'a pas une force obligatoire plus importante. De deux choses l'une en effet : ou bien la codification affirmée comme une nécessité est réalisée par la voie administrative traditionnelle (ce que semblait exclure la circulaire de 1996) ; dans ce cas, elle ne peut être qu'à droit constant, strictement entendu, ne pouvant aucunement modifier des dispositions législatives ; ou bien elle est réalisée par voie parlementaire, et il s'agit alors d'une injonction de faire adressée au législateur, en tant que telle contraire à la Constitution.

Imposant une codification à droit constant, la loi du 12 avril 2000 choisit une voie qui n'est pas dépourvue d'intérêt : elle permet une réalisation plus rapide du programme de codification ; surtout, elle facilite l'accès à la connaissance du droit au profit de ses usagers, c'est-à-dire des citoyens. Il n'est pas neutre que des dispositions relatives à la codification aient trouvé leur place au sein d'une loi portant sur les rapports entre administrations et citoyens : l'objet de la codification, même à droit constant, est de faciliter la connaissance, donc la jouissance par les administrés de leurs droits, dont ils pourront éventuellement se prévaloir ensuite à l'encontre de l'administration. Ces bénéfices ne peuvent masquer les nombreuses interrogations que la codification laisse sans réponse.

b. Les interrogations soulevées par la codification

L'objectif d'accessibilité et plus encore d'intelligibilité du droit, à la réalisation duquel la codification est réputée parvenir, rencontre un certain nombre d'objections, structurelles ou conjoncturelles, que le recours à la codification par ordonnances est venu plus amplifier que corriger.

La première série d'interrogations concerne la pertinence de la codification en elle-même. Rendre accessibles les textes de lois aux citoyens n'est pas forcément le plus utile dans un

50. Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 900, 13 mai 1998.
51. *Cf.* par ex. DHERSIN (F.), intervention lors de l'examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, *JO déb. parl. Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5100.

cadre où une bonne part de ces textes est d'origine communautaire[52]. Les codes ne peuvent donc rendre compte de l'ensemble du droit dans un secteur particulier, mais d'une parcelle seulement de ce droit[53]. Il n'est en outre pas certain que l'inflation législative, régulièrement dénoncée par le Conseil d'État[54], confère aux codes un intérêt autre qu'éphémère, « *l'ouragan législatif permanent* »[55], même à supposer qu'il se plie à la classification des codes, se traduisant pour le citoyen par une obligation de mettre sans cesse à jour ses codes au lieu de ses lois : l'avantage serait bien faible pour justifier ce « *pullulement des codes* »[56], qui serait plutôt le résultat d'une « *frénésie administrative et mandarinale* ». La codification se heurterait également au risque de décodification rencontré par certaines réalisations passées, notamment le Code du commerce[57]. La multiplication des lois risquerait ainsi de se faire en marge des dispositions codifiées plutôt qu'en les modifiant, d'où la juxtaposition rapide, dans un même domaine, de dispositions législatives et de dispositions codifiées. On objectera cependant à ce propos que la décodification semble désormais impossible : c'est certainement là l'un des apports majeurs de la reconnaissance par le Conseil constitutionnel de l'exigence de clarté, puis d'intelligibilité de la loi[58].

Les interrogations portent ensuite sur la *méthode* de codification, c'est-à-dire sur le choix des textes codifiés – certains domaines étant exclus, d'autres non, sans qu'il soit toujours possible de comprendre les raisons de ce choix[59] – et celui de leur structuration[60], parfois sévèrement appréciée par les spécialistes[61]. Les directives fixées par la circulaire de 1996 autorisent en outre, dans le cadre de la codification à droit constant, l'adaptation des termes devenus difficilement compréhensibles dans le langage contemporain[62]. On comprend là

52. OPPETIT (B.), « L'expérience de codification en matière commerciale », *D.* 1990, chr., p. 1.
53. *Cf.* par ex. BUREAU (D.), « Remarques sur la codification du droit de la consommation », *D.* 1994, chr., p. 291 : « *L'impression donnée par ce code d'un état de droit complet et fiable est donc largement erronée* ».
54. Conseil d'État, « De la sécurité juridique », Rapport public 1991, *EDCE* n° 43, 1992, p. 15-47.
55. JAMIN (C.), « Codification », *RTDC* 1996, p. 735.
56. TERRÉ (F.), « Codification : une loi nécessaire pour éliminer les lois inutiles », *Les dossiers de la Semaine juridique*, Hors-Série, février 1996, p. 50.
57. OPPETIT (B.), « La décodification du Droit commercial français », *Études offertes à René Rodière*, Dalloz, 1982, p. 197 et s.
58. Dans une décision du 13 janvier 2000, le Conseil constitutionnel a en effet refusé de censurer une disposition législative qui n'intervenait pas dans le domaine d'une disposition codifiée : CC, 13 janvier 2000, 99-423 DC, *R.*, p. 33, *LPA*, 28 juillet 2000, n° 150, p. 22, note MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.), BAGHESTANI-PERREY (L.). Le Conseil constatait que manquait « *en fait le moyen tiré de la violation de l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi, les dispositions relatives à la modulation du temps de travail ne modifiant pas les règles concernant le chômage des jours fériés résultant de l'article L. 222-1 du code du travail* ». Même si le caractère peu explicite de la décision amène à l'accueillir avec une certaine prudence, il semble bien que la modification d'une disposition d'un code par une disposition législative qui n'y ferait pas référence serait considérée comme contraire à l'exigence constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi : la décodification serait donc désormais constitutionnellement interdite.
59. BUREAU (D.), « Remarques sur la codification du droit de la consommation », *D.* 1994, chr., p. 291.
60. L'absence de neutralité des choix ainsi opérés n'est pas ignorée par la circulaire de 1996, mais au contraire revendiquée : « *Un des actes les plus importants lors du lancement d'un code consiste à en définir le périmètre par rapport tant aux blocs de législation du domaine qu'aux autres codes existants ou à venir. Ainsi, le fait d'inclure dans le futur code des marchés et des contrats les délégations de service public est un choix de fond. De même, conserver l'autonomie du droit forestier et l'existence d'un code forestier à côté du code de l'environnement marque la spécialité de la forêt, à la fois élément de l'environnement, de la production et du milieu rural* ».
61. Certains codes étant même considérés comme un « *monstre* » (TERRÉ (F.), OUTIN-ADAM (A.), « Codifier est un art difficile (à propos d'un… "code de commerce" », *D.* 1994, chr., p. 99).
62. « *Le codificateur apportera une série de modifications de forme pour adapter le texte à la nécessité de la compréhension ou de la cohérence des textes codifiés. Les mots, expressions et concepts désuets ou*

encore fort bien le motif, qui est de renforcer la simplicité et l'accessibilité du droit, de rendre compréhensible aux simples citoyens des dispositions juridiques complexes. Mais par le fait même, on risque de réduire à néant le travail d'explicitation des termes juridiques et de différenciation réalisé par la jurisprudence, la codification pouvant ainsi s'avérer « *dangereuse* »[63]. La codification opère en effet un choix, implicite mais bien réel, en faveur de la référence légale et au détriment de l'interprétation jurisprudentielle ; conforme à l'objectif d'accessibilité, ce choix n'en trahit pas moins l'idée de codification à droit constant, qui est ainsi plutôt une codification à *loi constante*[64].

Même ainsi restreinte, la codification à droit constant n'est pas toujours fidèle, donnant parfois l'image d'un « *codificateur volage* »[65]. Si l'on excepte les erreurs matérielles, toujours possibles dans un travail d'une telle ampleur[66], les principes mêmes fixés par la circulaire de 1996 constituent une interprétation souple de la notion de droit constant, et autorisent par ailleurs son dépassement dans un nombre de cas limités[67].

La circulaire indique que le codificateur devra préparer un code « *pleinement conforme à la hiérarchie des normes* », ce qui, précise-t-elle, suppose de vérifier que les normes à codifier sont toujours en vigueur (cas des abrogations tacites ou des désuétudes) et que les dispositions législatives sont conformes au droit qui leur est supérieur (traités et Constitution). De la sorte, puisque la saisine du Conseil constitutionnel n'est pas prévue dans ce cadre, « *la Commission supérieure de codification va-t-elle se substituer à lui pour se faire le gardien de la Constitution, fût-ce pour les seuls besoins de la codification ?* »[68]. La réponse, si l'on en croit le vice-président de la Commission de codification, est assurément positive : Guy Braibant précise bien qu'il n'est pas possible de « *proposer ni au Gouvernement ni au Parlement de codifier des dispositions qui sont contraires à la Constitution actuelle, soit parce qu'elles lui sont antérieures, soit parce que bien que postérieures elles aient été adoptées sans être déférées ni au Conseil constitutionnel, ni au Conseil d'État. Il faut donc procéder à quelques*

---

dépassés par une législation plus récente seront remplacés par les notions correspondant au droit en vigueur et à la langue actuelle » (Circulaire *préc.*, point 2.1.1).

63. PRELLE (M.), « Les codifications dangereuses », *GP*, 1990, II, doct., p. 622.
64. « *Sous couvert de "droit constant", le codificateur a finalement le pouvoir d'affermir, ou au contraire d'affaiblir tel ou tel grand courant de pensée juridique, sur un point donné* » (GAUTIER (P.-Y.), « De l'art d'être furtif. Le "droit constant" des codes de la propriété intellectuelle et de la consommation », *in* BEIGNIER (B.), dir., *La codification*, Dalloz 1996, p. 113).
65. GAUTIER (P.-Y.), « De l'art d'être furtif. Le "droit constant" des codes de la propriété intellectuelle et de la consommation », *in* BEIGNIER (B.), dir., *La codification*, *op. cit.*, p. 112 (à propos du statut des logiciels, qui, par le jeu de la codification, dépendent du droit de la propriété intellectuelle, alors qu'ils étaient auparavant du ressort du droit d'auteur).
66. Et que le Conseil d'État s'autorise désormais à corriger, lorsque la codification est réalisée par ordonnance. *Cf.* CE, 25 mars 2002, *Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas-Rhin et autres*, req. n° 224055 (à propos d'une erreur matérielle dans une ordonnance de codification, le Conseil d'État refuse d'annuler les dispositions en cause et énonce leur sens réel, ainsi qu'ordonne la publication de sa décision au *JO*).
67. La circulaire prévoit en effet la possibilité de modifier le périmètre d'application des codes réalisés, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer. *Cf.* Circulaire *préc.*, point 2.1.1, *in fine :* « *Le principe de codification à droit constant souffre des exceptions s'agissant des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. En effet, dès lors que les matières codifiées relèvent de la compétence de l'État et que l'extension des textes concernés vise à combler un vide juridique sans nécessité d'adaptation, il peut être dérogé à la codification à droit constant* ».
68. JAMIN (C.), « Codification », *RTDC* 1996, p. 733.

ajustements »[69]. C'est donc à un organe administratif (la Commission de codification) qu'un acte administratif (le décret de 1989 modifié) confère la possibilité d'exercer un contrôle de constitutionnalité appartenant en principe, et selon la nature des dispositions codifiées, au Conseil constitutionnel ou au Conseil d'État[70]. Un tel procédé n'a rien de choquant : la codification proprement dite demeure de la compétence législative ou réglementaire, l'une ou l'autre autorité faisant sienne le contrôle de constitutionnalité opéré par la Commission de codification, dans un cas comme dans l'autre sous le contrôle (éventuel) du juge constitutionnel ou administratif. Sur le fond cependant, et compte tenu du caractère facultatif de la saisine du Conseil constitutionnel et du caractère partiel du contrôle du juge administratif, le contrôle de constitutionnalité opéré par la Commission de codification amène à opérer « *un certain déclassement des dispositions législatives intervenues dans des matières réglementaires depuis 1958 et à l'inverse un reclassement des dispositions de nature législative insérées dans de simples décrets* »[71], de même qu'à constater l'abrogation de dispositions législatives[72].

La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure la codification à droit constant constitue véritablement une avancée significative en matière d'accès à la règle de droit pour les citoyens. S'il est admis qu'« *on ne codifie pas les lois qui seraient contraires à la Constitution et on respecte autant que possible la hiérarchie loi-règlement* »[73], le sort des textes est différent dans l'un et l'autre cas : dans le second, il y a simplement modification de la nature (législative ou réglementaire) d'un texte qui continue à exister[74] ; dans le premier, *on ne sait pas* ce que devient le texte contraire à la Constitution. Tant la circulaire que les rapports de la Commission supérieure de codification indiquent en effet que les textes contraires aux normes qui leur sont supérieures ne peuvent être codifiés. Ils ne sont pas abrogés pour autant : dès lors, soit le codificateur propose au législateur d'abroger les textes contraires à la Constitution ou aux normes internationales, textes qu'il n'a pu codifier[75], soit il demeure silencieux à leur propos ; dans ce dernier cas, les textes sont maintenus en vie, mais

69. BRAIBANT (G.), « La commission supérieure de codification », in BEIGNIER (B.) (dir.), *La codification*, *op. cit*., p. 100.
70. Ce dernier vérifiant d'abord que la codification a bien été effectuée à droit constant. *Cf*. par ex. CE, 11 février 2002, *Union de la publicité extérieure*, *RFDA* 2002, p. 432.
71. BRAIBANT (G.), « La commission supérieure de codification », *loc. cit*.
72. Ce qui porte le risque d'une « *généralisation dangereuse des abrogations implicites ou incertaines et des abrogations partielles* » (LE NINIVIN (D.), « Les discordances de la codification par décret », *JCP* 1980, I, n. 2982, qui donne de nombreux exemples en ce sens).
73. BRAIBANT (G.), « Le gouvernement relance la codification », *LPA* 15 septembre 1999, n° 184, p. 5.
74. Encore qu'une telle modification puisse donner lieu à des curiosités dont le citoyen se passerait sans doute aisément. Examinant le *Code de commerce*, Françoise Auque pointe très précisément les modifications et amputations réalisées par la codification, qui, reprenant certains textes réglementaires datant d'avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, confère à certaines dispositions une valeur réglementaire, supprime les textes dont ils sont issus sans pour autant que leur intégration dans d'autres codes ou dans la partie réglementaire du code concerné soit effectivement réalisée. Tel était notamment le cas des dispositions relatives à la compétence des tribunaux de commerce concernant les baux commerciaux, supprimée par l'ordonnance de codification. De la sorte, « *la promulgation d'un Code de commerce à droit "presque" constant, publié sans crier gare, quand d'autres réformes sont en cours, produit un certain nombre d'aberrations qui conduisent à se demander si l'on avait vraiment besoin d'une codification qui, pour un long moment, complique la tâche au lieu de la simplifier* » (AUQUE (F.), « La codification des baux commerciaux à droit presque constant », *JCP* 2000, p. 2003).
75. La pratique des codes adoptés pour l'heure montre toutefois que seules les lois dont les dispositions ont été codifiées ont été abrogées.

pèse sur eux une présomption d'inconstitutionnalité du fait de leur non-codification, présomption dont les citoyens ne peuvent se prévaloir puisqu'elle émane d'un organe administratif qui n'a que le pouvoir de proposer les codes. Si la codification à droit « presque » constant est un moyen de renforcer l'accès au droit, elle ne contribue pas à accroître sa *sécurité.*

Cette codification à droit constant aménagé[76] présente toutefois un avantage éventuel mais probable du point de vue de la simplification et de la clarification du droit : elle « *est révélatrice de la complexité et de la superposition parfois inutile des textes* »[77]. Si la codification ne procède pas réellement à une *mise en cohérence* du droit, elle en montre au contraire paradoxalement l'incohérence, permettant ainsi d'accélérer sa réforme et sa simplification. Lorsque de nombreux auteurs font preuve de scepticisme à l'égard de la codification, se demandant « *comment comprendre que la codification à droit constant permette de faire surgir la lumière du seul regroupement de textes obscurs*[78], ils ne font que prendre acte du fait que la codification n'a pas pour objectif la simplification, mais l'accessibilité, qu'elle ne vise l'intelligibilité qu'*en puissance*, par les modifications qu'elle permet. Guy Braibant précise ainsi que « *la codification et la simplification sont deux exercices distincts qui ne sont pas nécessairement confiés aux mêmes autorités et surtout qui doivent se succéder dans le temps : codification d'abord, qui est en elle-même une simplification et qui permet des simplifications ultérieures en fournissant des codes faciles à consulter et à réformer ; simplification ensuite dans un deuxième temps* »[79]. Si l'on va donc vers une « *ère de la modification constante des codes à droit inconstant* »[80], ce n'est effectivement pas pour assurer la sécurité juridique à court terme, mais la simplification à moyen terme[81].

On voit donc qu'il y a loin entre l'affirmation d'un principe d'accessibilité et sa mise en pratique effective, entre accessibilité et sécurité du droit.

2. L'accessibilité comme obligation substantielle : l'accès au droit

Au-delà de la seule codification, le principe d'accessibilité de la règle de droit trouve son prolongement dans l'instauration d'un véritable *droit à l'accès au droit*, qui se manifeste surtout par la reconnaissance d'un service public de diffusion des données juridiques : l'administration a l'obligation de donner aux citoyens les moyens de connaître leurs droits ; des dispositifs spécifiques sont instaurés pour faciliter cet accès.

---

76. Cette situation étant reconnue par les codificateurs : « *Ce faisant, nous ne sommes plus tout à fait dans le cadre du droit constant* » (BRAIBANT (G.), « Le gouvernement relance la codification », *LPA* 15 septembre 1999, n° 184, p. 6).
77. Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, *JO* du 21 septembre 2000 p. 14789.
78. « *Compiler de mauvais textes fera-t-il un bon code et un bon droit ? d'où surgit le miracle codificateur ?* » : MOLFESSIS (N.), « Les illusions de la codification à droit constant », *loc. cit*., p. 191.
79. BRAIBANT (G.), « La commission supérieure de codification », *loc. cit*., p. 101.
80. MOLFESSIS (N.), *loc. cit*., p. 194.
81. La codification par ordonnances soulève en outre un certain nombre de difficultés spécifiques, dont l'exposé ne trouverait pas sa place ici. Le recours aux ordonnances a de fait pour conséquence d'entraîner une incertitude sur la place des normes codifiées dans la hiérarchie des normes.

a. La reconnaissance d'un service public de l'accès au droit

L'idée que la diffusion des informations juridiques[82] constitue une mission de service public n'est pas nouvelle : un décret de 1984 a créé un service des bases et banques de données juridiques[83], sous forme de service public industriel et commercial. Le support de ce service est constitué par le Centre national d'informatique juridique, organe placé auprès du Premier ministre, qui prend la suite du Centre de recherche et de développement en informatique juridique, constitué dès 1970 à la Chancellerie. Le Centre ainsi constitué a pour vocation de constituer une base de données juridiques numérisées, allant très au-delà de la base jurisprudentielle commune à la Cour de cassation et au Conseil d'État qui avait été développée depuis 1967. Un tel service permet de répondre à des objectifs assez proches de ceux que se fixe la codification : il offre une vision exhaustive du droit à un moment donné ; la sélectivité, lorsque les informations sont collectées en bases de données structurées, permet d'obtenir des informations juridiques sur un secteur déterminé. Enfin, l'informatisation rend possible un accès immédiat à ces informations juridiques[84].

Devant l'importance croissante prise par l'informatique dans la diffusion des données juridiques, un décret de 1991 a posé le principe d'un diffuseur unique pour ces bases et banques de données réalisées sous la responsabilité du Centre national d'informatique juridique[85]. Trois phases sont distinguées : la production des données juridiques, qui émane des organes de l'État ; la production des bases de données (indexation et historique des textes ; réalisation d'un résumé analytique), qui incombe au Centre d'informatique juridique ; la diffusion des bases ainsi constituées, effectuée par concession à un diffuseur exclusif. Le choix de la concession unique permettait de résoudre une double difficulté : l'exhaustivité et la rémunération[86]. Les diffuseurs privés demandaient en effet que l'administration cède gratuitement les données qu'elle produit, afin d'avoir la possibilité de les diffuser ; ce procédé aurait sans doute facilité l'accès à certaines branches du droit (fiscal notamment), mais aussi

82. Il s'agit bien ici de traiter de l'accès au droit, y compris au droit de l'administration, mais non du droit d'accès à l'information administrative. La différence entre les deux domaines peut s'avérer ténue (en particulier s'agissant de la *doctrine* administrative), mais elle permet de faire le départ entre droit du citoyen et droit de l'administré : l'information administrative est (éventuellement) un droit de l'administré (*Cf.* DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris 1993, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 172, p. 415-622), parce qu'elle découle de la relation individuelle unissant l'administré à un service donné ; le cas de la communication des documents administratifs est en ce sens le plus révélateur. L'accès au droit, quant à lui, manifeste la modification de l'approche de la citoyenneté, la mise à disposition de la norme juridique permettant de *rendre effectif* l'exercice des droits de citoyenneté, tout en constituant une *obligation nouvelle* pour l'administration (et donc « en creux » un droit pour les citoyens).

83. Décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 relatif au service public des bases et banques de données juridiques, *JO* du 25 octobre 1984, p. 3336.

84. BOUCHUT (J.-P.), « Le service public des bases de données juridiques », *AJDA* 1998, p. 292.

85. Décret n° 91-326 du 28 mai 1991 modifiant le décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 relatif au service public des bases et banques de données juridiques (*JO* du 30 mars 1991, p. 4352), art. 1er. La concession de la diffusion des données sera accordée à la société Or Télématique (devenue depuis lors ORT, filiale du groupe Reuters). Elle sera renouvelée en 1997.

86. Une circulaire de 1994 ajoutera à ces motifs que «*d'une façon générale, l'intervention d'un tiers, notamment dans le cadre d'une délégation de service public, est la démarche naturelle pour des administrations que ni leurs moyens, ni leur culture ne prédisposent à prendre en charge une activité commerciale* » (Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, *JO* du 19 février 1994, p. 2864-2868). Sur ce texte, *cf.* MAISL (H.), « La diffusion des données publiques ou le service public face au marché de l'information », *AJDA* 1994, p. 362

créé ou renforcé l'inégalité devant l'accès au droit, à la fois par l'inégalité existant entre les domaines du droit et par le coût demandé par les diffuseurs privés. Par ailleurs, la mise à disposition gratuite des bases de données ainsi réalisées posait un problème relatif aux droits d'auteur de l'administration[87] relatifs, non aux textes eux-mêmes, qui font partie du domaine public, mais aux bases de données, qui peuvent être considérées comme une œuvre[88] sur laquelle l'État est titulaire de droits de propriété intellectuelle[89]. Le recours à la concession, supposant des redevances perçues sur les usagers, permettait une rémunération de la production des bases de données.

Le système de la concession pour diffuser les bases de données juridiques s'est cependant avéré nuisible à l'amélioration de l'accès au droit, pour deux raisons. La première tient à la surestimation des besoins des utilisateurs de la concession, notamment en termes de bases jurisprudentielles : la faible rémunération du concessionnaire[90] ne l'incitera pas à améliorer le service rendu, qui se limitera pendant longtemps à la seule base relative au *Journal officiel* (Base « Filex »)[91]. En outre, le principe du diffuseur unique des bases de données a également fait obstacle à une diffusion directe par l'administration des mêmes données, pour ne pas faire concurrence au concessionnaire ; en réalité, il s'agissait dès le départ d'un faux problème[92], l'exclusivité portant sur la diffusion des bases de données, et non, bien entendu, des données elles-mêmes. Une restructuration s'imposait donc, qui ne verra toutefois son aboutissement, après une longue maturation, qu'en septembre 2002.

En 1993, le gouvernement Balladur commencera par intégrer les activités du Centre d'informatique juridique au sein de la Direction des journaux officiels[93], montrant ainsi l'articulation évidente existant entre la publication des textes au *Journal officiel*, moyen théorique de réalisation de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », et leur diffusion sur support informatique, moyen supposé d'une réalisation effective de ce principe. Le principe de la concession unique étant confirmé, la diffusion des données publiques par les personnes publiques elles-mêmes (et notamment par la Direction des journaux officiels) s'en trouve limitée d'autant. La circulaire du 26 juillet 1995, puis le développement d'un programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI)[94] apporteront une

87. Ainsi qu'une difficulté relative aux informations nominatives présentes dans les bases de données. *Cf.* sur ce point le rapport Combarnous (Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, La documentation française, 1998, 123 p.).
88. Sur ce point, *cf.* MAISL (H.), *Le droit des données publiques*, Paris 1996, LGDJ, coll. Systèmes, p. 100 et s.
89. CE, Ass., 10 juillet 1996, *Sté Direct Mail Promotion et autres*, *AJDA* 1997, p. 189, note MAISL (H.). Pour une critique de l'application des droits d'auteurs aux productions de l'administration, *cf.* SCHOETTL (J.-E.), « L'administration dispose-t-elle d'un droit d'auteur ? », *Revue de droit de l'informatique et des télécoms*, 1988, n. 4. *Cf.* également BLAIZOT-HAZARD (C.), *Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français*, LGDJ 1991, BDP n° 159, 271 p.
90. Le nombre d'abonnés est de 2000 en 1995, ce qui constitue un plafond.
91. MEHL (L.), MEHL-MIGNOT (H.), « Le service public des bases de données juridiques en France : nouveaux aspects de l'organisation », *Supplément au Bulletin d'actualité du Lamy Droit de l'Informatique*, n. 85, octobre 1996, p. 1-8.
92. *Cf.* ALRIQ (G.), *L'introduction des administrations centrales sur internet*, Mémoire DEA Science administrative, Université Paris-II, 1997, p. 73-76.
93. Décret n° 93-415 du 22 mars 1993 modifiant le décret n° 84-940 modifié relatif au service public des bases et banques de données juridiques, *JO* du 24 mars 1993, p. 4539.
94. *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion. Programme d'action gouvernemental*, La documentation française, 1998, 99 p. (spéc. p. 30 et s.)

modification d'envergure au dispositif, modification dont l'aboutissement est constitué par la loi du 12 avril 2000 puis la mise à disposition intégrale des données publiques à compter du 15 septembre 2002.

Le décret du 31 mai 1996[95] accroît la portée du principe de diffusion des données publiques, en intégrant à la définition du service public des données juridiques toute diffusion par voie électronique (et non plus seulement télématique), en ajoutant aux bases devant être diffusées la jurisprudence. Le décret instaure un dispositif très centralisé de production et de diffusion, à même de garantir les principes d'exhaustivité et de neutralité que le Conseil d'État rappellera dans sa décision du 17 décembre 1997[96]. En effet, « *l'exigence d'exhaustivité des données juridiques mises en ligne est intimement liée au principe de neutralité : une sélection des textes diffusés reviendrait à affirmer que tel texte est applicable sur un sujet donné et non tel autre. Il faut donc diffuser la totalité de la norme juridique. […] aspect pourtant majeur de ce service public, mais délibérément ignoré par la plupart des acteurs économiques* »[97]. Cette obligation de diffusion intégrale parce que exhaustive soulève cependant quelques questions, en raison des difficultés matérielles rencontrées par le concessionnaire et des interrogations que suscite la diffusion de la jurisprudence « non publiée » des juridictions administratives et judiciaires[98].

La réalisation des bases de données appartient conjointement aux administrations qui en sont les auteurs, pour leur production, et à la Direction des journaux officiels, pour leur mise en forme, leur rassemblement et leur mise en cohérence[99]. Le but de cette centralisation est de garantir une uniformité dans la présentation des bases, finalité qui se retrouve dans le renforcement du choix du diffuseur unique, le recours au concessionnaire étant obligatoire pour toute diffusion par les administrations de leurs propres bases de données auprès du public[100]. Un accès unique et centralisé au droit est ainsi organisé, selon des modalités qui présentent l'avantage supposé de la fiabilité mais l'inconvénient de la confidentialité, l'accès au service demeurant payant, et entravant la diffusion directe par les administrations de leurs propres productions normatives.

La constitution d'un « *véritable service public plein écran* »[101] attendra donc encore quelque temps. Ce n'est que dans le cadre du Programme gouvernemental pour la société de l'information (janvier 1998) et de la création normalisée de sites internet publics que l'idée d'une diffusion gratuite et intégrale de l'ensemble des normes juridiques en vigueur se fait

95. Décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques, *JO* du 31 mai 1996, p. 8216, modifié par Décret n° 99-122 du 22 février 1999, *JO* du 23 février 1999, p. 2768.
96. CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris*, *préc.*
97. BOUCHUT (J.-P.), « Le service public des bases de données juridiques », *AJDA* 1998, p. 292.
98. Les destinataires de la diffusion de la jurisprudence « non publiée » sont en effet les professionnels du droit, une telle diffusion consistant un outil important dans leur recherche éventuelle d'un contournement de la règle écrite. *Cf.* HENRY (X.), « La jurisprudence accessible. Mégacode civil : théorie d'une pratique », *RRJ*, 1999, p. 631-683 et 979 à 1047.
99. Décret n° 96-481 *préc.*, art. 3.
100. Décret n° 96-481 *préc.*, art. 7 et s.
101. BAILLAUD (D.), « Banques de données : organiser un véritable service public plein écran », *Service public*, n° 41, août 1996, p. 12-13.

jour. La circulaire du 15 mai 1996[102] fixait en effet uniquement le cadre des sites internet publics, qui, à l'origine, n'ont pas la possibilité de diffuser de données publiques autrement que par renvoi aux services du concessionnaire. Cette diffusion ne sera autorisée et encouragée qu'en 1998[103], puis complétée par celle des rapports officiels[104]. Un nouveau texte du 7 octobre 1999 précise que « *chaque ministère veille, sur l'ensemble des sites relevant de son administration centrale, à ce que soient diffusés les données publiques essentielles et les formulaires utiles aux usagers de ses services* »[105], en articulation avec le site *Légifrance* créé en juillet 1999[106]. L'effort de diffusion directe par les administrations, correspondant à l'objectif d'accessibilité de la règle de droit, trouve donc un développement nouveau dans le cadre du développement de « *l'administration électronique* ».

La loi du 12 avril 2000 n'apporte sur ce point aucune véritable nouveauté ; elle présente toutefois l'avantage, comme pour la codification, de donner une cohérence à la notion d'accès au droit. Son article 2, reprenant les considérants de l'arrêt du Conseil d'État du 17 décembre 1997, précise que « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* »[107], ce qui met un terme à la discussion sur la possibilité pour le pouvoir réglementaire de créer un service public dans un domaine relatif à la protection des libertés publiques[108].

Un nouveau pas est franchi avec le Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, qui décide qu'« *un service public de l'accès au droit ayant pour objet la diffusion gratuite des données juridiques sur l'internet sera créé. Il se substituera totalement aux sites Légifrance et Jurifrance en 2002* »[109]. Une telle décision supposait donc la *résiliation* de la concession à ORT[110] et la mise en place d'un service centralisé de mise à disposition de l'ensemble du droit en vigueur. C'est à ces modifications que procède le décret du 7 août 2002[111], qui substitue un « *Service public de la diffusion du droit par l'internet* » au Service public des bases de données juridiques, et en confie la gestion à la Direction des

102. Circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de communication, *JO* du 19 mai 1996, p. 7549.
103. Circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion de données juridiques sur les sites Internet des administrations, *JO* du 24 décembre 1998, p. 19487.
104. Circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'Internet, *JO* du 2 février 1999, p. 1678.
105. Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État, *JO* du 12 octobre 1999, p. 15167.
106. Arrêté du 6 juillet 1999 relatif à la création du site Internet Légifrance, *JO* du 13 juillet 1999, p. 10406.
107. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *préc*.
108. Aucune réponse n'est toutefois apportée quant au contenu de la norme juridique, dont l'accès est toujours limité par la nécessaire maîtrise des spécificités du langage juridique. *Cf.* CHEVALLIER (J.), « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *loc. cit.*
109. Il s'agissait déjà d'une proposition formulée par le Rapport Mandelkern (Commissariat général du Plan, *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, La documentation française 1999, p. 104-105).
110. La concession renouvelée en 1997 porte sur la gestion des sites payant (jurifrance) et gratuit (légifrance), la rémunération étant assurée par les services du premier et la diffusion télématique traditionnelle. De fait, la rémunération du concessionnaire a très nettement chuté dès 1998, ce qui rendait la perspective d'une résiliation conventionnelle tout à fait envisageable.
111. Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, *JO* du 9 août 2002, p. 13655.

journaux officiels, sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement et avec l'aide d'un comité du service public de la diffusion du droit par l'internet[112]. Ce service public a pour objet la diffusion intégrale et gratuite, au travers du site Légifrance, du droit en vigueur, c'est-à-dire des lois et règlements, de la jurisprudence française, européenne et communautaire, du *Journal officiel* français et communautaire, des traités et accords internationaux, des conventions collectives[113] ; il « *vise en premier lieu à réaliser une diffusion directe du droit auprès des citoyens* »[114], et contribue ainsi à rendre effective l'obligation d'accessibilité de la règle de droit[115].

L'ensemble de ces textes et dispositifs montre que la charge de la connaissance du droit s'est déplacée, au point qu'existe désormais un droit d'accès au droit de l'administration. La notion d'accès au droit est modifiée : elle devient une obligation à la charge de l'administration, un droit pour les citoyens. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Ordre des avocats à la Cour de Paris* précité, Jean-Denis Combrexelle traduisait bien cette évolution : « *La diffusion de la norme juridique ou de l'information qui s'y rattache occupe une place particulière, l'existence même de la société de droit reposant sur le postulat selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. Ce postulat implique que l'État, entendu dans son sens le plus large, prenne, au nom de l'intérêt général, les mesures permettant la diffusion et la compréhension de la norme bien au-delà de la sphère étroite des pouvoirs publics* »[116]. L'accès à la règle de droit est un «*fondement de la démocratie, au même titre que le droit de*

112. Décret n° 2002-1064, art. 5. La composition de ce comité, qui se substitue au Comité de coordination du service public des bases de données juridiques, a été déterminée par un arrêté du 12 septembre 2002 (Arrêté du 12 septembre 2002 relatif au comité du service public de la diffusion du droit par l'internet, *JO* du 13 septembre 2002, p. 15127).

113. L'article 1er du décret n° 2002-1064 précise la liste des données que le service public de la diffusion du droit par l'internet met gratuitement à la disposition du public. « *1° Les actes à caractère normatif suivants, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives : a) La Constitution, les codes, les lois et les actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'État ; b) Les conventions collectives nationales ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension. 2° Les actes résultant des engagements internationaux de la France : a) Les traités et accords auxquels la France est partie ; b) Les directives et règlements émanant des autorités de l'Union européenne, tels qu'ils sont diffusés par ces autorités. 3° La jurisprudence : a) Les décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du tribunal des conflits ; b) Ceux des arrêts et jugements rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions administratives, judiciaires et financières qui ont été sélectionnés selon les modalités propres à chaque ordre de juridiction ; c) Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme ; d) Les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et du tribunal de première instance des Communautés européennes. 4° Un ensemble de publications officielles : a) L'édition "Lois et décrets" du Journal officiel de la République française ; b) Les bulletins officiels des ministères ; c) Le Journal officiel des Communautés européennes* ». Un tel inventaire suscite cependant quelques interrogations, notamment parce qu'il n'est assorti d'aucune précision sur les périodes concernées. A le lire rigoureusement, « *les décisions* » du Conseil d'État, par exemple, doit s'entendre de *toutes* les décisions depuis la création du Conseil : on ne peut qu'approuver une telle ambition qui contribuerait éminemment à l'histoire du droit administratif ; pour l'heure, la seule jurisprudence disponible est celle d'après 1965 (ce qui correspond aux services fournis par l'ancien site *jurifrance*). Quant au *Journal officiel*, l'ouverture du nouveau site legifrance n'a rien changé au service proposé, l'édition intégrale n'étant disponible qu'à partir de 1990 (ce qui est d'autant plus curieux que le site du *Journal officiel* proposait déjà un accès, payant il est vrai, à son édition numérique à partir de 1950).

114. Rapport au Premier ministre relatif au Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, *JO* du 9 août 2002, p. 13654.

115. Pour un commentaire rapide de ce dispositif, *cf.* CRISTOPHE (D.), « Un droit mieux connu et mieux accepté », *AJDA* 2002, p. 720-721.

116. COMBREXELLE (J.-D.), concl. sur CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris AJDA* 1998, p. 362.

vote »[117] : il permet aux citoyens de rendre leurs droits effectifs[118]. En ce sens, la citoyenneté administrative dont ce droit est une manifestation est bien une *condition d'exercice* de la citoyenneté politique.

b. L'aide à l'accès au droit

Si l'accès à la règle de droit[119] s'est donc amélioré ces dernières années, la notion d'accès au droit a elle aussi suivi des évolutions importantes. D'une conception liée exclusivement à l'accès au prétoire (aide juridictionnelle), l'accès au droit s'est élargi pour comprendre l'accès à la *compréhension* du droit (aide juridique), voire à *l'exercice* des droits (aide à la citoyenneté)[120].

La présentation la plus classique de l'accès au droit est constituée par l'accès à la justice[121]. Mise en place très tôt en droit français[122], l'aide juridictionnelle a été systématisée en 1972[123] et renforcée en 1982[124] par l'indemnisation des commissions d'office. Dans ce cadre, l'aide à l'accès au droit est cantonnée à la possibilité offerte aux personnes physiques ou morales qui n'en ont pas les moyens financiers d'accéder au prétoire. Une telle conception présuppose toutefois que les personnes susceptibles de bénéficier de l'aide juridictionnelle soient en mesure de connaître suffisamment leurs droits pour les faire valoir en justice.

L'évolution vers un accès au droit découplé de l'accès au prétoire interviendra à la suite du rapport Bouchet, remis par le Conseil d'État en 1990[125] ; elle trouvera une consécration dans la loi du 10 juillet 1991, dont l'intitulé – loi relative à l'aide juridique – matérialise cette

117. SAPIN (M.), Discours prononcé à l'occasion de l'installation du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, 28 mars 2001 : La règle de droit «*doit tout d'abord être accessible à tous. L'accès à la connaissance du droit et de la règle est l'un des fondements de la démocratie, au même titre que le droit de vote. On se souvient de la révolte des plébéiens contre les patriciens, à la fin du Vème siècle, pour avoir accès aux " formulae ", aux règles du droit. La mise en ligne, en janvier dernier, de l'intégralité des Journaux officiels depuis 1990, et surtout de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en vigueur sous forme consolidée, va dans le sens d'un meilleur accès de tous au droit* ». Dans un autre discours, le Ministre considérait, ce qui est différent mais complémentaire, que l'accès au droit est une « *condition de la démocratie* » (SAPIN (M.), Discours prononcé à l'occasion de la remise du 11ème rapport annuel de la commission supérieure de codification, 10 juillet 2001).
118. Et non de contrôler les gouvernants par le biais de l'examen des normes qu'ils élaborent, comme l'évoque avec amusement Jean-Denis Combrexelle : « *Imaginant ce que serait, selon eux, une démocratie télématique idéale, une sorte de "meilleur des mondes" inversé où les pouvoirs publics seraient soumis au contrôle constant et instantané des citoyens, certains voient la possibilité, grâce à l'outil informatique, pour l'ensemble des citoyens d'être à la fois associés à l'élaboration de la norme et informés de son existence* » (COMBREXELLE (J.-D.), *loc. cit.*).
119. Sur la notion d'accès au droit, *cf.* CAPPELLETTI (M.), dir., *Accès au droit et État-providence*, Economica 1984, 361 p., qui s'attache à montrer que l'accès au droit dépasse largement l'accès à la justice considérée comme aide juridictionnelle, ne serait-ce qu'en raison d'une part de l'éclatement des sources du droit et de l'irruption de sources privées, d'autre part de l'inefficacité d'une aide juridictionnelle non assortie d'une aide à la connaissance des droits.
120. FAGUET (J.), *Accès au droit et médiation*, Gerico 2000, n° 12, p. 14.
121. RIALS (S.), *L'accès à la justice*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 128 p.
122. Par une loi de la IIe République (Loi du 22 janvier 1851).
123. Loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide juridictionnelle, *JO* du 5 janvier 1972, p. 164.
124. Loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide juridictionnelle, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation en région parisienne, *JO* du 1er janvier 1983, p. 15.
125. Conseil d'État, *L'aide juridique. Pour un meilleur accès au droit et à la justice*, La documentation française, 1991, 222 p.

évolution[126]. Si la première partie de la loi reste consacrée à l'aide juridictionnelle, la seconde, reprenant les conclusions du rapport du Conseil d'État, vise à mettre en place une véritable aide à l'accès au droit, c'est-à-dire tout à la fois à la connaissance du droit et à la consultation juridique. La loi prévoit l'instauration de Conseils départementaux de l'aide juridique, visant à garantir un droit à l'assistance juridique dans les procédures non juridictionnelles[127]. Si les conditions d'adoption de ce texte ne sont pas dépourvues de toute ambiguï té et arrière-pensées[128], le dispositif théoriquement mis en place constitue une innovation de taille, puisqu'il s'agit de garantir aux citoyens la possibilité de connaître leurs droits, mais aussi de rédiger des actes ou de remplir des formulaires. Par ce texte, l'administration de la justice met donc à la disposition des citoyens des moyens de faire valoir leurs droits à l'égard de personnes privées, mais aussi et surtout d'autorités administratives.

Un tel projet s'est rapidement heurté à des difficultés matérielles, les Conseils de l'aide juridique n'ayant vu le jour que dans moins d'un quart des départements. De nouveaux textes, au premier rang desquels se place la loi du 18 décembre 1998[129], viennent cependant renforcer les modalités de l'accès au droit. La loi de 1998 donne tout d'abord une nouvelle définition de l'aide à l'accès au droit, qui comporte : *« 1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; 2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ; 3° La consultation en matière juridique ; 4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques* ». La première mission de l'aide à l'accès au droit est donc de mettre à disposition des citoyens les moyens de connaissance de leurs droits et obligations, l'aide juridique proprement dite ne venant qu'en deuxième position. Les conditions de cette aide sont déterminées par un conseil de l'accès au droit dont la loi prévoit la création dans chaque département, en remplacement des conseils de l'aide juridique instaurés par la loi de 1991. Par ailleurs, les maisons de la justice et du droit[130] « *concourent […] à l'accès au droit* »[131], leur mission comportant notamment l'information et les consultations en matière juridique.

La modification que traduisent ces textes récents, et dont on trouve également trace dans des projets en cours[132], révèle donc la constitution d'un « *véritable service public de l'accès au droit* », qui a pour objet « *l'émergence d'une citoyenneté réaffirmée* »[133].

---

126. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, *JO* du 13 juillet 1991, p. 9170.
127. Loi n° 91-647 *préc*., art. 63 et s. *Cf.* également Circulaire du 12 mars 1992 relative à l'accès au droit, *JO* du 8 avril 1992, p. 5201
128. L'adoption de la loi est notamment le résultat de pressions des différents barreaux suite au constat d'une paupérisation croissante de la profession d'avocat. *Cf.* FAGUET (J.), « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », *Droit et société*, 1995, n° 30.
129. Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, *JO* du 22 décembre 1998, p. 19343.
130. *Cf. infra*, p. 430.
131. Art. 21 de la loi n° 98-1163 *préc*., créant un art. 7.12.1.1. *C. organisation judiciaire*.
132. *Cf.* le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice déposé le 20 février 2002, (*JO doc. parl., Sénat*, n° 257). Bien que centré sur l'accès à la justice, l'exposé des motifs indique que « *Les principes fondant notre société ne peuvent être respectés que dans la mesure où le droit et les droits sont connus de tous et où l'accès à la justice est égal pour tous* », l'accès au droit étant ainsi « *une garantie fondamentale que l'État se doit d'assurer aux citoyens dans une démocratie* ». Ce projet de loi, qui n'a pas été examiné par le Sénat,

§ 2. Un droit sûr

La reconnaissance d'un droit d'accès au droit pour les citoyens ne serait pas complète sans l'exigence de sa fiabilité. En effet, «*la sécurité juridique suppose que les individus puissent non seulement connaître les règles, il s'agit de la communication et de l'accès aux règles, mais également qu'ils puissent se fier aux règles publiées, sans que leur soit opposée une éventuelle abrogation liée à l'existence d'un texte postérieur* »[134]. Le droit ne doit donc pas seulement être accessible et simple, il doit surtout être sûr : le texte auquel on a facilité l'accès doit être une norme juridique incontestable. Si l'on assiste à l'émergence d'un impératif de sécurité juridique, il reste cependant limité.

A. Sécurité et doctrine de l'administration

L'obligation d'accessibilité, d'intelligibilité et de sûreté du droit trouve l'une de ses traductions les plus évidentes dans le chapitre 1er du décret du 28 novembre 1983[135], présenté comme un moyen « *du renforcement de la légalité des décisions administratives et de l'égalité des citoyens dans leurs rapports avec l'administration* »[136]. Les articles 2 et 3 instaurent une obligation de mise en conformité des règlements avec l'ordonnancement juridique, à la demande des administrés, soit par l'abrogation de règlements illégaux[137], soit par l'impossibilité de fonder une décision individuelle sur un texte réglementaire dont l'illégalité aurait été constatée par voie d'exception[138]. Mais c'est l'article 1er du décret qui est

---

fait suite à un second rapport Bouchet (BOUCHET (P.), CHARVET (D.), FRAGONARD (B.), *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, La documentation française, 2001, 232 p.), lui-même demandé à la suite des contestations formulées par les avocats à l'encontre des conditions d'application de l'aide juridictionnelle. Dans le même sens, voir également l'instauration d'un Service de l'accès au droit et à la justice au sein de l'administration centrale du Ministère de la Justice (Décret n° 2002-222 du 20 février 2002 modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice et portant création du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville, *JO* du 21 février 2002, p. 3361, Article 7-1 : « *Le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville : élabore les lois et règlements relatifs à l'aide juridictionnelle, en évalue l'application et conçoit les actions propres à améliorer le fonctionnement de cette aide ; élabore les lois et règlements relatifs à l'accès au droit, anime et coordonne les actions menées en faveur de l'accès au droit, y compris dans le cadre de la politique de la ville ; anime et coordonne la politique du ministère de la justice à l'égard des associations ; conçoit les actions en faveur des victimes et veille à leur mise en œuvre ; prépare, en liaison avec la direction de l'administration générale et de l'équipement, le budget des actions dont il est chargé et assure la gestion des crédits correspondants* »).

133. LEBRANCHU (M.), Discours pour le dixième anniversaire de la Maison de la justice et du droit de Cergy, 27 octobre 2000.
134. PERUZZETTO (S.), « La codification du droit communautaire », in BEIGNIER (B.) (dir.), *La codification, op. cit.,* p. 150.
135. Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et le public, *JO* du 3 décembre 1983, p. 3492.
136. Décret n° 83-1025 *préc.*, rapport.
137. Art. 3. : « *L'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, soit que le règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte des circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date* ». Le Conseil d'État, comme on sait, a érigé cette disposition en principe général du droit, dont se seraient inspiré les auteurs du décret. CE, Ass., 3 février 1989, *Cie Alitalia*, *GAJA* n° 101.
138. Art. 2 : « *Lorsqu'une décision juridictionnelle devenue définitive émanant des tribunaux administratifs ou du Conseil d'État a prononcé l'annulation d'un acte non réglementaire par un motif tiré de l'illégalité du règlement dont cet acte fait application, l'autorité compétente est tenue, nonobstant l'expiration des délais de recours, de faire droit à toute demande ayant un objet identique et fondée sur le même motif, lorsque l'acte concerné n'a pas créé de droits au profit des tiers* ».

réputé apporter la novation la plus importante, en instaurant l'opposabilité de la doctrine administrative, à condition toutefois qu'elle ait été publiée et qu'elle soit légale[139].

Cette dernière disposition demeure toutefois très limitée en pratique, non pas tant en raison de son champ d'application que de l'obligation de légalité qui lui est attachée. Il faut tout d'abord souligner que le décret n'apporte rien concernant les directives, qui sont susceptibles d'être invoquées par les justiciables dès lors qu'elles sont légales[140] et publiées[141]. S'agissant des circulaires, le décret indique donc qu'elles sont susceptibles d'être invoquées lorsqu'elles sont légales et publiées, au sens de la loi du 17 juillet 1978. Mais concernant des textes interprétatifs, une telle disposition n'apporte pas grand chose en réalité : par hypothèse, les circulaires susceptibles d'être invoquées ne sont qu'interprétatives, et n'ajoutent rien aux dispositions de base[142] – faute de quoi elles auraient un caractère réglementaire, et seraient entachées d'une forte présomption d'illégalité[143].

Le décret de 1983 a en revanche été l'occasion pour le juge d'approfondir sa jurisprudence relative à la doctrine fiscale, dont le fondement est bien différent[144]. Issu de la loi du 28 décembre 1959[145], l'article L. 80 A du *Livre des procédures fiscales* indique qu'« *il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures ni la cause du rehaussement poursuivi par l'Administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'Administration. Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'Administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportées à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente* ». Les contribuables ont donc droit de se prévaloir d'une interprétation de l'administration fiscale, soit que cette interprétation leur ait été directement adressée précédemment, soit qu'elle ait été publiée. La spécificité de ce texte tient à ce qu'il n'est

139. Art. 1er : « *Tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des instructions, directives et circulaires publiées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi susvisée du 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements* ».
140. C'est-à-dire qu'elles ne méconnaissent pas les lois et règlements en vigueur, qu'elles n'y ajoutent pas, qu'elles sont conformes au but poursuivi par l'administration, et qu'elles laissent à l'administration son pouvoir d'appréciation (CE, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, *GAJA* n° 92).
141. CE, Sect., 29 juin 1973, *Sté Géa*, *R*., p. 453, *RDP* 1974, p. 547, note WALINE (M.).
142. Ce qui entraîne au contentieux un effet assez curieux : lorsque les administrés invoquent, à l'encontre d'un acte de l'administration, le non respect d'une disposition d'une circulaire, et que ce non respect n'est pas contestable, le seul moyen dont l'administration dispose pour prouver qu'elle n'avait pas à appliquer ce texte est de montrer son illégalité. *Cf.* par ex. CE, 16 février 1994, *SARL Arley*, *Revue de jurisprudence fiscale*, 1994, p. 218, concl. ARRIGHI DE CASANOVA (J.) : « *C'est là, en effet, le paradoxe auquel conduit l'article 1er du décret du 28 novembre 1983 : dès lors qu'une affaire vient au contentieux parce qu'un administré a vainement opposé à l'administration sa doctrine, celle-ci se trouve contrainte de revendiquer sa propre turpitude, en développant devant le juge les arguments propres à démontrer l'illégalité de cette doctrine* ».
143. Ce qui explique la réticence du juge administratif à faire application de cette disposition. *Cf.* par ex. CE, 27 mai 1987, *Arnaudies*, *R*., p. 187.
144. Concernant ce paragraphe, on se reportera pour des développements complets à DELAGE-EYMARD (M.), *L'opposabilité de la doctrine fiscale*, thèse Paris X, 1997, ainsi que, plus récemment, au numéro consacré à ce sujet par la *RFFP* (« La doctrine administrative en droit fiscal », *RFFP* n° 75, septembre 2001, p. 5-91).
145. Loi du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux, art. 100, *JO* du 29 décembre 1959, p. 1247.

d'aucune importance que la doctrine invoquée soit légale ou non : il est possible de faire prévaloir une instruction administrative sur une disposition législative[146]. Non seulement l'administration se trouve liée par l'interprétation qu'elle donne aux textes fiscaux[147], mais encore, en cas de contradiction entre le texte de la loi fiscale et la doctrine administrative, elle doit appliquer la doctrine administrative.

L'idée qui a présidé à l'élaboration de ce texte est que les contribuables ont droit à être traités conformément à l'interprétation posée par l'administration à la date de leur imposition. Son avantage est de faire peser la charge du contrôle de la légalité sur l'administration, non sur les citoyens, qui, de ce fait, ont droit à un droit fiscal fiable et sûr : les conséquences de son éventuelle illégalité pèsent sur l'administration, non sur les citoyens. Le droit à la *sécurité* du droit prime par là, en quelque sorte, sur le droit à sa *légalité.* La spécificité des dispositions relatives à la doctrine fiscale tient en effet à ce qu'elle n'est « *invocable que si elle ajoute à la loi ou en retranche donc - par construction - que si elle est illégale* »[148] : sinon, les dispositions de l'article L 80 A du livre des procédures fiscales n'auraient aucun intérêt par rapport à l'article 1er du décret du 28 novembre 1983. Une telle solution présente pourtant, du point de vue de la sécurité juridique, autant d'avantages que d'inconvénients. Jean-Jacques Bienvenu souligne ainsi[149] que ce texte « *a d'abord pour résultat de troubler le fonctionnement normal de l'activité juridictionnelle puisque le juge après avoir constaté formellement la non-conformité à la loi de la doctrine administrative devra pourtant appliquer celle-ci. Il est ensuite générateur d'inégalités puisque les contribuables pourront être traités différemment par le juge pour la seule raison que l'Administration se sera comportée différemment à leur égard. Et surtout il contribue à renforcer un pouvoir réglementaire des bureaux qui porte une atteinte permanente à l'exercice de la fonction législative en neutralisant celle-ci* »[150]. Il s'agit donc d'une «*garantie légale des atteintes administratives à la légalité* »[151]. Cette dernière remarque est pourtant réversible : l'article L. 80 A ne fait que reconnaître les effets normatifs des informations communiquées par l'administration fiscale aux citoyens[152], ce qui en quelque sorte la « responsabilise » :

146. CE, 30 mars 1992, *Société générale*, *R*. p. 139, *Droit fiscal* 1992, n. 40, p. 1525, concl. Arrighi de Casanova.
147. TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Droit fiscal*, 8e éd., Dalloz 1997, coll. Précis, n° 228.
148. RACHID-NOURAÏ (N.), concl. sur CE, 3 février 1989, *Alitalia*, *RFDA* 1989, p. 391.
149. BIENVENU (J.-J.), *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, n° 70 et s.
150. Certains auteurs estiment de ce fait que l'art. L. 80 du *Livre des procédures fiscales* est contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a été saisi pour «*avis* » à ce sujet, et s'est logiquement déclaré incompétent, estimant qu'il n'avait pas la possibilité de contrôler la conformité à la Constitution d'une loi promulguée (CC, 14 mai 1980, 80-113 L, *R*., p. 61).
151. MARTINEZ (J.-C.), *Le statut du contribuable, Tome 1 : L'élaboration du statut*, LGDJ 1980, p. 146.
152. VAPAILLE (L.), *La doctrine administrative fiscale*, L'Harmattan 1999, p. 201-202 : « *L'opposabilité de la doctrine n'est pas l'annonce de sa consécration en tant que norme juridique, mais la reconnaissance des effets normatifs attachés aux informations qu'elle transmet dont il est nécessaire qu'ils présentent une certaine stabilité. L'article L. 80 A du LPF est la reconnaissance du pouvoir de l'administration de créer de l'information. La doctrine n'est pas l'expression d'un pouvoir normatif s'affirmant en tant que tel – et qui serait nécessairement en conflit avec la hiérarchie des normes – mais le moyen de véhiculer une information prise en considération par le contribuable pour définir et remplir ses obligations fiscales. La nécessité de garantir le contribuable contre l'inconstance de l'administration est la manifestation de la*

désormais, si elle élabore des interprétations peu sûres ou contraires à la hiérarchie des normes, elle pourra se les voir opposer[153].

Les critiques rencontrées par ce texte, qui manifeste de façon très nette, dans un domaine certes limité[154], l'émergence d'un droit des citoyens à la sûreté du droit, expliquent certainement les réticences soulevées par un projet de 1995 qui tendait à autoriser les administrés à se prévaloir d'un texte qui leur aurait été opposé précédemment, ou à en obtenir l'abrogation. Une telle disposition, qui entrait dans le cadre de la partie législative de la « Charte du citoyen » annoncée par la Circulaire du 26 juillet 1995[155], était très ambitieuse, puisqu'elle avait pour effet d'étendre la règle du précédent à l'ensemble des services publics. Son abandon, en même temps que le reste de la Charte, montre sans doute que l'administration n'est pas prête à supporter la charge du contrôle de la légalité de ses propres interprétations, mais le fait qu'une telle proposition ait pu être formulée montre que la généralisation de l'obligation de sécurisation du droit a néanmoins progressé[156].

B. Vers la généralisation d'une obligation de sécurité juridique

Principe polysémique[157], la sécurité juridique[158] n'est pas encore reconnue en tant que telle en droit français[159], même si un certain nombre de décisions ou de principes s'en inspirent, notamment l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi évoqué plus haut. Si la Cour de justice des communautés européennes la reconnaît comme « *une exigence fondamentale* »[160], elle apparaît en droit interne plus comme un objectif ou une « *exigence plurivoque* »[161] que comme une véritable règle de droit.

C'est pourtant cette incertitude normative qui présente un intérêt dans le cadre de la reconnaissance d'un droit au droit pour les citoyens : la sécurité juridique *n'est pas* un droit dont les citoyens pourraient se prévaloir ; elle n'en constitue pas moins une obligation pour

---

prise en considération du rôle de cette dernière dans l'application de la norme par l'interprétation qu'elle fournit aux administrés ».

153. Ce qui laisse entière la question de l'interprétation de ces interprétations par le juge administratif, qui s'y refuse toujours officiellement même si, comme le souligne Christophe de la Mardière, cette non-interprétation signifie de fait que l'interprétation administrative est toujours amenée à prévaloir en cas de conflit d'interprétation avec la loi fiscale (DE LA MARDIÈRE (C.), « L'interprétation de la doctrine administrative », *RFFP* 2001, n° 75, p. 31-42).
154. Puisqu'il ne concerne d'ailleurs même pas la procédure fiscale, mais l'imposition elle-même.
155. Sur ce projet, *cf. infra*, p. 649 et s.
156. Sur la nécessité de généraliser l'article 1er du décret du 28 novembre 1983, *cf.* COMBAU (P.), « Un oubli de la réforme : l'invocabilité des circulaires et instructions administratives" » *AJDA* 2000, p. 495.
157. MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un principe clandestin mais efficient », *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 302.
158. Il ne s'agit pas ici de retracer l'évolution de la notion de sécurité juridique, et sa reconnaissance progressive et parcellaire en droit public français, mais plutôt de voir comment le développement des références à la sécurité juridique traduit une prise en compte de la modification des rapports entre les autorités normatives et les citoyens.
159. *Contra*, *cf.* MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un produit d'importation dorénavant "made in France" », *D.* 2000, n° 4, p. VII.
160. CJCE, 14 juillet 1972, 57/69, *Azienda Colori Nazionali c. Commission*, *R.*, p. 934.
161. PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque », *AJDA* 1995, n° spécial Droit administratif, p. 155.

les administrations. En effet, « *contrairement au principe de confiance légitime qui vise à protéger des droits subjectifs, le principe de sécurité juridique permet la prise en compte d'exigences tenant à la fois à la protection de situations individuelles et d'intérêts collectifs* »[162]. Les intérêts individuels des administrés s'en trouvent certes confortés, mais l'objectif de la sécurité juridique est d'abord d'assurer la garantie des droits consacrée par la Déclaration des droits de l'homme. C'est d'ailleurs ce que rappelait déjà, en 1951, Paul Roubier lorsqu'il constatait que « *là où cette valeur essentielle qu'est la sécurité juridique a disparu, il n'y a plus aucune autre valeur qui puisse subsister ; le mot même de progrès devient une dérision, et les pires injustices se multiplient avec le désordre* »[163]. La sécurité du droit est une garantie contre l'arbitraire[164] – idée que le Conseil constitutionnel fera sienne dans sa décision du 16 décembre 1999[165].

Il n'est pas neutre dans ce cadre que les références à la sécurité juridique se soient développées récemment dans le cadre de la codification. Si la codification vise en effet à renforcer la sécurité juridique, ce n'est pas tant sous l'angle de la fixité du droit que de sa « sûreté », c'est-à-dire que la charge de la complexité du droit doit incomber à l'administration[166] : le droit doit être intelligible, donc d'usage sûr, pour les citoyens. Dans ce cadre, la « sécurité juridique » revêt une signification particulière, relevant de « l'exigence démocratique » : c'est parce que le droit est fait pour les citoyens qu'il doit être, à leur égard, prévisible et sûr. On peut dès lors s'interroger sur la place de la jurisprudence qui est par nature, du moins en droit français, *imprévisible* et donc non sûre pour les citoyens. La possibilité même de revirements de jurisprudence[167], c'est-à-dire de modification d'interprétations du droit ne résultant pas d'une loi ou d'un règlement clairement publié et dûment inséré dans un droit codifié, apparaît contestable si l'on suit une telle conception du droit. Si le juge administratif a clairement refusé de suivre cette voie[168], on ne peut que s'interroger sur les conséquences d'évolutions futures – jurisprudentielles ou législatives – qui viendraient entériner un principe de sécurité juridique conçu comme devant « *insuffler du pragmatisme, de l'attention aux personnes, et de l'attachement à la bonne foi au sein de notre droit administratif* »[169].

---

162. MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un principe clandestin mais efficient », *loc. cit.*, p. 305. Sur le principe de confiance légitime, *cf.* CALMES (S.), *Du principe de confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz 2001, 711 p.
163. ROUBIER (P.), *Théorie générale du droit*, Sirey 1951, p. 334. Cité par MOLFESSIS (N.), « Les illusions de la codification à droit constant », *loc. cit.*, p. 188.
164. Cette idée n'est pas très éloignée de la définition qu'en donne la CEDH, pour laquelle la sécurité juridique est constituée par « *l'accessibilité de [la règle de droit] aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé* » (CEDH, 26 avr. 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, série A, n° 30).
165. CC, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, *R.*, p. 136.
166. On retrouve cette idée de façon peut-être plus évidente encore s'agissant de la doctrine fiscale.
167. *Cf.* MOULY (C.), « Comment rendre les revirements de jurisprudence davantage prévisibles ? », *LPA* 18 mars 1994, p. 15.
168. CE, Sect., 30 décembre 1998, *Entreprise Chagnaud SA*, *AJDA* 1999, p. 96.
169. PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque », *loc. cit.*, p. 155.

SECTION 2 : UN DROIT D'ACCÈS À L'ADMINISTRATION

Les administrations n'ont pas seulement l'obligation de faciliter l'accès des citoyens à la règle de droit ; elles doivent également garantir un accès à leurs propres services : l'accès aux services publics est en effet une garantie de l'exercice de la citoyenneté. Ce droit des citoyens d'accéder à l'administration se traduit par un droit à un accès simple à l'administration *(§ 1)* et par l'obligation qu'ont les administrations et services publics d'être matériellement proches des citoyens *(§ 2)*.

§ 1. Faciliter l'accès à l'administration

Pour être accessible à l'ensemble des citoyens, l'administration doit leur fournir un accès simple à ses prestations : la charge de la complexité doit reposer sur les administrations, non sur les citoyens. Ce droit à une accessibilité matérielle de l'administration se traduit par la simplification des modalités de son fonctionnement ; il implique aussi d'assister les citoyens dans leurs démarches ainsi que de leur fournir des voies d'accès diversifiées aux services administratifs.

A. Simplifier l'accès à l'administration

Le discours sur la simplification a profondément évolué, partant d'une comparaison entre la lourdeur de l'administration et la vélocité et simplicité supposées du secteur privé, pour faire de la simplicité une *exigence de citoyenneté.* Cette évolution touche aussi bien la simplification administrative que celle du droit proprement dit.

Systématisée à partir de 1977[170], la politique de simplifications administratives a d'abord eu pour destinataires principaux les entreprises, dont il s'agissait de faciliter les formalités leur incombant. La Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORME), créée en 1983, est ainsi chargée « *d'étudier toute question relative aux formalités afférentes aux échanges d'information incombant aux entreprises ainsi qu'à la simplification des procédures qu'elles doivent suivre dans leurs relations avec les administrations et les organismes chargés d'une mission de service public* »[171].

La modification du champ d'application et de la signification de la politique de modernisation s'est faite progressivement, à partir de 1990. Par un décret du 18 décembre 1990[172], la COSIFORME voit sa compétence élargie : elle ne se limite plus aux formalités des entreprises, mais s'étend désormais à celles incombant aux administrés, ces derniers étant

170. L'objet de ce paragraphe n'est pas de retracer l'histoire et l'évolution des dispositifs de simplification administrative depuis les années soixante-dix. Cet objet a été souvent et abondamment traité, et concerne l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés. *Cf.* DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, op. cit.,* p. 381-403.
171. Décret n° 83-656 du 18 juillet 1983 portant création d'une commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises, *JO* du 23 juillet 1983, p. 2238.
172. Décret n° 90-1125 du 18 décembre 1990 relatif aux simplifications administratives, *JO* du 21 décembre 1990, p. 15729.

d'ailleurs susceptibles d'être représentés en son sein par le biais des personnalités qualifiées. Cette évolution se traduit d'ailleurs par la modification de son intitulé, puisqu'elle prend le nom de Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM). La modification, qui à l'époque s'intègre dans la politique de renouveau du service public du gouvernement de Michel Rocard, trouvera son prolongement dans les évolutions ultérieures, notamment dans le cadre de la réforme de l'État. Alors qu'en 1990 la simplification demeure tournée vers l'efficacité, la politique menée à partir de 1995 tranche par son ambition et par sa signification : mise en relation avec la compréhensibilité et l'accessibilité du droit, elle est posée comme condition de la citoyenneté – ce qui ne signifie pas pour autant que la référence à l'amélioration de la gestion publique disparaisse.

La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État mêlait indistinctement les deux éléments[173] ; les modifications ultérieures du dispositif de simplification montrent mieux l'orientation nouvelle de la simplification. Un décret de décembre 1998[174] remplace la COSIFORM par une Commission pour les simplifications administratives placée auprès du Premier ministre, dotée de moyens matériels et humains importants, articulant son travail avec celui de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Deux ans plus tard, un nouveau décret supprime un certain nombre de formalités symboliques, dont les fiches d'état civil. Un dernier texte, en date du 25 mai 2001[175], vient compléter ce dispositif en rendant obligatoire et systématique la rédaction d'études d'impact visant à mesurer les implications de tout décret en Conseil d'État et projet de loi sur les formalités incombant aux citoyens.

L'objectif poursuivi par cet ensemble de textes est celui « *de qualité et de simplicité des démarches administratives* »[176], qui a été explicité par de nombreuses circulaires des premiers ministres successifs. Dans un texte du 6 mars 2000, Lionel Jospin explicitait en ces termes les programmes annuels de simplification que chaque ministère doit désormais présenter : « *Le point de départ de votre démarche sera l'usager. Vous devrez en conséquence repérer les procédures qui posent aux usagers les difficultés pratiques les plus fréquentes et qui sont à l'origine des malentendus et des pertes de temps les plus importants. Il vous appartient de définir, en fonction de la spécificité de votre département et en consultation avec les usagers et leurs représentants, les modalités de ce travail d'identification* »[177]. Présentant de nouvelles mesures de simplification, le ministre de la Fonction publique se félicitait quant à lui « *de ces mesures, qui vont dans le sens d'un État efficace, entièrement tourné vers le service aux*

173. Circulaire du 26 juillet 1995, *préc.* : « *Chaque service en contact direct avec les usagers établira un programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre* ».
174. Décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives, *JO* du 3 décembre 1998, p. 18214, article 2.
175. Décret n° 2001-452 du 25 mai 2001 relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs, *JO* du 29 mai 2001, p. 8534.
176. Décret n° 2001-452 *préc.*, art. 2.
177. Circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives, *JO* du 7 mars 2000 p. 3539, Annexe I (Programmes annuels de simplifications administratives). Le texte poursuit ainsi : « *Les mesures proposées devront avoir été préalablement analysées dans tous leurs aspects : effets attendus pour l'usager, coût direct et indirect, modifications de textes législatifs ou réglementaires qu'elles imposent, et conséquences indirectes qu'elles peuvent avoir sur des procédures voisines. A cette fin, chaque mesure de simplification proposée dans le programme sera accompagnée d'une fiche d'impact précisant ces différents points (modèle joint)* ».

citoyens »[178]. Le but de la simplification est donc explicitement présenté comme traduisant la nécessité de mettre la complexité à la charge de l'administration ; cette nécessité est articulée à la promotion de la citoyenneté développée par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998[179]. Simplifier l'accès à l'administration, ce n'est donc plus seulement faire gagner du temps aux entreprises ou aux administrés, c'est surtout accomplir une obligation qui découle de la place que les citoyens occupent par rapport à l'administration[180].

L'étendue du programme de simplification et la nature des mesures montrent cette évolution. En cinq ans, plus de la moitié des formulaires administratifs ont été supprimés[181], les régimes d'autorisations individuelles ont été profondément simplifiés et allégés[182], les formulaires non supprimés ayant pour la plupart été remaniés après étude à laquelle des groupes d'usagers étaient associés. La simplification touche aussi le langage administratif, avec la création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA), «*chargé de formuler des propositions concrètes pour améliorer la qualité du langage administratif et de suivre leur mise en œuvre par le Gouvernement* »[183], dont les travaux ont d'abord porté sur les formulaires des caisses d'allocations familiales[184]. Les mesures qui traduisent le mieux cette évolution résultent du décret du 26 décembre 2000, qui supprime les fiches d'état civil, confirme la disparition des copies certifiées conformes exigées par l'administration[185], supprime également[186] l'exigibilité des justificatifs de

178. SAPIN (M.), Discours prononcé à l'issue de la réunion plénière de la commission sur les simplifications administratives, 13 février 2002.
179. *Cf.* Circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives, *JO* du 7 mars 2000 p. 3539 : « *S'agissant des* citoyens*, les démarches qui leur sont imposées ne doivent plus refléter la complexité de notre organisation administrative. En particulier, conformément à l'impératif national que constitue la lutte contre l'exclusion, dans les conditions définies par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, une attention toute particulière devra être accordée aux personnes qui, dans certaines situations de détresse, sont démunies d'adresse et ne sont donc plus en mesure de faire les démarches permettant d'obtenir la reconnaissance de leurs droits et l'attribution des aides auxquelles elles peuvent prétendre. Pour ces personnes, la priorité n'est pas la simplification des formalités administratives mais l'accès même à ces formalités. L'autre priorité portera sur les pièces justificatives, dont la constitution, chacun peut le constater dans la vie courante, représente la perte de temps la plus substantielle imputable aux formalités administratives. Leur nombre devra être réduit au strict minimum, après une analyse sévère de leur utilité réelle* ».
180. La décision de simplifier les formalités administratives repose cependant sur un double postulat : celui de la bonté intrinsèque de l'opération de simplification, qui ne peut que bénéficier aux citoyens ; celui de la connaissance parfaite par l'administration des besoins des citoyens en la matière. Pour une critique de ces postulats, appliquée au domaine social, *cf.* STROBEL (P.), VÉRITÉ (C.), « Simplifier, pourquoi, pour qui ? », *Recherches et prévisions*, n. 43, mars 1996, p. 79-89, pour lesquels la simplification du droit et des formalités peut entraîner « *un désajustement entre le droit et les situations familiales et sociales* » (p. 82).
181. SAPIN (M.), Discours du 13 février 2002 *préc*.
182. En particulier par le Décret n° 97-503 du 21 mai 1997 portant mesures de simplifications administratives, *JO* du 22 mai 1997, p. 7690.
183. Arrêté du 2 juillet 2001 portant création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif, *JO* du 3 juillet 2001, p. 10624. Ce comité comprend 25 membres de droit, et 17 personnalités qualifiées. Il est placé sous la responsabilité conjointe du ministère de la Culture (Délégation générale à la langue française) et de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État.
184. *Cf.* SAPIN (M.), Discours du 13 février 2002 *préc.* : « *Une première série de formulaires a été réécrite en langage courant en novembre dernier, grâce notamment au travail assidu de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales. Ensemble, nous avons réécrit la déclaration de situation à la Caisse d'Allocations Familiales. Loin de s'en contenter, la CNAF a pris la décision courageuse de réécrire l'ensemble de ces formulaires, c'est-à-dire pas moins de seize formulaires. J'aurai le plaisir de présenter ces formulaires réécrits lors de la prochaine réunion du comité d'orientation pour la simplification du langage administratif le 5 mars prochain* ».
185. Cette mesure sera étendue à tous les organismes, privés ou publics, qui exigeaient la production d'une copie certifiée conforme, par le décret n° 2001-989 du 1er octobre 2001 portant abrogation des dispositions

domicile[187]. Cette suppression est véritablement symbolique : il s'agit certes d'une simplification, mais surtout d'une modification radicale des rapports entre l'administration et les citoyens : à une relation de *méfiance et d'inégalité* qui se traduisait par la nécessité de présenter des justificatifs d'identité et de domiciliation formulés ou validés par des organes administratifs[188], succède une relation fondée sur la *confiance et donc l'égalité.* Cette émergence d'un « principe de confiance », qui est aussi de la part de l'administration un « *pari* »[189], montre bien que la relation entre l'administration et le citoyen est profondément modifiée.

B. Faciliter les démarches administratives : la fonction de médiation

Définir la médiation s'avère une tâche quasi impossible pour les juristes, tant est grande la diversité des situations que recouvre ce terme lorsqu'il est employé dans des textes réglementaires, voire législatifs. Indépendamment du Médiateur de la République, la médiation constitue un mode alternatif de règlement des conflits ; le terme sert aussi pour désigner la conciliation familiale, ou la médiation dans les quartiers difficiles (médiation sociale notamment). Cette activité très diverse semble au premier abord n'avoir qu'un rapport très lointain avec la notion de citoyenneté administrative, et encore plus lointain avec le droit d'accès à l'administration. Au risque de schématiser, on peut retenir deux définitions de la médiation, l'une centrée sur la figure du conflit, l'autre apparemment non juridique. L'approche juridique la plus communément répandue considère qu'elle est « *un mode alternatif de résolution des conflits, consensuel et assisté, qui s'organise sans publicité spécifique autour d'un tiers neutre, impartial, indépendant, ne disposant d'aucun pouvoir de sanction mais éventuellement d'un pouvoir de recommandation, voire d'investigation, et dont le rôle est de s'entremettre entre les parties en conflit pour faciliter la recherche d'une solution librement consentie* »[190] ; selon l'autre interprétation, la médiation est un « *mode de gestion et de construction de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers, neutre, indépendant, sans autre pouvoir que l'autorité que lui reconnaissent les "médiés" qui l'auront librement choisi* »[191].

Ces deux approches correspondent en fait à deux types de médiation : on s'efforcera ici de montrer qu'ils peuvent être considérés comme renforçant, directement ou indirectement, le

---

réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives, *JO* du 2 octobre 2001, p. 15521.

186. Sauf pour quelques rares exceptions, telle la réalisation de documents d'identité ou de passeports.
187. Décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil, *JO* du 28 décembre 2000, p. 20747.
188. Il est d'ailleurs symptomatique à cet égard que, à la suite de la libéralisation des télécommunications, certaines administrations refusaient de considérer les factures téléphoniques comme des justificatifs de domicile suffisants.
189. Présentation du décret du 26 décembre 2000. L'expression est reprise par LEMAÎTRE (M.-F.), « Téléprocédures administratives : le pari de la confiance », *AJDA* 2001, p. 628-633.
190. ROBERT (J.), « L'émergence des médiateurs », in *Les médiateurs en France et à l'étranger, Colloque du Centre français de droit comparé, 17 novembre 2000*, Société de législation comparée, 2001, p. 11.
191. GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *La médiation*, PUF, coll. Que-sais-je ? 2e éd., 2000, p. 76.

droit des citoyens d'accéder à l'administration, en même temps qu'ils manifestent l'évolution de la conception même de l'administration.

1. La médiation institutionnelle : un instrument ambigu

Le Médiateur de la République[192], autorité indépendante[193], remplit essentiellement une fonction de conciliation, à l'instar des nombreux médiateurs qui ont été instaurés dans les services publics et administrations locales ou nationales, voire dans des entreprises privées. L'article 1er de la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur indique qu'il reçoit « *les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations* », réclamations sur lesquelles il «*fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, notamment, recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation* » (art. 9). Le Médiateur de la République remplit ainsi une fonction d'aide à la conciliation, c'est-à-dire de résolution non juridictionnelle des conflits, mais non de médiation proprement dite.

Il en va de même pour les médiateurs sectoriels instaurés par des textes particuliers. Un médiateur a ainsi été institué au Ministère de l'Éducation nationale, sur le mode et avec des fonctions proches de celles du Médiateur de la République[194], dont il est d'ailleurs désigné comme le correspondant. Chargé d'instruire les réclamations concernant les services centraux du ministère, il est épaulé par des médiateurs académiques[195] et leurs correspondants dans les départements pour ce qui concerne les services déconcentrés. Outre la remise d'un rapport annuel « *dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'éducation nationale* »[196], le médiateur se consacre au traitement des réclamations qui lui sont adressées, sur lesquelles il n'a, comme le Médiateur de la République, qu'un pouvoir de proposition. Il ne peut en effet qu'émettre des recommandations aux services concernés, et se tenir informé des suites qui leur sont données, afin d'en faire éventuellement état dans son rapport annuel[197]. Plus récemment, un Médiateur du Ministère de l'économie et des finances a été créé de la même façon, par transposition des

192. Loi n° 73-6 du 4 janvier 1973 instituant un médiateur, *JO* du 4 janvier 1973, p. 164. Sur le Médiateur de la République, *cf.* en particulier DELAUNAY (B.), *Le Médiateur de la République*, PUF, Que-sais-je ?, 1999, 128 p. Voir également CHRÉTIEN (P.), « 1973-1983. Dix ans de médiation », *RDP* 1983, p. 1259 ; MESCHERIAKOFF (A.-S.), « La place du médiateur dans les institutions administratives : un bilan de dix ans d'expériences », *RFAP* 1983, p. 533
193. On sait que le Médiateur a été qualifié par le Conseil d'État d'autorité administrative (CE, Ass., 10 juillet 1981, *Retail*, *R.*, p. 303, *D.* 1981, p. 622, n. GAUDEMET (Y.). C'est l'article 69 de la loi du 13 janvier 1989 (Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, *JO* du 14 janvier 1989, p. 542) qui est venu préciser qu'il constitue une « *autorité indépendante* ».
194. Décret n° 98-1082 du 1er décembre 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale, *JO* du 2 décembre 1998, p. 18163.
195. Décret n° 98-1082 *préc.*, art. 3.
196. Décret n° 98-1082 *préc.*, art. 2.
197. Le poste de Médiateur de l'Education nationale est actuellement occupé par Jacky Simon, Inspecteur général de l'Education nationale (Arrêté du 1er décembre 1998 portant nomination du médiateur de l'éducation nationale, *JO* du 2 décembre 1998, p. 18175 ; Arrêté du 9 janvier 2001 portant nomination du Médiateur de l'éducation nationale, *JO* du 23 janvier 2001, p. 1191).

dispositions relatives au médiateur de l'Éducation[198]. Le cas du Médiateur du service universel postal[199] est un peu différent : son instauration est due à l'achèvement[200] de la transposition de la directive postale[201], et ses fonctions se situent entre la régulation[202] et le traitement classique des réclamations[203].

Au-delà de ces créations législatives ou réglementaires, de très nombreux médiateurs ont été institués au sein des collectivités territoriales[204], des services déconcentrés de l'État ou des établissements publics. À la Régie autonome des transports parisiens, l'institution d'un médiateur date de 1990 ; sa fonction consiste à rechercher un traitement amiable des réclamations adressées par les usagers contestant une contravention[205]. Le médiateur de la SNCF a été instauré un peu plus tard, dans le prolongement d'un partenariat avec les associations mis en place en 1990[206], et suite à des difficultés de communication rencontrées en 1993[207]. Il remplit des fonctions très similaires à celles du Médiateur de la RATP, auxquelles il faut ajouter la possibilité de formuler des propositions pour l'amélioration du service rendu aux usagers[208].

198. Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *JO* du 28 avril 2002, p. 7702. Le médiateur est M. Emmanuel Constans, Inspecteur général des finances (Arrêté du 30 avril 2002 portant nomination du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *JO* du 2 mai 2002, p. 8007).
199. Décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 instituant un Médiateur du service universel postal, organisant une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal et portant modification de la deuxième partie (Décrets en Conseil d'État) du code des postes et télécommunications, *JO* du 30 décembre 2001 p. 21399.
200. La transposition des dispositions relatives à la définition du service universel postal a été réalisée par l'article 19 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JO* du 29 juin 1999 p. 9515).
201. Directive 97/67 CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service postal, *JOCE* L., 21 janvier 1998, p. 14 (modifiée par la Directive 2002/39 CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67 CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, *JOCE* L., 5 juillet 2002, p. 21).
202. Le Médiateur peut ainsi connaître « *d'un désaccord sur un projet de contrat ou de modification d'un contrat existant comportant des clauses particulières par rapport à l'offre du service universel* ». Mais il ne s'agit pas d'une véritable autorité de régulation, puisque le médiateur n'a aucun pouvoir de sanction, la seule possibilité qui lui est offerte consistant à tenir le ministre compétent informé des suites de ses recommandations.
203. Le poste est actuellement occupé par M. Yann Pétel (Décret du 21 mars 2002 portant nomination du médiateur du service universel postal, *JO* du 22 mars 2002, p. 5108).
204. Notamment le Médiateur de la Ville de Paris.
205. Protocole relatif à la mise en place d'une structure de médiation entre les usagers et la RATP, signé entre les organisations nationales de consommateurs et d'usagers des transports et la RATP, 6 mars 1990. Le protocole instaure une structure de médiation permettant aux associations «*d'avoir un interlocuteur – dénommé médiateur – auquel pouvoir soumettre les cas de voyageurs ayant, à la suite d'une réclamation sur un procès-verbal d'infraction, reçu du service concerné une réponse jugée insatisfaisante* ». Il a été complété en 1993 (Protocole de concertation entre les organisations nationales de consommateurs et d'usagers des transports et la RATP, 21 juin 1996), afin de donner au Médiateur une fonction de coordination des relations avec les associations.
206. Protocole d'accord entre les organisations nationales de consommateurs et d'usagers et la SNCF, 27 juin 1990.
207. Suite à la mise en place sans concertation du nouveau système de réservation, les associations s'étaient retirées du dispositif de dialogue. *Cf.* DUMONT (G.), *Innovation organisationnelle et résistance au changement. L'introduction du système Socrate à la SNCF*, LGDJ 1996, 161 p.
208. *Cf.* Avenant n° 1 au Protocole d'accord du 27 juin 1990 entre les organisations nationales de consommateurs et d'usagers et la SNCF, 1er mars 1994.

Le trait commun à ces médiateurs est le fait qu'ils ne remplissent pas une mission de médiation proprement dite : ils accomplissent une fonction de conciliation, visant à réduire le contentieux entre les administrations concernées et les citoyens[209]. En ce sens, il participent certes à l'amélioration de la relation administrative et au rapprochement entre l'administration et les administrés[210] : ils permettent de dépasser une situation conflictuelle pour rétablir un dialogue entre les deux partenaires de la relation ; leur création est une tentative « *pour instaurer, entre l'administration et les personnes privées, un dialogue direct, débouchant sur un compromis ou sur un accord, alors que le juge, lui, tranche des conflits dans lesquels les intérêts sont, ou sont devenus, inconciliables* »[211]. Mais leur fonction est *a priori* sans rapport avec la reconnaissance d'une citoyenneté administrative ; l'institution de médiateurs semble relever plutôt de l'intérêt bien compris des administrations concernées, qui ont tout avantage à recourir à une procédure amiable plutôt que de lancer une procédure contentieuse longue et aléatoire.

Il n'est cependant pas possible d'ignorer totalement les rapports entre médiation et citoyenneté administrative, compte tenu de la démarche dont procède l'instauration de médiateurs ; ils se concrétisent de façon évidente dans certaines des prérogatives qui leur sont reconnues.

La création d'instances de médiation, même sous la forme de conciliation, procède « *d'une démarche volontariste visant à insuffler un esprit, une attitude faite de respect, d'écoute, d'explication (voire de conviction) auprès d'usagers qui ont parfois le sentiment que, devant la complexité du système, ils sont démunis voire ignorés et subissent des décisions qu'ils ne comprennent pas toujours malgré les efforts réels de l'administration et de ses agents* »[212]. Une différence de nature sépare la conciliation classique, entre personnes privées, et la conciliation administrative qu'est la médiation : la première vise à concilier des intérêts privés ; la seconde ne peut avoir le même objet, puisqu'il s'agirait de concilier l'intérêt général incarné par un acte de l'administration avec un intérêt particulier[213]. Les apparences sont sauves, puisque les médiateurs n'ont jamais de pouvoir de décision, mais uniquement de proposition (recommandation) : c'est à l'auteur de l'acte contesté devant le médiateur de prendre, s'il le juge possible, un acte contraire et conforme à la recommandation du médiateur. Mais le processus d'élaboration de cet acte amène, du moins dans les cas très

209. Sur les rapports entre conciliation et médiation, *cf.* GUILLAUME-HOFNUNG (M.), « La médiation », *AJDA* 1997, p. 30-40, et plus généralement le dossier consacré par l'*AJDA* aux « modes alternatifs de règlement des litiges », (*AJDA* 1997, p. 3 et s.). *Cf.* également DUCAROUGE (F.), « Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits : transaction, médiation, conciliation et arbitrage en droit public français », *RFDA* 1996, p. 86.

210. *Cf.* CRESSON (E.), Lettre au vice-président du Conseil d'État, *in* Conseil d'État, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, La Documentation française, 1993, p. 5 : « *Si l'accès aux instances juridictionnelles doit être le plus large possible, notre droit doit aussi prévoir, dans certaines limites bien sûr, des procédures de règlement des litiges plus rapides et moins formelles, contribuant ainsi au rapprochement de l'administration et de ses usagers* ».

211. Conseil d'État, *Régler autrement les conflits, op. cit.*, p. 16.

212. Présentation générale du Médiateur de l'Education, février 2001 (www.education.gouv.fr/mediateur). Dans le même sens, *cf.* le propos introductif de la Circulaire MEN du 26 juin 2001 relative aux relations avec les usagers, *BOEN* du 5 juillet 2001.

213. Sur toute cette problématique, *cf.* RAYSSAC (R.), *La transaction en matière administrative*, Thèse Tours, 1999, 528 p.

majoritaires où la recommandation du Médiateur est suivie[214], à considérer qu'il y a bien eu négociation entre les intérêts en présence ou, plus exactement, que l'intérêt général sur lequel repose la décision finalement adoptée par l'administration est lui-même issu d'une transaction entre l'administré et l'autorité normative.

Les recommandations en équité prononcées par le Médiateur de la République montrent bien la difficulté, en même temps que l'intérêt, d'une telle formule. Elles montrent également comment l'amélioration de l'accès à l'administration peut entraîner progressivement une modification de la nature même de la norme administrative.

L'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur indique, dans sa rédaction de 1976, que « *lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant* »[215] : le médiateur a ainsi la possibilité de demander à l'autorité administrative compétente d'écarter une application de la loi dont il estime que son application aboutirait à une iniquité[216]. L'intérêt du texte est de permettre d'« *adapter la règle générale, avec nuance, aux situations particulières* »[217] ; il montre aussi quel est le prix (juridique) à payer : l'administration est amenée à commettre une *illégalité* pour faire échec à *l'iniquité* que constate le Médiateur. On a souvent écrit que l'intervention du médiateur se situe *hors* du droit[218] : d'un point de vue normatif, tel n'est pas le cas. L'équité devient « *un correctif du droit écrit quand l'application de ce droit entraîne des conséquences manifestement disproportionnées, ou un complément permettant d'en combler les lacunes lorsqu'un cas précis n'a pas été envisagé. Application d'une norme de justice naturelle à une situation particulière, l'équité vise alors à maintenir au profit d'un justiciable un équilibre qui se trouverait rompu par une stricte utilisation des textes* »[219]. Suivant la recommandation du Médiateur, l'administration est par conséquent amenée à adopter une norme qui aura *de facto* une valeur supra-législative, puisqu'elle permet d'écarter

214. Le taux de succès des interventions du médiateur de la République est voisin de 80%, celui des délégués départementaux dépasse les 90 %.
215. Art. 9 de la loi n° 73-6 *préc*., issu de la loi du 24 décembre 1976.
216. La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est venue modifier la structure de l'article 9 de la loi de 1973, dans un sens dont il est difficile d'apprécier la portée véritable. Alors que la rédaction de 1973 associait directement décision en équité et non application de la loi inéquitable, le texte issu de la loi du 12 avril 2000 sépare désormais les deux appréciations : le médiateur ayant la possibilité d'une part de recommander « *à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation* », sans que soit précisé ce qu'il faut entendre par équité, d'autre part, « *lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, [de] suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes* ». L'appréciation portée sur le caractère inéquitable de la norme juridique ne peut donc plus être prononcée à l'occasion du traitement d'une réclamation, mais du pouvoir de recommandations du médiateur. Présentée comme une remise en ordre de l'article 9 – l'étude d'impact annexée au Projet de loi parle de « *réécriture ordonnée* » des dispositions concernant le Médiateur –, cette modification a donc pourtant pour effet de fragiliser les possibilités de recours à l'équité conçue comme recours contre l'iniquité de la loi.
217. Médiateur de l'Education nationale, *Rapport annuel du Médiateur de l'Education nationale : année 2000*, La documentation française, 2001, p. 67.
218. *Cf.* par ex. GAUDEMET (Y.), « Toujours à propos du médiateur », *AJDA* 1987, p. 521.
219. *Le Médiateur de la République : une autorité indépendante au service du citoyen*, Médiateur de la République, 1997, p. 32.

l'application de la disposition législative estimée « inique ». On est ici devant une situation tout à fait inédite : une part une autorité administrative[220], même indépendante, est habilitée à constater « *l'iniquité* » d'une disposition législative[221] ; une autre autorité administrative, conformément à l'appréciation portée sur la disposition législative, sera habilitée à en écarter l'application, sans qu'aucun contrôle juridictionnel n'en soit possible. Le médiateur prend en effet soin, pour que cette « *hérésie* »[222] juridique soit acceptable, d'entourer ses recommandations en équité d'un certain nombre de précautions : pour qu'une telle recommandation soit adoptée, il faut qu'elle ne remette pas en cause des droits légalement acquis par des tiers ; que l'iniquité de la décision soit clairement établie ; que la mesure en équité soit concrètement applicable ; que les décisions ainsi adoptées ne créent pas de précédent[223]. Par suite, les seules personnes susceptibles d'intenter un recours contre la décision individuelle prise en violation de dispositions législatives sont le bénéficiaire, qui par hypothèse n'y a pas intérêt, et l'administration auteur de l'acte, qui n'a pas qualité à agir contre ses propres décisions. L'illégalité ainsi commise pour éviter une iniquité constatée par l'autorité administrative bénéficie donc de la sorte d'une immunité juridictionnelle[224].

En faisant ainsi « *prévaloir la réalité individuelle* »[225], l'intervention en équité du Médiateur montre bien les implications de l'accès aux services publics : ce n'est plus seulement l'accès matériel au service qu'il s'agit de faciliter ; du fait de cette valorisation des fonctions d'accès, les pouvoirs de l'administration peuvent se trouver considérablement renforcés, au point d'être en mesure d'écarter une disposition législative ou réglementaire au profit d'un droit octroyé à l'administré.

2. La médiation de proximité : faciliter l'accès à l'administration

Les interrogations que soulève la pratique des recommandations en équité de la part du Médiateur de la République se retrouvent, à des titres divers, s'agissant de la médiation de

220. CE, Ass., 10 juillet 1981, *Retail*, préc.
221. On n'est par là pas très éloigné d'un contrôle administratif de la constitutionnalité de la loi, par habilitation législative, ce qui n'est pas précisément conforme à la lettre de la Constitution.
222. *Le Médiateur de la République : une autorité indépendante au service du citoyen*, Médiateur de la République, 1997, p. 34.
223. LEGATTE (P.), *Le principe d'équité. Défendre le citoyen face à l'administration*, Presses de la Renaissance, 1992, p. 147 et s.
224. Les conséquences pénales d'une telle illégalité bénéficient de la même immunité, en fait sinon en droit. Paul Legatte précisait ainsi que « *l'ordonnateur, qui autorisera une dépense nécessaire à la mise en œuvre de la mesure prise en équité, sera passible des sanctions de la cour de discipline budgétaire et financière, puisque son ordonnancement manquera de base légale. Cette menace pesant sur […] l'ordonnateur n'arrête cependant pas les solutions en équité car le Médiateur en endosse la responsabilité morale dès lors que ces solutions sont prises à sa demande. En théorie, le droit administratif et le droit budgétaire ne reconnaissent ni la responsabilité morale ni la dispense. Cependant, cette couverture par le Médiateur est un palliatif utile. En effet, en pratique, le procureur général de la Cour des comptes tiendra compte de la recommandation du Médiateur et ne prononcera pas de réquisitoire contre l'ordonnateur ainsi couvert par le Médiateur. Par ailleurs, une décision en équité ne peut logiquement être déférée à la censure du juge administratif puisque le citoyen bénéficiaire de cette mesure n'y aurait pas intérêt et que l'administration, quant à elle, n'est pas recevable à se pourvoir contre un de ses actes* » (LEGATTE (P.), *Le principe d'équité*, *op. cit*., p. 163).
225. Médiateur de l'Education nationale, *Rapport annuel du Médiateur de l'Education nationale : année 2001*, La documentation française, 2002, p. 7.

proximité. Ce type de médiation, qui concerne aussi bien les délégués locaux du Médiateur de la République que la médiation dans les quartiers mise en place dans le cadre de la politique de la ville, ou encore les «*faciliteurs administratifs* » institués à l'occasion de la création des emplois-jeunes[226], semble à première vue plus proche d'une véritable médiation, puisque son objet est principalement d'apporter aux administrés une assistance dans leurs relations avec l'administration et de leur permettre d'accéder aux services administratifs. Mais la médiation de proximité montre justement que le fait de favoriser l'accès aux services publics va de pair avec une certaine *accommodation* du droit administratif.

L'institution des délégués départementaux du Médiateur, créée en 1978 sous la forme de « correspondants départementaux du Médiateurs » siégeant dans les Préfectures, n'a reçu une consécration juridique qu'en 1986[227], et plus récemment par la loi du 12 avril 2000. Leur fonction est d'abord d'informer les citoyens sur les services de la médiature, mais aussi d'instruire les réclamations qui leur sont transmises. Pourtant, leurs missions effectives dépassent très largement ce rôle : ainsi que le soulignent les rapports du Médiateur[228], ils accomplissent le plus souvent une tâche de réorientation des réclamations, et aident les citoyens à accomplir des démarches administratives. Leur fonction sort donc de la conciliation, pour devenir pleinement une médiation, ou plus exactement *d'intermédiation* entre les citoyens et l'administration. Ainsi, en 2000, plus de la moitié des saisines des délégués concernent des demandes de conseil pour des démarches administratives[229].

Le profond renouvellement des modalités de recrutement des délégués départementaux, suite à l'adoption de la loi du 12 avril 2000 et à l'unification des délégués du Médiateur avec les « adultes-relais » instaurés dans le cadre de la politique de la ville[230], a renforcé en outre cette dimension d'assistance. Dans ce cadre, «*la médiation, et notamment la médiation de proximité, se caractérise essentiellement […] comme un moyen fort de rétablissement du lien*

226. Leur création avait été annoncée dès 1996, la *Réflexion préparatoire à la Réforme de l'État* (Document de travail du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, février 1996, p. 10) évoquant l'« *émergence d'un nouveau métier dans la fonction publique : celui de "faciliteur administratif"* ».

227. Décret n° 86-237 du 18 février 1986 relatif aux délégués départementaux du médiateur, *JO* du 25 février 1986, p. 2965. Ce texte prévoit la désignation d'au moins un délégué par département (sans préciser les conditions de cette désignation), la possibilité de saisine du Médiateur de la République, par les parlementaires, au travers des délégués départementaux, ainsi que la délégation (éventuelle) aux délégués de l'examen des réclamations confiées au Médiateur. Les délégués départementaux ont été recrutés dans leur quasi totalité au sein des services préfectoraux, ou parmi les anciens membres de ces mêmes services, ce qui n'abonde pas précisément dans le sens de la nature non administrative de la médiature.

228. *Cf.* notamment Médiateur de la République, *Rapport 2000 au Président de la République et au Parlement*, La documentation française, 2001, p. 73 et s.

229. 27554 sur « environ 48428 » *(sic)*. Médiateur de la République, *Rapport 2000, préc*., p. 75.

230. La décision de créer 10 000 postes en trois ans « d'adultes-relais » a été arrêtée lors du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Elle a été formalisée par la Circulaire (DIV/DPT-IEDE/2000/231) du 26 avril 2000 relative à la mise en œuvre du dispositif des adultes-relais dans le cadre de la politique de la ville, qui précise que leurs missions consistent notamment à « *accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social dans une association ou un équipement de proximité* », ainsi qu'à «*informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers* ». Un décret du 16 juin 2000 (Décret relatif à la gestion des conventions conclues dans le cadre du dispositif des « adultes-relais », *JO* du 20 juin 2000, p. 9242) est venu préciser les modalités financières de leur fonctionnement, l'État prenant en charge 80 % de leur coût, l'association ou l'entité concernée assumant les 20 % restants. Sur ce dispositif, *cf.* ROBERT (Y.), *Conclusions du groupe de travail interministériel sur les emplois dits de médiation sociale*, DIV, 14 juin 2001, 21 p.

social »[231]. Alors que les délégués étaient auparavant issus des services des Préfectures, les nouveaux délégués ont été désignés, soit sur candidature spontanée, la moitié provenant de la fonction publique, soit suite à un appel à candidature. L'ampleur du recrutement a cependant permis un très net rajeunissement de la médiation, une diversification sociale, ainsi que la mise en place d'un cycle de formation à la médiation, qui n'existait pas jusqu'alors[232]. Les délégués sont de la sorte surtout perçus comme des faciliteurs administratifs, et non des représentants d'une autorité administrative. Même si ce n'est pas à l'origine leur fonction première, l'exercice réel de leur tâche par les délégués du Médiateur fait que désormais, c'est l'administration qui vient aux citoyens[233]. La « *médiation civique* »[234] ainsi instaurée consiste donc à faire entrer en contact les citoyens et l'administration, et *par le fait même* à réinstaurer un lien social.

Il n'en reste pas moins que cette prise en considération d'instances déléguées comme remplissant une mission de « *médiateurs sociaux* »[235] conduit au même type d'interrogations que celles soulevées plus haut à propos des recommandations en équité – et que l'on retrouve également, à un titre différent, s'agissant de l'administration électronique. Les médiateurs de proximité disposent des mêmes prérogatives que le Médiateur de la République, notamment celle de proposer aux administrations compétentes un règlement équitable des différends. Compte tenu de la proximité matérielle entre les trois partenaires – administré, médiateur, administration compétente – la distance et le recul existant dans le cas du recours au Médiateur de la République, garante d'un usage modéré[236] des recommandations en équité, ne se rencontre pas dans ce cadre, ce qui permet aux médiateurs de proximité de proposer aux administrations une accommodation de la norme applicable, sans pour autant que les administrations concernées puissent invoquer l'immunité juridictionnelle, très partielle il est vrai, accordée aux décisions prises en équité suite aux recommandations du Médiateur. Ainsi les médiateurs locaux sont-ils susceptibles de pousser les administrations locales à déroger aux dispositions législatives ou réglementaires, sans pour autant endosser la responsabilité morale – et *a fortiori* juridique – de la dérogation ainsi accordée. Plus encore, jusqu'à la loi du 12 avril 2000, cette intervention des délégués du Médiateur ne pouvait se prévaloir de la sorte d'habilitation législative à transgresser des dispositions législatives que constitue l'article 9 de la loi de 1973, puisque le statut des délégués du Médiateur n'était fixé que par un acte réglementaire.

---

231. VERGEZ (G.), (délégué du Médiateur de la République à Paris) in Médiateur de la République, *Rapport 2000, préc*., p. 95.
232. *Cf.* FREUND (V.), « Les médiateurs changent de profil », *Libération*, 11 avril 2001.
233. « *C'est très important pour les habitants car ils disent : "c'est l'Institution qui vient à nous". Le fait que je sois là leur donne la sensation d'être moins à l'écart. Cela n'exclut pas que des habitants d'autres quartiers viennent me voir. C'est arrivé souvent. C'est ça le lien social : des échanges entre les quartiers et le centre-ville, c'est-à-dire entre des quartiers qui ne se ressemblent pas. Cela nécessite d'aimer le public. Il faut savoir écouter les gens, essayer de les comprendre car ils ont souvent l'impression que l'administration est injuste à leur égard ou n'a pas compris leur problème* » (GUEDDOU (K.), déléguée du médiateur dans la Marne, *in* Médiateur de la République, *Rapport 2000, préc*., p. 97).
234. GUILLAUME-HOFFNUNG (M.), *La médiation, op. cit*., p. 22 (à propos des instances de médiation locales dans le cadre de la politique de la ville).
235. ROSSINOT (A.), *Service public*, n° 13, juillet 1993.
236. Qui se chiffre tout de même à une centaine de cas par an.

C. Communication ou accessibilité : le développement des « nouvelles technologies de l'information »

Le développement d'un accès électronique à l'administration vise à améliorer l'accès des administrés aux services publics ; il entraîne aussi une modification profonde du fonctionnement même de l'administration.

1. Le développement de l'accès électronique à l'administration

La dématérialisation des procédures et le développement d'une « *administration sans papiers* » ne sont pas un mouvement récent ; ils se sont considérablement accélérés depuis le début des années 1990. Ce sont tout d'abord certains domaines particuliers qui ont été visés, telles l'inscription télématique aux concours administratifs[237], dès 1991, ou, à partir de 1994, les déclarations des entreprises[238]. Le véritable développement d'une « administration électronique » s'est toutefois effectué dans le cadre de la réforme de l'État[239], avec une nette accélération en 1996, puis surtout en 1998.

La première étape de ce développement a consisté dans la mise à disposition d'informations sur l'activité administrative par le biais de la création de sites internet ministériels[240], dont le contenu est tout d'abord limité à la seule communication et diffusion de l'information administrative[241]. Dans le même temps, une circulaire a prévu que le développement des technologies de l'information et de la communication devait poursuivre les objectifs « *d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public, ainsi que de simplification des relations avec les usagers* »[242]. À partir de la fin de l'année 1996, le développement de l'administration électronique va passer du statut de parent pauvre de la réforme de l'État – son évocation est absente de la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 – à celui de fédérateur, voire de symbole de la réforme, au point que la consultation de la structure du fonds pour la réforme de l'État fait apparaître un déséquilibre patent à son profit[243].

---

237. *Cf.* l'art. 10 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la Fonction publique (*JO* du 27 juillet 1991, p. 9952), complétée par le Décret n° 95-681 du 9 mai 1995 fixant les conditions d'inscription des candidats aux concours d'accès à la fonction publique de l'État par voie télématique (*JO* du 11 mai 1995, p. 7798). Sur ce point, *cf.* SEBAN (A.), « Procédures d'inscription aux concours administratifs », *in* OJTI, *Vers une administration sans papier ?*, La documentation française, 1996, p. 77-86
238. Loi n° 94-126 du 11 février 1994 (art. 4). *Cf.* DE L'HERMITTE (J.), « Les déclarations des entreprises par voie électronique », *in* OJTI, *Vers une administration sans papier ? op. cit.*, p. 183-198.
239. Pour une présentation générale de l'introduction des téléprocédures, *cf.* SCHNÄBELE (P.), BEAUVAIS (F.), « Réforme de l'État et téléprocédures », *AJDA* 2001, p. 608-616. Voir également ALRIQ (G.), *L'introduction des administrations centrales sur internet*, Mémoire DEA Science administrative, Université Paris-II, 1997.
240. *Cf. supra*, p. 389.
241. Circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de communication.
242. Circulaire du 16 septembre 1996 relative aux Schémas directeurs ministériels des systèmes d'information et des télécommunications, *JO* du 21 septembre 1996, p. 14025. *Cf.* également le dossier de la revue du Ministère de la Fonction publique : « Le rôle des technologies de l'information dans la réforme de l'État », *Service public*, n. 41, août 1996, p. 8-25.
243. *Cf.* Commissariat à la Réforme de l'État, *Rapport d'activité 1996*, 1997, 60 p. Ce déséquilibre est désormais bien identifié et dénoncé, dénonciation sans réelle portée pour l'instant. Cf. par ex. SNELLEN (I.),

À la suite du changement de majorité, le gouvernement Jospin va faire de l'administration électronique l'un des principaux axes de la réforme, par le biais d'une rafale de décrets et de circulaires s'inscrivant dans le sillage du *Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information*, rendu public à l'issu du Comité interministériel pour la société de l'information du 16 janvier 1998. Annoncé lors de l'Université de la communication à Hourtin, en août 1997, le «*PAGSI* » vise notamment, dans le cadre du développement plus général de la société de l'information, à «*faciliter l'accès des citoyens à l'administration par internet* »[244]. Dans ce cadre, il est nécessaire que les administrations « *offrent la possibilité d'effectuer des démarches administratives à distance, par le biais de téléprocédures, pour s'affranchir de contraintes d'horaires d'ouverture des services publics ou d'éloignement géographique* »[245]. Ce ne sont pas seulement les procédures que le PAGSI veut rendre accessibles, mais bien l'administration elle-même, notamment par le biais du courrier électronique : « *Les technologies de l'information et de la communication ne permettent pas seulement de mieux diffuser l'information auprès des usagers des services publics. Elles offrent également des possibilités d'interactivité nouvelles, grâce au développement du courrier électronique* »[246]. La traduction concrète de cet objectif est l'obligation faite pour chaque service administratif en relation avec le public d'être doté d'une adresse internet avant 2000.

Les objectifs ainsi déclinés – dématérialisation des procédures administratives, développement des téléprocédures, instauration d'un dialogue avec les administrés – seront progressivement concrétisés par une série de textes.

La dématérialisation des procédures s'est effectuée en deux temps. Il s'est agi tout d'abord de rendre les formulaires accessibles sur les sites internet ministériels, la coordination de cette diffusion étant confiée à la Cosiform (puis la COSA) en 1997, par le biais de l'élaboration d'un schéma directeur interministériel des téléprocédures. Un décret de 1999 viendra encadrer et préciser la portée de ces formulaires téléchargés, en indiquant qu'ils ont la même valeur que les formulaires préimprimés disponibles par la voie habituelle auprès des administrations concernées[247]. La seconde étape, annoncée par le Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, vise à adopter le principe d'une dématérialisation de l'ensemble des procédures administratives, l'objectif à court terme étant de dématérialiser une

---

« La gouvernance électronique : implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires », *RISA* vo. 68, 2002, n° 2, p. 224, pour lequel « *les efforts sont concentrés de manière trop inégale vers la réalisation d'un e-gouvernement* ».

244. *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion. Programme d'action gouvernemental*, La documentation française, 1998, p. 31-36.
245. *Op. cit.,* p. 31.
246. *Ibid*., p. 34.
247. Décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs, *JO* du 4 février 1999, p. 1775 ; Arrêté du 16 juin 2000 portant habilitation de sites internet des services de l'État à diffuser des formulaires administratifs, *JO* du 18 juin 2000, p. 9189. La Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État (*JO* du 12 octobre 1999, p. 15167) précise que l'État « *veille au développement des téléprocédures permettant de simplifier les relations des usagers avec l'administration, notamment en matière de démarches administratives* ». En février 2002, 1123 formulaires étaient disponibles en ligne.

vingtaine de procédures par an[248]. Il ne s'agit donc plus seulement d'éviter de se rendre auprès de l'administration concernée pour retirer un formulaire que l'on doit ensuite déposer auprès du service compétent, ni de remplir « en ligne » un formulaire que l'on imprime à domicile puis retourne par courrier, mais bien de réaliser intégralement en ligne une procédure administrative telle, par exemple, que la déclaration de l'impôt sur le revenu. Dans un premier temps, les téléprocédures concernées sont plus des téléservices que des procédures proprement dites[249], s'agissant par exemple de l'obtention d'un certificat de situation de véhicule ou d'un extrait de casier judiciaire : le développement de téléprocédures suppose en effet que soit préalablement réglée la question de leur sécurité, et pas seulement de leur force probatoire, ce qui sera effectué, du moins théoriquement, par la loi du 13 mars 2000 qui donne une définition juridique de la signature électronique[250]. Ce sont désormais, selon le Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation[251], environ 140 procédures qui sont accessibles par le biais du portail « service-public.fr »[252], qu'il s'agisse de services de l'État[253] ou des autorités déconcentrées[254].

Les développements les plus récents de l'accès à l'administration par la voie électronique suivent deux directions. Il s'agit tout d'abord de renforcer la dématérialisation de la relation administrative, ce que manifeste par exemple la création, encore timide[255], d'une procédure de passation des marchés publics. Cette dématérialisation se traduit à la fois par une procédure spécifique de passation des marchés, sous forme d'enchères électroniques[256] et, conformément aux recommandations du Conseil européen de Lisbonne du 24 mars 2000, par la possibilité d'une passation en ligne des marchés les plus courants[257]. Au delà de cette

248. Circulaire du 25 mai 2001 relative aux simplifications administratives et à la mise en ligne des formulaires administratifs, *JO* du 29 mai 2001, p. 8535.
249. Sur la distinction entre téléprocédures et téléservices, *cf.* DURUPTY (M.), « Les enjeux pratiques et juridiques des téléprocédures », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, 9 p. (spéc. introduction).
250. Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, *JO* du 14 mars 2000, p. 3968.
251. DELEVOYE (J.-P.), Les entretiens vidéo du ministère de la Fonction publique, juin 2002 (www.fonction-publique.gouv.fr).
252. Le recensement, en juillet 2002, effectué par le site service-public.fr donne, pour les services de l'administration centrale, un total de 28 procédures accessibles pour les entreprises, et 25 pour les particuliers.
253. A titre d'exemple, le Ministère de l'économie et des finances a prévu la mise en place des procédures suivantes, assorties d'indicateurs de qualité : télépaiement de l'impôt (Projet SATELIT, effectif en avril 2001) ; mise à disposition de la doctrine fiscale (projet AIDA) ; télédéclaration des revenus (Projet TELEIR, effectif en mars 2002) ; portail fiscal (accès unique aux procédures fiscales, effectif en décembre 2001 pour l'accès aux informations).
254. S'agissant de ces dernières, la mise en œuvre de téléprocédures est soumise à la coordination précisée par la Circulaire n° 4597/SG du 9 avril 1998 relative à la création de sites internet par les services déconcentrés des administrations de l'État et les établissements ou organismes placés sous la tutelle de l'État.
255. *Cf.* LOTH (D.), « Les technologies de l'information et de la communication et le nouveau code des marchés publics… un rendez-vous manqué ? » in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, 6 p.
256. Décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001 pris en application du 3° de l'article 56 du code des marchés publics et relatif aux enchères électroniques, *JO* du 19 septembre 2001, p. 14847. Très peu de collectivités ont eu pour l'instant recours à cette formule. Au mois de juillet 2002, seuls la ville de Rueil-Malmaison, le Conseil général de l'Oise et celui de la Moselle en avaient fait usage (selon le site du PAGSI, www.internet.gouv.fr).
257. Décret n° 2002-692 du 30 avril 2002 pris en application du 1° et du 2° de l'article 56 du code des marchés publics et relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, *JO* du 3 mai 2002, p. 8064.

poursuite de la dématérialisation, le développement de l'administration électronique suit désormais un objectif d'interopérabilité, le but étant que les citoyens n'effectuent plus des *procédures* administratives, mais actualisent un *dossier administratif*[258] ; ce système éviterait que chaque administration réclame pour chaque procédure des pièces justificatives dont elle devrait avoir elle-même connaissance, si les différents fichiers administratifs étaient compatibles entre eux. Une telle interopérabilité soulève toutefois un certain nombre d'interrogations, même si aucun obstacle juridique sérieux ne semble pouvoir y faire échec[259], notamment quant au respect de la vie privée des citoyens[260].

2. Les implications de l'administration électronique

Le développement de l'accès électronique à l'administration soulève un certain nombre d'interrogations qui ne sont pas uniquement juridiques : en effet, « *les téléprocédures ont été introduites sans réelle concertation avec les usagers ; elles sont souvent, et le seront sans doute de plus en plus, imposées par l'administration* »[261]. Le discours relatif aux nouvelles technologies, mais aussi ses implications juridiques, est plus du ressort de *l'évidence* – du progrès dont les administrés sont réputés bénéficier sans discussion possible – que de la démonstration rationnelle de son bien fondé, jamais mis en cause ; tout juste est-il désormais précisé que le développement de l'administration électronique ne doit pas créer une « *fracture numérique* », et qu'il ne peut se faire au détriment des prestations matérielles équivalentes[262]. La présentation du développement de l'administration électronique comme accroissement des droits des citoyens à l'accès à l'administration doit être relativisée d'autant.

Pourtant, l'influence de l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la structure même de l'administration est indéniable, dans un sens qui contribue à renforcer la citoyenneté administrative.

Le développement des téléprocédures n'est possible que parce qu'il repose, à l'instar d'autres mesures de simplification, sur un principe de confiance[263] : il s'agit de « *ne plus traiter les usagers comme des fraudeurs potentiels* », mais comme des partenaires responsables, comme des « *citoyens adultes* » dans leur relation avec l'administration. Certes, il s'agit avant tout d'une sorte de *pari* de la part de l'administration[264], qui permet aussi de

---

258. Cette évolution fait suite au Rapport Carcenac (CARCENAC (T.), *Pour une administration électronique citoyenne. Contribution au débat*, La documentation française, 2001, 90 p.).
259. MAISL (H.), « De l'administration cloisonnée à l'administration en réseau : fin de la vie privée et/ou satisfaction de l'usager », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 22 janvier 2002, 7 p.
260. La création d'un « portail fiscal » (arrêté du 28 janvier 2002 portant création d'un traitement informatisé d'informations nominatives relatif à l'ouverture d'un site internet dénommé « portail fiscal », *JO* du 9 février 2002, p. 2642) visant à permettre aux citoyens d'accéder de façon centralisée à leur dossier fiscal en constitue une première réalisation, dans un domaine traditionnellement sensible.
261. CHEVALLIER (J.), « La mise en œuvre de l'administration électronique. Rapport général », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 22 janvier 2002, p. 3.
262. *Cf.* les nombreuses interventions rapportées en ce sens par DURUPTY (M.), « Les enjeux pratiques et juridiques des téléprocédures », *loc. cit*.
263. LEMAÎTRE (M.-F.), « Téléprocédures administratives : le pari de la confiance », *AJDA* 2001, p. 628-633.
264. En ce sens, *cf.* BELOULOU (V.), « Les téléprocédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'État », *AJDA* 2001, p. 624-627.

faire l'économie de bon nombre de procédures qui ne sont pas lourdes pour les seuls citoyens ; mais fondée de la sorte sur la confiance réciproque – l'administré qui utilise les téléprocédures doit aussi faire confiance au système de communication mis en place par l'administration, et notamment à sa sécurité – la nature de la relation administrative est nécessairement modifiée.

Au-delà de cette transformation de la relation administrative, c'est la structure même de l'administration qui est atteinte[265]. Le développement de l'administration électronique permet en effet la mise en contact direct des administrés et des fonctionnaires, en particulier par le recours au courrier électronique. Du fait de la rapidité qui caractérise les échanges de correspondance électronique[266], les agents en contact (électronique) avec le public peuvent, et même doivent pour se conformer aux délais impartis, traiter directement les demandes qui leur sont présentées par les administrés, sans en référer obligatoirement à leur hiérarchie. L'instauration de relations horizontales entre agents et administrés se fait dans ce cadre au détriment des relations hiérarchiques : « *c'est tout le mode de fonctionnement de l'administration qui devrait s'en trouver renouvelé, avec par exemple une redéfinition du rôle de la hiérarchie* »[267], appelée à mener une action de coordination de traitements individualisés plutôt que d'exercice d'autorité.

L'accomplissement de formalités administratives par les administrés indépendamment de tout contact physique avec l'administration contribue également à diluer la frontière qui les séparait des agents. En « *transformant le logement des usagers en bureau administratif* »[268], c'est-à-dire en leur déléguant intégralement une tâche qu'ils partageaient auparavant avec les agents, l'administration électronique transforme en quelque sorte les administrés en *acteurs* voire en agents du service public.

Les derniers développements de l'administration électronique, en particulier le projet d'accès personnalisé au dossier administratif pour chaque citoyen, confirment et amplifient ces transformations. Annoncée pour 2005, la création d'un accès individuel sécurisé au dossier administratif par le site « mon.service-public.fr » a pour objectif de « *faire progressivement en sorte que chaque usager bénéficie des technologies de l'information et de la communication dans ses transactions avec les services publics et puisse notamment accéder rapidement à toutes les informations administratives, effectuer en ligne et de manière sûre toutes ses démarches avec les services publics, retrouver l'historique de ses démarches passées et stocker en ligne, à son gré et en toute sécurité, les données administratives qui le*

265. *Cf.* DIRE, *L'impact des technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail et des services dans l'administration*, février 2001, 78 p. Le ton général de ce texte qui, bien que réalisé par un consultant, porte la marque de la DIRE, est particulièrement peu « diplomate » à l'égard des fonctionnaires (v. notamment p. 62 et s., sur les NTIC comme moyen de diminuer le nombre des fonctionnaires, de changer enfin leur culture bureaucratique, etc.).
266. Rapidité toutefois relative, la Circulaire du 7 octobre 1999 fixant à une semaine le délai maximum de réponse à un courrier électronique. (Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État, *préc.*).
267. CHARPIN (J.-M.), cité par CHATILLON (G.), « Responsabilité et administration électronique : une notion revisitée », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, p. 7.
268. CHATILLON (G.), « Administration électronique et services publics », *AJDA* 2001, p. 618.

concernent »[269]. On dépasse par là très largement la seule prestation de services publics en ligne, pour modifier radicalement la conception des relations entre l'administration et les « administrés », qu'il n'est plus possible de désigner comme tels : à pousser la symbolique à son terme, ce sont *les* administrations qui se trouvent en quelque sorte « administrées » par les citoyens, c'est-à-dire assujetties à leurs demandes. En créant « mon.service-public.fr », « *l'administration électronique s'assigne l'objectif de présenter un guichet polyvalent unique à chaque usager, masquant la complexité des traitements aboutissant à la délivrance des droits. Les Anglo-Saxons parlent d'administration* uni-face*, uni-visage* »[270]. Du point de vue de l'administré, la création d'un accès centralisé à *toutes* les démarches administratives donne l'apparence de *l'unité* et de la simplicité de l'appareil administratif : la charge de la complexité repose alors intégralement sur l'administration. On touche ici aux conséquences ultimes du droit à l'accessibilité à l'administration : en reconnaissant un tel droit au citoyen, ce ne sont plus seulement les *modalités d'accès* à l'administration qui se trouvent transformées, mais bien l'organisation administrative elle-même, qui doit se présenter comme *une* pour rendre effectifs les droits des citoyens[271]. En retour, les notions mêmes d'usager, de client ou d'administré se trouvent également dépassées, puisque, en tant qu'il accède à l'administration électronique, le citoyen, titulaire de ce droit d'accès unifié, est considéré de façon unitaire[272], comme titulaire d'un dossier administratif dont seules les implications – usage, clientèle, assujettissement, etc. – demeurent susceptibles d'être différenciées.

§ 2. Renforcer la présence de l'administration

Le développement d'un véritable droit d'accès à l'administration se constitue progressivement en principe d'action qui se manifeste tant par le maintien voire l'implantation nouvelle de services publics dans des lieux où leur rentabilité n'est pas assurée que par le développement de services communs à différentes administrations. Les services publics doivent donc être *matériellement accessibles* aux administrés, mais ils doivent aussi être *proches* de besoins que ces mêmes administrés sont réputés avoir formulés.

---

269. SAPIN (M.), Lettre de mission à Pierre Truche, 13 décembre 2001, in TRUCHE (P.), FAUGÈRE (J.-P.), FLICHY (P.), *Administration électronique et protection des données personnelles : livre blanc*, Ministère de la Fonction publique, février 2002, p. 3.
270. *Administration électronique et protection des données personnelles, op. cit.,* p. 47.
271. « *Au terme de ce processus, c'est un ré-agencement des services de l'État qui se profile autour de trois pôles, trois figures de l'administration : – l'État régalien : fondé sur le principe de souveraineté, il a l'autorité pour prescrire, imposer, taxer, prélever, interdire et sanctionner ; – la production des services publics : les administrations assureraient la production des prestations administratives – politiques publiques, gestion des droits, gestion des procédures – en se dégageant de leur distribution. Pour produire plus efficacement ces prestations, elles se réorganiseraient autour des systèmes d'information métiers ; – une ou plusieurs entités publiques spécialisées dans la distribution, en ligne ou par tout autre moyen, des services publics : orientée(s) vers l'usager, elles assurent l'interface entre l'usager et les administrations productrices* » (*Administration électronique et protection des données personnelles, op. cit.,* p. 47-48).
272. Ce qui continue à poser le problème du respect de son intégrité : les questions relatives au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles ne sont pas encore résolues, notamment en ce qui concerne le croisement des fichiers administratifs, seul à même de permettre un tel accès unifié, l'accès unique oscillant ainsi entre « *contrôle social et amélioration du service rendu au public* » (*Administration électronique et protection des données personnelles, op. cit.,* p. 57).

A. Accessibilité de l'administration et implantation territoriale des services publics

L'affirmation de la nécessaire accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire s'est d'abord développée autour des politiques spécifiques liées aux zones considérées comme défavorisées ; puis elle a été systématisée par la construction d'un dispositif général de maintien ou de développement des implantations locales des services publics. Ces politiques ont toutes eu vocation à affirmer le rôle structurant des services publics, tant pour les collectivités concernées qu'en tant qu'instrument d'accès aux conditions d'exercice de la citoyenneté.

1. L'affirmation de la nécessité des services publics dans les zones rurales et de montagne

Si le principe d'égalité suppose que la définition du service public soit la même pour l'ensemble du territoire, les spécificités de certaines parties du territoire, dites défavorisées, entraînent *de facto* quelques adaptations. Ainsi, une activité reconnue comme purement privée sur le reste du territoire pourra se voir qualifier d'intérêt général[273], et donc de service public, en fonction du territoire sur lequel elle s'exerce[274]. Compte tenu de la détermination territoriale de l'intérêt général, et par suite de la plus grande densité des activités susceptibles d'être considérées comme de service public, la présence de ces services revêt une importance toute particulière, dont la prise en considération a d'abord été effectuée en ce qui concerne les zones montagneuses[275], surtout d'ailleurs parce que leur population « *reste largement attachée au service public* », parce que « *sa présence et son maintien conditionnent toute vie organisée* »[276]. Cet attachement, et la fonction de *lien social* qu'exerce le service public dans ces zones, rendent difficile l'application à leur égard des politiques de modernisation administrative tournées vers l'amélioration de la gestion et la rationalisation de l'action administrative, le service public en montagne étant en quelque sorte « *irrationnel par nature* »[277].

La prise en compte de cette spécificité a amené l'État, dans le cadre plus général de la politique de la montagne[278], à instaurer un dispositif spécifique visant à empêcher la suppression des implantations locales des services publics. Ainsi, l'article 2 de la loi du 5

273. C'est notamment l'exemple, bien connu, des cafés-restaurants reconnus comme services publics (CE, 25 juillet 1986, *Cne de Mercoeur*, *DA* 1986, n° 489).
274. La DATAR considère par exemple que la distribution d'essence en montagne est un service public (SERVOIN (F.), *La commune de montagne*, Paris 1993, Economica, p. 150).
275. Sur la définition des zones de montagne, *cf.* CGP/CNE, *La politique de la montagne. Rapport d'évaluation*, La documentation française, 2 vol., 815 p.
276. SERVOIN (F.), *La commune de montagne*, *op. cit*., p. 153, qui renvoie au rapport de fédération nationale des maires ruraux et de la Fédération française d'économie montagnarde, *L'adaptation des services publics en zones rurales et de montagne*, mars 1992.
277. SERVOIN (F.), *op. cit*., p. 157.
278. Pour une présentation des premiers développements de la politique de la montagne, *cf*. RAVANEL (J.), RAVANEL (J.), *L'État et la commune de Montagne*, Paris 1986, Sirey.

janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation[279], qui modifie l'article 15 de la « Loi Montagne » de 1985[280], prévoit la création d'une *Commission départementale d'amélioration de l'organisation des services publics*[281], qui doit notamment être systématiquement saisie « *avant toute décision de rationalisation des services publics […] et, notamment, avant une décision prévoyant la fermeture d'une implantation ou la réduction des prestations assurées à la population* »[282]. La composition de ces commissions, fixée par un décret du 9 mars 1988[283], comprend, outre les représentants de l'État et des collectivités locales concernées, « *trois représentants des professions du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture, désignés respectivement par les chambres départementales du commerce et de l'industrie, des métiers et de l'agriculture* » et « *deux personnalités qualifiées désignées par le préfet, notamment parmi les responsables d'associations œuvrant en faveur du développement local* »[284]. Poursuivant le même objectif, l'article 7 de la loi Montagne, dans sa rédaction initiale, prévoit la création d'un comité de massif qui « *a pour objet de faciliter, par ses avis et propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics* »[285].

L'intérêt de ces dispositifs, tout spécialement de la Commission départementale d'amélioration de l'organisation des services publics, est de permettre une approche globale des services publics, quelle que soit l'autorité (décentralisée, déconcentrée, ou privée) responsable. Par ailleurs, la commission est compétente tant sur l'implantation des services (c'est la raison principale de sa création) que sur la qualité des prestations fournies. Il s'agit donc bien d'affirmer un véritable droit des populations dans les zones de montagne à accéder à un service public de qualité.

Les commissions départementales d'amélioration de l'organisation des services publics auront toutefois un impact mitigé : leur mise en place sera très inégale et leur fonctionnement

279. Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation*, *JO* du 6 janvier 1988, p. 208.
280. Loi n 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne*, *JO* du 10 janvier 1985, p. 320. Art. 15 : « *Dans chacun des départements comprenant une zone de montagne, la conférence prévue au deuxième alinéa de l'article 29 de la loi n 82-213 du 2 mars 1982 précitée complété par le I de l'article 18 de la loi n 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État propose au président du conseil général et au représentant de l'État dans le département les dispositions de nature à améliorer l'organisation des services publics en montagne, notamment en facilitant et en développant leur polyvalence* ».
281. « *Dans chacun des départements comprenant une zone de montagne, une commission propose au président du Conseil général et au représentant de l'État dans le département les dispositions de nature à améliorer l'organisation des services publics en montagne, notamment en facilitant et en développant leur polyvalence. La composition de cette commission est fixée par décret* ».
282. Circulaire du 10 mars 1988 *relative aux services publics en milieu rural et dans les zones de montagne*, *JO* du 13 mars 1988, p. 3373. Ce texte rappelle que « *si le redéploiement de certains services publics est effectivement une nécessité de politique budgétaire, celui-ci doit se faire en plein accord avec la politique d'aménagement du territoire […] qui vise notamment à assurer un développement harmonieux du monde rural* ».
283. Décret n° 88-222 du 9 mars 1988 relatif à la composition de la commission départementale d'amélioration de l'organisation des services publics dans les zones de montagne instituée par l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement de la montagne modifiée par la loi d'amélioration de la décentralisation n° 88-13 du 5 janvier 1988, *JO* du 10 mars 1988, p. 3190.
284. Art. 1er du décret précité.
285. Art. 7, al. 4 de la loi n° 85-30 *préc*.

aléatoire, notamment en raison des modalités de leur direction[286] ; la jurisprudence veillera toutefois au respect de leur consultation[287]. Le dispositif sera finalement modifié par la loi relative à l'aménagement et au développement du territoire de 1995.

À partir de 1991, les instruments du maintien des services publics en zones de montagne sont progressivement réunifiés avec ceux qui s'appliquaient au milieu rural. Cette coordination existait *de facto* auparavant : lorsque, en 1979, des Comités départementaux des services publics[288] sont instaurés pour les départements ruraux, leur création n'est effective que dans les départements de montagne. Ces Comités, qui ne comprenaient que des représentants de l'État et des élus locaux, devaient être consultés avant toute suppression éventuelle d'un service public en milieu rural. À partir de 1991, la nécessité du maintien des services publics dans les zones rurales et montagneuses est plus clairement affirmée : le comité interministériel à l'aménagement du territoire du 28 novembre 1991 décide la mise en œuvre de schémas départementaux des services publics dans les départements ruraux les plus fragiles ainsi que dans certaines zones de montagne ; leur élaboration est effectuée par les services de la préfecture, après avis d'une commission départementale d'amélioration et de modernisation des services publics. Une circulaire signée par Edith Cresson le 27 janvier 1992[289] traduit juridiquement ces intentions : tous les départements éligibles à la dotation minimale de fonctionnement doivent élaborer avant le 30 juin 1992 un schéma d'organisation et d'amélioration des services publics.

Si ce dispositif a été critiqué pour son manque d'efficacité[290], il sera pourtant étendu à l'ensemble du territoire par la charte de la concertation de juillet 1992, du moins s'agissant des schémas d'organisation des services publics[291]. Une politique de maintien des services publics sur l'ensemble du territoire, consécutive à l'affirmation de leur rôle essentiel dans le maillage du territoire et du droit des citoyens à un accès proche à ces services, se développe donc progressivement.

---

286. Le décret de 1988 prévoit une présidence alternée entre le Président du Conseil général et le Préfet.
287. Le juge administratif estime qu'il s'agit d'une formalité substantielle. *Cf.* notamment TA de Marseille, 21 mai 1991, *Commune d'Annot*, *Pour la Montagne*, n. 26, p. 31, note C. Devès : « *Il résulte des textes […] que le ministre de l'Education nationale avait l'obligation de demander la convocation de la commission départementale préalablement à l'intervention de toute décision de suppression de poste* ». Il faut cependant noter que l'obligation ne s'impose que pour les services de l'État, le Conseil d'État estimant que les dispositions du décret de 1988 «*n'ont ni pour objet ni pour effet de subordonner à la consultation préalable de cette commission l'intervention d'une décision de la SNCF relative à la suppression d'un service national en zone de montagne* » (CE, 16 janvier 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, *R*. p. 13, *Pour la montagne*, n. 26, p. 31, note C. Devès).
288. Décret n° 79-889 du 16 octobre 1979 *relatif à l'organisation administrative en milieu rural et à la création des services postaux polyvalents*, *JO* du 17 octobre 1979, p. 2587.
289. Circulaire n° 3738/SG du 27 janvier 1992, non publiée.
290. Et pour son « *absence de référence à une quelconque politique d'aménagement du territoire qui aurait pour objectif de maintenir la population sur l'ensemble du territoire national. La notion de maintien des services est absente de la circulaire qui insiste au contraire sur la nouvelle mobilité des populations rurales. On est donc encore loin des objectifs visés par la loi montagne, malgré l'intérêt important que, sur le plan conjoncturel, ces dispositions apportent* » (SERVOIN (F.), *op. cit*., p. 161).
291. Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, art. 16, IX.

2. Le moratoire

La circulaire Cresson du 27 janvier 1992 n'avait pas fait que préciser les modalités d'adoption d'un schéma d'organisation et d'amélioration des services publics : elle avait aussi prévu, dans l'attente de l'adoption de ces schémas, le gel de toute suppression ou réorganisation des services de l'État. Après l'alternance du printemps 1993, Edouard Balladur ira plus loin en arrêtant, par une circulaire du 10 mai 1993, un moratoire sur les suppressions de services publics, jusqu'au 31 octobre 1993[292]. Ce texte, malgré sa valeur juridique contestable, dépasse de beaucoup les précédents : il s'applique à l'ensemble du milieu rural[293] et vise les services de l'État et des établissements publics dont il a la tutelle. À l'inverse de démarches antérieures qui visaient les services de proximité en général, mais sur des territoires plus restreints, l'approche développée par la circulaire du 10 mai 1993 ne s'applique qu'aux seuls services publics, montrant leur spécificité dans le maintien de la cohésion territoriale.

L'instauration de ce moratoire inaugure donc une nouvelle phase de la prise en compte de l'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire, désormais articulée à la fois à l'aménagement du territoire et à l'égalité des citoyens. « *Le maintien des services publics en milieu rural est un élément déterminant de l'organisation des territoires ruraux et de leur connexion avec le reste du monde* »[294] ; il est aussi la matérialisation d'un droit des citoyens à l'accès au services publics. Sans remettre totalement en cause l'absence de droit au maintien des services publics[295], une telle évolution constitue cependant l'ébauche d'un droit à l'accessibilité aux services publics. Accessibilité ne signifie pas forcément proximité : déjà, la circulaire Cresson prévoyait une évaluation de la qualité des services et des temps d'accès, esquissant une possible réorganisation matérielle des services autour de la prestation aux usagers. De la sorte, un prestataire commun de proximité pourrait rendre accessibles des services publics dont l'implantation territoriale ne serait pas forcément proche des citoyens.

---

292. Circulaire n° 3866/SG du 10 mai 1993, non publiée.
293. C'est-à-dire aux communes rurales, au sens de l'art. R. 2335-1 *CGCT :* communes de moins de 1000 habitants dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 1000 habitants. La notion de commune rurale doit être distinguée de celle de *zones de revitalisation rurale* telle que définie à l'article 1465 A du Code général des impôts (dans sa rédaction issue de l'art. 52 de la loi n° 95-115 préc.). Il s'agit des zones qui «*comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente-trois habitants au kilomètre carré, soit dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente et un habitants au kilomètre carré, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants : - le déclin de la population totale ; - le déclin de la population active ; - un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale. Elles comprennent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à cinq habitants au kilomètre carré* ». Elle ne doit pas non plus être confondue avec la définition économique du milieu rural, qui se dégage par opposition à la définition du milieu urbain arrêtée par l'INSEE, à savoir « *tout agglomérat de population regroupant au moins 2000 habitants répartis sur une ou plusieurs communes, pourvu que la population vivant dans la zone agglomérée représente plus de la moitié de la population communale* » (*Cf.* Programme de développement rural, *Transports publics et avenir des zones rurales*, La documentation française, 1998, p. 15).
294. PAREYDT (E.), « Communes rurales : quel avenir pour les services publics et au public ? », *Maires de France*, octobre 1997, n° 68, p. 14.
295. CE, Sect., 27 janvier 1961, *Vannier, R.*, p. 60, concl. Kahn.

3. L'émergence d'un droit à la proximité du service public

Après deux prolongations successives du moratoire, en juin 1994[296] et mars 1995[297], la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 fixe les nouvelles modalités du maintien des services publics en milieu rural, en systématisant et précisant les fondements théoriques d'un tel maintien.

L'exposé des motifs du projet de loi indique ainsi que « *l'égalité d'accès aux services publics* » constitue « *une condition minimum de développement des territoires* »[298]. Le ministre précisera, lors de la discussion, que ces dispositions sont le prolongement d'une décision de « *placer le citoyen au cœur du développement du territoire* »[299]. De façon concrète, un certain nombre des dispositions de la loi visent à consacrer un droit à l'accessibilité des services publics[300].

Le dispositif du moratoire est pérennisé : l'article 29 de la loi indique qu'aucune suppression « *d'un service aux usagers* » n'est possible sans une étude d'impact, sorte de « *bilan coût avantages* »[301] établi après consultation des élus locaux concernés. On notera que ce qui est visé ici est la suppression *d'un* service aux usagers, non *du* service public, ce qui, comme le souligne le rapporteur à l'Assemblée nationale, est beaucoup plus protecteur : la seule suppression de l'un des services fournis par un gestionnaire (un train par exemple) suffit à entraîner l'application du dispositif, sans attendre la suppression du service public (la fermeture d'une ligne ferroviaire)[302]. Compte tenu de cette interprétation large, il est d'autant plus remarquable que le Conseil constitutionnel ait estimé que l'article 29 visait à « *définir les garanties nouvelles de mise en œuvre du principe de continuité du service public* »[303]. La décision effective de la fermeture éventuelle du service n'est possible qu'avec l'accord du préfet, qui ne se prononce qu'après avoir saisi la Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Le deuxième apport de la « loi Pasqua » est que l'approche des services publics qu'elle adopte dépasse très nettement leur seul maintien. En modifiant les Commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics prévues par la loi

296. Comité interministériel au développement et à l'aménagement du territoire du 30 juin 1994, Bar le Duc.
297. Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire, mars 1995, Auch.
298. Projet de loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 1382, p. 4.
299. PASQUA (C.), intervention devant l'Assemblée nationale, 7 juillet 1994, *JO déb. parl., Ass. nat*., 8 juillet 1994, p. 4219.
300. Sur l'apport de la loi de 1995, *cf.* notamment HÉLIN (J.-C.), « Les services publics en milieu rural. Quels changements ? », *Revue de droit rural*, n° 234, juin-juillet 1995, p. 298-305 ; LACHAUME (J.-F.), « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *RFDA* 1995, p. 893-904.
301. OLLIER (P.), Rapport sur le projet de loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, *JO doc. parl., Ass. nat*. n° 1448, 30 juin 1994, t. 2.
302. « *Votre rapporteur s'est interrogé sur la notion de "suppression d'un service aux usagers". Les informations qui lui ont été communiquées ont permis de cerner que celle-ci devait être interprétée de manière étroite et donc favorable aux usagers. Ainsi, dans le domaine des transports ferroviaires, la suppression d'un train correspond à la suppression d'un service. La suppression d'une ligne correspondrait, elle, à la notion de suppression du service* » (OLLIER (P.), Rapport *préc*., t. 2, p. 96-97).
303. CC, 26 janvier 1995, n° 94-358 DC, *R*., p. 183, *LPA* 20 octobre 1995, p. 8, note MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.). Il est toutefois assez probable, même s'il est muet sur ce point, qu'il n'ait pas eu la même interprétation que les parlementaires quant à la lecture des mots « *d'un service aux usagers* ».

Montagne, l'article 28 de la loi leur confie pour mission de proposer «*au représentant de l'État dans le département et au président du conseil général les dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'État ou du département* », ainsi que de participer à la préparation du « *schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics* ». S'agissant de ce schéma, le décret du 11 octobre 1995 précise qu'il « *définit, pour une période pluriannuelle, les objectifs à atteindre afin de satisfaire les besoins des habitants et contribuer au développement local, ainsi que les actions pour y parvenir* »[304]. Il s'agit donc, d'une façon globale, de redéfinir les missions des services public et leur implantation territoriale en fonction des besoins des usagers et des exigences de l'aménagement du territoire, la logique gestionnaire qui justifiait les suppressions de services étant ainsi reléguée au troisième plan.

L'application timide des dispositions de la loi de 1995, notamment le très faible taux d'adoption des schémas d'organisation des services publics, amèneront le gouvernement, à partir de 1997, à une révision de ces objectifs. L'objectif ne change pas, mais, conformément à la méthode de gouvernement fixée par Lionel Jospin, il faut rechercher les instruments permettant leur réalisation. À l'occasion du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire du 15 décembre 1998, on constate ainsi que « *les mesures symboliques comme le moratoire de 1993 ne peuvent résoudre un problème qui nécessite des solutions plus proches et plus adaptées aux besoins des citoyens* »[305]. La remise en cause du moratoire n'est donc pas un retour à une approche gestionnaire mais au contraire une réaffirmation forte de l'accessibilité du service public, tournée vers la satisfaction des attentes concrètes des citoyens : le Premier ministre précise dans ce sens que «*c'est donc par la concertation, la contractualisation et la compensation que le gouvernement entend sortir du moratoire sur la fermeture des services publics : il s'agit bien de répondre aux attentes des citoyens au plus près des territoires* »[306].

L'article 30 de la loi Voynet (loi d'aménagement et de développement durable du territoire)[307] a conservé dans ses grandes lignes le dispositif de la loi Pasqua, notamment l'étude d'impact avant toute suppression ou réorganisation de service public ; la loi la limite toutefois aux « *les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placées sous la tutelle de l'État ou celles dont il est actionnaire et chargés d'un service public, et disposant d'un réseau en contact avec le public* » : sont donc exclus non seulement les services publics des collectivités territoriales, ce qui était déjà le cas en 1995, mais aussi les services de l'État. La portée de l'étude d'impact se trouve en outre fortement diminuée par le fait qu'elle n'intervient plus que de façon subsidiaire : il ne sera fait recours à cette procédure que dans le cas où la suppression envisagée ne serait pas conforme à un «*plan au moins*

304. Décret n° 95-1101 du 11 octobre 1995, *JO* du 14 octobre 1995, p. 14984, art. 5.
305. CIADT du 15 décembre 1998.
306. CIADT du 15 décembre 1998.
307. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515.

triennal global et intercommunal d'organisation » des services publics dans chaque département, plan qui, s'il est approuvé par le préfet après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, est élaboré par les opérateurs de services publics eux-mêmes.

Des décrets du 20 octobre 1999[308], complétés par deux circulaires du 7 juillet 2000[309], viendront toutefois pallier ce qui aurait pu apparaître comme un net recul du droit à l'accessibilité. Le dispositif qu'ils instaurent s'applique aux services de l'État et à l'ensemble des autres services publics non visés par la loi du 25 juin 1999, à l'exception toutefois des services des collectivités territoriales. Sur le fond, ils obligent les administrations et les gestionnaires des services relevant de leur champ d'application « *à procéder à une concertation locale avant toute décision entraînant une réorganisation d'ensemble de leur présence dans le département ou la région, ou avant toute fermeture d'implantation, dès lors que ces décisions conduiraient à modifier les conditions d'exécution du service rendu aux usagers* ». Si un tel dispositif est proche du moratoire, il est dans la réalité beaucoup plus souple, tout en renforçant le principe d'accessibilité aux services publics : d'un côté en effet, seule la fermeture d'une implantation territoriale de service public est susceptible d'entraîner l'application du dispositif, ce qui peut autoriser, par exemple, la fermeture d'une classe dans une école ou d'une maternité dans un hôpital sans qu'aucune concertation n'ait lieu ; de l'autre, le critère de la « *réorganisation d'ensemble* » est la modification des conditions de service aux usagers. Autrement dit, la réorganisation des services publics n'est possible que si elle permet d'améliorer le service rendu aux usagers, et notamment si elle ne modifie pas d'une façon qui leur soit défavorable l'accès dont ils bénéficient. Si ces dispositions semblent difficiles à concilier, il semble pourtant bien que l'objectif du maintien du service aux usagers soit suffisant pour faire échec aux fermetures de services publics, mais non à leur réorganisation, dont on peut même affirmer qu'il la *permet*.

B. Proximité de l'administration et décloisonnement des structures administratives

Le renforcement de l'accessibilité administrative se traduit également par l'affirmation de sa nécessaire proximité avec les administrés, ce qui implique une modification des comportements et de l'organisation administratifs. Issue tout à la fois des interrogations sur le maintien des services publics en milieu rural et plus encore de la politique de la ville, cette

308. Décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements, *JO* du 23 octobre 1999, p. 15873 ; Décret n° 99-896 du 20 octobre 1999 modifiant le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public, *JO* du 23 octobre 1999, p. 15874.
309. Circulaires du 7 juillet 2000 relative à la coordination de l'évolution de l'implantation territoriale des services publics : mise en œuvre de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire modifiant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et des dispositions des décrets du 20 octobre 1999 modifiant les décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982 relatifs, respectivement, aux pouvoirs du préfet et aux pouvoirs des préfets de région, *JO* du 12 juillet 2000 (deux circulaires, l'une adressée aux préfets, l'autre aux ministres).

obligation de proximité a trouvé une consécration juridique dans les maisons de services publics dont le régime est fixé par la loi du 12 avril 2000.

1. À l'origine de la polyvalence de proximité

L'absence de collaboration entre les services publics a constitué l'une des critiques formulées contre la « maladministration » ; cette demande de coopération inter-services s'est traduite juridiquement, depuis une trentaine d'années, par des expériences multiples de services publics de proximité « polyvalents ». Les services postaux apparaissent comme pionniers en la matière ; ils ont été suivis par des dispositifs divers en milieu rural et en zones urbaines difficiles.

a. Polyvalence postale et milieu rural

Pour pallier les effets de la suppression de services publics liés à l'exode rural, un certain nombre d'expériences de polyvalence administrative ont été menées, à partir de 1974 : pour des raisons de commodité liées à sa présence sur l'ensemble du territoire, l'administration des postes et des télécommunications a été choisie comme pivot[310]. Suite à la multiplication de ces expériences, le comité interministériel à l'aménagement du territoire du 18 novembre 1977 prévoyait d'en tirer, avant la fin de l'année 1978, un bilan, afin d'étudier si une éventuelle généralisation était utile. Le comité interministériel à l'aménagement du territoire du 22 février 1979 a arrêté le principe de cette généralisation, rendue effective par un décret du 16 octobre 1979[311], complété par une circulaire du 22 décembre 1979 qui précise les finalités du dispositif : « *il est possible, grâce à la polyvalence des hommes et des équipements, de concilier dans les zones de faible densité de population la nécessité d'une gestion plus rationnelle des services de l'État et celle d'un rapprochement entre les usagers et leurs administrations. La preuve a ainsi été faite qu'il n'y a pas de contradiction entre l'objectif de rigueur et d'économie d'une part, et l'objectif d'amélioration de la qualité des services en milieu rural, d'autre part* »[312].

L'objectif de la polyvalence est donc, dans cette première version que constituent les agences postales, de *réduire* l'implantation des services publics sans diminuer pour autant les services rendus aux usagers, voire en les accroissant[313]. Les modalités de fonctionnement de cette polyvalence confirment ce sentiment : les bureaux de poste peuvent se voir confier par le

310. Sur la politique de polyvalence postale, *cf.* PANNETIER (M.), *Services publics en milieu rural. La polyvalence administrative postale : une occasion manquée ?* Thèse Géographie et aménagement, Paris IV, 1990, 683 p. Voir également DELFAU (G.), *La poste, un service public en danger : constat et propositions*, L'Harmattan, 1999, 171 p. (ouvrage issu d'un rapport remis à la DATAR en 1998, sur la polyvalence postale).
311. Décret n° 79-889 du 16 octobre 1979 *relatif à l'organisation administrative en milieu rural et à la création des services postaux polyvalents*, *JO* du 17 octobre 1979, p. 2587.
312. Circulaire du 22 décembre 1979 relative aux modalités d'application du décret n° 79-889 du 16 octobre 1979 relatif à l'organisation administrative en milieu rural et à la création des services postaux polyvalents, *JO* du 5 janvier 1980, p. 119 NC.
313. *Cf.* BÉHAR (D.), ESTÈBE (P.), « Les représentations territoriales du système postal par ses agents et ses clients. Une étude exploratoire », *Flux*, n° 42, octobre-décembre 2000, 16 p.

préfet un certain nombre d'opérations pour le compte d'autres organisations ou organismes[314], consistant dans la diffusion des offres d'emploi, la délivrance d'imprimés et l'envoi de dossiers relatifs aux cartes d'identité et passeports, aux cartes grises, le dépôt et diffusion de livres à partir de bibliothèques centrales de prêt, la vente de billets de transports publics, etc[315]. Cette polyvalence doit matériellement être déterminée par des conventions entre l'administration des postes et les administrations délégataires, ayant notamment pour objet d'évaluer le coût des prestations fournies par la poste, qui doit être intégralement supporté par les administrations délégataires.

L'éclatement de l'administration des postes et télécommunications en deux entités, en 1987, et plus encore la constitution, par la loi de 1990, de l'opérateur public La Poste[316], viendront diminuer d'intérêt de la formule, qui sera toutefois relancée par le développement d'une polyvalence administrative plus générale en milieu rural ; les inquiétudes soulevées par la transformation du statut de l'opérateur postal entraîneront en effet la multiplication de rapports sur ce thème[317]. Si la polyvalence postale est donc une réalité, les questions juridiques qu'elle soulevait dès l'origine demeurent latentes, du moins jusqu'à une période récente. La question de la légalité des conventions entre l'administration des postes (puis l'établissement public) et les organismes prestataires de services publics a toujours été soulevée[318], notamment en ce qu'elles constituent un transfert de responsabilité. Dans le cas où du personnel communal est mis à disposition des bureaux de poste afin de les aider à accomplir leurs missions de polyvalence[319], les conventions avec la Poste précisent que « *la commune agit sous sa seule responsabilité dans ses rapports avec son personnel, ses clients et, d'une façon générale avec les tiers à la présente convention. Elle garantit la Poste contre toute action qui serait intentée contre elle à la suite de l'exécution (par la commune) de la présente convention* »[320]. Outre les interrogations relatives au statut des personnels − que l'on retrouvera s'agissant des maisons de services publics −, de tels transferts conventionnels de responsabilité ne peuvent qu'appeler les plus expresses réserves ; ils amènent du fait même à s'interroger sur les conséquences de la polyvalence administrative, conçue comme moyen

314. Décret n° 79-889 *préc*., art. 1er : « *Le préfet peut, dans des zones à faible densité démographique, confier à des bureaux de poste, en accord avec l'autorité responsable des services ou organismes en cause, le soin d'exécuter des opérations pour le compte d'administrations, établissements publics ou organismes privés chargés d'une mission de service public* ».
315. L'article 4 du décret n° 79-889 *préc*. ajoute à cette liste le transport et livraison de médicaments (qui ne constituent pas des missions de service public, ces dernières étant énumérées à l'article 2).
316. Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *JO* du 8 juillet 1990, p. 8069.
317. *Cf.* en particulier CES, *Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural*, éd. du Journal officiel, 23 mai 1989, 132 p. ; DELFAU (G.), *Maintenir et, chaque fois que possible, conforter la présence postale en milieu rural*, Rapport au Ministre des Postes, des télécommunications et de l'Espace, septembre 1990, 71 p.
318. MADIOT (Y.), « Service public et aménagement du territoire », *AJDA* 1997, n° spéc. Service public, p. 83.
319. *Cf.* « Conventions communes-La Poste : Mairie ou bureau de poste ? », *Le journal des maires*, juillet-août 1997, p. 10-11. L'objectif de ces conventions est tout à la fois de maintenir le service public postal dans les communes rurales, et de développer la polyvalence. Voir également « Convention AMF-La Poste. Reprise des négociations », *Départements et communes*, n. 117, avril 1995, p. 10 ; « Polyvalence mairies-agences postales. L'AMF précise qu'il n'existe aucune convention signée avec la Poste », *Départements et communes*, n. 112, novembre 1994, p. 10.
320. Cité par SERVOIN (F.), « La présence des services publics en milieu rural », in FROMENT (J.-C.), SAYAH (J.), dir., *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Presses universitaires de Grenoble, 1998, p. 119.

d'améliorer l'accessibilité des services publics aux citoyens, quant au respect d'un autre droit qui est lui aussi la conséquence de la reconnaissance de la qualité de citoyen aux administrés : la *sécurité* du droit.

En raison de ces incertitudes, le projet de loi relatif à l'aménagement et au développement durable du territoire déposé par Dominique Voynet en 1998 prévoyait, en son article 22, que des conventions entre les communes et La Poste pouvaient être conclues pour maintenir le service public postal[321]. Lors de la discussion, et suite notamment à l'introduction des dispositions relatives au service universel postal, cet article disparaîtra, au profit de l'affirmation, par l'article 19 de la loi, du droit au service postal sur l'ensemble du territoire[322] et de dispositions relatives aux maisons de services publics. Maintien du service public postal[323] et polyvalence administrative se trouvent donc désormais déconnectés.

b. Les points publics en milieu rural

La seconde expérience de polyvalence résulte des multiples formes de Points publics en milieu rural[324]. Si leur désignation sous ce vocable date de 1994[325], plusieurs initiatives avaient été prises auparavant pour assurer aux administrés un service public de proximité, par la mise en place de structures polyvalentes, au départ essentiellement orientées vers l'information des administrés, et non la prestation de services publics. Ainsi, les « Points info-mairies »[326] ou les « Points info multi-services »[327] ont essentiellement une fonction d'accueil

321. Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO doc. parl. Ass. nat.*, n° 1071, 29 juillet 1998, article 22 : « *II.- Après l'article 29 de la loi du 4 février 1995, il est ajouté un article 29-1 ainsi rédigé : Art. 29-1. Une commune ou un groupement de communes peut, afin de maintenir le fonctionnement du service postal en milieu rural, dans le cadre d'une convention conclue avec La Poste, apporter son concours au fonctionnement d'agences postales, par la mise à disposition de locaux ou de personnels dans les conditions prévues par l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. – Le contrat d'objectifs conclu entre l'État et La Poste précise les conditions dans lesquelles ces conventions peuvent être conclues.* ».
322. Il s'agit d'un service universel qui « *garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs* » (Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515, art. 19).
323. Dans le cadre de la politique de la ville, une convention a été signée entre la Poste et l'État sur le maintien du service postal dans les quartiers difficiles. *Cf.* Convention entre l'État et la Poste sur la présence et la qualité des services de la Poste dans les quartiers relevant de la politique de la ville, 11 mars 2002.
324. Sur les points publics en milieu rural, *cf.* LEURQUIN (B.), *Les besoins en service public des populations en milieu rural*, Rapport de mission, janvier 1994, 175 p. + Vol. d'annexes ; DGAFP, « Les points publics en milieu rural », *Les fiches Points forts*, septembre 1995, 4 p. Cf. également « Points publics en milieu rural : mieux satisfaire la demande », *Service public*, n. 36, décembre 1995, p. 9-11 ; BAILAUD (D.), « Des bons points pour le milieu rural », *Service public*, n. 28, janvier 1995, p. 24-25 ; HAYE-GUILLAUD (M.-F.), « Les services publics de proximité dans les zones rurales fragiles », in *Les représentants territoriaux face à la nécessaire adaptation de l'État*, 3e journées européennes des représentants territoriaux de l'État, 4-6 juin 1996, *Administration*, Hors-série, p. 56-57 ; LEURQUIN (B.), « Les besoins en service public des populations en milieu rural », *Administration*, n. 164, juillet-septembre 1994, p. 112-117.
325. Le principe de la création des points publics en milieu rural est arrêté lors du CIDAR de Bar-le-Duc du 30 juin 1994.
326. *Cf.* GALMICHE (J.), « Services en milieu rural. L'exemple du Tonnerrois », *Territoires*, n. 349, juin 1994, p. 48-50.
327. *Cf.* KITATNI (N.), « Les "cousins" des points publics », *Service public*, n° 28, janvier 1995, p. 26-27.

et d'orientation du public, mais non de prestation proprement dite. C'est à partir de 1992 que la systématisation de services publics polyvalents va être recherchée. La *Charte des services publics*[328] indique ainsi que «*les services publics doivent aussi être accessibles en terme d'implantation géographique. Ainsi en est-il de la présence administrative en milieu rural comme dans les quartiers en difficulté des zones urbaines. De nouvelles formes de coopération inter-services doivent être recherchées au cas par cas en fonction des besoins et des spécificités locales, de sorte que les services publics soient présents et accessibles sur tout le territoire national. Ces services publics de proximité pourront prendre la forme de mise en commun de moyens, de guichet unique, de formations communes, éventuellement de réorganisation fonctionnelle conduisant à des regroupements de services ou de redécoupage de circonscriptions d'action locale* ».

Une circulaire du 8 août 1994[329] a fixé le cadre[330] et les moyens financiers[331] de ces instruments d'un service public de proximité, en précisant que « *l'objectif poursuivi consiste à assurer la présence et l'accessibilité des services publics sur tout le territoire, grâce à une coopération inter-services et à la mise en commun de moyens* ». Toutefois, les missions des Points publics ne s'ouvrent que timidement à la délivrance directe de prestations : ces structures devront en effet mettre « *en œuvre des actions de base suivantes : accueil ; renseignement ; orientation ; documentation ; assistance à la constitution et à la réception de dossiers ; organisation de permanences pour la délivrance directe de prestations* ».

Si le nombre de points publics en milieu rural est demeuré relativement modeste[332], ils constituent cependant une réponse novatrice de l'administration à la demande de proximité des services publics émanant des citoyens : « *l'objectif des "points publics" est d'amener les différents services publics, aujourd'hui éclatés, à coopérer entre eux pour mieux servir le citoyen. L'idée n'est pas de juxtaposer les services [...] mais de les faire coopérer malgré leurs diversités* »[333]. Les conséquences de l'émergence d'un principe d'accessibilité se traduisent dans ce cadre par une modification du fonctionnement même des administrations et des prestataires de services publics, qui sont obligés de coopérer.

---

328. *La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, 85 p.
329. Circulaire Fonction publique/Intérieur n° 5799 relative à la création de points publics en milieu rural, 8 août 1994, non publiée.
330. Dont le moins que l'on puisse dire est qu'il ne s'agit pas d'un cadre juridique précis : aucune des interrogations juridiques suscitées par la polyvalence postale ne rencontre ici d'écho ; au contraire, la seule exigence est la désignation par le préfet d'un chef de projet, sans qu'il soit fait un seul instant référence à la forme juridique (notamment conventionnelle) des points publics.
331. Précisés par la Circulaire Fonction publique/Intérieur n° 9878 du 18 décembre 1995 relative au financement par l'État des Points publics en milieu rural (non publiée). Au-delà des conditions financières, cette circulaire prévoit la conclusion de deux conventions, l'une entre l'État et l'opérateur comptable du point public, l'autre entre l'opérateur et les partenaires – publics ou privés – du point public.
332. En septembre 1995, une trentaine de points publics en milieu rural avaient été créés. Leur nombre a atteint 65 un an plus tard. A partir de cette date, la plupart d'entre eux seront « labellisés » maison de services publics.
333. RICHEZ (Y.), Discours prononcé à la rencontre sur l'Afrique et les nouvelles technologies de l'information, Genève, 17 octobre 1996.

c. Polyvalence et politique de la ville

Le développement de la politique de la ville, notamment à partir du début des années 1990[334], a été l'occasion d'un approfondissement de la polyvalence administrative, en même temps que de la construction d'un discours plus cohérent sur l'accessibilité des services publics. À la suite de nombreux rapports administratifs dressant le constat d'une quasi-absence des services publics dans les quartiers sensibles[335], les initiatives pour y remédier vont se succéder rapidement, sans véritable cohérence entre elles autre que l'affirmation d'un nécessaire renforcement de la présence des services publics[336].

Dans le cadre de la politique de renouveau du service public et, plus précisément, suite au constat que cette politique ne pouvait répondre aux demandes spécifiques de la ville, le rapport Picard proposera le décloisonnement des services publics[337], par le biais de la création de projets de services publics de quartiers[338] ; constituant une première mise en application du « *droit à la ville* » proclamé par l'article 1er de la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991[339], une circulaire du 29 novembre 1991[340] décide la création de « services publics de quartiers ». Ils sont matériellement constitués par la réalisation, pour les services publics existant dans chaque quartier de développement social urbain, de projets de services devant mettre en application trois principes d'action : l'établissement de relations de proximité entre les services administratifs, l'instauration de formations communes pour une polyvalence accrue, le travail en réseau des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des prestataires de services publics. La réalisation de ces objectifs a connu des fortunes très diverses : souvent l'échec en raison de la réticence des cadres administratifs intermédiaires à instaurer une coopération interservices ; parfois la réussite lorsque, après « *une authentique démarche de projet, l'originalité de la méthode tient dans l'organisation d'un dialogue systématique avec les habitants et d'un retour, également systématique, des propositions des membres du groupe à leurs collègues et à leur hiérarchie dans les services* »[341].

---

334. Pour une présentation de la politique de la ville entre 1989 et 1993, *cf*. DELARUE (J.-M.), « La politique de la ville », *Regards sur l'actualité*, n. 196, décembre 1993, p. 3-17. Le développement des services publics polyvalents dans les quartiers en difficulté tire notamment des enseignements des régies de quartiers, mises en place à partir de 1984 en ce qui concerne la gestion des logements sociaux. *Cf.* Plan urbain, *Les régies de quartier. Expériences et développements – regards de chercheurs*, La documentation française, 1994, 287 p.
335. *Cf.* notamment DUBEDOUT (H.), *Ensemble refaire la ville*, La documentation française, 1985 ; LANGLAIS (J.-L.), LEBEAU (H.-J.), DE MAZIÈRES (P.), *L'état du service public dans les banlieues*. Rapport au ministre d'État, ministre de la ville, 1991 ; DELARUE (J.-M.), *Banlieues en difficulté : la relégation*, Syros-alternatives, 1991 ; PICARD (P.), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'aménagement du territoire, juillet 1991 ; DELEBARRE (M.), *Le temps des villes*, Seuil, 1993.
336. HEIDSIECK (E.), « Services publics dans les banlieues : "sortir de l'expérimental" », *Actualités sociales hebdomadaires*, n. 1939, 8 septembre 1995, p. 13-14.
337. PICARD (P.), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, *op. cit*.
338. « Le pari du décloisonnement du service public », *La Gazette des communes*, n. 1140-1142, 11 novembre 1991, p. 34-36.
339. Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *JO*, 19 juillet 1991, p. 9521. *Cf*. FABERON (J.-Y.), « Les principes de la loi d'orientation pour la ville », *RA* n. 264, novembre-décembre 1991, p. 510-516.
340. Circulaire interministérielle (Ministre de la ville, de la Fonction publique et de l'intérieur) du 29 novembre 1991 relative à la création de services publics de quartiers (non publiée). Cette circulaire constitue en réalité la mise en application de principes arrêtés lors du Comité interministériel sur la ville du 25 avril 1991.
341. LE CLAINCHE (M.), « La place des services publics dans la politique de la ville », *RFAP*, 1994, n. 74, p. 402.

Les traits spécifiques de cette démarche doivent être soulignés, tant ils traduisent le développement et les implications de l'accessibilité des services publics pour les citoyens. La démarche de projets de services publics de quartiers doit ainsi « *partir d'une expression commune des agents présents sur le quartier. Elle prendra en compte les projets propres à chaque service, mais aussi l'analyse des attentes des habitants, par exemple par le biais des associations de quartier ou de consommateurs* »[342]. Les conséquences de cette orientation vers les attentes de citoyens sont doubles : les services publics doivent s'organiser pour répondre collectivement aux demandes, ce qui « *appelle l'émergence d'une nouvelle forme d'administration en réponse aux menaces d'exclusion des populations défavorisées des villes : l'administration de quartier, ouverte à la coopération entre les services publics et plus proche des usagers* »[343] ; au-delà, c'est la notion même d'administration qui s'en trouve transformée, puisque le décloisonnement que traduisent les projets de services publics de quartiers concerne bien sûr les administrations au sens traditionnel du terme, mais aussi les prestataires privés de services publics, et au-delà les prestataires privés de *services au public*[344] qui, bien que demeurant privés[345], sont intégrés aux projets de services publics[346].

Prolongeant cette première étape, le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993 a décidé la création de « Plates-formes de services publics », qui constituent de véritables structures de services publics polyvalents[347]. Créés de façon purement expérimentale au départ, ils seront systématisés dans le cadre du Pacte de relance pour la ville[348] de 1996. Du même type que les points publics en milieu rural, ces structures se sont développées dans deux directions, « *à vocation spécifique pour l'insertion et l'emploi pour la jeunesse ou à vocation généraliste pour faciliter l'accueil et les démarches des habitants* »[349]. Il s'agit donc tout à la fois d'améliorer l'accueil des usagers et de leur fournir des prestations de proximité. Faisant partie de ce que le ministre de la Fonction publique, André Rossinot, appelle un

342. GRANGÉ (D.), « Le projet de service public de quartier », *RA* n. 265, janvier-février 1992, p. 50.
343. *Id.*
344. DELARUE (J.-M.), « Les fonctionnaires dans les quartiers » (intervention au colloque de la FGAF du 16 décembre 1992), *Échos de la Fonction publique*, n° 165, novembre-décembre 1992, p. 27.
345. Peut-on considérer que de tels services privés (commerces de proximité, pour l'essentiel) sont ainsi érigés en services publics ? Le fait qu'ils soient intégrés aux projets de services publics de quartiers semble en tout cas bien traduire la reconnaissance qu'une telle activité privée est d'intérêt général.
346. Dans le prolongement de cette politique, un certain nombre de textes vont venir accompagner la politique de maintien et de développement des services publics par l'instauration, dès 1991, de dispositifs essentiellement financiers d'incitation à la venue (et au maintien) des fonctionnaires dans les quartiers sensibles (*Cf.* DGAFP, « Les fonctionnaires, les services publics et la politique de la ville », *Points forts du Renouveau*, septembre 1992). L'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (*JO* du 27 juillet 1991, p. 9952) instaure un avantage d'ancienneté pour l'avancement à l'échelon (un mois par année de service au-delà de trois ans de présence dans un quartier sensible). Les articles 16 et 17 de la loi n° 94-68 du 25 juillet 1994 relative à la l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique (*JO* du 26 juillet 1994, p. 10735, complétée par le Décret n° 95-313 du 21 mars 1995, *JO* du 23 mars 1995 p. 4643, et par la Circulaire du 10 décembre 1996, *JO* du 4 février 1997, p. 1891) prévoient quant à eux une possibilité de mutation prioritaire après 7 années de services (possibilité réservée aux fonctionnaires titulaires). Sur l'efficacité très relative de ces dispositifs, *cf.* MAGUER (A.), BERTHET (J.-M.), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, La Documentation française, coll. Rapports d'étude de la DGAFP, 1997, 130 p.
347. En mars 1996, 52 projets étaient retenus, pour un financement par l'État de 9 millions de francs. *Cf.* CLAVIER (J.-M.), « La carte de la proximité et de la polyvalence », *Service public*, n° 48, mai 1997, p. 16.
348. Pacte de relance pour la ville présenté le 18 janvier 1996, reproduit in *La lettre de la DIV*, février 1996, n° 21.
349. Pacte de relance pour la ville *préc*.

« *contrat social de proximité* », ils « *présentent l'immense avantage de permettre de discerner des besoins dont la formulation spontanée est souvent insuffisante (un besoin pouvant en cacher un autre) ou inadéquate (le service compétent n'étant pas le service consulté)* »[350]. Une enquête menée sur les plates-formes d'Amiens montre que les usagers ont été d'abord sensibles à l'amélioration de l'accueil, puis à la proximité et la pertinence des réponses apportées, la prestation de services à proprement parler important moins[351]. L'objet des plates-formes de services publics est donc d'abord de garantir une visibilité de l'État, à travers la présence de « services publics » qui n'en sont pas forcément, puisque, comme pour les projets de services publics de quartiers, les plates-formes peuvent regrouper des services *au* public et pas seulement des services publics. Mais il est aussi de répondre à une demande de proximité des services administratifs, permettant d'instaurer un dialogue immédiat entre les agents et les citoyens.

Ces mêmes objectifs sont développés par deux formes plus récentes de la polyvalence de proximité, que constituent les maisons de la justice et du droit et les services publics de quartiers.

Annoncées dans le cadre de la réforme de l'État dès 1995[352], les *maisons de la justice et du droit* ont vu leur cadre précisé par une circulaire du 19 mars 1996[353], puis par la loi du 18 décembre 1998[354]. Elles ont pour objectif d'assurer la présence judiciaire dans une commune ou un quartier, grâce à la constitution d'une équipe placée sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. Cette équipe est constituée de personnels de la justice (magistrats et auxiliaires de justice), ainsi que de personnels des services sociaux (publics et privés) et de représentants d'associations d'aide aux victimes d'infractions. S'intégrant directement dans le cadre de la politique de la ville[355], l'objet des MJD est donc d'assurer une présence judiciaire de proximité sur l'ensemble du territoire, mais aussi de faciliter la coopération entre les différents partenaires (Justice, services sociaux,

---

350. ROSSINOT (A.), « Les points publics à Nancy » *Cahiers du CNFPT*, n. 48, août 1996, p. 76.
351. CRERAPP, *Évaluation des services publics de quartier d'Amiens*, Rapport pour la Préfecture de la Somme, 1996, p. 21-23.
352. Quelques maisons de la justice avaient déjà vu le jour dans le cadre de la politique de la ville dès 1991, sur un fondement juridique très incertain (notamment en raison de la mise à disposition de personnel communal pour réaliser des tâches relevant de l'autorité judiciaire).
353. Circulaire (Justice) du 19 mars 1996 relative aux maisons de la justice et du droit (non publiée).
354. Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, *JO* du 22 décembre 1998 p. 19343 (Code de l'organisation judiciaire, Art. L. L7-12-1-1) : « *Il peut être institué des maisons de justice et du droit, placées sous l'autorité des chefs du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elles sont situées. – Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. – Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent y prendre place* ». Ces dispositions ont été complétées par le Décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit (*JO* du 6 novembre 2001, p. 17481), qui en précise la composition et les modalités de fonctionnement.
355. *Cf.* LEBRANCHU (M.), intervention aux Journées Justice-Ville, Lyon, 5 juin 2001 : «*Je souhaite que l'institution judiciaire, dont le rôle est trop souvent sous-estimé dans l'amélioration des conditions de vie en ville, prenne toute sa part dans cet immense chantier du XXIe siècle qu'est la politique de la ville. Je veillerai à ce qu'elle s'inscrive toujours mieux, dans le respect de ses missions spécifiques, dans tous les dispositifs partenariaux, des contrats locaux de sécurité aux contrats de ville, des conseils communaux de prévention de la délinquance aux grands projets de ville. La politique judiciaire de la ville n'est pas isolée : elle s'inscrit dans un cadre général, qui est celui de la politique de la ville, interministérielle par définition* ».

collectivités territoriales) de la politique de la ville. La justice de proximité qu'elles instaurent permet, notamment par le développement de la conciliation, de mieux répondre aux attentes des citoyens[356]. Dressant un premier bilan de cette expérience, Marcel Pochard soulignait « *l'intérêt très grand obtenu par le ministère de la Justice en créant des Maisons de justice dans un certain nombre de quartiers* ». Il ajoutait cette remarque qui à elle seule résume très bien la problématique du développement de services publics de proximité, au-delà des seules maisons de la justice et du droit : « *Nous n'aurions jamais pensé que cela pouvait être des solutions et que cela changerait les rapports entre la justice et les gens des quartiers* »[357]. Comme les points publics en milieu rural, comme les plates-formes de services publics, les MJD sont des formes d'action administratives développées unilatéralement, le plus souvent sans aucune concertation avec les intéressés ; comme ces autres expériences, les MJD permettent toutefois de *changer* les relations administratives, par l'instauration d'un service public plus proche des citoyens – ce qui, dans le cas spécifique de la justice, n'est pas sans soulever quelques interrogations quant à ses conséquences sur l'indépendance des autorités judiciaires de proximité par rapport aux citoyens[358].

La polyvalence a également été relancée de façon plus globale par le gouvernement Jospin. Le conseil interministériel des villes du 30 juin 1998, confirmé par le CIADT du 15 décembre 1998, a arrêté le principe d'une évaluation globale des services publics dans les quartiers, orientée sur la satisfaction effective des habitants concernés. Concrétisant ces orientations, une circulaire du 6 janvier 1999[359] prévoit des « *diagnostics locaux sur la situation des services publics* »[360] dont «*l'enjeu n'est pas de procéder à un recensement supplémentaire ou à une analyse exhaustive de la présence de ces services publics* », mais « *d'apprécier l'organisation et le fonctionnement du réseau des services publics pour en mesurer l'accessibilité et l'adaptation aux besoins des habitants des quartiers en difficulté* ». Ce texte précise également que les habitants doivent être associés à l'élaboration de ce diagnostic[361].

---

356. L'enquête menée par l'institut CSA pour le Ministère de la justice montre que la satisfaction des personnes qui ont été en contact avec les MJD, d'un niveau « *très élevé voire plébiscitaire* », est surtout due à la présentation d'une justice « *en rupture avec les structures judiciaires traditionnelles* », les MJD incarnant « *une Justice plus humaine, moins distante et solennelle, accessible à tous et [semblant]au final réconcilier la Justice et les citoyens* » (CSA, *Les maisons de justice et du droit vues par leurs utilisateurs et le grand public*, mars 2001).
357. POCHARD (M.), intervention au colloque *La ville et ses usagers. Colloque de la Sorbonne*, Paris 1996, La Documentation française, p. 281.
358. Complétant le dispositif des MJD, une Circulaire (Justice/ville) du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville (non publiée) décide «*l'ouverture de permanences d'accès au droit au sein de lieux déjà fréquentés par les publics en difficultés : mairie, plate-forme de services publics, mission locale, maison de quartier, local associatif…, mais aussi : gares hôpitaux, universités* ». Elle maintient par ailleurs le dispositif (pourtant parfaitement illégal) qui veut que «*dans certaines MJD créées avant 1996, l'animation est assurée par du personnel mis à disposition par la commune concernée et rémunéré grâce aux crédits provenant du ministère de la ville* », indiquant que « *ce soutien sera maintenu jusqu'à examen et règlement au cas par cas de la position statutaire de ces personnels* ».
359. Circulaire interministérielle du 6 janvier 1999 relative à la mise en œuvre des décisions du comité interministériel du 30 juin 1998 sur les services publics dans la géographie d'intervention de la politique de la ville (non publiée).
360. L'annexe de la circulaire donne la liste des services publics concernés. Il s'agit en fait de tous les services publics, y compris ceux gérés par les entreprises publics les délégataires et plus généralement les personnes privées.
361. « *Les modalités de consultation que vous choisirez devront permettre d'associer les habitants des quartiers en difficulté à l'élaboration des diagnostics* ».

L'objectif de ce texte est donc, d'une part de vérifier que les dispositif de services publics polyvalents répondent effectivement à la demande d'accessibilité formulée par les citoyens, d'autre part d'assurer une certaine homogénéité des dispositifs. Ce sont ces mêmes buts que poursuit la circulaire du 26 décembre 2000[362], qui vise notamment à améliorer la coordination entre les plates-formes de services publics, les maisons de la justice et du droit et les maisons de services publics ; elle ajoute cependant une dimension spécifique, relative à l'amélioration de la qualité des prestations fournies, par une réactivation du dispositif de 1991, c'est-à-dire des projets de services publics de quartiers. Ces projets, qui prendront place dans les contrats de ville 2000-2006, devront fixer les objectifs des services publics dans les quartiers, dans un sens de conformation aux attentes des usagers préalablement identifiées[363].

2. Les maisons des services publics

La constitution des maisons des services publics[364] est due à la convergence de deux mouvements[365] : la nécessité, devant la multiplication des expériences de polyvalence administrative, d'élaborer un cadre juridique cohérent et sûr[366] ; la politique de réforme de l'État ouverte par la circulaire du 26 juillet 1995[367]. Conformément aux remarques exprimées lors de la campagne électorale de 1995 par Jacques Chirac à l'encontre de la confusion qui naît dans l'esprit des citoyens devant la complexité de l'organisation administrative locale[368], la constitution de maisons des services publics est annoncée au début de 1996. Les

362. Circulaire n° 4771/SG du 26 décembre 2000 relative au renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté (non publiée).
363. Les projets «*devront, en particulier, prendre en compte les objectifs suivants : a) l'amélioration de l'accueil des usagers et la simplification des procédures administratives : à cet égard, il conviendra notamment de s'attacher à mieux adapter les heures d'ouverture des services aux besoins des usagers, à améliorer l'information et à développer l'aide personnalisée et les fonctions de médiation ; b) la recherche d'un accès au droit plus rapide ; c) une meilleure association des habitants du quartier à la vie des services : on s'attachera notamment à une meilleur pratique de la consultation des publics concernés ; on s'efforcera de parvenir à une participation accrue des habitants à la vie des services ; on précisera, sur ce point, le rôle des associations d'usagers et de quartier ; d) le développement d'actions de formation et d'accompagnement spécifiquement conçues pour les fonctionnaires et les agents publics qui œuvrent dans les quartiers concernés* » (Circulaire n° 4771/SG *préc*.).
364. Maisons des services publics (loi du 12 avril 2000), maisons de services publics (projet de loi ARAP), maisons des citoyens et des services publics (projet de loi DCRA) : l'appellation a varié, sans que ces variations traduisent une évolution du contenu juridique des maisons des services publics.
365. Auxquels il faut ajouter les effets du renforcement de la déconcentration. *Cf*. DUMONT (G.), « Réforme de l'État et modernisation du service public local », *in* FROMENT (J.-C.), SAYAH (J.), dir., *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Presses universitaires de Grenoble, 1998, p. 77-95.
366. L'art. 31 de la loi Pasqua (Loi n° 95-115 *préc*.), indiquait ainsi que «*dans un délai d'un an, le Gouvernement présentera un rapport sur les modalités de développement de la polyvalence des services publics* ».
367. Pour être tout à fait exact, il faut mentionner l'annonce, à l'issue du Conseil des ministres du 20 mai 1992 et en relation avec la Charte des services publics, de la création de *maisons du citoyen*, présentées en ces termes : « *Des maisons du citoyen seront ouvertes. Lieux d'accueil et de convivialité accessibles jour et nuit, ces maisons seront au centre des efforts d'animation des quartiers. des activités variées y seront organisées, notamment pour accueillir les jeunes en dehors des heures scolaires, développer la vie culturelle, favoriser l'entraide entre les habitants et rendre des services de proximité. Dans un premier temps, cinq maisons du citoyen seront créées avec l'aide de partenaires privés* » (Communiqué à l'issue du Conseil des ministres, 20 mai 1992). Compte tenu des échéances électorales (et des écueils juridiques), ce dispositif n'a eu aucun commencement de réalisation.
368. « *Il faut bien avouer que la décentralisation, la prolifération d'organismes parapublics [...] n'ont fait qu'ajouter à la confusion, déjà grande, entre les différentes administrations qui œuvrent sur le territoire* ». CHIRAC (J.), Discours au Parc des expositions d'Épinal, 31 mars 1995.

« réflexions préparatoires à la réforme de l'État » indiquent ainsi que « *dans le prolongement des expériences menées actuellement sous le nom de "plates-formes de services publics", ces maisons des services publics […] faciliteront notamment l'accès des personnes en situation difficile à l'emploi, au logement ou aux prestations sociales auxquelles elles ont droit* »[369].

C'est donc avant tout pour faciliter l'accès des citoyens aux services publics que les maisons des services publics ont été développées, à titre expérimental tout d'abord[370], puis dans le cadre de la loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire[371], complétée par la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration[372]. Lors de la présentation du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, le ministre de la Fonction publique les présentait en ces termes : « *Les usagers auront accès, en un lieu unique, à un grand nombre de services publics de nature différente (services relevant de l'État et des collectivités locales, organismes de sécurité sociale, services publics industriels et commerciaux, associations chargées d'une mission de service public) ; ces maisons assureront, par une mise en commun de moyens et grâce à la coopération entre les services, une plus grande polyvalence dans la prise en charge des difficultés ou des démarches administratives des usagers ; elles offriront aux usagers une série de prestations, allant au-delà de l'accueil et de l'information, et proposeront une prise en charge approfondie et personnalisée de leurs situations (délivrance de formulaires, aide à la constitution et transmission de dossiers, prise de rendez-vous avec les services spécialisés, délivrance de titres et de prestations, prise de décisions simples* »[373]. Il s'agit donc, en assurant le « *dépassement des cloisonnements administratifs* »[374] et le « *fonctionnement en réseau* »[375] des prestataires de services publics, de mettre en place un véritable service de proximité.

La loi Voynet n'ayant fait qu'« *évoquer de manière extrêmement réduite, restreinte et précise les maisons des services publics* »[376], ce sont les articles 27 et suivants de la loi du 12 avril 2000 qui en fixent les modalités de fonctionnement, complétées par un décret du 6 juin 2001[377]. Deux possibilités sont ouvertes pour la création d'une maison de service public : la convention ou le groupement d'intérêt public. L'apparente simplicité du dispositif ne permet

369. *Réflexion préparatoire à la Réforme de l'État*, Document de travail du Ministère de la fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, février 1996, p. 11.
370. Les modalités en étant fixées dans une Circulaire (Fonction publique) du 1er août 1996 (non publiée).
371. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515, art. 30, insérant un art. 29-1 dans la loi n° 95-115.
372. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO* du 13 avril 2000, p. 5646, Titre IV (art. 27 à 30).
373. PERBEN (D.), *Communiqué de presse sur la réforme de l'État*, 18 décembre 1996, p. 7.
374. JUPPÉ (A.), « Pour un État au service de tous », *Ouest-France*, 1er juillet 1996.
375. VERCLYTTE (J.), *La déconcentration en France*, Paris 1997, La documentation française, coll. rapport d'étude de la DGAFP, p. 39.
376. ZUCCARELLI (E.), *JO déb. parl., Sénat*, Séance du 13 octobre 1999 (lors de la discussion sur l'articulation entre les dispositions de la loi Voynet et celles de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. En définitive, si l'art. 30 de la loi Voynet a été maintenu, il est vidé de son contenu, les conditions d'existence des maisons de services publics étant explicitées dans la loi du 12 avril 2000).
377. Décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 pris pour l'application des articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux maisons des services publics, *JO* du 10 juin 2001 p. 9247.

cependant pas de traiter l'ensemble des difficultés juridiques qui avaient été soulevées auparavant ; nombre d'entre elles demeurent en suspens.

L'article 27 indique que « *la maison des services publics est créée par une convention qui est approuvée par le représentant de l'État dans le département* ». La convention précise la dénomination et l'objet de la maison des services publics, son siège, les services publics associés, les services offerts aux usagers, les modalités financières de son fonctionnement[378], sa durée, les conditions dans lesquelles les personnels relevant des administrations partenaires exercent leur activité. Surtout, les conventions précisent « *les décisions que son responsable peut prendre dans le domaine de compétence de son administration ou signer sur délégation de l'autorité compétente* ». Il s'agit là à la fois d'une nouveauté par rapport aux structures antérieures et d'une réponse apportée aux interrogations juridiques posées par les délégations de compétences : le responsable de la maison des services publics, qui est obligatoirement un fonctionnaire, peut, par délégation conventionnelle des autorités compétentes, fournir des prestations effectives de services publics, ce qui permet aux maisons de services publics de ne pas être limitées aux seules fonctions d'accueil et d'information des citoyens. Par ailleurs, les conditions de la délégation sont clairement fixées, même si elles sortent des voies habituelles (c'est-à-dire hiérarchiques) : le responsable de la maison tient sa compétence non d'une délégation directe, mais d'une *délégation conventionnelle* dont le fondement (dérogatoire) est donc législatif.

La limite de la création conventionnelle réside dans l'absence de personnalité juridique de la maison de services publics, qui demeure « *un simple regroupement fonctionnel de services* »[379]. L'article 29 de la loi du 12 avril 2000 prévoit donc, au cas où la création d'une personne morale s'avérerait nécessaire, le recours à la formule du groupement d'intérêt public. Cette formule, plus sûre, est cependant destinée à demeurer marginale[380], une seule maison de services publics étant, un an après la promulgation de la loi, constituée suivant cette forme[381]. Si la Délégation interministérielle à la réforme de l'État souligne que « *la loi DCRA donne un statut juridique et permet aux préfets d'aider davantage les institutions qui veulent travailler ensemble. Elle leur apporte une sécurité* »[382], il n'est pas certain que cette sécurité soit totale.

Rendu au moment où se déroulait la discussion des dispositions les concernant, le rapport de la DIRE sur les maisons de services publics soulignait que « *l'imprécision et l'indétermination règnent très largement en la matière* », notamment quant à la personnalité juridique des maisons[383]. Une enquête, confiée à une équipe dirigée par Marc Leroy[384],

---

378. C'est-à-dire «*les apports financiers, immobiliers, mobiliers et techniques de chacune des personnes morales signataires* » (Décret n° 2001-494 *préc*., art. 1er).
379. CHEVALLIER (J.), « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) », *D.* 2000, chr., p. 576.
380. Le cas de la constitution de groupements d'intérêt public, s'il est prévu par le projet de loi (art. 9-III), est destiné, de l'aveu même de Dominique Perben, à rester marginal (*JO débats parl., Ass. nat*., 16 janvier 1997, p. 213).
381. Il s'agit de la maison des services publics de Sainte-Geneviève-des-Bois (Essonne).
382. ROY (C.), citée in *Service public*, n° 79, mars-avril 2001, p. 14.
383. DIRE, *Les maisons des services publics. Compte rendu d'enquête*, 1999, p. 12.

dressait un constat analogue, en pointant une série de difficultés juridiques. Si certaines d'entre elles ont été résolues par la loi[385], d'autres demeurent. En particulier, la question de la déontologie des fonctionnaires (en particulier le respect de la confidentialité des informations) demeure en suspens, tout spécialement lorsque des prestataires privés de services publics font partie de la maison de services publics. Le statut des personnels n'est pas non plus tout à fait déterminé : l'art. 27 indique bien que « *les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons des services publics sont régis par les dispositions prévues par leur statut ou les dispositions législatives et réglementaires les concernant* », mais l'exercice concret de leurs missions (pouvoir hiérarchique notamment) n'est pas précisé, le décret d'application n'ajoutant rien sur ce point. Si elles visent incontestablement à « *faciliter l'accessibilité des usagers à des services qu'ils fréquentent régulièrement* »[386], il serait regrettable que les maisons des services publics soient pour autant source d'instabilité juridique.

3. Les implications de la polyvalence administrative

Le développement de la polyvalence administrative et sa systématisation montrent bien la double évolution que permet l'émergence du droit d'accès des citoyens aux services publics, à la fois quant à la nature de la relation administrative et quant au fonctionnement même de l'appareil administratif.

a. Les implications sur la relation administrative

S'agissant de la relation administrative, la polyvalence permet de donner un contenu effectif et précis à la notion d'accessibilité qui, « *dans les banlieues, comme pour le milieu rural, […] doit être préférée à celle de proximité* »[387]. Certes, il s'agit, comme avec le moratoire sur la suppression des services publics, de maintenir un service public géographiquement proche des citoyens ; mais l'accessibilité ne signifie pas forcément la multiplication des implantations territoriales des services publics ; il s'agit plutôt d'une « *démarche volontariste des services publics* »[388], qui vise à *développer* de nouveaux services et de nouveaux types de relations avec les usagers ; « *l'objectif majeur à rechercher est donc moins la multiplication des implantations de services publics que l'amélioration de la qualité du service rendu* »[389], c'est-à-dire la correspondance entre les attentes des usagers et l'offre de services publics.

---

384. LEROY (M.), « L'enjeu de la polyvalence dans les services publics pour le lien social », *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 321-341.
385. Notamment celle concernant la notation des fonctionnaires placés en situation de détachement auprès d'une maison de services publics dont le coordonateur est une personne privée. La possibilité d'une coordination privée avait été retenue par le projet Perben, mais a disparu dans la loi du 12 avril 2000.
386. LAUNAY (J.), *Les maisons des services publics économiques et financiers*, Rapport au Premier ministre, 16 mars 2001, p. 34.
387. LE CLAINCHE (M.), « La place des services publics dans la politique de la ville », *RFAP*, 1994, n. 74, p. 397.
388. LEROY (M.), dir., *La polyvalence dans les services publics*, La documentation française, coll. DGAFP/Perspectives, 1998, p. 85.
389. DIRE, *Les maisons des services publics. Compte rendu d'enquête*, 1999, p. 12.

C'est là que réside l'originalité de ces structures polyvalentes : formes *nouvelles* d'action administrative, elles ne sont pas créées, comme l'étaient les structures administratives classiques, sur le mode descendant d'une logique de produit à proposer ou imposer aux administrés, mais sur celui d'une *analyse des besoins des usagers*, notion véritablement centrale de la constitution de ces structures. Cette modification demeure timorée – notamment parce que l'analyse des besoins de la population a le plus souvent été réalisée *après* la création des structures polyvalentes, dont l'existence même ne répond pas forcément aux besoins des citoyens concernés – ; elle n'en modifie pas moins radicalement la logique des relations entre administrations et citoyens. Les maisons des services publics constituent à ce titre le symbole d'une « *administration endogène* »[390] en miniature, immergée dans *le terrain*, symbole accentué par la rhétorique de la *maison*[391], ouverte et accueillante, où l'« on se sent chez soi »[392].

L'accessibilité traduite par ces structures entraîne également, par la *connivence* qu'elle rend possible entre les agents et les citoyens, des modifications sur le comportement même des usagers. Ces modifications sont rendues possibles à la fois par le recrutement spécifique de ces structures, qui font appel bien souvent, en particulier dans le cadre de la politique de la ville, à des personnels sociaux, et par l'implication de structures non administratives (notamment associatives) dans leur fonctionnement[393]. Du fait même, la polyvalence de proximité permet de modifier les comportements des usagers : ces derniers, alors qu'ils pouvaient avoir un « *comportement agressif* » à l'égard d'une administration dont ils estimaient, à tort ou à raison, qu'ils n'avaient rien à attendre d'elle, « *adoptent une attitude plus souple vis-à-vis des agents qui se rendent sur les lieux de leur cadre de vie habituel pour leur rendre un service* »[394]. Ainsi que le souligne Philippe Warin, ce ne sont pas seulement les usagers qui se trouvent « civilisés » par cette accessibilité nouvelle, mais aussi les agents eux-mêmes, auxquels les usagers demandent le plus souvent simplement à connaître la loi et à l'appliquer, les obligeant ainsi à formuler et à donner une explication rationnelle et légale à

390. BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), « L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ? », *Revue internationale des Sciences administratives* 1993, vol. 59, p. 623-667.

391. Les débats parlementaires y font abondamment référence, que les représentants l'approuvent ou le critiquent.

392. Cette *domiciliation administrative des citoyens* n'est pas aussi novatrice qu'il y paraît. Le juge judiciaire a ainsi pu assimiler une chambre d'hôpital au domicile d'un patient (CA de Paris, 17 mars 1986, *Chantal Nobel*. Voir *Administration*, n. 165, oct.-déc. 1994, p. 70), le service public hospitalier constituant ainsi le domicile de l'usager (en jugeant que des photos prises dans une chambre d'hôpital constituaient une violation du domicile, ce qu'il a refusé de faire pour un bloc opératoire : Cass. Crim., 27 novembre 1996, *Mme Ducrot et autres* ; du même jour, *Dubreuil et autres*).

393. RAFFI (G.), « Les associations dans la ville », *in* « La politique de la ville », *Après-demain*, n° 359, décembre 1993, p. 18. Cette implication des associations, en particulier dans les plates-formes de services publics, est facilitée par le fait que les premiers points publics ont été souvent implantés dans des locaux qui avaient été mis à disposition d'associations d'animation de quartier (et qui le demeuraient). On peut déplorer cette formule (notamment en raison des risques juridiques, liés à l'absence de confidentialité, qu'elle fait peser sur le fonctionnement des structures polyvalentes), mais il est certain qu'elle participe à la transformation des relations administratives.

394. Préfecture de la Somme, Services publics de quartiers : compte-rendu de la visite des sites Nord-Etouvié et sud-est d'Amiens, 25 novembre 1996.

des normes qu'ils appliquaient de façon routinière : ainsi peut s'instaurer entre les deux partenaires de la relation administrative une véritable « *citoyenneté de guichet* »[395].

b. Les implications sur la structure de l'administration

Du point de vue du fonctionnement même de l'appareil administratif, la polyvalence impulse indéniablement « *une nouvelle culture administrative* »[396] ; elle entraîne aussi une transformation de la notion même d'administration.

La modification porte d'abord, de manière évidente, sur l'organisation administrative. Ainsi, le développement des plates-formes de services publics « *impose de décloisonner le travail administratif, de créer une dynamique "interdirection" et l'émergence de chefs de projet pour la conduite de la politique de l'État et la négociation et l'écoute des acteurs de terrain* »[397]. Il s'agit donc d'une « *remise en cause de l'organisation traditionnelle du service public basée sur un mode vertical : on amène désormais les compétences auprès des usagers à cause des lacunes existantes* »[398]. Au-delà de la seule prestation des services, c'est bien l'organisation administrative elle-même qui est transformée par l'affirmation de la nécessaire adaptation aux besoins des citoyens. Cette organisation *horizontale* des services publics permet de « *s'évader du carcan de sujétions hiérarchiques pour entendre les suggestions des agents de base et leur permettre de dialoguer directement de service à service* »[399] : les services publics polyvalents de proximité sont construits sur un mode analogue à celui des administrations de mission, à ceci près que le pouvoir de décision, du fait de l'orientation vers les besoins des usagers, appartient, par la conjonction de l'inversion du pouvoir hiérarchique et d'un « *principe d'auto-normativité* »[400], aux agents en relation directe avec le public, seuls à même d'en connaître véritablement les besoins.

Cette modification n'est pourtant pas aussi profonde qu'il paraît ; plus exactement, ses implications se font moins sentir dans la structure administrative que dans la définition même de l'administration. La coordination des services publics et le respect de la structure hiérarchique demeurent en effet assurés par le renforcement du pouvoir local de l'État, l'instigateur et le coordonateur des services publics polyvalents étant toujours, quelle qu'en soit la formule, l'autorité préfectorale[401]. Présentant les maisons de services publics, Dominique Perben indiquait ainsi qu'il « *ne s'agit pas pour l'État de transférer ses*

395. WARIN (P.), « La citoyenneté de guichet. Quelques éléments de définition et de discussion », *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, *op. cit*., p. 107-108 : « *la citoyenneté de guichet n'est pas autre chose que cette production effective d'accords sur les conditions normales de l'échange, assise sur des conventions. Les usagers sont des citoyens parce qu'ils font du civisme ou du respect d'un collectif virtuel (les autres usagers du même service, les usagers en général, etc.) un repère qui doit orienter l'issue de l'interaction par nature incertaine et non parce que la citoyenneté serait immanente au statut d'usager des services publics légué par la jurisprudence* ».
396. DONZELOT (J.), ESTÈBE (P.), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris 1994, Éd. Esprit, p. 180 et s.
397. DAUGE (Y.), « Les objectifs et les conditions de mise en œuvre de la politique de développement social urbain », in « L'État et la ville », *Administration*, n. 152, juillet 1991, p. 12.
398. LEROY (M.), dir., *La polyvalence dans les services publics*, *op. cit*., p. 83.
399. « Partenariat et services publics », *Territoires*, n. 345-346, février-mars 1994, p. 28.
400. TIMSIT (G.), « Les deux corps du droit », *RFAP* n. 78, avril-juin 1996, p. 386.
401. Préfet de département ou sous-préfet à la ville.

responsabilités aux collectivités locales […], il s'agit, au contraire, de maintenir une forte représentation de l'État à l'échelon local, et notamment départemental, c'est-à-dire de le réorganiser autour des préfets »[402]. Un tel phénomène pose problème au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales, sachant que les services publics impliqués dans les structures polyvalentes peuvent comprendre les services publics des collectivités, qui se trouvent ainsi coordonnés par le représentant de l'État ; le principe d'accessibilité, qui justifie que soit adopté le point de vue de l'usager – pour lequel l'administration, c'est aussi bien l'État que les services communaux – prime en quelque sorte sur le principe posé par l'article 72 de la Constitution.

Au-delà des collectivités territoriales, cette transformation touche également les personnes privées, dont l'action se trouve elle aussi, en tant qu'elles sont prestataires de services publics, coordonnée par le représentant de l'État. C'est de ce fait la notion même d'administration qui se trouve transformée : l'administration, dans ce cadre, c'est donc *tout opérateur de service public.* Une telle définition peut certes se prévaloir de textes législatifs[403] ; il n'en demeure pas moins qu'elle est novatrice[404], comme l'est en un sens plus encore le fait que la doctrine la considère comme allant de soi[405].

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La reconnaissance au profit des administrés d'un droit d'accéder au droit et à l'administration atteste de la modification de la notion de citoyenneté : les citoyens doivent pouvoir disposer des moyens d'exercer concrètement les droits que leur confère cette qualité ; l'exercice de ces droits suppose leur connaissance ; c'est aux organes de l'État, et spécialement à l'administration, qu'il appartient de mettre à leur disposition un droit clair et accessible. Pour ce faire, l'accès au droit est érigé en activité de service public ; en outre, la codification vise à garantir le caractère compréhensible et sûr du droit ainsi mis à la disposition des citoyens.

---

402. PERBEN (D.), introduction aux troisièmes journées européennes des représentants territoriaux de l'État, 4-6 juillet 1996, reproduit in « Les représentants territoriaux face à la nécessaire adaptation de l'État », *Administration*, Hors-série, 1997, 105 p.
403. Notamment l'art. 1er de la loi du 12 avril 2000 : « *Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif* ». Pour un commentaire de cette définition, *cf. infra*, p. 661.
404. On est notamment très loin de la définition de l'autorité administrative dégagée par Paul Sabourin, pour lequel la jurisprudence *Montpeurt* était une erreur… *Cf.* SABOURIN (P.), *Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit français*, LGDJ 1966, 393 p.
405. Pour un exemple récent de *l'évidence* de cette transformation, *cf.* MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF 2000, coll. Thémis, 567 p. Le professeur Maillard consacre de nombreuses pages (p. 23-28) à définir l'usager, par rapport à l'administré, au client et au citoyen (pour conclure d'ailleurs que l'usager *n'est pas* – ou n'est plus – une notion juridique) ; il adopte en revanche sans discussion une définition de l'administration comme « *ensemble des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public* » (p. 29). On est loin de la définition de l'administration (avant la décentralisation) comme « *ensemble des organismes qui, sous l'impulsion générale des pouvoirs politiques, assurent les multiples interventions de l'État moderne dans la vie des particuliers : pouvoir central, autorités locales telles que préfets, maires, conseils généraux et municipaux, fonctionnaires, entreprises et organismes publics* » (DE LAUBADÈRE (A.), *Manuel de droit administratif*, LGDJ 1951, p. 5).

Mais l'accessibilité revêt aussi une autre dimension : par une réhabilitation de la conception duguiste des services publics, l'administration est considérée comme un moyen de garantir la cohésion sociale ; à ce titre, elle constitue un vecteur de la citoyenneté, conçue comme sentiment d'appartenance. L'action des services publics, et surtout leur présence et leur accessibilité sur l'ensemble du territoire, manifestent l'existence du lien social : c'est à travers la relation administrative que se constitue quotidiennement le lien civique ; les administrés se voient donc reconnaître un droit d'accès à l'administration.

CHAPITRE 2 : UN DROIT DE REGARD

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » : le texte de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, abondamment cité dans les débats récents sur les relations entre l'administration et les administrés, constitue une affirmation très claire de l'obligation, pour toute administration, de rendre des comptes aux citoyens. Deux voies étaient traditionnellement ouvertes pour réaliser cette obligation : pour les citoyens, la mise en jeu contentieuse de la responsabilité administrative ; pour leurs représentants, le contrôle parlementaire de l'administration.

Parallèlement à la reconnaissance d'une dimension civique de la relation administrative, un certain nombre de droits octroyés aux administrés tendent à modifier le sens de cette disposition ; dans le prolongement du développement d'une démocratie délibérative, l'idée émerge qu'une décision administrative n'est plus légitime du seul fait qu'elle a été adoptée conformément aux lois et règlements : encore faut-il qu'elle réponde à une *exigence de justification*. Le développement de l'évaluation des politiques et des actions publiques a constitué l'un des moments privilégiés d'affirmation de cette obligation et, plus encore, de son articulation avec les droits des citoyens : les administrés étant considérés comme citoyens et disposant d'un droit à participer à l'action administrative, l'administration ne peut plus s'exonérer de l'obligation d'expliquer et de justifier ses décisions ; s'adressant à des citoyens, l'administration doit leur rendre compte de son action.

Cette obligation suppose tout d'abord une *transparence* accrue de l'action administrative, qui permette aux citoyens de juger en connaissance de cause du fonctionnement de l'administration : la transparence est en ce sens un droit qui vient à l'appui de la participation. L'obligation de rendre des comptes se traduit aussi par l'émergence d'un droit des citoyens à *qualité,* dans la mesure où le développement de la qualité traduit, au moins pour partie, l'obligation qu'ont les administrations de réorienter leur activité en fonction des attentes des citoyens. Ses conséquences se manifestent, enfin, sur la *responsabilisation* de l'administration. La consécration de l'obligation de rendre des comptes peut ainsi remettre en question le fonctionnement même de l'administration.

Le discours tendant à affirmer que l'action publique doit se soumettre à une *exigence de justification* s'est développé à travers les dispositifs d'évaluation *(Section 1)* ; il emporte des conséquences sur la signification d'une série de droits des administrés *(Section 2)*.

SECTION 1 : L'EXIGENCE DE JUSTIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La motivation des décisions constitue une application ancienne de l'obligation de justification : l'administration ne peut agir sans se préoccuper de la justification de son action ; elle ne concerne toutefois que les décisions individuelles, n'entraînant par elle-même

aucun effet quant au contenu de la décision ainsi justifiée[1]. Le développement plus récent d'une exigence de justification de l'action publique, non des seules décisions administratives, se situe sur un autre plan : c'est l'ensemble d'une action ou d'une politique publique qui doit être ainsi placée sous le regard des citoyens ; cette exigence a émergé en temps que telle à travers le développement de l'évaluation.

La définition de l'évaluation demeure confuse[2]. Le décret du 22 janvier 1990, texte qui l'a consacrée en droit français, la définit comme le processus qui «*consiste à mesurer les effets [que les politiques publiques] engendrent et à rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on attend* »[3]. Il s'agit donc de *connaître* les effets d'une politique, mais aussi de les *juger* au regard des objectifs attendus. Lors de la modification du dispositif d'évaluation intervenue en 1998, une définition un peu différente sera adoptée : l'évaluation « *consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre - qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers - et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques* »[4]. Même si la deuxième partie de la définition ainsi apportée donne à penser que l'évaluation conserve une fonction de jugement, la signification retenue en 1998 se limite à la fonction cognitive, c'est-à-dire à une comparaison entre les résultats et les moyens, non entre les résultats et les objectifs. Ainsi définie, l'évaluation est « *un travail portant sur ce qui se passe réellement lorsqu'une autorité publique applique une politique dans un domaine ciblé* »[5].

La césure entre l'évaluation et le contrôle, ou entre finalité cognitive et normative de l'évaluation, est sans doute en grande partie artificielle[6] ; elle présente toutefois l'intérêt de montrer que l'évaluation, au sens rigoureux du terme, vise en fait à améliorer la transparence de l'action publique. Cet objectif est au centre du discours de l'évaluation démocratique, qui consiste à affirmer la place prééminente du citoyen dans l'évaluation, à la fois en tant qu'acteur et destinataire du processus. Les dispositifs effectivement instaurés à partir de 1990 sont quelque peu en retrait de ce discours ; l'évaluation pluraliste qu'ils concrétisent participe pourtant au développement de l'obligation de rendre des comptes.

---

1. Ce qui ne signifie pas que l'obligation de motivation soit dépourvue d'effets contentieux : le juge de l'excès de pouvoir opère un contrôle des motifs de la décision.
2. Confusion à laquelle certains commentaires viennent encore ajouter. Pour un exemple, *cf.* BOUAL (J.-C.), BRACHET (P.), dir. *L'évaluation démocratique outil de citoyenneté active*, L'Harmattan, 2000, coll. Questions contemporaines, 128 p. (qui mêle indistinctement évaluation, politiques de modernisation administratives et plus largement politiques publiques elles-mêmes. Voir notamment p. 9 et s.).
3. Rapport au Président de la République sur le Décret n° 90-2 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 24 janvier 1990, p. 951.
4. Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques (annexe), *JO* du 12 février 1999, p. 2239.
5. THOENIG (J.-C.), in Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999, Tome II : Auditions, p. 29.
6. ANDRAULT (M.), GIBERT (P.), « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques », *Politiques et management public*, 1984, n° 6.

Si la construction d'un discours politico-administratif de *l'évaluation démocratique* traduit donc de façon évidente la prise en compte de l'exigence de justification, ses implications concrètes demeurent limitées *(§1)*. À l'inverse, la mise en place d'une *évaluation pluraliste*, moins ambitieuse en apparence, sert de façon plus pertinente le même objectif *(§2)*.

§ 1. Évaluation et citoyens

L'implication des citoyens dans l'évaluation de l'action publique manifeste clairement l'idée que l'administration doit leur rendre des comptes ; les difficultés de sa mise en œuvre n'ont pas empêché le développement d'un discours cohérent de l'évaluation démocratique.

A. La participation des administrés à l'évaluation

La présence des administrés dans l'évaluation des politiques publiques demeure faible, notamment en raison de difficultés juridiques.

1. Le difficile développement d'une évaluation par les administrés

L'implication des administrés dans l'évaluation des politiques publiques peut se réaliser de plusieurs manières, entre la participation, déjà évoquée[7], de leurs représentants aux instances nationales d'évaluation et la réalisation directe d'évaluations par des groupes de citoyens. Le constat en la matière est contradictoire : d'un côté, force est de constater que les administrés ne sont pas, ou de façon extrêmement marginale, impliqués dans les dispositifs d'évaluation ; à s'en tenir là, l'« *évaluation par les administrés* »[8] se limite à une pure « *incantation* »[9] : dans le cadre du dispositif mis en place en 1990 et modifié en 1998, aucune possibilité de lancement d'une évaluation ne leur est offerte[10]. D'un autre côté, l'évaluation, dans ses réalisations concrètes, a conduit à placer l'administré en situation de référent. Le Conseil scientifique de l'évaluation a eu, à de multiples reprises, l'occasion de rappeler l'importance de la prise en compte de l'administré : l'évaluation ne doit pas avoir pour seul objet de comparer la réalisation d'une politique et les objectifs qui lui avaient été assignés, mais aussi de vérifier que les *destinataires finaux* de cette politique en ont été réellement les bénéficiaires. L'un des moyens les plus simples d'opérer cette vérification, moyen qui n'a pourtant été utilisé que très peu de fois, consiste à faire participer les usagers, non aux instances nationales d'évaluation, mais aux dispositifs particuliers dont le fonctionnement est approuvé par le Conseil scientifique (puis national) de l'évaluation. C'est ainsi que des

7. *Cf. supra*, p. 229.
8. CROZIER (M.), *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 228 et s.
9. WARIN (P.), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, L'Harmattan, 1993, coll. Logiques politiques, p. 252.
10. Si n'est très indirectement par la saisine préalable, elle-même indirecte, du Médiateur de la République qui peut saisir le Conseil national de l'évaluation d'un projet d'évaluation.

représentants d'associations d'usagers ont été désignés au sein de l'instance d'évaluation de l'accueil des populations défavorisées[11] ou de l'aménagement des zones humides[12].

Une telle implication demeure toutefois limitée, en tout cas éloignée du « modèle » japonais cher à Michel Crozier, où des comités de citoyens sont chargés de faire directement remonter auprès des services locaux de l'Agence administrative de management les réclamations des administrés[13], ce qui constitue bien une évaluation «*par les jugements des acteurs impliqués* »[14]. Si ce modèle n'est sans doute pas directement transposable, on en retrouve cependant trace dans des évaluations très concrètes réalisées indépendamment de toute structure nationale (et de toute norme juridique), que ce soit dans le cadre des logements sociaux[15] ou dans certaines directions départementales de l'Équipement[16].

2. Les implications de l'évaluation par les administrés

L'évaluation par les administrés se construit hors du droit ; la définition même de l'évaluation implique au demeurant qu'elle soit séparée de toute approche juridique : ce n'est pas la légalité de l'action publique qui est appréciée, mais la conformité de l'action aux objectifs qui lui étaient fixés. Il est toutefois un domaine où l'évaluation directe par les administrés a été (très modestement) consacrée : l'enseignement supérieur. Suite aux manifestations étudiantes de 1990, et dans le cadre de la réforme des premières années d'études supérieures, un arrêté du 26 mai 1992 a prévu la participation des étudiants à une « *procédure d'évaluation des enseignements* », sous la forme d'une simple possibilité laissée à la discrétion du Conseil d'administration de l'établissement[17]. Les textes ultérieurs ont maintenu cette éventualité et l'arrêté du 9 avril 1997[18] a renforcé ce dispositif, désormais obligatoire. Deux modalités sont prévues : une évaluation de chaque enseignement, qui a pour

11. CGP, *Les services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La documentation française, 1993, 331 p.
12. CGP, *Les zones humides*, Rapport d'évaluation, 1995.
13. CROZIER (M.), *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 242-243 : « *Dans chacune des cinquante préfectures japonaises, un service léger d'experts de l'Agence [administrative du management] est installé. Sa tâche consiste à suivre sur le terrain l'activité des différents services extérieurs présents. Mais cette cellule, qui risquerait de devenir elle aussi par trop technocratique, est aiguillonnée par un comité indépendant de citoyens qui jouent le rôle d'ombudsman et auquel s'adressent tous les citoyens mécontents. La cellule de l'Agence reçoit les plaintes et les observations de ce comité. Elle a le droit et le devoir d'intervenir auprès des administrations responsables pour obtenir qu'elles rectifient leurs erreurs et répondent sérieusement aux administrés* ».
14. WARIN (P.), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, L'Harmattan, 1993, coll. Logiques politiques, p. 281.
15. *Cf.* la thèse de Philippe Warin (*op. cit.*), et ses travaux ultérieurs (notamment « Vers une évaluation des services publics par les usagers », *Sociologie du travail*, vol. XXXVI, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 309-331).
16. C'est l'objet des « comités de la route » mis en place pour évaluer la correspondance entre les actions des Directions départementales de l'Equipement et les besoins des usagers de la route.
17. Arrêté du 26 mai 1992 relatif au diplôme d'études universitaires générales, à la licence et à la maîtrise, *JO* du 30 mai 1992, p. 7254 : «*pour chaque module ou niveau d'enseignement dispensé, une procédure d'évaluation des enseignements faisant notamment appel à l'appréciation des étudiants, peut être établie par le conseil d'administration de l'établissement, sur proposition du président de l'université, après avis du C.E.V.U., ou du chef de l'établissement et dans le respect des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 6 juin 1984 susvisés* » (art. 24).
18. Arrêté du 9 avril 1997 relatif au diplôme d'études universitaires gé nérales, à la licence et à la maîtrise, *JO* du 15 avril 1997, p. 5681.

objet de permettre « *à chaque enseignant de prendre connaissance de l'appréciation des étudiants sur les éléments pédagogiques de son enseignement* » ; une évaluation de l'organisation des études dans chaque formation, assurée par une commission composée à parité de représentants élus des étudiants et d'enseignants-chercheurs. Dans le premier cas, l'évaluation est donc exclusivement assurée par les usagers, ce qui est une innovation majeure, en France tout au moins. Sans doute est-ce d'ailleurs ce caractère novateur qui en a limité l'application[19].

Les réticences soulevées par un tel dispositif ont permis l'élaboration d'une jurisprudence qui manifeste bien l'évolution du juge administratif vers la reconnaissance d'un droit des étudiants à évaluer le service public qui leur est proposé, ce qui équivaut à reconnaître à la fois, pour les étudiants, un droit à contrôler l'enseignement qui leur est dispensé, et, pour les enseignants, une obligation de rendre compte à leurs bénéficiaires du service qu'ils produisent. Une première tentative d'évaluation, dans le sillage de la loi sur l'enseignement de 1968, visait à instaurer une évaluation des enseignants (et non des enseignements) par les étudiants, l'avis de ces derniers ayant une influence directe sur leur recrutement[20]. Dans un célèbre arrêt *Leroy*, le Conseil d'État avait refusé, en consacrant avant le Conseil constitutionnel « *l'indépendance du personnel enseignant de l'enseignement supérieur* » comme « *principe fondamental de l'enseignement* », de valider cette évaluation, estimant que le déroulement de la carrière des enseignants du supérieur « *ne peut être soumis au contrôle des étudiants* ». Le commissaire du gouvernement Jean-François Théry exprimait de façon très claire les raisons d'un tel refus : « *Inviter, Messieurs, les usagers à se prononcer sur les mérites et sur le déroulement de leur carrière reviendrait à soumettre les agents publics à un nouveau pôle de dépendance. Le pouvoir de nomination s'en trouverait atteint ; le pouvoir hiérarchique se verrait contrebalancé par une sorte de pouvoir d'opinion ; bien plus les principes d'égalité, d'impartialité et de neutralité en seraient altérés, le fonctionnaire ne pouvant qu'être sensible aux réactions diffuses des usagers voire aux pressions de groupes organisés. C'est l'esprit même du service public qui risque de se trouver compromis si l'agent public, par intérêt de carrière, juge opportun de plaire, de rechercher la popularité, voire de se constituer, face au pouvoir dont il dépend, une clientèle* »[21]. Les implications de l'évaluation par les usagers se trouvent ici parfaitement analysées : il ne s'agit rien moins que d'une remise en cause de l'organisation administrative traditionnelle, et par là même des fondements du droit administratif. L'évolution ultérieure du Conseil d'État sur ce point n'en est que plus remarquable : saisi par le Professeur Gohin de la légalité de l'arrêté du 26 mai

19. L'application de l'article 32 de l'arrêté de 1997 a suscité, comme celle de l'article 24 de l'arrêté de 1992, une réaction pour le moins mesurée du corps enseignant. Bon nombre d'universités ont toutefois appliqué scrupuleusement la procédure, certaines allant au-delà. Tel est par exemple le cas de l'Université de Tours. *Cf.* Université de Tours. *Contrat quadriennal de développement 2000-2003*, 5 novembre 2001 : « *L'université François Rabelais organisera progressivement une évaluation de ses enseignements et formations […]. L'université mettra en place des équipes par années, par filière et par composante, ainsi qu'une commission d'évaluation tripartite (étudiants, enseignants et IATOS) […]. En fin de contrat quadriennal, l'ensemble des étudiants auront pu participer à l'évaluation des enseignements et des formations* ».
20. Il s'agissait d'une commission paritaire (enseignants et étudiants) chargée d'examiner le renouvellement des enseignants contractuels.
21. THÉRY (J.-F.), Concl. sur CE, Sect., 5 avril 1974, *Sieur Leroy*, *AJDA* 1974, p. 441-444.

1992 évoqué plus haut, le Conseil a estimé que « *la procédure d'évaluation prévue par l'arrêté attaqué ne comporte aucune incidence sur les prérogatives ou la carrière des enseignants ; qu'ainsi, cet arrêté ne saurait être regardé comme portant par lui-même atteinte au principe d'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur* »[22]. La formulation de l'arrêt demeure quelque peu ambiguë, ce qui se justifie sans doute à la fois parce que l'évaluation qu'autorise l'arrêté ne visait que les enseignements et non les enseignants et qu'il s'agissait d'une autorisation, non une obligation. Si, sur le premier point, l'analyse du Conseil d'État est juridiquement rigoureuse mais, ainsi que le souligne Carole Moniolle, peu réaliste[23] – la différence entre évaluation des enseignements et des enseignants étant dans les faits difficile à déterminer[24] –, la seconde explication n'est plus possible depuis l'arrêté de 1997 : même si elle n'est pas toujours respectée, la procédure d'évaluation est bien devenue obligatoire[25]. Pour reprendre les termes de Jean-François Théry, c'est donc bien un « *changement de l'esprit même du service public* » que traduit cette évaluation par les usagers, même si elle est aussi limitée par son domaine que par ses conditions d'application.

L'évaluation par les administrés soulève cependant d'autres interrogations, notamment quant à l'intérêt réel de la participation des usagers. Christopher Pollitt estime ainsi que « *rechercher la participation des parties prenantes peut parfois s'avérer malencontreux. Accroître au maximum la participation des parties prenantes dans le processus d'évaluation peut parfois restreindre le type de questions que l'on peut traiter, retarder ou diminuer les chances qu'une décision transparente ou dont il doit être rendu compte (*accountable*) puisse être prise et brouiller les limites de l'imputabilité démocratique (*democratic accountability*)* »[26]. On touche là au problème central de l'évaluation, et même à sa définition. L'évaluation a d'abord une fonction de connaissance, et non de jugement ; de ce fait, le pluralisme dont elle doit résulter est plus, pour reprendre la terminologie de Jean Leca, *cognitif* que *pratique*[27]. La participation des citoyens, de même que celle des administrations directement impliquées, peut permettre d'arriver à un jugement plus ou moins consensuel sur une politique donnée : mais un tel jugement ne sera plus une évaluation, parce que celle-ci suppose à la fois une différenciation d'avec le contrôle et, surtout, une indépendance des évaluateurs. Dans ce cadre, la participation des citoyens est source de confusion, et constitue elle-même une confusion entre *l'objet* de l'évaluation – permettre de former un jugement sur

22. CE, 13 mars 1996, *Olivier Gohin*, *AJDA* 1996, n. 9, p. 699-702, note J. MEKHANTAR.
23. MONIOLLE (C.), « Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs », *AJDA* 2001, p. 233 : Si l'évaluation n'a pas de conséquences sur la carrière de l'enseignant, « *l'indépendance peut être mise en cause en raison d'autres éléments. Des considérations de fait peuvent jouer. L'évaluation peut conduire l'enseignant-chercheur à adopter un comportement démagogique. L'évaluation [...] est une forme de contrainte, le premier pas vers une logique de notation incompatible avec l'indépendance* ».
24. Ce qui pose le problème du rapport entre le droit à l'évaluation des enseignements, d'origine réglementaire, et le principe d'indépendance des professeurs d'université, de rang constitutionnel.
25. Le juge administratif n'a pas été saisi de la légalité de l'arrêté de 1997, et n'a pas encore été amené à se prononcer sur ce point par la voie de l'exception d'illégalité.
26. POLLITT (C.), « Evaluation scientifique et évaluation participative », in CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 132.
27. LECA (J.), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *RFAP* 1993, n° 66, p. 193.

une politique publique – et l'évaluation elle-même[28]. La « *supériorité éthique* »[29] de l'évaluation partenariale est en outre en grande partie une illusion, notamment parce que le fonctionnement des instances d'évaluation demeure soumis aux jeux de pouvoirs dans lesquels les simples citoyens ne sont pas forcément les mieux armés, ce qui montre le caractère chimérique d'une évaluation par les «*citoyens informés d'une société mondiale d'expérimentations* »[30].

B. L'évaluation démocratique

Les implications de l'évaluation par les citoyens sont aussi importantes que son champ d'application est limité ; à l'inverse, l'évaluation démocratique est largement diffusée, mais ses conséquences concrètes demeurent assez faibles, malgré la solidité apparente de ses fondements juridiques.

1. La construction d'un discours de l'évaluation démocratique

Le discours de l'évaluation démocratique s'est développé au milieu des années 1980, bien qu'il soit difficile d'en déterminer les implications concrètes. Le thème apparaît dans le cadre de la politique de renouveau du service public, trouvant sa théorisation dans le rapport remis à Michel Rocard par Patrick Viveret, rapport dont on a pu dire qu'il constitue un « *véritable manifeste de l'évaluation démocratique* »[31]. Si le rapport Viveret n'a pas eu l'effet que son auteur escomptait[32], il n'en a pas moins contribué à faire de l'évaluation un « *impératif*

---

28. « *Ces approches revendiquent un principe essentiel : l'implication directe des parties prenantes (stakeholders) dans la conception, la conduite et l'utilisation ultérieure des évaluations […]. L'évaluation partenariale baigne dans la bonne image "démocratique" et "partenariale" qu'elle se donne […]. Qu'est-ce qui pourrait être plus approprié que l'évaluation partenariale, comme dernière pièce au puzzle d'un nouveau système démocratique inspirant et éclairant le nouveau processus social démocratique progressiste ?* » (POLLITT (C.), « Evaluation scientifique et évaluation participative », in CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 129). Christopher Pollitt rapproche à très juste titre « l'évaluation par les acteurs impliqués » du constructivisme social, l'évaluation constituant alors le moment de la construction sociale des politiques publiques. Il ne s'agit pas de contester la part de réalité que peut contenir cette vision (*Cf.* par exemple SPENLEHAUER (V.), WARIN (P.), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n. 2, avril-juin 2000, p. 245-262, qui soulignent que les évaluations régionales contribuent à la « *maturation institutionnelle* » des régions, l'évaluation ayant ainsi un rôle de construction sociale des politiques publiques régionales), mais de s'interroger sur sa pertinence à l'égard de la notion d'évaluation et, pour ce qui est du propos ici développé, de se demander si l'association des administrés au processus d'évaluation permet, ou au contraire entrave, le développement de l'obligation de rendre des comptes qu'elle fait peser sur l'administration. Sur les évaluations régionales, *cf.* CASCALES (M.), « Évaluation des politiques publiques : démocratie expérimentale », *Pouvoirs locaux*, n. 25, 2e trim. 1995, p. 45-48.
29. Les tenants de l'évaluation partenariale considèrent qu'elle « *est supérieure éthiquement aux autres formes d'évaluation, car elle repose sur l'acceptation juste et démocratique du droit de chaque citoyen porteur d'enjeux de pouvoir s'exprimer complètement et à égalité sur la conduite de l'évaluation* » POLLITT (C.), « Evaluation scientifique et évaluation participative », in CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 133.
30. PATTON (M. Q.), *Utilisation-Focused Evaluation : The New Century Text*, Londres, Sage, 3e ed. 1997, p. 384, cité par POLLITT (C.), « Evaluation scientifique et évaluation participative », in CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 131.
31. PERRET (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, 2001, coll. Repères, p. 77.
32. *Cf.* BARGAS (D.), in BOUAL (J.-C.), BRACHET (P.), dir. *L'évaluation démocratique outil de citoyenneté active*, L'Harmattan, 2000, coll. Questions contemporaines, p. 27 : Le rapport Viveret «*soutenait que l'évaluation ne concerne pas d'abord les experts mais les citoyens : c'est l'un des moyens de renouveler le débat démocratique à travers les grands choix faits par les gouvernements. Il faisait remarquer qu'à travers les grands corps, l'État possède de fait un quasi-monopole de l'expertise légitime. Pour le*

catégorique auquel est soumis la gestion publique et dont le bien-fondé ne saurait être mis en doute »[33].

Le cœur du discours de l'évaluation démocratique consiste, non pas à affirmer la nécessité d'une évaluation par les citoyens, mais à considérer l'évaluation, menée selon des méthodes rigoureuses et suivant des objectifs précis, comme un instrument essentiel de la démocratisation de l'administration, par l'introduction d'une obligation de rendre des comptes, c'est-à-dire d'accepter une remise en question de son action sous le regard des citoyens[34]. À la différence de l'évaluation sociale, qui a pour but « *d'apprécier la capacité de réponse de l'administration aux besoins sociaux* »[35], l'évaluation démocratique se définit comme une méthode ou un objectif, non par son domaine d'application. Trois traits caractéristiques peuvent en être dégagés.

L'évaluation démocratique traduit, tout d'abord, l'obligation qu'a l'administration de démontrer le bien-fondé de son action. Le discours qu'elle constitue a donc une fonction de justification de l'action publique ; elle s'intègre ainsi dans l'évolution des *référents*[36] de l'action publique. Lors de l'installation du Conseil national de l'évaluation, le ministre de la Fonction publique y faisait très explicitement référence, en indiquant que « *le temps où la décision publique pouvait se fonder sur le simple exercice de l'autorité est révolu* »[37] ; l'évaluation est qualifiée de démocratique parce qu'elle permet de répondre à l'exigence de justification de l'action publique. Toutes choses égales par ailleurs, l'évaluation permet de conférer aux décisions publiques d'ordre général la même onction justificative que celle procurée par l'obligation de motivation aux décisions individuelles. Elle est la manifestation évidente qu'« *au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau magique de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'État et son administration sont tenus de rendre des comptes de leurs faits et gestes, de les soumettre au jugement critique du public, de démontrer de manière tangible l'efficacité des actions entreprises* »[38].

---

remercier de ce constat, Michel Rocard l'a nommé à la Cour des Comptes où il peut contribuer à l'expertise des grands corps ».

33. CHEVALLIER (J.), « Synthèse », *in* CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF 1993, p. 179.
34. DONZELOT (J.), VIVERET (P.), « Évaluation et démocratie. Contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion », *Esprit*, octobre 1989, p. 49.
35. RANGEON (F.), « La notion d'évaluation », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF 1993, p. 20. François Rangeon ajoute que « *si l'on admet que la raison d'être de nombreux services publics est de répondre le plus efficacement possible aux demandes des usagers, l'évaluation a alors pour but de s'assurer de l'adéquation entre l'offre et la demande de service* ». De ce fait, l'évaluation sociale est l'une des manifestations de l'évolution de la notion de service public vers celle de service *du* public ; elle se rapproche ainsi (de façon assez lointaine tout de même) de l'évaluation par les usagers, mais elle n'a que peu à voir avec l'évaluation démocratique, qui est plus, pour reprendre les termes de Patrick Viveret, une *démarche* qu'un dispositif.
36. *Cf.* FAURE (A.), POLLET (G.), WARIN (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995, coll. Logiques politiques, 192 p.
37. ZUCCARELLI (E.), discours prononcé lors de l'installation du CNE, 16 février 1999.
38. CHEVALLIER (J.), in *L'évaluation dans l'administration*, *loc cit*., p. 180. Cf. également dans le même ouvrage RANGEON (F.), « La notion d'évaluation », p. 19 : « *L'évaluation financière des performances du service public est d'autant plus nécessaire que les usagers se montrent de plus en plus exigeants sur l'utilisation de l'argent public. Le caractère public ne suffit plus à légitimer le service ; il doit aussi démontrer son efficacité. L'administration perd progressivement ses privilèges et ressemble de plus en plus*

Au-delà de cette fonction, l'évaluation dite démocratique est également une manifestation de l'exigence de transparence de l'action publique. Le président de la République estimait ainsi, lors de l'installation du Conseil supérieur de l'évaluation, que « *l'évaluation pour être réellement […] un progrès démocratique exige objectivité et transparence* »[39]. Elle est dans ce cadre l'un des éléments du nouveau droit à la transparence de l'action administrative qu'on a décrit plus haut. Mais par la transparence qu'elle induit, l'évaluation clarifie les règles de la décision administrative : elle permet de « *sortir, pour une société démocratique, des jeux de pouvoir et d'apparence, mettre de la transparence, rendre possibles des choix plus affirmés, faire de la raison démocratique* »[40]. Par l'utilisation de l'évaluation, le citoyen peut ainsi mieux connaître le mécanisme de prise de décision, et donc mieux juger le fonctionnement de l'administration.

Enfin, l'évaluation démocratique permet l'intervention du citoyen dans le processus de décision, directement ou par la voie de ses représentants, c'est-à-dire du Parlement. Elle autorise en effet « *la prise de parole (*voice*) des acteurs sociaux en permettant une connaissance partagée des effets de l'action publique* »[41]. Cet aspect est central dans le discours de l'évaluation démocratique ; Patrick Viveret précise ainsi que son « *but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques* »[42], ce qui, précise le Conseil économique et social, répond à l'exigence de « *mise au service d'un débat démocratique en donnant aux citoyens des informations et des appréciations objectives, leur permettant de mieux fonder leur jugement sur les politiques publiques* »[43]. Contrairement à l'évaluation par les bénéficiaires, l'évaluation démocratique ne tend pas vers l'implication des citoyens dans le processus d'évaluation, mais vise à leur offrir les moyens de mieux juger les gouvernants. En ce sens, ce discours demeure articulé à la conception d'une *démocratie gouvernée* ; il relève d'un registre totalement différent du discours participatif. Cela est d'autant plus vrai que le débat démocratique dont il s'agit n'est pas, le plus souvent, celui des citoyens face aux gouvernants, mais du Parlement face à l'administration. Jean-Louis Quermonne résume bien cette conception lorsqu'il écrit que « *le processus d'évaluation ne sera pleinement achevé que le jour où il pourra alimenter le débat*

à la société civile. Cette banalisation de l'action administrative crée de nouvelles contraintes pour le service public ».

39. MITTERRAND (F.), allocution prononcée lors de l'installation du Conseil scientifique d'évaluation des politiques publiques, 13 juillet 1990.
40. MAYET (P.) intervention à la table-ronde « A quoi sert l'évaluation des politiques publiques nationales », in KESSLER (M.-C.), LASCOUMES (P.), SETBON (M.), THOENIG (J.-C.), *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998, p. 334.
41. DURAN (P.), *Penser l'action publique*, LGDJ 1997, coll. Droit et société n° 27, p. 168-169. «*Non seulement* », ajoute Patrice Duran, « *l'évaluation est un effort de connaissance qui vise à rendre compte de l'action des gouvernants, mais elle participe bien d'un mouvement plus général de redéfinition des modes de justification du pouvoir politique dans les démocraties modernes […]. Etre responsable d'une politique signifie que l'on puisse expliquer les raisons de ce qu'elle est ou de ce qu'elle devient, et que l'on soit apte à faire connaître les raisons qui permettent de "justifier" ces dernières. Il y a dans l'évaluation un double registre de connaissance et de justification* » (*op. cit*., p. 169).
42. VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, p. 27.
43. Conseil économique et social, *L'évaluation des politiques publiques. Rapport présenté par M. Lucien Genin*, Ed. du Journal officiel, 1990, p. 7.

démocratique. Et il faudra, alors, qu'il débouche sur le contrôle du Parlement »[44]. L'évaluation est démocratique en ce qu'elle permet le débat parlementaire[45].

2. Le fondement juridique de l'évaluation démocratique

L'oscillation de l'évaluation démocratique entre la nécessité de démontrer l'utilité de l'action publique et l'accomplissement d'une obligation de transparence s'explique aisément si l'on se réfère aux deux dispositions sur lesquelles se fonde ce discours : les articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Du premier, qui dispose que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* », le discours de l'évaluation démocratique ne retient que l'aspect relatif au consentement à l'impôt et au suivi de son emploi. Déjà présent, quoique discrètement, dans le rapport Viveret[46], cet aspect a tout spécialement été développé d'abord dans le cadre du rapport Picq, en 1994, puis lors de la réforme de la procédure budgétaire lancée en 1999 qui a abouti à la réforme de l'ordonnance de 1959. Dans ce cadre, la référence à l'article XIV de la Déclaration de 1789 est « *enrôlée dans des politiques de réduction des dépenses publiques et de réforme administrative […]. L'évaluation doit servir à vérifier que les dépenses publiques sont vraiment utiles et que les contribuables "en ont pour leur argent". L'objectif affiché est de remettre en cause certains programmes jugés trop inefficaces ou trop coûteux. Les finalités de l'évaluation sont reformulées autour des deux notions clés d'*accountability *(parfois traduit par "imputabilité" ou "redevabilité") et de* value for money »[47]. Il y a là en quelque sorte un détournement de la signification de l'article XIV : alors que son invocation aurait pu servir à la réalisation d'évaluations visant à donner aux citoyens les informations nécessaires pour juger de la pertinence de la contribution publique, et donc de consentir à l'impôt en connaissance de cause (même par la voie de leurs représentants), la lecture qu'en fait l'évaluation démocratique consiste à *postuler* que le jugement des citoyens sur la dépense publique est défavorable et à rechercher les moyens de sa réduction.

---

44. QUERMONNE (J.-L.), *L'appareil administratif de l'État*, Seuil, coll. Points, 1991, p. 291.
45. *Cf.* en ce sens ROSSINOT (A.), Avant-propos à *L'évaluation en questions*, *RFAP* n° 66, avril-juin 1993, p. 183, ainsi que les propositions du comité Vedel. Cette interprétation est toutefois un peu restrictive, notamment parce que l'évaluation démocratique n'exclut pas l'évaluation par les usagers, les deux discours pouvant s'entrecroiser. En 1990, le discours qui entoure la mise en place du dispositif d'évaluation se réfère aux deux éléments. L'évaluation, en permettant notamment de voir le décalage existant entre les attentes des bénéficiaires et la réalisation de la politique, permet aux premiers d'avoir une influence sur les politiques publiques, même si cette influence est médiée par le Parlement ou toute autre autorité publique. Le débat public dont il s'agit est donc d'abord un débat d'opinion : par l'évaluation, « *le citoyen impliqué doit être davantage en situation de porter un jugement sur la conduite et l'application des politiques publiques, donc peser par son opinion sur les choix des autorités* ».
46. Surtout dans la préface de Lionel Stoléru à la version publiée du rapport : « *La France a, c'est tout à son honneur, une longue tradition de surveillance de l'usage des deniers publics : c'est bien le moins que la République doive au citoyen-contribuable* » (STOLÉRU (L.), « L'évaluation : une indispensable auto-discipline », *in* VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, p. 5).
47. PERRET (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, 2001, coll. Repères, p. 62.

Les travaux de l'Assemblée nationale ayant amené à la constitution de la Mission d'évaluation et de contrôle, en juin 1999, sont particulièrement révélateurs de cette conception. L'idée est que «*les citoyens ont rarement le sentiment d'"en avoir pour leur argent", c'est-à-dire de bénéficier de services à la mesure des impôts qu'ils paient* »[48], et que l'évaluation doit permettre de réaliser les économies nécessaires. Cette optique de *value for money* constitue un véritable leitmotiv du discours du président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, qui la formule ainsi : « *"Nos concitoyens en ont-ils pour leur argent ?", telle est la question à laquelle il conviendra de s'efforcer de répondre systématiquement dans le cadre d'une démarche exigeante* »[49]. On pourrait ainsi multiplier les exemples d'un discours qui, sous couvert de démocratisation de l'évaluation, vise en réalité d'une part à accroître le contrôle financier du Parlement sur l'action gouvernementale[50], d'autre part à faire prévaloir une vision particulière, aussi respectable soit-elle, des fonctions du budget de l'État[51].

L'article XV prête moins à confusion : indiquant que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », il ne vise pas à réduire la dépense publique, et traduit davantage l'exigence de justification de l'action (et non seulement de la dépense) publique. De la sorte, l'évaluation débouche «*sur une approche plus politique de l'éthique administrative. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme […] est fréquemment invoqué pour souligner la responsabilité des services publics à l'égard des citoyens. Une conception "démocratique et pluraliste" de l'évaluation est présentée comme un antidote au risque de monopolisation au profit des experts et des technocrates* »[52].

Il n'en est reste pas moins que sa valeur normative, contrairement à celle de l'article XIV[53], a toujours été considérée comme faible. La signification de cette disposition, qui lors

48. FABIUS (L.), *in* Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, 27 janvier 1999, Tome I : Rapport, p. 7 : « *Pendant quatre mois, notre groupe de travail a exploré diverses pistes pour essayer de répondre à une question qui apparaît centrale, alors que les ressources publiques sont rares : "Comment dépenser mieux pour prélever moins ?". C'est une question qui préoccupe directement les entreprises, qui procèdent de plus en plus à une évaluation qualité-prix des services que leur offrent les États. C'est une question qui intéresse tout autant les citoyens qui ont rarement le sentiment d'"en avoir pour leur argent", c'est-à-dire de bénéficier de services à la mesure des impôts qu'ils paient* ».
49. FABIUS (L.), « Introduction », *in Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, *op. cit*., p. 13.
50. C'est expressément la lecture que fait le Conseil constitutionnel de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans sa décision du 25 juillet 2001, il indique que «*l'examen de la loi de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article* » (CC, 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC, *R*., p. 99, *AJDA* 2002, p. 59-63, n. JAN (P.)).
51. Dans le même sens, et de la même plume : « *Une première conclusion à laquelle le groupe de travail est arrivé, c'est que dépenser mieux suppose que les Assemblées contrôlent réellement dépenses et recettes, ainsi que l'efficacité de celles-ci. Cela implique de placer désormais l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire du Parlement. Je ne pense pas que cela viendra de l'Administration elle-même, qui ne peut pas être juge et partie. Le Parlement, lui, dispose de la légitimité pour faire respecter les articles XIII et XIV [sic] de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : "Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique… La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration"* » FABIUS (L.), *loc. cit*., p. 8.
52. RANGEON (F.), « La notion d'évaluation », *in* CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF 1993, p. 22.
53. Auquel le Conseil constitutionnel se réfère comme fondement de la compétence du législateur en matière de consentement à l'impôt, de façon timide toutefois, puisqu'il considère que l'article 14 doit être lu «*en*

de son adoption n'a pas fait l'objet de débats passionnés[54], a longtemps été discutée. Alors en effet que l'intention des auteurs de la Déclaration semblait claire, l'érigeant en fondement de « *la responsabilité des agents du pouvoir exécutif, […] droit acquis au citoyen* » qui « *a le droit de leur demander compte* »[55], la Constitution de l'an VIII indique, dans son article 75, que « *les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires* ». Il faudra attendre un décret-loi du 19 septembre 1870 pour que ce texte soit supprimé : du même coup, la référence à l'article XV n'a pour l'heure servi à fonder que la mise en jeu juridictionnelle de la responsabilité des fonctionnaires.

La relecture de l'article XV, dont le discours de l'évaluation démocratique est une manifestation, constitue donc une sorte de retour à son interprétation originelle, qui est celle d'une obligation des fonctionnaires de rendre compte aux citoyens de leur action, par la mise en jeu de leur responsabilité juridique (pénale ou administrative) d'abord, mais aussi par d'autres voies, dont l'évaluation est l'un des moyens privilégiés.

§ 2. Évaluation pluraliste et justification de l'action publique

Si l'instauration d'une évaluation démocratique apparaît dans une large mesure comme relevant du discours plus que de la réalisation, les dispositifs mis en place en France depuis une vingtaine d'années contribuent cependant au développement effectif de l'idée que les administrations doivent rendre des comptes aux citoyens. Sortant du registre de l'incantation pour entrer dans celui de la méthodologie, l'évaluation n'en conserve pas moins sa capacité à favoriser « *une plus grande transparence partagée par l'ensemble des citoyens sur les conséquences sociétales des réformes publiques* »[56].

A. Le développement d'une évaluation pluraliste

Le développement de l'évaluation en France s'est traduit par la création d'instances qui lui sont spécifiquement dédiées, mais aussi par une diffusion des méthodes évaluatives dans les organes étatiques, et spécifiquement au sein du Parlement.

---

fonction des dispositions de la Constitution qui fondent la compétence du législateur » : CC, 6 mai 1991, n° 91-291 DC, *R.*, p. 40, *RFDC* 1991, p. 497, n. PHILIP (L.).

54. Stéphane Rials écrit même que la discussion en a été « *expédiée* » (RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, coll. Pluriel, 1988, p. 252).
55. DE BOISGELIN, intervention à la Constituante, 27 août 1789, cité par RICHER (L.), « Article 15 », *in* CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.), dir., *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, Economica 1993, p. 317.
56. THOENIG (J.-C.), « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », *RFAP* n° 92, octobre-décembre 1999, p. 693.

1. La création d'instances gouvernementales d'évaluation

Dans le contexte de la politique de renouveau du service public, et à la suite d'un certain nombre de rapports administratifs rendus au début des années 1980[57] et surtout du rapport Viveret[58], l'évaluation va être véritablement institutionnalisée. Le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques[59], retenant l'essentiel des propositions de Patrick Viveret – à l'exception de la création d'un Conseil national de l'évaluation – instaure un dispositif assez complexe, puisqu'il crée un comité interministériel de l'évaluation, un Conseil scientifique de l'évaluation, et un Fonds national de développement de l'évaluation, en confiant au Commissariat général du plan la responsabilité d'animer le dispositif. La circulaire du 23 février 1989 avait déjà fixé les quatre principes que doit suivre l'évaluation : « *l'indépendance des instances d'évaluation par rapport aux administrations gestionnaires ; la compétence des acteurs de l'évaluation, puisque les résultats ont vocation à alimenter des débats importants ; la transparence du processus, c'est-à-dire des sources d'information, des critères d'appréciation et des méthodes de travail […] ; la pluralité des dispositifs, puisque aucun organisme ne saurait exercer de monopole* »[60]. S'agissant du premier de ces principes, le décret de 1990 apparaît comme en retrait, puisque l'instance d'évaluation est gouvernementale : le Comité interministériel de l'évaluation est, précise le décret, « *chargé de développer et de coordonner les initiatives du gouvernement en matière d'évaluation des politiques publiques* » ; il décide du lancement des projets d'évaluations dont il a été saisi par les autorités compétentes[61], et statue sur la qualité de ces projets. Après leur réalisation, il est chargé de tirer les enseignements des évaluations. La rigueur et la qualité des évaluations est garantie par le Conseil supérieur de l'évaluation, qui est consulté sur les projets d'évaluation retenus par le Comité interministériel.

La procédure mise en place en 1990 avait l'avantage de permettre une certaine rigueur et impartialité des évaluations, grâce notamment à la méthodologie construite par le Conseil supérieur de l'évaluation[62]. Son bilan est cependant faible, puisqu'entre 1990 et 1998, seules seize évaluations ont été effectuées, qui n'ont eu « *à quelques exceptions près, aucune suite décisionnelle directe* »[63]. Cet échec relatif – l'évaluation s'est développée pendant la même période hors du cadre fixé par le décret de 1990[64] – est sans doute dû à la faible implication

57. NIOCHE (J.-P.), POINSARD (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984, 302 p. ; CGP, *Evaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation*, La documentation française, 1986, 181 p. (« rapport Deleau »).
58. VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, 193 p.
59. Décret n° 90-82 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 24 janvier 1990, p. 952.
60. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JO* du 24 février 1989, p. 2528.
61. Il s'agit des ministres, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et du Médiateur de la République.
62. CSE, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1996, 123 p.
63. PERRET (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, 2001, coll. Repères, p. 79.
64. Il faut noter que parallèlement à la création d'une instance spécifique d'évaluation, des organes sectoriels sont également mis en place. Outre le dispositif d'évaluation du RMI, antérieur au décret de 1990 (Décret n° 89-646 du 6 septembre 1989 portant création de la Commission nationale d'évaluation relative au revenu minimum d'insertion, *JO* du 13 septembre 1989, p. 11559), il faut mentionner le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (Décret n° 85-258 du 21 février 1985 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, *JO* du 23 février 1985, p. 2394), le

des autorités ministérielles, lui-même résultant des changements successifs de majorités ; de fait, le Comité interministériel de l'évaluation ne s'est réuni que trois fois en huit ans, et jamais pour tirer les conséquences des évaluations, alors que cette fonction lui était impartie par le décret de 1990. En ce sens, le « *dispositif lui-même était angélique* »[65], supposant que les administrations allaient spontanément collaborer à une évaluation traduisant l'effort de transparence et de responsabilisation de leur action. Par ailleurs, les évaluations retenues ont toutes eu trait à des grands programmes gouvernementaux, traduisant ainsi une « *conception exagérément étroite et abusivement magnifiée de la place et de la fonction de l'évaluation* »[66]. Pour autant, le dispositif mis en place en 1990, et plus encore les efforts de clarification méthodologique effectués par le Conseil supérieur de l'évaluation ont contribué à ancrer dans l'action administrative la pratique de l'évaluation et la nécessité d'une justification permanente de l'action publique.

Annoncée par la Circulaire du 26 juillet 1995 qui prévoyait une réforme du Commissariat général du Plan «*visant à construire un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques publiques et de la dépense publique* »[67], la refonte du dispositif d'évaluation sera assurée par un décret du 18 novembre 1998[68]. L'esprit de la réforme est de rendre l'évaluation plus facile, donc de simplifier la procédure et de la banaliser. Le ministre de la Fonction publique indiquait ainsi qu'« *il y avait urgence à rendre plus opérationnel le dispositif d'évaluation […] sans rien perdre de son ambition démocratique* »[69]. Le décret procède donc à cette simplification, en fusionnant le Comité interministériel et le Conseil supérieur en un nouveau Conseil national de l'évaluation, chargé d'élaborer un programme annuel d'évaluation, approuvé par le premier ministre. Ce programme doit présenter les projets d'évaluation retenus par le CNE, leur contenu, et préciser les conditions de mise en œuvre des évaluations. Une fois les évaluations effectuées, le CNE vérifie leur qualité, puis les transmet aux administrations concernées. Trois mois après cette transmission, le CNE assure (avec l'aide du Commissariat général du plan) la publication des rapports d'évaluation, auxquels sont jointes ses appréciations sur leur qualité et les réponses des collectivités. La publicité ainsi accordée aux évaluations et aux remarques du CNE et des collectivités permet de donner une force et une indépendance particulières au dispositif, puisque le CNE procède en quelque sorte à une évaluation des évaluations, ce qui constitue assurément un gage de leur qualité méthodologique. Par ailleurs, l'examen qu'il opère de la composition des instances

---

Comité national d'évaluation de la recherche (Décret n° 89-294 du 9 mai 1989 relatif au Comité national d'évaluation de la recherche, *JO* du 11 mai 1989, p. 5952), l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale (créée sous forme d'association le 7 février 1990), devenue depuis lors Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé. Un décret du 27 octobre 2000 a également créé un Haut conseil de l'évaluation de l'école.

65. THOENIG (J.-C.), *in* Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999, Tome II : Auditions, p. 34.
66. THOENIG (J.-C.), avant-propos à CSE, *L'évaluation en développement 1997*, La documentation française 1998, p. 14.
67. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JO* du 28 juillet 1995, p. 11217.
68. Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 20 novembre 1998, p. 17531.
69. ZUCCARELLI (E.), discours prononcé lors de l'installation du CNE, 16 février 1999.

d'évaluation permet de remédier à un défaut qui avait été souligné à propos du dispositif de 1990 : celui d'une très grande disparité des organismes. À l'inverse, le CNE fixe désormais très précisément les règles du jeu : il « *préconise des instances d'évaluation : qui comportent moins de membres afin d'assurer l'efficacité du pilotage ; qui ne soient pas dominées par les parties prenantes qui ont un intérêt direct dans la défense des positions de leur administration ou de leur groupe d'origine ; dont les membres soient à la fois crédibles, reconnus et compétents* »[70].

Si la rigueur méthodologique de l'évaluation se trouve donc renforcée par la réforme de 1998, les effets de celle-ci demeurent limités. L'activité d'évaluation a certes été relancée depuis l'installation, le 16 février 1999, du Conseil national de l'évaluation, mais son impact sur la modification de l'organisation administrative et l'amélioration des rapports entre citoyens et administration est encore difficile à mesurer, voire demeure à l'état de pures « *potentialités* »[71]. Les modifications intervenues à la fin des années quatre-vingt-dix ont néanmoins permis une banalisation de l'évaluation, puisque, comme le souligne la circulaire du 28 décembre 1998[72], « *la place centrale de l'évaluation interministérielle des politiques publiques n'est pas exclusive du développement de l'évaluation au sein de chaque département ministériel, bien au contraire* ». En outre, l'un des apports du décret de 1998 est d'élargir le champ d'application de l'évaluation interministérielle aux collectivités territoriales. De la sorte, « *l'évaluation existe à travers de multiples pôles dont la procédure CNE n'est qu'un élément* »[73], même si elle en constitue le principal.

2. L'évaluation parlementaire

Bien avant les textes instaurant en 1990 le Conseil scientifique de l'évaluation, des instances spécifiquement dédiées à l'évaluation avaient été créées. Si la rationalisation des choix budgétaires, lancée à partir de 1964 au ministère de la Défense et généralisée en 1968 en constitue une forme diffuse et embryonnaire, c'est avec la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques que l'évaluation a trouvé une place à part entière[74]. Créé par une loi du 8 juillet 1983[75], cet organisme a pour but « *d'informer le Parlement des conséquences des choix à caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions. À cet effet, [il] recueille des informations, met en œuvre des programmes d'étude et procède à des évaluations* »[76]. Il s'agit donc d'un dispositif d'évaluation *ex ante*, contrairement à la plupart des dispositifs ultérieurs. L'Office revêt la forme d'une délégation parlementaire, assistée d'un Conseil scientifique ; ce

70. CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 26.
71. PERRET (B.), *op. cit*., p. 82.
72. Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 12 février 1999, p. 2239.
73. CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 35.
74. Pour une présentation de l'évaluation parlementaire à l'étranger, *cf. L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, Sénat, *Etudes de législation comparée*, n° 8, octobre 1995.
75. Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *JO* du 3 juillet 1983, p. 2125.
76. Loi n° 83-609 *préc.*, art. 1er.

dernier n'a toutefois jamais été consulté, et l'activité de l'Office demeure limitée, même si elle n'est pas négligeable[77].

La circulaire du 23 février 1989 prévoyait d'« *associer le Parlement à l'évaluation des politiques publiques* »[78] ; il faudra attendre 1996 pour qu'une structure d'évaluation soit véritablement constituée, sous la forme d'un *Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*. Créé concomitamment à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation par une loi du 14 juin 1996[79], cette structure d'évaluation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat devait permettre de « *susciter un pluralisme de la réflexion sur les grands projets et les grandes politiques publiques* »[80]. Mais entre 1996 et 2000, seuls quatre rapports seront remis par l'Office[81], ce très faible fonctionnement s'expliquant par la « *lourdeur excessive de cet organisme* »[82], la mésentente des deux assemblées à partir des élections législatives de 1997 et le risque de double emploi avec les commissions parlementaires. Tirant les conséquences de cet échec, le Parlement a dissous l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques à la fin de l'année 2000[83].

C'est donc sous la forme de deux structures séparées, et dans le cadre plus général de la réforme de la procédure budgétaire, que l'évaluation parlementaire a été relancée en 1999. Alors qu'il y avait été fermement opposé en 1990[84] – à d'autres fonctions il est vrai –, le Président de l'Assemblée nationale Laurent Fabius propose la création d'une véritable évaluation parlementaire, dans le cadre d'un rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, significativement intitulé « *Contrôler réellement, pour dépenser*

77. Plus de soixante-dix rapports ont tout de même été remis depuis la création de l'office, dont trois en 2002 (*L'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs*, 20 février 2002, *JO doc. parl. Sénat,* n° 259 ; *L'évaluation de l'ampleur des changements climatiques, de leurs causes et de leur impact prévisible sur la géographie de la France à l'horizon 2025, 2050 et 2100*, 30 janvier 2002, *JO doc. parl. Sénat*, n° 224 ; *Les incidences environnementales et sanitaires des essais nucléaires effectués par la France entre 1960 et 1996 et éléments de comparaison avec les essais des autres puissances nucléaires*, 23 janvier 2002, *JO doc. parl. Sénat*, n° 207).
78. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JO* du 24 février 1989, p. 2528.
79. Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, *JO* du 15 juin 1996, p. 8911.
80. SÉGUIN (P.), cité par MARINI (P.), Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001, Tome III, *JO doc. parl., Sénat*, 23 novembre 2000, n° 92.
81. MARINI (P.), *La politique maritime et littorale de la France*, mars 1998 ; CLUZEL (J.), *L'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français*, octobre 1998 ; BAPT (G.), *Le rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi* ; VINÇON (S.), *L'évaluation du dispositif de promotion des investissements étrangers en France*, mai 1999.
82. *Cf.* MIGAUD (D.), *in* Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999, Tome II : Auditions, p. 56 : « *L'Office parlementaire d'évaluation : je tiens l'idée pour intéressante – j'étais pour –, mais je suis de plus en plus convaincu qu'il ne sert à rien. C'est un "machin" supplémentaire que nous avons créé. Pourquoi demander à un Office parlementaire réunissant l'Assemblée nationale et le Sénat ce que nous pourrions assurer nous-mêmes par l'intermédiaire de la Commission des finances, que rien n'empêche de faire réaliser une enquête ou une mission d'évaluation ? L'outil mis en place se révèle d'une lourdeur et, partant, d'une inefficacité formidable. Il faut, certes, examiner la façon dont le dispositif a fonctionné au cours des deux dernières années, mais je ne crois pas que l'on puisse trouver d'autres responsabilités que celles liées à la lourdeur excessive de cet organisme* ».
83. Art. 94 de la Loi n° 2000-1352 de finances pour 2001 du 30 décembre 2000, *JO* du 31 décembre 2000, p. 21119.
84. *Cf.* VIVERET (P.), « L'évaluation des politiques et des actions publiques », *in* BOUAL (J.-C.), BRACHET (P.), dir. *L'évaluation démocratique outil de citoyenneté active*, L'Harmattan, 2000, coll. Questions contemporaines, p. 45.

mieux et prélever moins »[85] : ce document, qui constitue la source d'inspiration directe de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959[86], vise à la fois la modernisation de l'État et l'approfondissement de la démocratie[87]. Constituée le 3 février 1999, moins d'une semaine après la publication du rapport de Laurent Fabius, sous la forme d'une émanation de la Commission des finances de l'Assemblée, la Mission d'évaluation et de contrôle « *aura pour tâche à la fois de préparer les auditions des responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques. Les auditions seront préparées, en liaison étroite avec la Cour des comptes, par des missions de contrôle sur pièces et sur place. Les investigations devront être menées dans un esprit non partisan. C'est l'administration qu'il s'agit de contrôler, beaucoup plus que le gouvernement. Dans ce contexte, la présidence de la mission sera exercée conjointement par le président de la commission des finances et par un membre de l'opposition, les travaux de la mission étant animés et coordonnés par le rapporteur général, qui appartient traditionnellement à la majorité. De même, les contrôles sur pièces et sur place seront désormais menés conjointement par un rapporteur spécial appartenant à la majorité et par un rapporteur pour avis appartenant à l'opposition, ou inversement. Les auditions de la mission seront publiques et retransmises sur la chaîne de télévision parlementaire* »[88]. La Mission d'évaluation et de contrôle a rapidement développé son activité, mais les conclusions de ses travaux n'ont globalement pas été pris en compte par les projets de loi de finances déposés par le Gouvernement, ni d'ailleurs, ce qui est plus curieux, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen de ces projets[89].

L'objectif de ce dispositif est donc d'abord d'accroître le contrôle budgétaire du Parlement sur le gouvernement, ensuite de réduire la dépense publique, enfin de « *renforcer le débat démocratique* »[90], ce que traduit bien le caractère public des « évaluations » de la Mission. On trouve cependant là l'ambiguï té d'un tel dispositif, qui n'a véritablement d'évaluation que le nom, s'agissant d'une procédure surtout dédiée au contrôle de l'action gouvernementale, et non à l'évaluation indépendante et objective.

---

85. *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999.
86. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *JO* du 2 août 2001, p. 12480 ; Sur la genèse de ce texte, *cf.* HOCHEDEZ (D.), « La genèse de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire, *RFFP* 2001, n° 76, p. 51-75.
87. MIGAUD (D.), « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », *RFFP* n° 76, 2001, p. 9-14.
88. Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999, Tome I : Rapport, p. 9-10.
89. *Cf.* HOCHEDEZ (D.), « La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) : une volonté de retour aux sources du Parlement », *RFFP*, 1999, n° 68, p. 261-276. Pour un premier bilan de l'activité de la Mission, *cf.* MIGAUD (D.), Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 22 décembre 1999, *JO doc. parl. Ass. nat*., n° 2599.
90. C'est le titre de l'une des propositions du Rapport, qui en précise, s'agissant de la Mission d'évaluation, la signification : *« conduire les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle en toute transparence – ouvrir à la presse les auditions de contrôle et d'évaluation ; – retransmettre les réunions hebdomadaires de la mission sur la chaîne de télévision parlementaire ; – publier les rapports d'évaluation, avec le compte rendu des auditions et des débats auxquels ils auront donné lieu* ».

D'abord réticent devant la démarche solitaire de l'Assemblée nationale, le Sénat a finalement assez rapidement créé lui-même, à l'initiative du sénateur Alain Lambert, un Comité d'évaluation des politiques publiques ayant une vocation similaire à celle de la Mission d'évaluation et de contrôle. Ce Comité, installé le 20 juin 2000, cherche à s'appuyer sur la méthodologie du Conseil national de l'évaluation et à coordonner ses travaux avec ceux dont le Commissariat général du plan assure la récollection ; son activité est pour l'heure demeurée très limitée.

Le bilan de l'évaluation parlementaire est donc en demi-teinte : ses développements les plus récents vont incontestablement dans le sens de la reconnaissance d'une obligation de rendre des comptes aux citoyens, les articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ayant été omniprésents dans les débats relatifs tant à la création de la Mission d'évaluation et de contrôle qu'à la révision de l'ordonnance de 1959. Mais l'évaluation mise en œuvre, et plus encore ses résultats, rabaissent encore trop souvent ces objectifs ambitieux au niveau, certes intéressant mais assez éloigné de l'évaluation, de simples rapports d'information parlementaires. Du fait même, l'évaluation parlementaire apparaît encore « *fort utile pour empêcher les abus, maintenir l'équité et la neutralité de l'administration, mais est impuissant[e] à remettre en cause le service rendu* »[91].

B. Les implications de l'évaluation pluraliste

Les conséquences du développement au sein de l'administration d'une évaluation pluraliste apparaissent ambiguës. L'évaluation a pour effet de contribuer à la modernisation administrative, dont elle constitue l'un des instruments ; au-delà, voire à travers cette fonction de modernisation, elle induit aussi une modification de la relation de l'administration aux citoyens.

1. Évaluation et modernisation de l'administration

Le lien entre évaluation et modernisation administrative est évident, du moins si l'on observe les temps forts de sa consécration juridique. Le dispositif de 1990 s'inscrit très clairement, on l'a vu, dans le cadre de la politique de renouveau du service public lancée par la circulaire du 23 février 1989. Cette liaison avec le réformisme administratif est accentué en 1998, ce que confirment les premières phrases de la circulaire du 28 décembre 1998 : « *Le Gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité des administrations et des services publics. Les orientations qu'il s'est données à cet effet […] prévoient notamment de développer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques* »[92].

91. CROZIER (M.), *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 228.
92. Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 12 février 1999, p. 2239.

L'évaluation est donc un instrument de la modernisation de l'administration, conçue comme amélioration de l'efficacité de la gestion publique. Le Conseil national de l'évaluation en souligne bien les implications, lorsqu'il explique que la «*conséquence du lien nécessaire entre évaluation et modernisation du service public est d'intégrer l'évaluation dès le commencement des processus de modernisation et de ne pas en faire une discipline ou une activité à part. Contrôle de gestion, démarche qualité, "benchmarking", évaluation se complètent* »[93].

L'évaluation est ainsi tout à la fois *banalisée* et *institutionnalisée.* Elle est banalisée parce que conçue comme moyen d'améliorer la gestion publique, au même titre que les contrôles budgétaires et financiers, auxquels elle risque d'être plus ou moins identifiée ; la spécificité de l'évaluation et surtout sa finalité démocratique s'en trouvent diminuées d'autant. Cette instrumentalisation est aussi une institutionnalisation, l'évaluation se trouvant réduite à une *procédure* plus qu'à une *démarche* ce qui, là encore, tend à atténuer ce qui la différencie du contrôle ; les modalités de l'évaluation parlementaire constituent un bon exemple des implications de cette institutionnalisation des procédures d'évaluation, qui sont construites par transposition des procédures classiques de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Les institutions politiques et administratives ne parviennent donc pas à constituer une fonction d'évaluation véritablement distincte des fonctions juridiques traditionnelles, tout spécialement celle de contrôle : ainsi que le souligne Jacques Caillosse, « *au lieu de composer avec une fonction évaluative promise à d'inéluctables prolongements institutionnels, le droit tend plutôt à se l'approprier. La régulation juridique fait mieux que résister aux avancées de l'évaluation, elle lui impose sa rationalité. Demeurant le code principal dans lequel sont saisies les performances publiques, le droit occupe et mine le terrain affecté à une évaluation qui ne parvient pas à se constituer en fonction autonome* »[94].

Malgré ces limites, l'évaluation pluraliste entraîne, même si cela s'opère peut-être en partie à l'insu de ses instigateurs, un changement profond du rapport entre l'administration et les citoyens.

2. Évaluation et relation administrative

Si l'évaluation est au service de la modernisation administrative, elle modifie en retour la signification de la réforme, ce qui se traduit par l'émergence d'« *un nouveau mode d'être de l'administration* »[95]. L'arrimage de l'évaluation à la modernisation et la fixation juridique de ses modalités atténuent ses caractéristiques d'indépendance et d'autonomie à l'égard de la fonction de contrôle ; ils n'en permettent (et traduisent) pas moins un infléchissement de la politique de modernisation elle-même. Bernard Perret souligne ainsi que « *la relance de l'évaluation en France en 1989 […] s'est inscrite dans une stratégie de modernisation de l'État qui tranche avec l'optique libérale qui domine dans les pays étrangers […]. Le souci de*

93. CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 21.
94. CAILLOSSE (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA* 1999, p. 195.
95. TROSA (S.), « Un premier bilan de l'expérience française », *RFAP* 1993, n° 66, p. 245.

maîtriser la dépense publique et d'augmenter son efficacité n'en est évidemment pas absent, mais il est équilibré par une vision plus dynamique et plus politique du rôle de l'État et des fonctionnaires […]. L'évaluation est mise en rapport d'une part avec la responsabilisation des fonctionnaires (de tous *les fonctionnaires et pas simplement des "managers" publics) et avec l'amélioration de la qualité du service public* »[96].

Ce « nouveau mode d'être » demeure toutefois ambigu pour deux raisons au moins.

Sylvie Trosa précise à cet égard que l'évaluation, prolongement de l'obligation de rendre des comptes, « *est une sorte de substitut du marché pour le service public. Elle est aussi un corollaire normal d'un système démocratique* »[97]. On serait donc en quelque sorte ici en présence d'une *conjonction vertueuse* entre l'objectif de « privatisation » de la gestion publique et la finalité démocratique de l'évaluation : l'évaluation, en tant qu'elle signifie l'obligation de rendre des comptes au public, a la même fonction de régulation (des intérêts ?) que celle qu'est supposé exercer le marché dans la sphère privée. Ses vertus démocratiques seraient inséparables de ses vertus économiques, l'obligation de rendre des comptes constituant ainsi une sorte de sésame de la modernisation de l'État.

Pour tempérer cet optimisme, il faut constater que l'évaluation demeure essentiellement un « *attribut du souverain* ». Dans le dernier rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, son président, Jean-Claude Thoenig, constatait avec une certaine amertume que « *si le souverain s'engage personnellement, alors l'évaluation devient crédible. De bonne grâce ou à reculons, les divers organismes, ministères, grands corps et inspections générales se mobilisent. S'il ne s'engage plus ou se désintéresse, tout ou presque s'arrête* »[98]. Les réformes administratives ne fonctionnent en règle générale que lorsque l'impulsion politique demeure vigoureuse, ce qui est particulièrement vrai ici, surtout en raison du « *phagocytage de l'évaluation par les corps de contrôle* »[99]. Selon cette perspective, le recours aux références à l'évaluation démocratique risque d'apparaître comme un discours produit à fin de légitimation et d'habillage d'une évaluation dont l'objectif réel est l'amélioration de la gestion publique.

Malgré toutes ces ambiguï tés et limites, l'évaluation demeure incontestablement l'un des instruments privilégiés de l'émergence d'une obligation pour l'administration de rendre des comptes aux citoyens. Cette fonction apparaît comme l'une des finalités de l'évaluation. Dans son *Petit guide de l'évaluation*, le Conseil scientifique de l'évaluation ne disait pas autre chose, lorsqu'il précisait qu'à côté de ses finalités gestionnaire, décisionnelle ou d'apprentissage l'évaluation a une vocation «*déontologique* », qui consiste à «*rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de "l'imputabilité" des systèmes d'action publique (notion correspondant au*

96. PERRET (B.), « Le contexte français de l'évaluation : approche comparative», in CSE, *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1993, p. 72.
97. TROSA (S.), *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Les éditions d'organisation, 1999, p. 294.
98. THOENIG (J.-C.), avant-propos à CSE, *L'évaluation en développement 1997*, *op. cit*., p. 14.
99. WARIN (P.), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, L'Harmattan, 1993, coll. Logiques politiques, p. 256.

terme anglais accoutability*, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité "démocratique" de l'évaluation* »[100]. Les finalités de l'évaluation sont donc elles-mêmes plurielles : réduction de la dépense publique, mais aussi réponse « *à une exigence de la démocratie en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics* »[101]. Ce second objectif peut être vu comme une conséquence du premier, notamment parce que la comparaison des résultats aux moyens mis en œuvre oblige à déterminer quels sont les bénéficiaires effectifs d'une politique publique, donc à s'apercevoir que les bénéficiaires effectifs ne sont pas forcément les destinataires affichés, c'est-à-dire les administrés[102]. Ainsi, l'évaluation «*pousse le gouvernement à devenir plus efficace et plus accessible aux citoyens* »[103].

Le développement d'une évaluation pluraliste a donc permis d'ancrer l'idée que l'administration est responsable devant les citoyens de *ce qu'elle fait du service public*, s'inscrivant ainsi « *très directement dans une logique de responsabilité globale vis-à-vis de la société* »[104]. Le développement de la qualité dans les services publics, s'il relève lui aussi plus souvent du discours que de la réalisation concrète, contribue à l'ancrage de cette même logique.

SECTION 2 : LES IMPLICATIONS JURIDIQUES DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

L'affirmation que l'administration est redevable aux citoyens se traduit concrètement par la consécration d'une série de droits des administrés. Le droit à la transparence, tout d'abord, vise à conférer aux citoyens la possibilité effective de contrôler le fonctionnement de l'administration. La réceptivité à l'égard des attentes des citoyens constitue l'un des axes majeurs des développements récents de la notion de qualité : un «*véritable droit à la qualité dans les services publics tend à être reconnu aux citoyens* »[105] ; l'exigence de justification de l'action publique oblige les gestionnaires de services publics à améliorer les prestations qu'ils fournissent. Le développement de l'idée selon laquelle l'administration doit fournir aux citoyens des prestations de qualité n'est enfin pas sans conséquence sur le droit de la responsabilité qui lui est applicable, et plus généralement sur sa responsabilisation à l'égard des citoyens.

---

100. CSE, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1996, p. 12.
101. Rapport au Président de la République sur le Décret n° 90-2 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JO* du 24 janvier 1990, p. 951.
102. *Cf.* POQUET (G.), « L'évaluation des politiques publiques et le concept de bénéficiaires », *CREDOC. Cahiers de recherche*, septembre 1995, n° 77, 52 p.
103. CHEMLISKY (E.), directeur de la division Évaluation du GAO, cité par VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, p. 28.
104. PERRET (B.), « Le contexte français de l'évaluation : approche comparative», in CSE, *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1993, p. 73.
105. VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743.

Le droit de regard dont disposent les administrés sur le fonctionnement de l'administration se traduit donc d'abord par l'approfondissement du droit à la transparence *(§ 1)* ; l'obligation de rendre des comptes entraîne l'émergence d'un droit à la qualité de l'action administrative *(§1)* ; les conséquences qu'elle induit sur la responsabilité administrative *(§2)* font toutefois percevoir les risques éventuels d'une définition du service public exclusivement tournée vers la satisfaction des citoyens.

§ 1. Droit de regard et transparence

Si l'on entend par transparence administrative[106] le mouvement législatif et réglementaire concrétisé en particulier par les trois lois de 1978[107] et 1979[108], de tels textes ont certes pour vocation d'améliorer les relations entre administration et administrés ; mais bon nombre de leurs dispositions ont peu à voir avec la citoyenneté et même plus largement avec la démocratie administrative[109]. L'essentiel des « *droits de l'homme de troisième génération* »[110], comme on les a qualifiés, sont en effet bien des droits de l'homme, non des droits du citoyen. Le cas de la loi relative à l'informatique et aux libertés est à cet égard particulièrement clair : le droit de communication que consacre son article 34 vise à renforcer la protection de la vie privée, par la possibilité d'obtenir la communication des informations nominatives le concernant. De la même façon, le droit d'accès aux documents administratifs consacré par la loi du 13 juillet 1978 est utilisé dans la quasi totalité des cas pour faire valoir un droit individuel, spécialement dans le cadre de procédures visant pour un particulier à faire respecter un droit qu'il estime avoir été lésé par l'administration[111].

Pourtant, la transparence a toujours été reliée, dans le cadre des réformes administratives, au thème de la démocratie administrative : il n'est pas une seule de ces réformes qui, à l'instar du programme *Administration à votre service* de 1984, n'affirme, par exemple, que le droit à l'information permet « *d'exercer un droit de regard sur l'action administrative : la transparence des dossiers est une condition de la gestion démocratique des affaires publiques* »[112]. Malgré son ambiguï té, la transparence constitue un moyen pour les citoyens de

106. LASSERRE (B.), LENOIR (N.), STIRN (B.), *La transparence administrative*, PUF 1987, coll. «Politique d'aujourd'hui », 236 p.
107. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JO* du 7 janvier 1978, p. 227 ; Loi n° 78-753 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, *JO* du 18 juillet 1978, p. 2851.
108. 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, *JO* du 12 juillet 1979, p. 1711.
109. *Cf.* cependant LEMASURIER (J.), « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *RDP* 1980, p. 1239-1269 ; SABOURIN (P.), « Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'administration », *D.* 1978, chr., p. 61-68.
110. BRAIBANT (G.), « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés : Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 703.
111. *Cf.* sur ce point LASSERRE (B.), LENOIR (N.), STIRN (B.), *La transparence administrative*, *op. cit*., p. 104, qui estiment (et regrettent) que plus des deux tiers des demandes de communication de documents administratifs visent des documents individuels.
112. Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, *L'information administrative. Des droits nouveaux. L'administration à votre service*, La documentation française 1985, p. 3.

connaître le fonctionnement effectif de l'administration et, par conséquent, de le juger. Elle est bien, de ce fait, un instrument de la citoyenneté des administrés.

A. L'inscription de la transparence administrative dans le droit

Si l'on retient de la transparence administrative une définition stricte, comme le propose Yves Jégouzo, pour lequel la transparence est «*l'ensemble des procédés juridiques visant à permettre aux administrés de pénétrer dans le système administratif et ainsi de faire échec au droit (et le plus souvent à l'obligation) de l'administration au secret* »[113], les lois de 1978-1979, relèvent de cette perspective. Elles ont été depuis lors confirmées par des mesures étendant la transparence à d'autres domaines.

1. L'élaboration du droit de la transparence administrative

Rompant avec la tradition du secret dans l'administration française[114], les lois de 1978-79 constituent une sorte de «*révolution* »[115] permettant aux citoyens d'accéder aux documents administratifs et aux archives et de connaître les motifs des décisions.

La loi du 6 janvier 1978 avait déjà consacré, en son article 3, le droit pour toute personne « *de connaître et contester les informations nominatives et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés* »[116]. L'article 2 de la loi de 1978[117] instaure une communicabilité de plein droit[118], déconnectée de la défense de tout intérêt particulier. Un certain nombre de textes prévoyaient déjà que des documents administratifs étaient susceptibles d'être communiqués aux administrés en faisant la demande, mais toujours en raison d'une qualité particulière ; tel était notamment le cas depuis 1884 pour la communication des délibérations des communes, susceptibles d'être communiquées aux seuls habitants[119]. La loi du 17 juillet 1978 crée un droit « objectif », indépendant de toute situation individuelle, droit qui constitue une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques[120] ; la seule exception est constituée par les documents nominatifs, qui ne sont susceptibles d'être communiqués qu'aux intéressés. Plus encore, la communicabilité s'applique non pas aux actes, mais aux documents, montrant ainsi que

113. JÉGOUZO (Y.), « Le droit à la transparence administrative », *EDCE* n° 43, 1992, p. 200.
114. Sur le secret, *cf.* notamment MORANGE (G.), « Le secret en droit public français », *D.* 1978, chr., p. 1 LAVEISSIÈRE (J.), « En marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 181.
115. MORANGE (G.), « Le secret en droit public français », *loc. cit*.
116. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *préc*., p. 127. Dans une optique très proche, l'art. 35 de la même loi précise que «*le titulaire du droit d'accès peut obtenir communication des informations le concernant. La communication, en langage clair, doit être conforme aux enregistrements* ». L'obligation de communication est dans ce cadre complémentaire de celle d'accessibilité, la charge de la décomplexification incombant ici à l'administration, et non au citoyen.
117. Sur la cohérence des trois lois de 1978-79, malgré la diversité de leurs origines, et sur le genèse, *cf.* LASSERRE (B.), LENOIR (N.), STIRN (B.), *La transparence administrative*, *op. cit*., p. 57-75.
118. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, *préc*., art. 2 : « *Les documents sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public* ».
119. Art. 2121-26 *CGCT* (121-19 *Ccnes*).
120. CE, 29 avril 2002, *Ullmann*, *RFDA* 2002, p. 680.

l'approche adoptée est bien celle du citoyen, non celle de l'administration : c'est l'ensemble de la « littérature » administrative qui est susceptible d'être communiquée aux administrés, non ses seuls produits normatifs[121]. Enfin, la loi du 17 juillet 1978 crée une instance – la commission d'accès aux documents administratifs – vouée à l'aide des citoyens dans l'exercice du nouveau droit qui leur est conféré[122].

Ce droit d'accès sera complété par la loi du 3 janvier 1979[123], qui concerne les archives, puis par celle du 11 juillet 1979[124]. Cette dernière loi va cependant très au-delà : elle instaure une obligation de motivation des décisions administratives qui, si elle concerne uniquement les décisions individuelles[125], constitue une avancée remarquable en terme de droits des administrés : désormais, l'administration a l'obligation de *justifier* ses décisions individuelles, ce qui manifeste bien une nouvelle perception, plus égalitaire, de la relation administrative. Les autres dispositions de la loi du 11 juillet 1979 confirment ce sentiment : la loi du 17 juillet 1978 est modifiée pour substituer le terme de *personne* à celui d'administré dans l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, le droit à la communication est élargi au droit à l'information[126].

La loi du 12 avril 2000 a remanié en profondeur les dispositions relatives au droit d'accès aux documents administratifs, dans un sens appelant une appréciation mitigée[127]. Ses articles 5, 7 et 9 ont pour objet de mettre en cohérence l'accès aux documents administratifs, quels que soient leur forme et leur objet – documents proprement dits, documents nominatifs, fichiers, archives. La mesure la plus importante est la suppression de la limitation du droit à communication aux seuls documents non nominatifs, référence à laquelle est substituée une distinction entre documents communicables de plein droit, documents non communicables et documents susceptibles d'être communiqués uniquement aux personnes intéressées, solution

---

121. Sur ce point, et sans vouloir ici développer toute la jurisprudence de la CADA, il faut cependant préciser que la notion de documents administratifs, telle que définie par la CADA sous le contrôle du Conseil d'État, est à la fois large et restrictive, puisque si elle exclut les documents relatifs à la gestion patrimoniale de l'administration (CE, 26 juillet 1985, *Amadou*, *R.*, p. 243), les actes juridictionnels ou relevant de l'activité gouvernementale – ce que l'on peut déplorer : *Cf.* en ce sens LOSCHAK (D.), « Secret, sécurité et liberté », in CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, p. 51-69 –, elle autorise la communication des documents préparatoires, du moins à partir du moment où les actes à la réalisation desquels ils ont vocation à contribuer ont été effectivement adoptés.
122. *Cf.* OBERDORFF (H.), « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », *EDCE* n° 43, 1992, p. 206 : « *Les lois de 1978 ont été construites sur l'idée très exacte, déjà présente chez Tocqueville, que l'exercice par un administré des nouveaux droits qui lui étaient reconnus impliquaient qu'on ne le laissât pas seul face à l'immensité et à la complexité des systèmes administratifs, que la pénétration de l'administration et la levée du secret traditionnel nécessitaient qu'il reçut l'assistance de médiateurs* ».
123. Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, *JO* du 5 janvier 1979, p. 43. Son article 6 confirme le droit d'accès aux documents administratifs susceptibles de communication au titre de la loi du 17 juillet 1978, qui continuent à être communicables quand ils ont été versés aux archives. Quant aux autres documents (notamment nominatifs), il sont communicables à l'expiration d'un délai de trente ans.
124. Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs *préc*.
125. Loi n° 79-587, art. 1er : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives qui les concernent* ». Si l'on s'en tient à cette seule disposition, les actes réglementaires auraient pu être concernés par l'obligation de motivation, mais les articles suivants fixent la liste des actes susceptibles d'être motivés de telle sorte que seules sont concernées les décisions individuelles.
126. Art. 1er, 1er alinéa de la loi du 17 juillet 1978, modifié par l'art. 8 de la loi du 11 juillet 1979 : « *Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre* ».
127. Pour une présentation très complète (et critique) des dispositions de la loi du 12 avril 2000 relatives à l'accès aux documents administratifs, *cf.* Commission d'accès aux documents administratifs, *Rapport d'activité 1999-2000*, La documentation française 2001, p. 11-48.

qui vise à garantir le respect de la vie privée et des secrets professionnels, et qui correspond en réalité à l'interprétation *a minima* de la notion de document nominatif effectuée jusqu'alors par la CADA.

Par ailleurs, le nouvel article 1er de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que sont susceptibles d'être communiqués les documents « *existant sur support informatique ou pouvant être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant* ». Issue d'une proposition du rapport Combarnous[128], cette formulation instaure un droit commun de la communication des documents administratifs qui met fin à la disparité des régimes entre communicabilité au regard de la loi du 6 janvier et de celle du 17 juillet 1978 ; elle a aussi pour objet de créer un droit à la communication de documents qui *n'existent pas* à proprement parler : l'administration a l'obligation de *créer* les documents administratifs dont les citoyens lui demandent la production, à partir du traitement automatisé d'informations (bases de données) déjà existantes[129]. À l'inverse, certains documents ont été, pour des raisons peu claires, exclus du champ d'application du droit d'accès : l'ensemble des actes des assemblées parlementaires, les documents d'instruction adressés au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé. Dans les deux derniers cas, il n'est pas très heureux de trouver une telle limitation dans une loi qui lie par ailleurs droit d'accès et transparence, et vise à accroître les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration[130]. S'agissant des autorités parlementaires, on déplorera également l'attitude des assemblées qui ont préféré faire échec à une jurisprudence du Conseil d'État[131] plutôt que d'approfondir les doits des citoyens.

Les modalités d'accomplissement de l'obligation de communication vont plus nettement dans le sens d'une communication accrue. Le droit d'accès s'exerce, tout d'abord, auprès des administrations qui ont en leur possession le document concerné, qu'elles en soient ou non l'auteur. Cette disposition met la complexité à la charge de l'administration, les citoyens ne pouvant plus se voir opposer un refus de communication au motif d'une erreur dans la saisine du service administratif. Par ailleurs, le nouvel article 4 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que le droit de communication s'exerce, soit par consultation sur place, soit par production d'une reproduction sur un support identique à l'original ou sur papier. L'un des obstacles à l'accès aux documents administratifs se trouve levé par les nouvelles dispositions, puisqu'il est prévu que la reproduction est effectuée «*au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction* » : il n'est donc désormais plus possible aux autorités

128. Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'administration. Etude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, La documentation française, 1998, p. 72
129. En ce sens, CADA, 25 mai 2000, avis n° 20002163, *Directeur général de France Télécom, Rapport 1999-2000 préc*., p. 112.
130. L'argument invoqué était le suivant : les organes concernés risquaient, du fait du droit de communication, de limiter leurs investigations. Un argument similaire avait été invoqué – et rejeté – lors de l'examen de la loi du 17 juillet 1978 à l'encontre de l'ensemble du droit de communication.
131. CE, Ass., 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, *R*., p. 41, qui opère une distinction entre les actes relatifs à l'activité parlementaire, non susceptibles d'être communiqués, et les actes relatifs au fonctionnement des services de l'Assemblée, qui entrent dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

administratives de faire échec au droit à la communication des documents par le biais de l'instauration de tarifs de communication exorbitants[132]. Un décret du 6 juin 2001 a, comme le prévoyait la loi, fixé des principes tarifaires uniformes, ce qui concrétise l'égalité dans l'accès aux documents, et renforce ainsi les possibilités de son exercice[133].

2. Le renforcement de la transparence administrative

Au-delà des lois de 1978-1979, les développements de la transparence administrative s'inscrivent dans un mouvement de renforcement de l'exigence démocratique, la référence à la transparence manifestant alors tout autant la nécessité de relations directes et personnalisées avec les administrés que le développement d'un « contrôle démocratique » sur l'action administrative.

a. Transparence et personnalisation de la relation administrative

La lutte contre l'anonymat administratif, symbole de sa distanciation, n'est pas une nouveauté. La personnalisation des relations avait été demandée par les comités d'usagers dès 1974 ; le gouvernement s'était engagé, en 1976, à rendre effective cette identification des fonctionnaires[134].

Ces velléités étant demeurées lettre morte, c'est au gouvernement Fabius qu'est revenu la charge de rendre obligatoire cette personnalisation : le Premier ministre indiquait dans une circulaire du 30 janvier 1985 qu'il souhaitait « *que, désormais, les correspondances administratives indiquent clairement le nom de la personne en charge du dossier et l'adresse de son service, et que le nom des agents soit apposé sur la porte de leur bureau ou sur le guichet auquel ils travaillent* »[135]. La levée de l'anonymat, qui peut apparaître secondaire au regard de la modification des relations entre l'administration et les citoyens, revêt pourtant

---

132. La CADA a ainsi rendu un avis sur le coût demandé par la ville de Marseille pour la reproduction d'une liste électorale – 60 000 F –, coût qui l'a amenée à estimer que la ville refusait en réalité de se conformer au droit d'accès. CADA, 3 juillet 2000, *Ville de Marseille*, n° 20002265, *Rapport 1999-2000 préc.*, p. 134-135.

133. Décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs, *JO* du 10 juin 2001, p. 9246. Ce décret va plus loin que la loi, puisqu'il indique que les documents peuvent être communiqués, au choix du demandeur, soit sur support papier, soit sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration, soit par messagerie électronique. Les coûts de reproduction ont été fixés par un arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif (*JO* du 2 octobre 2001, p. 15496), soit un montant de 2,75 € pour une communication sur CD-ROM, 1,83 € pour une disquette, et 0,18 € par page pour une version imprimée.

134. « *Ce nouveau visage de l'administration ne doit pas être un visage anonyme et la plupart de vos comités ont demandé à ce que soient personnalisées les relations entre le fonctionnaire et l'usager, par exemple par l'indication sur les lettres du nom du fonctionnaire compétent avec l'adresse et le numéro de téléphone de son bureau, ou bien par l'inscription visible du nom du fonctionnaire en contact avec l'usager. Ces dispositions, qui recueillent l'unanimité des vœux des usagers, doivent faire l'objet d'une concertation étroite avec les syndicats de fonctionnaires et je demande au Secrétaire d'État à la Fonction publique d'engager au plus tôt les consultations nécessaires sur ce problème* » (CHIRAC (J.), *Discours devant les parlementaires présidents des 17 comités d'usagers*, 12 janvier 1976, cité par BOUVARD (M.), « Avis [..] sur le projet de loi de finances pour 1977 - Tome III - Fonction publique », *JO doc. parL ; Ass. nat.* 12 octobre 1976, n. 2533, p. 25).

135. Circulaire n° 1993/SG du 30 janvier 1995 relative à la personnalisation des relations entre l'administration et les usagers, *BO Premier ministre.*

une importance non négligeable s'agissant d'une *politique de reconnaissance* qui, en tant que telle, relève avant tout du symbole : il s'agit de fonder des relations sur une base interpersonnelle, mettant un terme à la distanciation entre le «*fonctionnaire anonyme*»[136] incarnant la majesté de l'État et l'assujetti. La circulaire Fabius n'a pourtant eu qu'un impact limité, puisque dès 1986 de nouvelles mesures étaient prises dans le même sens, s'agissant des services publics industriels et commerciaux[137].

Il faudra donc attendre la loi du 12 avril 2000 pour voir enfin consacrée l'obligation de personnalisation des relations administratives[138], toute personne en relation avec un service administratif ayant désormais droit de connaître les nom et prénom de la personne qui traite son dossier, ainsi que ses qualités et son adresse administrative[139].

b. Transparence et contrôle des citoyens sur l'action administrative

Les développements plus récents de la transparence, dus notamment à la transposition de normes communautaires, n'ont *a priori* pas de rapport direct avec la prise en compte de l'administré en tant que citoyen. L'instauration de procédures transparentes de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public[140], par exemple, s'insèrent dans des mouvements plus généraux de lutte contre la corruption[141], et ne visent que très indirectement à améliorer les rapports avec les administrés.

1) Transparence et contrats publics

Si leur origine est étrangère à tout accroissement de la démocratie administrative, les lois relative à la transparence de l'action administrative, notamment en matière de passation de contrats, traduisent la prise en compte du pouvoir du citoyen. Le procédé de la délégation de service public et les procédures qui l'entourent manifestent doublement cette considération : la passation des contrats est placée sous le regard des citoyens, de même que la gestion effective du service. Ainsi, «*le mode contractuel de la concession permet d'apporter un premier remède au "déficit démocratique" souvent dénoncé de nos jours, et qui résulte de procédures de décision n'intégrant pas suffisamment la consultation du public. La discussion*

136. ROUBAN (L.), *Le pouvoir anonyme : les mutations de l'État à la française*, Presses de la FNSP, 1994, 237 p.
137. *Cf.* le cas de l'administration des PTT, évoqué par PETITJOUAN (A.), « Des réformes administratives, leurs limites », *RA* 1986, p. 215.
138. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO* du 13 avril 2000, p. 5646, art. 4.
139. Plus de deux ans après l'adoption de la loi, l'obligation légale ainsi consacrée est cependant loin d'être respectée dans tous les services administratifs de l'État.
140. Loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, *JO* du 5 janvier 1991, p. 236 ; Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *JO* du 30 janvier 1993, p. 1588.
141. *Cf.* notamment les lois relatives au financement des partis politiques (Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, *JO* du 16 janvier 1990, p. 639) et à la transparence des marchés financiers (Loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, *JO* du 4 août 1989, p. 9822).

est, en effet, d'une part inéluctable entre le concessionnaire et le client-usager, d'autre part beaucoup plus large que lorsque l'usager se trouve enserré dans une situation réglementaire face à une administration à l'abri des sanctions que le concessionnaire peut, quant à lui, encourir à tout moment »[142].

L'« *exigence de transparence* »[143] change dès lors de signification : elle devient associée à l'idée que l'administration doit rendre des comptes aux citoyens : ceux-ci ont la possibilité de contrôler la régularité de la procédure de passation des marchés ou concessions et de faire pression sur l'autorité délégante pour faire respecter les obligations du délégataire[144]. Par ailleurs, le recours à la convention de délégation de service public a permis l'instauration de commissions des services publics locaux[145] auxquelles sont associés les usagers, les concessionnaires eux-mêmes ayant d'ailleurs tendance, en dehors de toute obligation légale, à instaurer des procédures d'association des usagers au contrôle de leur propre fonctionnement[146].

2) Transparence financière et contrôle des citoyens

Les mesures relatives à la transparence que l'on trouve dans la loi du 12 avril 2000 confirment la modification des rapports entre transparence et démocratie. Après celles consacrées à la transparence administrative, les dispositions relatives à la « transparence financière » concernent en effet le droit de communication des documents financiers et l'action du contribuable au nom des collectivités territoriales[147]. Ainsi est mis en évidence le rapport entre l'accès à l'information et le contrôle par les citoyens de l'activité administrative.

L'article 10 de la loi a pour objet de rendre obligatoire la communication des budgets et des comptes des autorités administratives définies par ce texte[148], c'est-à-dire les mêmes autorités que celles visées par la loi du 17 juillet 1978, hormis les gestionnaires de services publics industriels et commerciaux[149]. Les organismes de droit privé qui bénéficient de subventions doivent produire un compte rendu financier visant à vérifier que la subvention a bien été utilisée pour l'objet qui avait justifié son attribution ; le compte rendu, déposé auprès de l'autorité administrative qui a attribué la subvention, est également soumis au droit à la

142. BETTINGER (C.), LE CHATELIER (G.), *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, EFE, 1995, n. 153.
143. Circulaire n° 96-21 (Equipement) du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers, *MTP* 17 mai 1996, suppl., p. 230.
144. On est donc ici à la frontière de la transparence et de l'évaluation, de l'accessibilité et de la redevabilité. *Cf. infra*, p. 479, notamment pour le secteur de l'eau.
145. *Cf. supra*, p. 233.
146. *Cf.* les exemples développés par LORRAIN (D.), CAMBON (S.) et *alii*, « La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux. Le cas de la France, de la Suède et du Royaume-Uni », Numéro spécial de *Communes et régions d'Europe*, n. 54, 1994, p. 20.
147. Il faut toutefois faire mention, en sus de ces deux dispositions, des art. 11, 12 et 13 de la loi qui visent à renforcer le contrôle des juridictions financières sur les organismes de droit privé habilités à percevoir des taxes parafiscales, à permettre l'échange d'informations entre le parquet des juridictions financières et celui des juridictions judiciaires afin de renforcer les conditions du contrôle financier.
148. Art. 10, al. 1 Loi n° 2000-321 *préc.* : « *Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1er et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée* ».
149. On ne peut d'ailleurs que regretter une telle distorsion, étant donné que les conditions d'exercice du droit de communication ainsi instaurées renvoient explicitement aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

communication : il s'agit, dans le même but que celui qui avait présidé à l'élaboration de la loi de 1978, de donner aux citoyens la possibilité de vérifier l'exactitude des comptes des autorités administratives.

Les dispositions relatives aux actions des contribuables au nom des collectivités locales complètent ce nouveau droit d'accès, ce qui explique leur présence au sein du chapitre consacré à la transparence financière.

Le droit pour le contribuable d'agir au nom de la commune, codifié à l'art. 2132-5 et s. du *Code général des collectivités territoriales*, est une survivance de l'autorisation de plaider à laquelle étaient soumises les communes, en vertu d'un édit de 1683[150], jusqu'aux lois de décentralisation de 1982. La loi de 1884 prévoyait une double autorisation de plaider, pour les communes et pour les contribuables, seule cette dernière subsistant désormais, avec une signification nouvelle. Couramment employée dans les années trente, cette procédure était jusqu'en 1990 tombée en désuétude, mais est depuis lors à nouveau très utilisée[151].

L'exercice par un contribuable d'une action appartenant à la commune est profondément atypique, au point qu'on a pu s'interroger sur sa constitutionnalité[152]. L'article 2132-5 indique que « *tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer* ». Le contribuable a donc la possibilité de se substituer aux organes élus, pour exercer des compétences qu'ils ont délibérément refusé d'exercer : il s'agit donc d'une forme de participation des citoyens à l'action administrative, puisqu'il y a purement et simplement *substitution* du contribuable à l'autorité administrative, totalement désintéressée, puisque le contribuable ne bénéficie pas de l'aide financière de la commune, et qu'au cas où l'action intentée serait couronnée de succès, c'est la commune seule qui en tirera bénéfice.

Certes, cette action est strictement encadrée. Ouverte aux seuls contribuables[153] – et non aux habitants ou aux électeurs[154] –, elle est soumise à une autorisation préalable du tribunal

150. Sur cette procédure, *cf.* PACTEAU (B.), « Comment un contribuable peut se substituer en justice à sa commune », *LPA* 10 avril 1991, n° 45, p. 15 ; FERRAND (J.-P.), « L'exercice par un contribuable communal des actions appartenant à la commune, *RRJ* 1992, p. 396 ; SCHRAMECK (O.), « Le régime des autorisations de plaider. Une procédure juridique en question », *Commentaire*, printemps 1992, p. 160 ; PACTEAU (B.), « L'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune, *Enc. Dalloz Coll. terr.*, n° 9620-1 ; MAKHLOUCHE (K.), « L'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune », *RDP* 1995, p. 449-493 ; AGUILA (Y.), « L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable », *AJDA* 1995, p. 95.

151. On constate d'ailleurs de la sorte une coïncidence temporelle entre le retour de l'utilisation de cette procédure et l'essor de la transparence administrative, liée de fait à l'irruption médiatique des « affaires » politico-financières.

152. L'art. 2132-5 CGCT prévoit en effet qu'un droit appartenant en propre à la commune – l'exercice d'une action en justice – peut être exercé *contre* l'avis du Conseil élu : il y a donc de fait violation de l'art. 72 de la Constitution. *Cf.* MAKHLOUCHE (K.), *loc. cit.*, p. 461-462.

153. Ne sont considérés comme contribuables que ceux qui sont inscrits au rôle des contributions directes de la commune : CE, 16 décembre 1994, *Casanovas*, Req. 118 546.

154. Il y a d'ailleurs là une certaine incohérence : l'action est exercée *au nom* de la commune, donc en lieu et place des représentants élus, qui ne peuvent être désignés que par et parmi les électeurs (français ou européen selon les fonctions) ; pourtant, un étranger non communautaire peut très bien, à condition d'être contribuable, exercer une telle action, alors qu'il n'aurait jamais pu être en situation d'exercer cette action en tant que membre du conseil municipal, ce qu'il ne peut être.

administratif, qui statue en tant qu'autorité administrative et non juridictionnelle[155]. Le tribunal administratif vérifie, au vu des arguments exposés dans le mémoire détaillé que le contribuable doit déposer en même temps que sa demande d'autorisation de plaider, que les conditions d'octroi de cette autorisation sont réunies : il faut que le contribuable ait préalablement formé une demande auprès de la commune pour qu'elle exerce elle-même l'action, et qu'elle ait refusé, explicitement ou non, de l'exercer[156] ; il faut que l'intérêt en cause soit suffisant[157], c'est-à-dire que la commune ait effectivement subi un préjudice dont l'importance justifie son action en justice[158] ; il faut que l'action ne soit pas dépourvue de chances de succès[159].

La loi du 12 avril 2000 n'a pas modifié ce régime, mais l'a étendu aux départements et aux régions[160]. À l'initiative d'Arnaud Montebourg, député socialiste mais également président d'une association de défense des contribuables, un amendement adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture a permis d'accroître l'extension qui avait été réalisée par la loi du 12 juillet 1999 pour les établissements publics de coopération intercommunale[161], les contribuables départementaux et régionaux ayant désormais les mêmes

155. Cette procédure soulève d'ailleurs certaines interrogations, notamment au regard du droit au procès équitable, lorsque l'action que le tribunal administratif a autorisé le contribuable à exercer se déroule ensuite devant la juridiction administrative. La question ne se pose que depuis la réforme de 1992 (Décret n° 92-180 du 26 février 1992 relatif à l'exercice, par un contribuable, des actions en justice appartenant à la commune, *JO* du 27 février 1992, p. 2983) : auparavant, l'intervention était soumise à autorisation par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État.
156. La commune n'est pas considérée comme ayant refusé d'exercer l'action si, alors même qu'elle a répondu négativement à la demande formulée par le contribuable, elle a entrepris par ailleurs une action non juridictionnelle de règlement du litige. *Cf.* CE, 28 juillet 1999, *Syndicat des hôteliers, cafetiers et restaurateurs de Val-d'Isère*, *DA* 1999, n° 285, note MAUGÜÉ (C.).
157. Un préjudice purement moral n'est pas suffisant pour justifier une action, du moins si aucun préjudice financier et matériel n'a en même temps été subi : CE, 17 juin 1998, *Berger*, *RGCT* n° 1, septembre 1998, p. 92, obs. PICHON (C.).
158. CE, 3 février 1999, *Ville de Paris c. Brossault*, *RFAP* 1999, n° 89, p. 178 (à propos d'un dépôt, en lieu et place de la Ville de Paris, de plainte avec constitution de partie civile pour faux en écritures publique et privée, prise illégale d'intérêts, ingérence et détournement de fonds publics, le Conseil d'État estimant qu'une telle plainte n'est pas susceptible d'entraîner de tels effets).
159. *Cf.* par ex. CE, 26 mars 1999, *Ville de Paris*, *DA* 1999, n° 172, comm. MAUGÜÉ (C.), à propos des emplois supposés fictifs de la ville de Paris. Cette affaire ayant bénéficié d'une couverture médiatique importante permet de montrer la curiosité de la procédure d'autorisation de plaider, puisque le juge administratif peut être amené à se prononcer trois fois sur le fond du dossier, les deux premières sans qu'il soit pour autant possible de préjuger du fond. Le contribuable saisit en effet la commune d'une demande, par hypothèse rejetée, d'exercice d'une action en justice. Le Tribunal administratif peut alors être saisi à un double titre : en tant qu'organe juridictionnel, d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision refusant l'exercice de l'action ; en tant qu'organe administratif, d'une demande d'autorisation de plaider. Dans les deux cas (par le biais du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans le premier), il devra se prononcer sur les chances de succès de l'action contentieuse. Or, dans le cas, bien entendu, où le litige en cause relève de la juridiction administrative, il sera amené à juger le fond de l'affaire (ce qui ne peut manquer de soulever quelques difficultés, surtout dans l'hypothèse où le contribuable aurait été autorisé à exercer l'action par le Conseil d'État, censurant une décision du tribunal administratif qui estimait l'action dépourvue de chances de succès).
160. Loi n° 2000-321 *préc.*, art. 14 et 15.
161. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO* du 13 juillet 1999, p. 10361, art. 73, introduisant un article 5211-18 du CGCT, ainsi rédigé : « *Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir aux établissements publics de coopération intercommunale auxquels a adhéré la commune et que ceux-ci, préalablement appelés à en délibérer, ont refusé ou négligé d'exercer. – Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. – Ce mémoire est soumis à l'organe délibérant de l'établissement par son président. L'organe délibérant est spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé. – Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation* ».

droits que les contribuables communaux. Les débats sur ce point ont été vifs à l'Assemblée, certains députés déplorant, au-delà de l'extension proposée, le principe même de la possibilité pour les contribuables d'agir au nom de la commune, qui constituaient à leurs yeux une remise en question de la démocratie représentative locale[162]. De ces affrontements résultait une disparité des procédures : l'obligation pour l'organe délibérant d'examiner le mémoire déposé par le contribuable auprès du tribunal administratif devait être remplie lors d'une séance spéciale de l'organe délibérant s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale et de la région, lors d'une séance ordinaire pour le département, et n'était pas obligatoire pour la commune. Un cavalier législatif introduit dans une loi du 7 juillet 2000 a remédié à cette incohérence, en établissant pour toutes les collectivités concernées une obligation d'examen du mémoire du contribuable lors de la plus proche réunion ordinaire de l'organe délibérant[163].

Les contribuables locaux, qui bénéficient désormais d'un droit d'accès aux documents financiers des autorités administratives, ont donc désormais la possibilité de contrôler, en se substituant à la collectivité qui refuserait d'exercer ses prérogatives, que les fonds publics ont été utilisés à bon escient.

B. Transparence et citoyenneté administrative

Le renforcement des développements juridiques relatifs à la transparence administrative montre que sa signification même a profondément évolué.

Les premiers développements dans le discours politique, puis dans le droit, de la transparence se référaient à la modification des rapports entre l'administration et les administrés : il s'agissait de sortir d'une situation où l'administration disposait d'un droit de regard sur les situations individuelles, tandis que le citoyen n'avait aucun droit à la transparence de l'administration. De la sorte, la transparence a d'abord été liée à la communication administrative[164], c'est-à-dire à la connaissance du fonctionnement même de l'administration. Du fait même, malgré l'ampleur des évolutions des années soixante-dix[165], elle ne pouvait que demeurer limitée, notamment en raison du risque d'instrumentalisation

162. *Cf.* notamment l'intervention de Georges Tron (*JO déb. parl. Ass. nat*., séance du 27 mai 1999, p. 5130 : « *Renforcer les pouvoirs des administrés sans avoir à l'esprit qu'il faut aussi protéger les prérogatives des élus, qui représentent la fonction élective dans ce qu'elle a de plus noble, me semble regrettable. Il y a là une pente dangereuse. […] Pourquoi permettre que les élus soient démentis, alors qu'ils avaient leurs raisons de décider de ne pas agir ?* ».

163. Loi n° 2000-629 du 7 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales, *JO* du 8 juillet 2000, p. 10322. La disposition en cause résulte d'un amendement déposé par Arnaud Montebourg, René Dosière et M. Darne à l'Assemblée lors de la discussion de cette proposition de loi, le 4 avril 2000, soit moins de cinq jours après l'adoption définitive par l'Assemblée de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (30 mars). L'amendement a fait l'objet à l'Assemblée d'une très vive opposition, qui semble d'ailleurs liée à la personne de M. Montebourg (*Cf.* notamment intervention de Pascal Clément, *JO déb. parl., Ass. nat*., 2e séance du 4 avril 2000, p. 3047-3049), alors que le Sénat a adopté définitivement la proposition de loi sans aucune contestation d'un amendement présenté comme « *de cohérence* » (*JO déb. parl., Sénat*, séance du 28 juin 2000, p. 25).

164. HENRY-MEININGER (M.-C.), PRATS (Y.), « Les facteurs d'évolution des réseaux de communication entre l'administration et les usagers », *RFAP* 1985, p. 123-131.

165. Pour un rappel de l'évolution, *cf.* GENTOT (M.), « La transparence de l'action publique », *RISA* 1995, n. 1, p. 5-10.

dont elle pouvait faire l'objet de la part de l'administration[166] ; la transparence jouait à cet égard le rôle d'un mythe, qui protège et rassure les administrés[167]. Ainsi conçue, la réalisation d'une transparence intégrale de l'action administrative demeurait illusoire : d'une part il s'agissait seulement de rétrécir le champ d'un secret administratif qui tendait à se reconstituer par ailleurs ; d'autre part l'existence même de toute organisation suppose une part d'ombre, une « boîte noire » qui seule permet de maintenir une frontière entre l'organisation et son environnement[168].

La modification de la signification de la transparence est particulièrement visible sur ce dernier point, ce qui témoigne de l'ambiguïté des évolutions en cours. Si la volonté d'amélioration de la relation administrative est toujours présente dans les références récentes, elle passe au second plan derrière l'idée que la transparence est le « *corollaire de la démocratie* »[169]. Cette idée se trouvait déjà confusément exprimée lors de l'adoption des lois de 1978 : le Président de la République estimait ainsi qu'« *une administration obscure et compliquée traite l'administré en sujet, non en citoyen* »[170], situation à laquelle le droit à la communication, notamment, devait remédier. Mais la liaison entre démocratisation de l'administration et transparence revêt elle-même un sens nouveau, ou plus précisément deux significations partiellement contradictoires.

La transparence, tout d'abord, « *constitue un droit qui transforme, au moins théoriquement, le territoire administratif en territoire partagé, en espace de communication. Non plus fief mais condominium* »[171]. Il s'agit là du prolongement de la fonction qui lui était antérieurement dévolue − rapprocher les administrés de l'administration, instaurer une communication entre les deux partenaires. Elle permet aussi d'aller au-delà : l'idée sous-jacente à la transparence est que les droits de participation qui sont reconnus aux citoyens à l'égard de l'administration ne sont effectifs que s'ils sont complétés par d'autres droits, par un statut qui en constitue les conditions d'exercice − le parallèle avec l'évolution des droits de citoyenneté étant évident. La participation suppose la connaissance, car « *il n'y a pas en effet de véritable démocratie si le citoyen n'est pas bien informé de ce que font les pouvoirs publics de leurs recherches, de leurs travaux et de leurs projets* »[172]. L'objectif affiché du droit d'accès aux documents administratifs, en 1978 comme lors de son renforcement en 2000, est

166. SADRAN (P.), « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Société, religion, politique, Mélanges Ellul*, Paris 1983, PUF, p. 797-807.
167. « *Une administration opaque infantilise, une administration transparente sécurise. L'emploi du mot n'est donc pas neutre : en manipulant le concept de transparence, c'est, sans même qu'on en ait conscience, tout ce substrat affectif qu'on réveille, réactive, réactualise, ce sont toutes ces images symboliques, ces désirs latents, ces peurs irraisonnées que l'on mobilise pour consolider le lien social, conforter la légitimité des institutions, favoriser l'investissement des individus* » (CHEVALLIER (J.), « Le mythe de la transparence administrative », *in* CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, p. 241-242).
168. Sur ce point, *cf.* les développements de CHEVALLIER (J.), « Le mythe de la transparence administrative », *loc. cit.*, spéc. p. 263 et s.
169. ROUX (A.), « La transparence administrative en France », *in* DEBBASCH (C.), dir., *La transparence administrative en Europe*, Ed. du CNRS, 1990, p.57.
170. GISCARD D'ESTAING (V.), Allocution à la cérémonie des vœux aux corps constitués, 2 janvier 1978.
171. DRAI (R.), « État soft et communication administrative », in *Information et transparence administratives*, *op. cit.*, p. 229.
172. JENGER (J.), intervention au colloque Documentation administrative et renouveau du service public, CCDA, 22 octobre 1991, *in* CCDA, *Documentation administrative et renouveau du service public. 8e rapport au Premier ministre*, La documentation française 1992, p. 131.

ainsi explicitement de permettre aux citoyens de participer à la chose publique. Pourtant, l'usage qui est fait des droits ainsi conférés montre que ce n'est pas tant la participation qui est recherchée par les administrés que la défense *contre* l'administration, le bénéfice d'une prérogative nouvelle dans des relations qui demeurent d'extériorité avec l'administration.

Cette remarque ne signifie pas que la transparence ait échoué comme outil de démocratisation ; elle vise à montrer son autre visage. Selon cette seconde interprétation, qui prédomine dans ses développements les plus récents, la transparence est liée au fait que les agents publics doivent rendre compte de leur administration. La référence à l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est pas innocente : en « *plaçant l'administration sous le regard du public* »[173], la transparence « *permet au citoyen d'exercer son droit de critique et de contestation* »[174]. Elle devient alors un instrument de contrôle démocratique, par le biais des voies de recours qu'elle ouvre aux citoyens contre des actes soit pris en violation des règles de transparence, soit dont la transparence révèle l'illégalité. Dans ce cadre, « *la transparence correspond à la réalisation d'une véritable "citoyenneté administrative", qui pourrait d'ailleurs trouver son fondement dans l'article 15 de la déclaration de 1789, lequel reconnaît à la société "le droit de demander compte à tout agent public de son administration"* »[175] ; il s'agit de conférer aux administrés le droit de contrôler la légalité et l'efficacité de l'action administrative[176]. La transparence vise donc tout à la fois à rapprocher l'administration et le citoyen, en donnant les moyens à ce dernier de participer en connaissance de cause à son activité, et à maintenir la distance entre les deux partenaires, en conférant à l'administré la possibilité de contester son action. Dans l'un et l'autre cas, c'est cependant bien la participation – par l'action ou la contestation – que permet la transparence.

§ 2. Droit de regard et qualité de l'action administrative

La référence à la qualité a profondément évolué[177]. Liée lors de son introduction dans l'appareil administratif, en 1986, à une démarche visant à aligner le mode de fonctionnement des services publics sur celui des entreprises privées[178], la qualité est désormais articulée à l'obligation de rendre des comptes. La définition qu'en donne le Commissariat à la réforme de l'État, en 1997, montre bien cette inflexion : « *la qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire les citoyens* »[179]. Dans cette optique, la qualité permet de

173. CHEVALLIER (J.), « Le mythe de la transparence administrative », *loc. cit*., p. 244.
174. LASSERRE (B.), LENOIR (N.), STIRN (B.), *La transparence administrative*, PUF 1987, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 55.
175. ROUX (A.), « La transparence administrative en France », *loc. cit*., p. 59.
176. OBERDORFF (H.), « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », *EDCE* n° 43, 1992, p. 217-233.
177. Pour une présentation générale et actualisée du thème de la qualité dans les services publics, *cf.* CLUZEL (L.), « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, p. 59-85. Voir également GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 2000, n° 1166 et s.
178. CHEVALLIER (J.), « Le discours de la qualité administrative », *RFAP*, n. 46, avril-juin 1991, p. 287-309.
179. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 10. Cette définition reprend celle donnée par le Ministère de l'Équipement (ou plus exactement par le consultant

recentrer le fonctionnement du service public sur le citoyen ; ce dernier tend donc à disposer d'un droit à un « service public de qualité ».

Un tel droit se manifeste de deux façons. Le citoyen a, tout d'abord, droit de connaître le niveau de qualité du service public auquel il s'adresse ; assez proche de l'évaluation, cette fonction tend, par l'instauration d'*indicateurs*, à rendre opérante l'obligation pour l'administration de rendre des comptes aux citoyens. Au-delà, il a également droit à une *responsabilisation* de l'administration, qui s'engage à son égard pour garantir un certain niveau de service.

A. Mesurer la qualité

La mise en place d'une mesure de la qualité des services fournis par l'administration illustre l'évolution de la définition même de la qualité.

1. L'évolution des finalités de la qualité

Transposée à l'administration, la qualité revêt à l'origine deux significations. Il s'agit d'abord d'introduire une recherche de la performance économique[180] ; la qualité de l'action administrative signifie aussi, plus classiquement, sa conformité à une norme préétablie : « *l'administration s'est structurée traditionnellement de façon à promouvoir une qualité qui réponde à des normes qui sont la déclinaison des grands principes de la fonction publique : égalité, continuité et neutralité* »[181]. À côté de ces finalités se développe une définition de la qualité comme visant « *à la meilleure adaptation possible de la prestation au regard des attentes des usagers* »[182]. Une décision ou prestation « de qualité » ne sera donc plus seulement[183] celle qui répond à des exigences fixées par des normes juridiques, mais aussi celle qui satisfait les attentes des usagers.

La modification de cette définition de la qualité peut être vue comme la résultante de plusieurs facteurs, tant internes qu'étrangers.

En France, cette réorientation apparaît tout d'abord dans le cadre de la politique de modernisation du service public. Si certains textes font déjà, au tout début des années 1990, référence à cette nouvelle signification[184], la théorisation en est effectuée par le rapport du

---

auquel il avait eu recours, l'INSEP, qui a aussi été chargé de rédiger le document du Commissariat à la réforme de l'État), dont un guide sur La qualité (Points de repères, 1995) définissait la qualité comme « *l'aptitude de nos produits ou de nos services à répondre aux besoins de nos bénéficiaires* ».

180. « *Aussi la conception de la qualité administrative alors avancée ne se différencie-t-elle pas fondamentalement de celle qui est avancée pour l'entreprise : il s'agit pour elle aussi de "diminuer la non-qualité" des produits offerts au public, en prévenant les erreurs, en supprimant les formalités inutiles, en traquant les pertes de temps ; la qualité totale consiste, pour les services administratifs, à se rapprocher le plus possible de la règle des "cinq zéros". Néanmoins, il apparaîtra très vite que la démarche qualité ne peut être transposée à l'administration qu'au prix d'une sensible inflexion* » (CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, PUF, coll. thémis, 3e ed., 2002, p. 449).
181. CHAVANAT (B.), « La problématique de la qualité dans les services publics aujourd'hui », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996.
182. *Id*.
183. Ou ne *sera plus* celle-ci : *Cf. infra*, p. 498.
184. Cf. par exemple Circulaire Min. Equip. n. 92-52 du 13 octobre 1992 relative au développement de la qualité du service rendu par les organismes de logement social, *MTP* n. 4638, TO, p. 306-307, qui prévoit

Conseil scientifique de l'évaluation sur les indicateurs de qualité, remis en janvier 1993[185] ; ce rapport fait suite au séminaire gouvernemental sur la modernisation du service public du 16 juin 1992[186], qui décidait la généralisation des indicateurs à l'ensemble des services publics[187] : la réorientation de la qualité vers le service aux citoyens y est clairement mise en rapport avec la responsabilisation des fonctionnaires, dont elle constitue le prolongement logique. Présentant le rapport, Jean Leca indiquait ainsi que « *la mise au point d'indicateurs de qualité remplit deux grandes fonctions : rendre compte aux citoyens des résultats d'un ministère ou d'une action publique ; être des outils de pilotage facilitant l'effort de modernisation des agents et améliorant les plans de développement des services. Dans les deux cas il s'agit de développer l'esprit de responsabilité en augmentant la connaissance du travail de l'administration dans ses rapports internes comme dans ses relations avec les usagers* »[188]. C'est en effet à la suite des critiques adressées au fonctionnement des centres de responsabilité et à l'absence de prise en compte des usagers dans les projets de services[189] que l'établissement d'indicateurs de qualité est décidé. On retrouvera d'ailleurs le même objectif et la même articulation entre responsabilisation des fonctionnaires et qualité orientée vers le citoyen dans les contrats de service mis en place en 1996, comme d'ailleurs dans le guide relatif aux chartes qualité réalisé pour le compte du Commissariat à la réforme de l'État au début de l'année 1997[190]. Cette évolution coïncide avec ce qui se passe à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons[191] et au Canada[192], et avec les recommandations du PUMA, le comité de gestion publique de l'OCDE, qui préconisait une réorientation de la qualité vers « *l'écoute du public* »[193].

Le nouveau discours de la qualité du service public s'organise autour de l'idée de satisfaction de l'usager ; il est dès lors naturel que l'élaboration d'indicateurs de satisfaction en soit l'instrument de prédilection, la discussion se déplaçant vers la finalité de ces indicateurs. Ceux-ci sont en effet présentés comme un moyen d'obliger le service public à

---

l'adoption par les organismes HLM d'un Projet global qualité, « *démarche qui vise à établir progressivement au sein de l'organisme un nouveau système de gestion dont la référence première est la satisfaction de ses clients* ».

185. CSE, *Rapport du groupe d'experts réuni par le Conseil scientifique de l'évaluation sur les indicateurs de qualité et de satisfaction*, janvier 1993, 61 p. (couramment appelé « rapport Trosa»).
186. Ce séminaire est donc postérieur à la publication de la *Charte des services publics*, qui prévoyait que « *chaque service public devra progressivement s'efforcer de faire connaître clairement ses objectifs et de mettre au point des indicateurs de qualité et de satisfaction des besoins des usagers* » (*La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, p. 17).
187. Auparavant, certaines administrations, telle l'Éducation nationale, avaient mis en place des indicateurs de la satisfaction des usagers.
188. LECA (J.), Lettre de transmission du rapport sur les indicateurs de qualité et de satisfaction, 6 janvier 1993, reproduite in CSE, *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1993, p. 48-49.
189. SÉRIEYX (H.), dir., *L'État dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'Administration*, Paris 1994, La documentation française, 295 p.
190. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, 108 p.
191. TROSA (S.), « Les stratégies de qualité dans trois pays : France, Royaume-Uni et Australie », in *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE-PUMA, p. 305-339.
192. Cf. *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, Ottawa 1996, 114 p.
193. *L'administration à l'écoute du public, op. cit.*

redéfinir son activité en fonction des usagers ; ainsi que le souligne Jean Picq, *« la simple recherche d'indicateurs est vertueuse parce qu'elle oblige ceux qui s'y livrent à se demander pourquoi ils agissent et comment leur action pourra être jugée* »[194]. Une telle approche, dont il ne faut pas trop exagérer la nouveauté[195], n'est pas sans conséquences sur la définition même du service public.

Définir la qualité comme la satisfaction des besoins des citoyens oblige en effet à considérer que le service public doit être orienté en fonction des attentes de ses utilisateurs. Le guide du Commissariat à la réforme de l'État sur les chartes qualité le précise bien : « *cette approche du service public tournée vers la satisfaction du besoin de l'usager qui est pris comme un individu responsable et non plus simplement comme un assujetti ou un administré est tout à fait en cohérence avec la logique qualité […]. Une des manières de définir le service public consiste à dire qu'il est au service du public* »[196]. Le service public dans son intégralité doit donc être de la sorte « responsabilisé » à l'égard des citoyens[197].

Cette modification de la définition de la qualité soulève cependant quelques interrogations. Affirmer que le service public doit rendre des comptes aux citoyens et que la qualité de ses prestations doit être déterminée en fonction de la satisfaction des citoyens, c'est en effet nier la définition juridique du service public, articulée à la notion d'intérêt général, ou du moins l'infléchir fortement. De la sorte, l'introduction de « *l'exigence de qualité dans les services régaliens et sociaux fait apparaître de nombreuses zones de non-droit* »[198]. Un rapport sur les indicateurs de qualité dans la justice, qui par ailleurs reprend à son compte l'orientation de la qualité vers la satisfaction des usagers, se demande ainsi « *si la qualité de la justice est uniquement définie par la perception des citoyens ou si elle ne relève pas précisément des "biens tutélaires". En effet, la qualité de la justice pourrait être définie de façon normative par l'État, sans prise en compte de l'avis des citoyens au motif de la prise en charge par l'État du bien public* »[199]. Elle *pourrait* l'être, effectivement, si l'on suivait une définition classique du service public, mais elle ne l'est plus, ou du moins plus totalement, la

194. PICQ (J.), *in* Assemblée nationale, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* (présidé par Laurent Fabius), 27 janvier 1999, Tome II : Auditions, p. 146.
195. *Cf.* par ex. GRABER (M.-J.), *Contribution à la qualité des soins, en particulier par le malade : proposition d'indicateurs*, Thèse médecine, Clermont-I, 1980, 102 p., qui propose dans le domaine hospitalier toute une série d'indicateurs entièrement conçus autour de la satisfaction des malades.
196. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 22-23.
197. Dans ce sens, *cf*. également ZUCCARELLI (E.), introduction à DIRE, Journée d'étude sur *Les indicateurs de performance et le service à l'usager*, Maison de la mutualité, 9 décembre 1999 : « *Si nous voulons, comme nous le proclamons et comme nous nous y efforçons, placer l'usager au centre de nos efforts de modernisation de l'État, nous devons non seulement conduire des politiques publiques qui rejoignent les aspirations du citoyen, mais aussi, c'est essentiel, répondre à ses aspirations quotidiennes et à ses attentes quotidiennes. Il faut en outre veiller à diffuser les résultats, au bénéfice de l'usager bien sûr mais aussi des agents eux-mêmes. La publication des mesures de performance, au sein des services, doit permettre une prise de conscience aussi bien de la qualité des services rendus que des directions dans lesquelles il serait souhaitable de les améliorer* ».
198. VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *loc. cit*., p. 744.
199. BACACHE (M.), « Les indicateurs de performance au sein des services publics : difficultés et effets pervers », in BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, p. 236.

définition des indicateurs de qualité étant le fruit d'un *arbitrage* entre les demandes des citoyens et les impératifs d'intérêt général[200].

2. La détermination d'indicateurs de qualité

La détermination des indicateurs de qualité, qui constituent, dans un sens très général, « *une appréciation périodique, généralement quantifiée, d'une composante du système qualité* »[201], confère une place prépondérante aux attentes des citoyens.

a. Typologie des indicateurs de qualité

Avant d'exposer la façon dont l'élaboration des indicateurs de qualité donne lieu à une prise en considération des jugements des citoyens, il est nécessaire d'en clarifier la notion, parfois très confuse[202].

Les travaux sur les indicateurs de qualité font le plus souvent référence à l'idée de *norme*[203], l'indicateur consistant alors à mesurer l'écart – positif ou négatif – entre la norme fixée et le niveau de service atteint : on distingue ainsi normes minimales, moyennes ou optimales, encore désignées sous le nom d'étalon. Les normes minimales correspondent en fait au service minimal que l'usager est en droit d'attendre ; elles ne sont pas véritablement utiles (ni utilisées) dans la détermination d'indicateurs pertinents, surtout parce qu'elles sont très peu incitatives : les agents n'auront pas tendance à améliorer le niveau du service, mais simplement à assurer le service minimal. Les normes moyennes sont quant à elles constituées par référence au niveau moyen du service couramment offert aux usagers ; mais, ainsi que le souligne Gilles Jeannot, « *le vrai indicateur n'est pas du tout la moyenne* »[204], car par hypothèse, et indépendamment des difficultés matérielles d'élaboration d'une norme moyenne, la mesure de la distorsion entre cette norme et la réalité du service aura certes un effet incitateur pour la moitié des agents, mais aussi un effet démobilisateurs pour l'autre

---

200. Gilles Jeannot parle à ce propos de la figure du « *citoyen-roi* » (JEANNOT (G.), « Le citoyen-roi, nouvelle importance accordée au citoyen », intervention à la Conférence Qualité des administrations publiques, Lisbonne, mai 2000, cité in *Service public*, juin 2000, n° 73). La responsabilisation à l'égard du citoyen peut en effet se manifester de deux façons à travers la nouvelle conception de la qualité : soit on prend en compte les critiques des citoyens (notamment par le biais de la définition d'indicateurs de satisfaction), et l'on mobilise alors les outils nécessaires pour lui répondre, soit on crée des droits du citoyen (par le biais, notamment, des engagements de services) ce qui doit également avoir pour effet d'accroître la qualité du service.
201. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 98.
202. Confusion qui touche également la notion de qualité. *Cf.* par exemple CIRE du 13 juillet 1998, relevé de décisions : « *On peut ainsi définir des objectifs de qualité (comme l'a fait récemment le ministère des finances), élaborer des chartes ministérielles ou de service (identifiant activités et destinataires et définissant des normes de service), mettre en œuvre des démarches de qualité et des processus de certification, améliorer l'accueil, développer des procédures de médiation, simplifier des procédures (guichets uniques…)* ». Toute politique de modernisation administrative devient alors amélioration de la « qualité ».
203. *Cf.* par exemple TROSA (S.), WILLIAMS (S.), « L'étalonnage dans la gestion des performances du secteur public », in *La gestion des performances dans l'administration. Exemples d'actualité*, Etudes Hors série sur la gestion publique, n. 9, OCDE-PUMA 1996, p. 51-77.
204. JEANNOT (G.), « Synthèse : les indicateurs de performance à destination des usagers », intervention à la Journée d'étude sur *Les indicateurs de performance et le service à l'usager*, DIRE, Maison de la mutualité, 9 décembre 1999.

moitié qui se situera au-dessus de la norme. Quant aux normes optimales, elles ont l'avantage de revêtir un caractère incitatif pour l'ensemble des agents du service concerné, la difficulté étant cependant de les définir de façon pertinente.

La difficulté de la constitution d'indicateurs de qualité tient à ce qu'ils doivent éviter à la fois d'être assimilés à des indicateurs purement quantitatifs (par exemple le nombre d'affaires pendantes devant une juridiction), et d'être identifiés à des normes de services auxquels ils doivent se référer. La définition retenue par le rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, – « *des normes préalablement définies ou convenues entre les partenaires intéressés quant à la mise en œuvre et aux moyens d'accéder aux objectifs du service public* » – montre que l'adoption d'indicateurs de qualité du service public suppose acquis tout à la fois que l'action administrative doit s'intéresser à la mesure de la corrélation entre le service fourni et les attentes des usagers, et que le service public se prête à la détermination de *standards de service*[205]. Elle empêche par ailleurs de considérer les indicateurs de performance, auxquels la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances apporte une nouvelle consécration[206], comme des indicateurs de qualité au sens strict[207], leur objectif – la réduction du coût du service – étant différent de celui d'amélioration d'une qualité co-définie entre les partenaires de la relation administrative.

b. Modalités de définition des indicateurs de qualité

La mise en place d'indicateurs de qualité suppose en réalité une double opération : il faut d'abord (re)définir les objectifs du service public, puis, en fonction de ces objectifs, élaborer les indicateurs eux-mêmes. Dans les deux cas, les citoyens se trouvent placés au centre du dispositif[208].

1) Mesurer les attentes des citoyens

La recherche des attentes effectives des citoyens constitue l'un des intérêts principaux de la définition d'indicateurs, et plus généralement de la nouvelle définition de la qualité. Étant donné que cette dernière a été redéfinie comme la satisfaction des besoins des usagers, l'élaboration d'indicateurs oblige à un travail préalable en deux temps, consistant d'abord à *identifier les bénéficiaires*, puis à les « écouter », c'est-à-dire à *identifier leurs besoins.* Ce

205. D'où l'impossibilité de mettre en place des indicateurs (autres que de satisfaction ou de productivité) pour l'ensemble des services, à l'exception toutefois, souligne le rapport Trosa, des indicateurs relatifs à l'accueil (délai d'accessibilité au service, transparence du système des plaintes…).
206. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *JO* du 2 août 2001, p. 12480, art. 48 : « *En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant […] 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. – Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* » (cette disposition n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2005).
207. BEHN (R. D.), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution, 2001, 317 p.
208. Bien avant que la méthodologie de définition des indicateurs soit fixée au niveau interministériel, le ministère de l'Equipement a lui-même développé sa propre méthode, qui a très largement inspiré les Commissariat à la réforme de l'État. *Cf.* TROSA (S.), « La mise en place d'indicateurs de qualité : une comparaison Equipement - France-Télécom », *Les cahiers du management*, s.d., p. 62-69.

n'est qu'une fois ces deux étapes franchies que des indicateurs pertinents pourront être élaborés.

La première étape consiste, pour le service qui veut élaborer des indicateurs, à rechercher quels sont ses bénéficiaires. Elle postule que le service public a pour objet de satisfaire ses bénéficiaires, non de poursuivre l'intérêt général ; cette analyse est clairement adoptée par la politique de réforme de l'État : le guide sur les chartes qualité précise ainsi que leur élaboration suppose d'abord « *d'identifier les différents usagers et bénéficiaires* », ensuite de les écouter, c'est-à-dire de savoir quelles sont leurs attentes. « *L'écoute suppose, pour les administrations et leurs personnels, de concilier la logique de l'intérêt général avec celle du service rendu à l'usager dans une réponse individualisée aux attentes de ce dernier* »[209]. Sans renier l'objectif d'intérêt général que poursuit normalement le service public, il est nécessaire de le *concilier* avec les attentes des usagers, telles que les font apparaître les moyens mis en œuvre pour les écouter. La poursuite de la politique de réforme de l'État par le gouvernement Jospin reprend cette orientation, le comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1998 indiquant ainsi que « *pour satisfaire les usagers, objectif prioritaire de la réforme de l'État, encore convient-il de connaître leurs attentes. Il s'agit donc pour les services d'améliorer l'écoute de l'usager et d'utiliser des méthodes permettant de concrétiser cette écoute. À cet effet, seront promues les actions d'évaluation des prestations (enquêtes de satisfaction, cahiers de réclamation…) et la consultation des usagers en amont des décisions (« forums citoyens », forums Internet, amélioration des procédures d'enquêtes préalables…)* »[210].

Par le travail préalable qu'elle suppose, l'élaboration d'indicateurs de qualité entraîne donc une modification de la définition du service public, dont les missions se trouvent redéfinies en fonction des attentes des usagers. Les indicateurs de qualité constituent ainsi un levier puissant du développement de la «responsabilité » de l'administration à l'égard des citoyens, décrits comme ses commanditaires. Certes, le travail préalable de définition des bénéficiaires montre que ceux-ci ne sont pas seulement les citoyens, mais aussi des collectivités, ou même l'État ; mais précisément, cette identification rend possible un *arbitrage* entre les attentes des différents bénéficiaires[211]. Dans le cas de l'Équipement, où l'élaboration d'indicateurs a été certainement la plus théorisée[212], le travail d'identification des bénéficiaires va faire apparaître, à côté de la hiérarchie administrative, qui constitue leur « bénéficiaire » traditionnel, des collectivités territoriales et des usagers proprement dits. Une fois identifiés, il faut ensuite organiser des canaux d'expression des attentes des usagers, ce qui suppose « *d'éviter la propension naturelle de toute organisation à privilégier ses critères*

209. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 34-35.
210. CIRE du 13 juillet 1998, relevé de décisions.
211. POLLITT (C.), « "Le rôle du choix du client dans l'amélioration de l'offre de services publics". Commentaires sur l'étude rédigée par Roger Pyddoke », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.*, p. 149-155. Pour une critique de la notion de bénéficiaire du service public, *Cf.* GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *Droit du service public*, *op. cit.*, n° 1120
212. Voir, parmi de très nombreux documents internes, Ministère de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme, *Mesurer et apprécier la qualité*, Points de repères, Délégation à la qualité, juillet 1996.

internes en pensant qu'ils sont spontanément l'expression des besoins des usagers, sans que les attentes de ceux-ci aient été sérieusement analysées. L'administration agit parfois comme si elle avait une connaissance naturelle et immédiate de ses partenaires. Même si de fait il apparaît que de nombreux agents sont proches des usagers et de leurs préoccupations, les analyses et les informations qu'ils peuvent en retirer sont rarement formalisées, utilisées ou mises en cohérence par la hiérarchie. La définition d'indicateurs de qualité oblige à organiser ces procédures, des mécanismes d'expression ou d'analyse des attentes des usagers »[213]. Ce n'est qu'à partir du moment où les attentes de *tous* les bénéficiaires, et non ceux de la seule administration prescriptrice, sont clairement identifiés, que la définition des indicateurs devient possible[214].

2) Définir les indicateurs

Étant précisé que les indicateurs visent à rendre compte du degré d'adéquation entre le service rendu et les attentes des citoyens, les questions relatives à leur détermination concernent d'abord le choix des indicateurs retenus, puis les modalités concrètes de leur définition – avec ou sans les bénéficiaires.

La première question ne devrait pas en elle-même soulever de difficultés : les indicateurs doivent constituer un instrument pertinent permettant d'améliorer de façon concrète la satisfaction des citoyens ; ils ne peuvent donc être, ni généraux, ni « techniques », c'est-à-dire exclusivement orientés sur l'amélioration de la productivité des services concernés. Les indicateurs de qualité sont pourtant alternativement entachés de deux défauts : lorsque l'utilisation de données objectives et ressenties comme liées à la performance s'avère risquée en termes de gestion publique, les indicateurs retenus demeureront excessivement généraux[215] ; à l'inverse, des indicateurs peuvent être choisis de façon excessivement précise et ciblée, visant à améliorer la performance dans un domaine déterminé, sans se soucier réellement de l'impact de cette amélioration sur les attentes des usagers[216].

---

213. LECA (J.), Lettre de transmission du rapport sur les indicateurs de qualité et de satisfaction, 6 janvier 1993, *loc. cit*., p. 49.

214. Ce travail d'identification des bénéficiaires et de mesure de leur satisfaction, préalable à la réalisation des indicateurs, a été réalisé dans la plupart des administrations. C'est par exemple le cas du ministère de la Jeunesse et des sports (*Cf. L'amélioration de l'accueil dans les services du ministère de la jeunesse et des sports : actions engagées et programmes d'actions pour 1995-1997*, juillet 1995, 54 p., et l'Instruction n° 95-076 JS du 14 avril 1995 relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers).

215. Ils sont alors des indicateurs quantitatifs relatifs à la satisfaction du public, non des indicateurs de qualité ; tel est le cas en particulier, lorsqu'ils y ont été développés, des indicateurs de qualité du service public hospitalier. *Cf.* LASCOUMES (P.), « Le point de vue de l'usager », intervention à la Journée d'étude sur *Les indicateurs de performance et le service à l'usager*, DIRE, Maison de la mutualité, 9 décembre 1999 : « *Quels sont les indicateurs qui ont été retenus pour définir la qualité ? La première chose qui frappe, c'est leur flou, et même le rejet systématique d'indicateurs basés sur un certain nombre de données objectives et de mesures de la performance* ». La loi sur les droits des malades (Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JO* du 5 mars 2002, p. 4118) ne modifie rien sur ce point. L'accent étant toutefois mis, par l'intermédiaire de la notion de « démocratie sanitaire », sur la satisfaction des usagers, on peut supposer qu'elle entraînera un infléchissement des indicateurs en ce sens.

216. Cela était notamment le cas, dans un premier temps, au ministère de l'Équipement. Il faudrait ajouter – mais on sort là des indicateurs de qualité au sens strict – l'écueil consistant à assortir du label « indicateur de qualité » des mesures purement quantitatives, telles, par exemple, que les résultats scolaires dans les lycées et collèges. De telles mesures sont certainement, dans une certaine proportion du moins, des informations sur la qualité d'un établissement à un moment donné, mais ne constituent pas des indicateurs

L'un des moyens de pallier ces défauts consiste à faire participer à l'élaboration des indicateurs les bénéficiaires des services dont la qualité doit être mesurée. Certes, le discours de la qualité, on l'a vu, met l'usager au centre du processus de qualité ; mais comme pour ce qui est de l'identification des bénéficiaires et de leurs besoins, cette centralité de l'usager est bien souvent un « *stéréotype* »[217], non une réalité : « *en fait, l'usager est toujours celui au nom de qui l'on parle, et très rarement celui qui parle* »[218]. Il est donc nécessaire d'associer les citoyens à la définition même des indicateurs, et à leur évaluation, ce qui devrait permettre de construire une « co-production » de la qualité[219]. Cette piste est très précisément évoquée par le rapport du Conseil supérieur de l'évaluation sur les indicateurs, même s'il considère que « *la question de savoir si la définition des indicateurs de qualité doit être concertée avec les usagers ne peut recevoir de réponse univoque, même si en toute hypothèse cette définition doit être précédée d'une analyse des attentes des usagers […]. Par contre, on peut insister sur la nécessité de faire valider les indicateurs : - par l'autorité ; - par les agents ; - par les usagers* »[220]. La question n'est donc pas tant celle de la légitimité des bénéficiaires à participer à la définition des indicateurs, que celle du *moment* de cette participation[221]. La même approche est également suivie par certains textes, tels ceux relatifs à la qualité du service public de l'eau.

L'utilisation d'indicateurs de qualité des services de l'eau répond à l'origine à une finalité essentiellement comptable ou plus généralement financière, se rapportant à la justification des tarifs des services rendus. La loi sur l'eau du 3 février 1992, modifiée sur ce point par l'article 73 de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, prévoit dans ce cadre qu'un rapport sur la qualité de l'eau doit être remis chaque année par le maire ou le président de l'établissement intercommunal à l'organe délibérant correspondant[222] ; un décret du 6 mai 1995[223] est ensuite venu préciser les modalités concrètes de publication de ce

---

de qualité à proprement parler, ne renseignant aucunement sur les moyens à mettre en œuvre, leur finalité n'étant en outre absolument pas définie de façon claire.

217. LASCOUMES (P.), « Le point de vue de l'usager », *loc. cit*.

218. *Id*.

219. D'une façon plus générale, la participation des citoyens à la gestion des services publics est considérée comme un vecteur naturel de l'amélioration de sa qualité (toujours conçue comme satisfaction des attentes des bénéficiaires). *Cf.* par ex., s'agissant de la politique de la ville, CGP, *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, Le moniteur / La documentation française, 1993, p. 80-81 (rapport du groupe présidé par François Geîndre) : « *La qualité du service public de quartier ne saurait être obtenue sans y associer les habitants. Au-delà de la modernisation administrative déjà entreprise, il faut parler de co-production des services avec les usagers-habitants par une évaluation partagée, ce doit être le résultat d'un échange permanent entre les agents qui assurent les services publics et l'ensemble des habitants, échange qui peut consister en rencontres, dialogue sur les lieux d'accueil, et consultations plus systématiques. Ces pratiques compléteraient utilement les enquêtes sur la qualité et les procédures de mobilisation des personnels sur lesquelles s'appuie déjà la modernisation des servies publics. Une telle association des habitants à des institutions trop souvent perçues comme de simples guichets, serait aussi une avancée significative en matière de démocratie locale* ».

220. CSE, *Rapport du groupe d'experts réuni par le Conseil scientifique de l'évaluation sur les indicateurs de qualité et de satisfaction*, janvier 1993, p. 43-44.

221. Dans le même sens, *cf.* BOUCKAERT (G.), intervention à la Conférence Qualité des administrations publiques, Lisbonne, mai 2000, cité in *Service public*, juin 2000, n° 73, qui évoque « *une production auto ou co-déterminée avec les citoyens-usagers et centrée vers la qualité* », et non vers la performance.

222. Ces dispositions sont codifiées à l'art. L. 2224-5 du *CGCT*.

223. Décret n° 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité de l'eau potable, *JO* du 7 mai 1995, p. 7615. Ce texte modifie le décret n° 94-841 relatif aux conditions d'information sur la qualité de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine, *JO* du 1er octobre 1994, p. 13880. (art. D. 2224-1 et s. *CGCT*). Les mêmes dispositions s'appliquent aux services de traitement des ordures ménagères.

rapport, l'art. 1er précisant que le rapport doit « obligatoirement » contenir des « indicateurs techniques et financiers », dont l'annexe du même décret précise, en ce qui concerne les indicateurs financiers, qu'ils doivent notamment exposer les travaux relatifs à l'amélioration de la qualité du service de l'eau potable rendu aux usagers[224]. Certes, dans le cadre actuel de ce rapport annuel, les indicateurs reposent essentiellement sur des normes techniques[225], mais la pratique en ajoute d'autres qui font explicitement référence à la satisfaction des usagers[226] ; le projet de loi sur l'eau présenté par Dominique Voynet[227] faisait d'ailleurs du « *renforcement de la transparence et de la démocratie dans le secteur de l'eau* » sa première priorité, et prévoyait l'obligation de constituer des indicateurs de qualité du service rendu[228].

Dans ce cadre, certains estiment que « *la participation des usagers à la définition des indicateurs de performance est nécessaire. Pour qu'ils puissent donner leur avis, un cadre existe déjà : il s'agit des commissions consultatives des services publics locaux, créées par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. Leur consultation pourrait être requise sur le règlement du service, la structure tarifaire, le rapport annuel du maire, ou encore, le programme pluriannuel prévisionnel de travaux* »[229]. L'implication des usagers dans la définition des indicateurs peut cependant revêtir un aspect contre-productif, qui peut en même temps montrer les limites de l'identification de l'usager au citoyen. Si l'on prolonge l'exemple des services de l'eau, il faut, pour prendre en compte efficacement l'appréciation de la qualité du service dans le cadre de la délégation de service public, pouvoir intégrer un dispositif financier correspondant dans le contrat de délégation lui-même. Or l'idée d'une certaine péréquation entre la tarification du service et le taux de satisfaction des usagers mesuré notamment par les avis donnés par leurs représentants au sein des commissions consultatives des services publics locaux est, du point de vue du droit des contrats publics, quelque peu problématique : ou bien on indexe, quel que soit le taux de cette indexation, les redevances perçues sur les usagers à l'occasion du service rendu, ce qui permet tout à la fois de sauvegarder la qualification de délégation de service public et de conserver la finalité de satisfaction de l'usager de la création des indicateurs, mais risque à l'inverse d'entraîner un taux de satisfaction artificiellement faible des usagers (le montant de la redevance diminuant proportionnellement à la qualité ainsi estimée du service rendu) ; ou bien l'intéressement à la qualité du service est rémunéré par la collectivité concédante, dans la part significative mais non substantielle qu'autorise la notion de délégation de service public, et le risque est alors que l'augmentation de la satisfaction exprimée par les usagers à propos de la

224. Doit notamment figurer dans le rapport annuel « *la liste et les montants financiers des travaux réalisés pendant le dernier exercice budgétaire, programmés pour l'exercice en cours, ou envisagés pour les exercices ultérieurs, notamment pour améliorer la qualité de l'eau distribuée ou pour limiter les défaillances de la distribution de l'eau susceptibles d'affecter les usagers* ».
225. Tel est notamment le cas des normes en matière de service de distribution d'eau potable, établies par les grands groupes bénéficiaires de ces délégations, en partenariat avec l'association internationale de l'eau et l'AFNOR.
226. Sur ce point, *cf.* GRAND D'ESNON (A.), GUÉRIN-SCHNEIDER (L.), « Délégation de service public : Vers de nouveaux indicateurs de performance », p. 96-98.
227. Projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, *JO doc. parl., Ass. nat.*, n° 3205, 27 juin 2001.
228. Il prévoyait de modifier l'art. L. 2224-5 du *CGCT* pour faire examiner le rapport sur la qualité du service public de l'eau par la Commission consultative des services publics locaux. (Projet de loi *préc.*, art. 32)
229. BAUDOT (B.), « Une concurrence comparative », *MTP* n° 5062, 1er décembre 2000, p. 98.

qualité du service n'entraîne la transformation du contrat en marché public – et, partant, l'éventuelle condamnation d'une autorité locale trop attentive à la qualité de ses services délégués pour violation des règles relatives à la passation des marchés publics[230].

Indépendamment de ces considérations spécifiquement liées aux délégations de service public et aux conséquences des indicateurs, la participation des bénéficiaires à la définition des indicateurs de qualité rencontre les mêmes critiques que celles qui peuvent être formulées à l'encontre de la participation ; en particulier, le danger d'une telle implication réside dans la possibilité de captation des bénéficiaires par l'institution au sein de laquelle ils sont invités à s'exprimer[231], détournement d'autant plus aisé que la discussion s'articule autour de considérations techniques.

B. S'engager sur la qualité

La définition d'indicateurs de qualité du service public permet à la fois aux usagers de connaître le niveau de qualité des services et à ces derniers de faire progresser ce standard de qualité. La démarche d'engagements de qualité va plus loin, dans le prolongement d'un processus de responsabilisation. Elle permet de *fixer* le droit des citoyens à la qualité ; elle soulève toutefois un certain nombre d'interrogations juridiques.

1. La définition d'engagements sur la qualité

Les expressions « engagement de service », « charte qualité » ou « garantie de service » recouvrent des réalités proches, mais non tout à fait identiques. Elles traduisent l'ancrage des engagements sur la qualité dans les administrations, entraînant par là même des conséquences importantes sur son fonctionnement.

a. Engagements sur la qualité et garantie de service

Un engagement de service est, selon la DIRE, une « *promesse explicite faite aux bénéficiaires sur les caractéristiques d'une prestation* »[232]. La notion est ainsi très proche de celle de « *déclaration sur les normes appliquées au service public* » (DNSP), qui constitue

230. *Cf.* LANDOT (E.), « Quelques précautions s'imposent », *MTP* n° 5062, p. 97.

231. Sur ce point, *cf.* LASCOUMES (P.), « Le point de vue de l'usager », *loc. cit.* : « *Il y a un danger de la coproduction, c'est le moment où l'usager finit par être capté par la logique de l'institution dans laquelle il s'exprime. Et où l'on voit par exemple dans un conseil d'administration des représentants d'usagers qui s'expriment encore mieux que les autres sur les questions de budget, sur les coûts, sur la rationalisation dans la gestion du personnel, etc. S'il n'y avait pas un petit panneau devant la personne, on serait bien en peine de faire la différence entre le représentant de l'usager et le représentant de l'administration ou de la direction de l'hôpital ! Dans ce cas de figure, au mieux, l'usager est utilisé comme caution ou comme réducteur de conflit…* ».

232. *Services publics : S'engager sur la qualité du service*. Guide méthodologique, février 2001, DIRE-DGAFP, p. 15. Le guide ajoute : « *Ces caractéristiques peuvent porter sur les modalités de délivrance de la prestation. Les engagements répondent aux attentes majeures des bénéficiaires et constituent, pour eux, un progrès. Ils donnent des informations sur les droits des bénéficiaires, et explicitement, ils engagent le prestataire à tenir son engagement. Ils donnent des informations sur l'offre de service et les prestations, et sur leur qualité, en incluant, éventuellement, des standards de qualité. Les engagements ne prennent leur sens que s'ils sont connus des bénéficiaires. Ils font donc l'objet d'une communication externe. Ils sont simples et faciles à lire et à comprendre : ils n'incluent que des informations utiles au bénéficiaire* ».

une « *description brève et claire des principales caractéristiques du service public et des normes qui lui sont appliquées* »[233]. On voit par là que les engagements de qualité ou de service ne sont pas une promesse d'amélioration du service et de sa qualité, mais un rappel des services que l'usager peut ou est en droit d'attendre. « *S'engager, c'est indiquer à l'avance les caractéristiques du service sur lesquelles l'usager doit pouvoir compter. C'est aussi produire cette qualité. C'est, enfin, s'assurer que l'on a réalisé ce que l'on avait engagé* »[234]. Cette définition fait ressortir le statut souvent ambigu des engagements de service, qui, dans le domaine administratif, sont à la fois des promesses sur un niveau de service et un rappel des prestations que l'administration doit, en vertu de dispositions légales ou réglementaires, fournir aux usagers. Pour autant, les engagements ne constituent pas une forme de certification de la qualité du service[235], fonction qui, comme celle de l'accréditation[236], s'en distingue par son caractère essentiellement technique. Ils ont surtout pour vocation de modifier le fonctionnement des services publics, afin que « *l'usager soit mis en mesure d'exiger des services publics un certain nombre de résultats* »[237] : ils participent de la sorte à la responsabilisation des administrations à l'égard des usagers. Cette responsabilisation des services publics est encore mieux assurée lorsque les engagements sont assortis d'une *garantie de service*, c'est-à-dire d'une contrepartie[238], qui peut être financière ou non[239].

La définition d'engagements de service soulève cependant un certain nombre d'interrogations. Le discours, notamment dans le cadre de la réforme de l'État, qui entoure leur introduction, articule clairement les engagements de qualité à l'obligation de rendre des comptes aux citoyens. La DIRE affirme ainsi que les engagements « *peuvent permettre d'anticiper et de réagir face à la pression de l'environnement. Cette pression se traduit aujourd'hui par une contestation accrue des bénéficiaires vis-à-vis des services publics, qu'ils*

233. HJORTDAL (H.), SCHOU (B.), « Informer les clients : rôle des déclarations sur les normes appliquées au service public », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.,* p. 101.
234. RICHARD (J.), « S'engager sur la qualité du service : Introduction et cadrage général de la journée», intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.
235. GUNZLÉ (G.), « Une conception nouvelle du rôle de l'État : la certification des produits industriels et commerciaux », *Les notes bleues*, 1996, n. 82, p. 1-12.
236. Sur l'accréditation et la certification, *cf.* CLUZEL (L.), « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, p. 59-85, spéc. p. 80 et s.
237. MÉNÉMÉNIS (A.), « La qualité, un des enjeux majeurs de la réforme de l'État », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996.
238. *Cf.* la définition de la garantie de service donnée dans le guide de la DIRE : « *Il s'agit d'engagements assortis d'une contrepartie. Cette contrepartie peut être financière ("si l'engagement n'est pas tenu, nous vous remboursons 150 F") ou non (dans ce cas il peut s'agir de mois d'abonnement gratuit, de la réparation par tous les moyens du préjudice subi…). C'est la contrepartie qui fait passer de la simple notion d'engagement à celle de garantie de service. Les engagements pris par EDF GDF Services font partie de cette catégorie. De façon plus générale les démarches "satisfait ou remboursé" relèvent de cette logique* » (*Services publics : S'engager sur la qualité du service*. Guide méthodologique, février 2001, DIRE-DGAFP, p. 101).
239. La garantie de service est assez proche de l'assurance de la qualité, qui « *vise à donner confiance au client. Il s'agit de donner la preuve que tout a été mis en place pour atteindre les objectifs qualité fixés. Des dispositions sont prises pour prouver que l'entreprise maîtrise la qualité avec son système qualité* » (*S'engager sur la qualité du service, op. cit.,* p. 100).

financent directement ou indirectement »[240], voire qu'ils ouvrent la perspective d'un « *remplacement d'une administration traditionnelle axée sur les producteurs par l'autodétermination des citoyens et des clients soucieux de la qualité* »[241]. Alors que la participation des usagers à la définition des indicateurs de qualité a fait l'objet de débats, les citoyens sont exclus de la détermination des engagements de services[242]. Tout donne l'impression ici d'un profond hiatus entre deux discours, l'un centré sur la responsabilité des services publics envers les citoyens, l'autre excluant les usagers au nom de l'intérêt général[243].

b. Le développement des engagements de services

Suivant en cela l'introduction plus large du thème de la qualité, les engagements de services ont d'abord été développés dans les entreprises publiques. Ainsi, des engagements de qualité ont été insérés dans les contrats chez EDF et France Télécom, engagements auxquels correspondent une garantie, sous la forme d'une indemnisation, pécuniaire ou en nature, en cas de non-respect des engagements. La SNCF, à partir de 1996, a suivi le même mouvement, l'aspect le plus connu étant l'indemnisation prévue en cas de retard important des trains. La Poste a également développé de tels engagements, d'une façon qui montre bien que cette politique est d'abord une démarche de fidélisation d'une clientèle et concerne donc les situations concurrentielles. Si des engagements de services ont été développés pour le service

240. *Services publics : S'engager sur la qualité du service*. Guide méthodologique, février 2001, DIRE-DGAFP, p. 23.

241. BOUCKAERT (G.), « "Informer les clients : rôle des déclarations sur les normes appliquées au service public". Commentaire sur l'étude rédigée par Henrik Hjortdal et Bent Schou », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.*, p. 123. Geert Boukaert ajoute que « *L'accent étant mis sur les besoins, les espérances et la satisfaction, le client participe activement au processus d'élaboration, d'exécution et d'évaluation des politiques. Le souci de qualité est combiné à de nouveaux modes de partage des responsabilités, d'où un renouveau de démocratie. [Ce modèle] est fondé sur les droits civiques, politiques et économiques des citoyens qui ont débouché sur une démocratie politique et économique qu'il étend aux droits administratifs des citoyens, afin d'édifier une "démocratie administrative"* »

242. Voir la réponse proprement stupéfiante d'Eric Alonso, rédacteur pour l'INSEP du guide *S'engager sur la qualité*, à Bertrand de Quatrebarbes, « B. de Quatrebarbes : *Dans votre guide, il n'est question ni des associations d'usagers ni de démarche participative. Etait-ce une consigne ? Etait-ce basé sur l'expérience ? Etait-ce voulu de la part de votre cabinet ?* – Eric Alonso : *Ma réponse sera simple. Nous n'en parlons pas. Dont acte. Nous n'avions ni consigne ni volonté particulière. Pour ma part, la démarche d'association me semble intéressante. Elle est sûrement à coupler avec un dispositif d'écoute, car les dimensions ne sont pas les mêmes. Nous n'en avons pas parlé car nous avons privilégié des dispositifs qui existaient sur des aspects précis. Les démarches d'écoute, telles que nous les avons étudiées dans les ministères, sont centrées sur des prestations particulières, dans des services particuliers. Dans ce cas, on peut faire une enquête précise sur la prestation. Mais, nous n'avons pas pris en compte la démarche plus large d'association de partenaires comme les associations d'usagers* ». ALONSO (E.), « Présentation du guide méthodologique S'engager sur la qualité du service », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001. La précision apportée Jean Thierrée (DIRE), complète le tableau : « *Lorsque nous nous sommes interrogés pour construire ce guide, nous avons effectué une démarche méthodologique. Nous conseillons d'identifier la prestation que nous offrons et les bénéficiaires. De façon provocatrice, je dirais que l'usager n'existe pas. Mais, l'usager de telle ou telle prestation existe. Lorsque l'on parle d'association, il s'agit d'associations génériques, d'un service public pris dans son ensemble. Il n'existe pas d'associations regroupant les bénéficiaires de prestations particulières* ».

243. Le guide *S'engager sur la qualité du service* est très révélateur de cette ambiguï té : « *Si une démarche qualité, une politique qualité et des engagements sont des facteurs d'amélioration des relations avec les bénéficiaires, ils n'obligent cependant pas à répondre à tout prix à leurs attentes. Les services publics, garants de l'intérêt général, répondent à des politiques publiques définies. La réponse au bénéficiaire résulte par conséquent d'un arbitrage entre les attentes de ce dernier, les politiques publiques, la stratégie de l'administration, en tenant compte de ses contraintes tant de moyens que réglementaires. Cette nécessité d'arbitrage permanent entre les attentes des bénéficiaires et l'intérêt général – à plusieurs niveaux – constitue bien le cœur de la notion de qualité* » (*op. cit.*, p. 22).

public réservé[244], ils ne sont assortis de contrepartie financière que pour la partie du service universel ouverte à la concurrence[245].

Par la suite, la transposition de cette politique n'interviendra que très progressivement dans les services administratifs et sociaux. En se décidant à introduire une politique d'engagements de services, la France ne fait que suivre un mouvement que l'on retrouve dans bon nombre de pays, la Grande-Bretagne ou l'Australie bien sûr[246], mais aussi des pays d'Europe septentrionale comme le Danemark[247] ou la Norvège[248]. Très timidement évoqués en 1992 par la Charte des services publics[249], les engagements de services sont en revanche très présents dans la politique de réforme de l'État. Dans le cadre des Réflexions préparatoires à la réforme de l'État, il est prévu que chaque réseau de service administratif de proximité élabore une « Charte qualité », qui « *signifie un certain nombre d'objectifs très concrets en matière d'accueil, de délais de réponses aux demandes, de contenu des réponses aux demandes, sur lesquels ces différents services de proximité devront s'engager à l'égard de leurs usagers* »[250]. Deux guides méthodologiques ont été successivement rédigés sur ce sujet en 1996-1997, l'un sous la responsabilité de la DGAFP[251], l'autre sous celle du Commissariat à la réforme de l'État. Ce second guide, à la rédaction souvent ambiguë et parfois jugée infantilisante par les services destinataires, confirme l'objectif de définition d'engagements, mais les présente surtout comme une transposition d'un dispositif commercial[252]. Dans leur préface, Marcel Pochard et Jean-Ludovic Silicani, respectivement Directeur général de l'administration et de la fonction publique et Commissaire à la réforme de l'État, indiquent bien que « *chaque administration va définir, pour ses réseaux en contact avec le public, des objectifs de qualité et, lorsque cela apparaît possible, des engagements de services qui puissent être affichés à l'intention tant des agents que des usagers* »[253], mais la portée de cet

244. Ces engagements vont au demeurant au-delà des exigences de qualité définies pour le service universel par la Directive 97/67 CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service postal, *JOCE* L., 21 janvier 1998, p. 14.
245. Les *garanties de service* visent uniquement la partie du service public ouverte à la concurrence (remboursement des frais d'affranchissement des « colissimo » lorsque le délai précisé n'est pas respecté), mais non les services réservés, pour lesquels sont uniquement fixés des *engagements de services* (acheminement d'une lettre dans un délai de 48 heures et 24 heures pour les envois en zone locale).
246. *Cf.* TROSA (S.), « Les stratégies de qualité dans trois pays : France, Royaume-Uni et Australie », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.*, p. 305-339.
247. FILKIN (E.), « Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.,* p. 195.
248. *Cf.* SIMONSEN (T.), « Une expérience européenne : Le projet de "déclarations de service" du gouvernement norvégien », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit*.
249. *La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, p. 20 : « *les services publics doivent savoir reconnaître leurs erreurs, les corriger le plus rapidement possible et en tirer toutes les conséquences tant auprès des usagers pour des dédommagements éventuels qu'en terme de réglementation et d'organisation des services* ». La porte est ainsi ouverte à la possible introduction de garanties de service, ce qui suppose la publication d'engagements de services.
250. MÉNÉMÉNIS (A.), « La qualité, un des enjeux majeurs de la réforme de l'État », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996.
251. *S'engager sur le service, Réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les Services Publics*, Paris 1996, DGAFP, 48 p.
252. Pour une présentation de ce guide, *cf.* SUZZARELLI (B.), « La qualité de service : un véritable engagement pour le service public », *Service public*, n° 48, mai 1997, p. 30-31.
253. SILICANI (J.-L.), POCHARD (M.), Préface à Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 5.

objectif est atténuée par le contenu du guide, qui s'inspire très largement d'expériences purement concurrentielles[254], et surtout présente les engagements comme un élément d'une politique de communication administrative. Le guide précise ainsi que « *la forme, le contenu de la charte sont ainsi à adapter à une véritable stratégie de communication, avec ses cibles, ses modalités, son rythme… Cette stratégie peut être formalisée dans un plan de communication. Communiquer sur la charte est alors une façon de montrer aux usagers que l'administration s'est fixé des axes de progrès pour répondre à ses attentes, et s'engage à les réaliser* »[255].

La modification des structures de la réforme de l'État permettra une évolution de la finalité des engagements. Le comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000 fixe leur nouveau cadre général, en indiquant que « *les ministères, mais aussi et surtout les services déconcentrés, doivent aujourd'hui s'engager clairement sur un niveau de qualité, établi avec et pour les usagers. Les prestations de services devront obéir à des critères de qualité publiés et mesurés. Une attention particulière sera apportée aux populations les plus fragiles. Chaque ministère définira, d'ici à décembre 2000, les axes prioritaires de sa politique de qualité, en lien avec ses réflexions sur la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Sur cette base, et en partant de l'écoute des usagers, notamment au travers d'enquêtes de satisfaction, chaque service déconcentré et chaque établissement public lancera d'ici à la fin 2001 une procédure de définition de ses engagements en matière de qualité. À cette fin, il mettra en œuvre une procédure d'autoévaluation de la qualité de son service et portera ses engagements à la connaissance du public* »[256]. La modification est double[257] : la procédure est beaucoup plus précisément et concrètement définie ; la définition d'engagements est rattachée à l'affirmation que l'administration doit rendre des comptes aux citoyens[258].

Cet infléchissement a permis l'élaboration, dans bon nombre de services administratifs, d'engagements de qualité. Les administrations concernées sont très diverses : Direction générale des impôts[259], services départementaux de la navigation[260], préfectures[261], ministère

254. Parfois de façon proprement ridicule, telle cette référence récurrente aux « *engagements Pomme de pain* », du nom d'une chaîne de restauration rapide, présentée en modèle toutes catégories confondues des engagements de services, au motif que lesdits engagements y sont reproduits sous forme de décalogue sur les plateaux-repas distribués aux clients…
255. Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, p. 76.
256. CIRE du 12 octobre 2000, relevé de décisions.
257. Si elle ne corrige pas totalement les erreurs de la première version, la seconde édition du guide méthodologique sur les engagements de services montre tout de même bien cette modification (*Services publics : S'engager sur la qualité du service*. Guide méthodologique, février 2001, DIRE-DGAFP, 105 p).
258. *Cf.* RICHARD (J.), « S'engager sur la qualité du service : Introduction et cadrage général de la journée», intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.
259. BROCHIER (D.), MAREINE (P.), « Les engagements de la direction générale des Impôts », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.
260. VERDEAUX (P.), « Les engagements de services de la navigation Nord-Est », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.
261. C'est notamment le cas de la préfecture de région Rhône-Alpes, pionnière en la matière. La démarche d'engagement a notamment été lancée pour la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, les services s'engageant sur les délais entre la date de la demande et la remise du titre en mairie, respectivement de deux semaines pour la carte nationale d'identité et de deux jours pour un passeport.

de la Défense[262] : les politiques d'engagements de services touchent même les services régaliens où, il y a encore quelques années, l'introduction du thème de la qualité était inimaginable. Le développement d'engagements de qualité demeure plus que jamais d'actualité, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin ayant fait de la mise en place « d'indicateurs d'efficacité » l'un des instruments de la « *République de proximité* »[263].

2. Les incertitudes juridiques des engagements sur la qualité

Les engagements de qualité soulèvent de nombreuses interrogations quant à leurs conséquences et leur nature juridique. Les difficultés juridiques tiennent surtout à la *contrepartie* accordée en cas de non-respect des engagements (Garantie de service) ; elles portent moins sur *l'existence même* des engagements.

a. Les conséquences de la garantie de service

S'agissant de la contrepartie financière accordée par l'organisme auteur des engagements de services, elle existe déjà, on l'a vu, dans certaines entreprises publiques, sous l'aspect d'une réduction commerciale (France Télécom) ou d'une contrepartie financière (EDF, Gaz de France, SNCF). Elle existe aussi, à l'étranger, pour certains services régaliens : en Grande-Bretagne, par exemple, dans le cadre de la *Citizen's charter*, les services fiscaux remboursent les pertes encourues ou subies par la suite d'une erreur de leur part, et non les seules sommes indûment perçues. Elle constitue pour les entités l'ayant mise en application un risque financier non négligeable, direct et indirect. Ainsi, à EDF, la garantie des services donne lieu à indemnisation pour un peu moins de 1 ‰ clients, ce qui représente par exemple 3 millions de francs en 2000. La SNCF, quant à elle, a été obligée de réviser à la baisse l'engagement de service relatif à la ponctualité des trains et de l'appliquer très strictement, compte tenu du succès qu'il a rencontré et des risques qu'il faisait peser sur l'équilibre des comptes. Au-delà de ces impacts immédiats, la garantie de service fait peser un risque financier à moyen terme sur le service public lui-même, en permettant aux attentes des usagers de se développer à son égard : en s'engageant et en fixant une contrepartie à ces engagements, l'administration leur donne l'occasion d'accroître leurs exigences à l'égard des services concernés, ce qui suppose un accroissement des moyens qui leur sont affectés[264].

---

262. *Cf.* RICHARD (A.), *Directive sur la mise en œuvre de la politique qualité au sein du ministère de la défense*, cité in *Services publics : S'engager sur la qualité du service*. Guide méthodologique, février 2001, DIRE-DGAFP, p. 96-97 : « *Les directions et services de soutien, y compris en administration centrale, mettront en place avant la fin de l'année 2001 des "chartes d'engagement" (ou démarches équivalentes), élaborées avec les bénéficiaires. Suivant les cas, ces engagements pourront porter sur les résultats ou sur les moyens, sur le service de base ou sur les services associés ; un niveau de qualité peut y être précisé. Le cas échéant, l'engagement peut être assorti d'une contrepartie ; il est éventuellement segmenté par famille de bénéficiaires* ».
263. RAFFARIN (J.-P.), Déclaration de politique générale, 3 juillet 2002.
264. *Cf.* HJORTDAL (H.), SCHOU (B.), « Informer les clients : rôle des déclarations sur les normes appliquées au service public », *loc. cit.*, p. 117 : « *Les attentes des clients peuvent se développer si le fait de donner une information plus abondante sur les services publics se traduit par l'accroissement des droits au service public* ».

La question qui se pose alors est celle de la possibilité, juridique et pratique, de transposer de tels dispositifs dans les services administratifs. Les garanties de service se sont en effet développées pour l'heure au sein de services concurrentiels ou ouverts à la concurrence ; le Commissariat à la réforme de l'État aborde la question avec la plus grande prudence (et de façon très laconique), en indiquant que « *si certaines entreprises, y compris de service public, se sont lancées dans une logique de contreparties financières, la question se pose de la transposition d'une telle démarche dans les administrations. Il est difficile d'apporter à cette question une réponse générale dans la mesure où les prestations délivrées par l'administration le sont le plus souvent à titre gratuit, rendant dans ce cas impossible une diminution du "prix" payé par le bénéficiaire en cas d'engagement non tenu* »[265].

Ce raisonnement, au demeurant proche du sophisme, n'est pas convaincant : il n'y a en effet aucun rapport de corrélation entre le prix payé pour un service donné et l'indemnisation accordée en cas de non-respect d'un engagement. Quand, par exemple, EDF adresse à un usager un chèque de 25 € lorsque l'engagement de répondre à tout courrier dans les huit jours n'a pas été respecté, elle ne lui octroie aucune réduction sur une quelconque prestation, puisque le service apporté par le courrier de réponse (devis par exemple) est gratuit. L'hypothétique difficulté de la transposition de la garantie de services aux administrations ne réside donc pas là, mais dans une réticence « culturelle » à une indemnisation pécuniaire qui peut apparaître comme le symbole de rapports commerciaux entre le service public et ses usagers, ou encore dans l'impossibilité supposée d'établir des relations contractuelles avec les usagers d'un service public administratif : cette question, qui sera étudiée ci-après à propos des engagements de services, est en réalité un faux problème ; elle est surtout due à une *identification erronée* de la garantie de services dans l'administration et dans le secteur privé, confusion opérée par les guides successifs relatifs à la qualité rédigés pour le Commissariat à la réforme de l'État.

Dans les services privés, la garantie de services repose plus ou moins sur le principe « satisfait ou remboursé », qui traduit une considération accrue du client[266]. Sa transposition aux services publics industriels et commerciaux peut donc être vue comme l'un des éléments de l'identification de l'usager de ces services au client, ce que confirme d'ailleurs la pénétration toujours plus importante du droit de la consommation dans leur régime juridique[267]. S'agissant des services publics, tant administratifs qu'industriels et commerciaux, il est possible de voir dans la garantie de service la contrepartie, en termes de *responsabilité juridique*[268], de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens. Si l'on suit

---

265. *S'engager sur la qualité du service, op. cit.,* p. 45-46. Le guide ajoute que «*les administrations peuvent trouver d'autres manières de traiter ces contreparties ou ces compensations : maîtriser les processus pour que les engagements soient tenus ; quand un engagement n'est pas tenu : réagir pour traiter en priorité le dysfonctionnement qui n'a pas permis de tenir l'engagement, communiquer au bénéficiaire les excuses du service et les actions correctives mises en place* »

266. Cette approche est expressément retenue par EDF, qui l'a toutefois mise en relation avec la responsabilisation, en indiquant que « *la défaillance, en somme, n'est pas gratuite* » (CHENIN (G.), « Les engagements de services à EDF-GDF Services : de la garantie des services à la démarche qualité », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001).

267. *Cf.* AMAR (J.), *De l'usager au consommateur de service public*, PUAM 2001, 591 p.

268. Serait-il absolument impossible d'envisager à ce propos que la responsabilité de l'administration soit engagée sur le fondement du défaut d'organisation du service public ? Il faudrait pour cela que la qualité du

cette approche, les réticences que soulève la transposition de la garantie de service dans les services administratifs[269] relèvent de l'adoption d'une conception consumériste de la qualité, donc d'une contradiction entre l'affirmation que « *L'État est au service des citoyens* »[270] et la concrétisation de cette affirmation que constituerait la responsabilisation[271], y compris pécuniaire, des services administratifs[272].

b. La nature juridique des engagements de services

C'est à des objections similaires que se heurtent les engagements de services, dont la nature juridique n'est pas véritablement déterminée. Jacques Chevallier indique ainsi que « *cette démarche se heurte à deux séries d'obstacles : l'un technique […] ; l'autre juridique, compte tenu de la situation légale et réglementaire dans laquelle les usagers des services publics administratifs se trouvent placés* »[273]. Il n'est cependant pas évident que les engagements de services puissent être assimilés à des contrats, leur éventuel caractère d'acte unilatéral ne résolvant pas le problème de leur statut.

1) Engagements de services et contrat

Si l'on considère que les engagements de services ont une nature contractuelle, le contrat peut selon les cas concerner, soit la relation unissant le service aux usagers, soit, notamment

---

service public soit clairement reconnue comme un principe à valeur juridique, ce qui *tend* à être le cas (*Cf.* VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *loc. cit.*).

269. Le seul service administratif à prévoir une telle compensation est pour l'heure le Ministère de la Défense. La Directive précitée indique en effet que « *le cas échéant, l'engagement peut être assorti d'une contrepartie* » (*Directive sur la mise en œuvre de la politique qualité au sein du ministère de la défense*, *loc. cit.*).
270. ZUCCARELLI (E.), discours prononcé lors de l'installation du CNE, 16 février 1999.
271. La référence à la « garantie de service » par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin procède d'une démarche apparemment différente, mais en réalité assez proche : sous couvert d'une euphémisation du service minimum (il faut « *engager la discussion sur la garantie des services* » : Déclaration de politique générale, *préc.*), le Premier ministre cherche à contourner l'impossible conciliation du droit de grève et de la continuité du service public, en affirmant, implicitement mais nécessairement, que les usagers ont un droit à un service garanti, et qu'il faut donc trouver les moyens de rendre ce droit effectif – c'est-à-dire inventer d'autres formes que la grève pour ouvrir des négociations relatives aux questions sociales à l'intérieur des entités gestionnaires de services publics. C'est à une démarche et une analyse identiques que s'était livrée avec un certain succès, il y a quelques années, EDF-GDF.
272. Il faut tout de même reconnaître la possibilité d'une limite juridique à l'adoption de la garantie de service, qui tient au respect du principe d'égalité des usagers devant le service public. Instaurer une garantie de service revient en effet à instituer une différence de traitement entre les usagers selon qu'ils ont bénéficié d'un service respectant ou non les engagements de services. Mais outre que le principe d'égalité s'applique quelle que soit la nature du service géré – et aurait logiquement dû être invoqué pour les entreprises publiques l'ayant développé –, il n'est pas impossible de considérer soit qu'il existe une différence objective de situation entre les usagers ayant bénéficié d'un service de qualité et les autres, soit que la compensation a précisément pour objet de restaurer, certes imparfaitement, l'égalité entre les usagers. On ne voit donc pas vraiment où se situe, du seul point de vue de la garantie de service du moins, le risque « *de placer la qualité, l'efficacité et l'efficience au-dessus de la légalité ?* » (BOUCKAERT (G.), « "Informer les clients : rôle des déclarations sur les normes appliquées au service public". Commentaire sur l'étude rédigée par Henrik Hjortdal et Bent Schou », *loc. cit.*, p. 129). La garantie de service peut par ailleurs trouver son fondement dans la continuité du service public, suivant en cela la jurisprudence de la Cour d'appel de Paris (CA Paris, 4 octobre 1996, *SNCF c. Luc Dauvergnes, GP* 15 décembre 1996, n° 350, n. MOORE (J.-G.)) condamnant la SNCF pour « *violation de l'obligation contractuelle de régularité et de ponctualité* ».
273. CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, PUF, coll. Thémis, 3e éd., 2002, p. 450.

lorsque les engagements concernent des services administratifs de l'État, les rapports entre un service déconcentré et l'administration centrale.

La première alternative se heurte à la situation des usagers des services publics administratifs. Bénédicte Delaunay résume la difficulté de la façon suivante : « *La situation des usagers des services publics gérés par une personne publique est en effet, en principe, une situation légale et réglementaire […]. Les chartes usagers adoptées dans les services publics ne comportent donc pas d'engagements contractuels dont pourraient se prévaloir les usagers du service* »[274]. Cette présentation est conforme au droit positif : à l'inverse de ce qui se passe dans les services publics industriels et commerciaux[275], les usagers des services publics administratifs ne peuvent se prévaloir de relations contractuelles avec le service public, leurs droits et obligations étant uniquement déterminés par les textes réglant le fonctionnement du service public. Cette présentation dogmatique, outre qu'elle était beaucoup plus nuancée dans les années 1930 par exemple[276], ne repose pourtant pas sur des arguments très solides. Lorsque, par exemple, Jean du Bois de Gaudusson récuse l'idée d'un contrat entre usagers est services publics, ce n'est pas en raison de la nature administrative ou industrielle et commerciale du service public – il considère même que les relations unissant services publics industriels et commerciaux et usagers sont également statutaires –, mais parce que le contenu de ces prétendus contrats n'est que l'application de textes réglementaires[277]. Par conséquent, ce n'est pas tant directement la *nature* du service public qui fait obstacle à l'introduction de relations contractuelles, mais plutôt la nature réglementaire des clauses des « contrats » qui leur ôte toute nature contractuelle. À partir du moment où les normes de service et les engagements de qualité font ou plutôt feraient l'objet d'une élaboration conjointe entre les usagers et les administrations, fondée sur la disparition, affirmée par le discours de la qualité, de la supériorité de l'administration sur les citoyens, il ne semble pas inconcevable que des relations contractuelles se superposent au statut légal et réglementaire de l'usager du service public administratif ; c'est d'ailleurs le raisonnement que tenait Pierre Laroque à propos des usagers des services industriels et commerciaux[278].

Les engagements de services ont été, le plus souvent, déterminés pour les administrations d'État dans le cadre des contrats de services[279] entre administrations centrales et services

274. DELAUNAY (B.), « Chartes usagers et engagements de qualité dans le secteur public en France », *in* FORTIN (Y.), dir., *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan 1999, coll. Logiques juridiques, p. 161.
275. Dans les services publics industriels et commerciaux, et tout particulièrement s'agissant des entreprises publiques ayant adopté des garanties de service, les engagements se trouvent inclus dans les contrats unissant le service aux usagers, ces derniers pouvant donc s'en prévaloir. *Cf.* DELAUNAY (B.), *loc. cit.*, p. 175 : « *les chartes clients comportent des engagements commerciaux sur des services accessoires à la vente des prestations, que l'entreprise est tenue de respecter et dont les usagers peuvent se prévaloir* ».
276. *Cf.* notamment WALINE (M.), « De la situation juridique de l'usager d'un service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1933, n° 3-4, p. 245.
277. DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif,* LGDJ 1974, coll. Bibliothèque de droit public, n° 115, p. 57-78.
278. LAROQUE (P.), note sur CE, 6 mai 1931, *Tondut*, *cf. supra*, p. 112.
279. Le cadre – expérimental – des contrats de services est fixé par une Circulaire du 12 juillet 1996 (non publiée). *Cf.* Commissariat à la réforme de l'État, *Dossier d'information sur la réforme de l'État*, juillet 1996, fiche 22.

déconcentrés[280]. La question de la possible détermination d'engagements de services par voie contractuelle se déplace alors vers les relations intra-administratives. Là encore, la situation semble claire : les « contrats » de service, unissant deux éléments d'une même personne juridique, ne peuvent être considérés comme des contrats, ces derniers ne pouvant être conclus qu'entre deux personnes distinctes. Pourtant, le contrat est d'abord, ainsi que le souligne Alain-Serge Mescheriakoff, défini comme accord de volonté, ce qui suppose qu'existent des acteurs de cet accord, la question de leur personnalité juridique pouvant être considérée comme secondaire[281]. Même si cette interprétation demeure encore trop novatrice pour pouvoir être acceptée par la jurisprudence[282], il n'est donc pas impensable que les contrats de services puissent définir, à la charge des administrations déconcentrées, des engagements de services revêtus d'une force obligatoire.

2) Engagements de services et mesure d'organisation du service

Considérer que les engagements de services ont une nature contractuelle présente certes l'intérêt de rendre possible le déclenchement des mécanismes de la responsabilité contractuelle dans le cas où ils ne seraient pas respectés. Mais leur caractère obligatoire serait aussi net s'il s'agissait d'actes réglementaires. Là encore, on considère fréquemment que « *tant que ces engagements n'ont pas été inscrits dans un texte réglementaire, ils n'ont aucune valeur juridique. Les chartes usagers n'ont pas en effet, en principe, une valeur normative. Jusqu'à présent, elles sont seulement conçues en France comme des documents dans lesquels les administrations se fixent certains objectifs quantitatifs et qualitatifs* »[283]. Si, effectivement, les engagements de services n'ont pour l'instant jamais été déterminés dans un texte réglementaire, il n'est pas évident pour autant qu'ils soient dépourvus d'une telle nature. Si l'on excepte des textes d'ordre trop général pour contenir des engagements précis, les engagements de services sont définis par le gestionnaire du service lui-même. Lorsque, pour reprendre un exemple évoqué plus haut, les services départementaux de la navigation

280. DELAUNAY (B.), « Chartes usagers et engagements de qualité dans le secteur public en France », *loc. cit.*, p. 162.

281. *Cf.* MESCHERIAKOFF (A.-S.), « Ordre intérieur administratif et contrat », in *Réformer les administrations. Le dilemme entre unité et diversité*, La documentation française, 1998, p. 130 : « *La notion juridique d'acteur, et, par suite, d'acte ne revêt une signification qu'à l'intérieur d'un système institutionnalisé par le droit, tel que l'administration d'une personne publique. En d'autres termes, l'acte de volonté de la personne physique revêt la signification et la nature d'un acte juridique au regard du cadre institutionnalisé par le droit dans lequel il agit. C'est d'ailleurs ce qui explique que le supérieur hiérarchique puisse faire un acte juridique en fonction de sa seule position dans le système institutionnel, par exemple prendre une mesure d'organisation du service, ou encore une sanction disciplinaire. On ne voit pas ce qui s'opposerait à ce qu'une possibilité similaire soit reconnue aux différents agents du service, dès lors que leurs actes ne revêtiraient pas le caractère d'ordres hiérarchiques. C'est là que la notion de convention et donc de contrat trouve sa place. Il faut et il suffit que l'expression de volonté des acteurs reçoive un statut dans système institutionnel propre à provoquer la rencontre de volontés qui constitue l'essence du contrat. En d'autres termes, le fait de se situer à l'intérieur d'un statut juridique permet d'objectiver la rencontre de volontés des personnes physiques et de lui donner des effets de droit* ». Le professeur Meschriakoff ajoute que de la sorte « *l'engagement conventionnel peut porter sur la création d'une règle ayant l'effet relatif d'un contrat* » (*ibid*., p. 132).

282. *Cf.* notamment, à propos des contrats de plan, CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-écologie*, *RFDA* 1997, p. 339, concl. STAHL (J.-H.), note MADIOT (Y.).

283. DELAUNAY (B.), « Chartes usagers et engagements de qualité dans le secteur public en France », *in* FORTIN (Y.), dir., *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan 1999, coll. Logiques juridiques, p. 161.

s'engagent sur des éléments précis des prestations qu'ils fournissent[284], ces engagements sont arrêtés par le Directeur départemental de l'Equipement. Il s'agit donc d'une mesure d'organisation du service, que tout chef de service, au sens de la jurisprudence *Jamart*, a la possibilité d'édicter[285].

Ce pouvoir est certes limité par les lois et règlements qui encadrent le fonctionnement des services en cause, que le pouvoir réglementaire du chef de service a seulement pour fonction de compléter ou de préciser[286] ; tel est précisément l'objet des engagements de services, qui visent à encadrer plus strictement les conditions de délivrance des services aux usagers. En tant qu'ils sont conformes aux normes qui leur sont supérieures, les engagements de services déterminés par voie unilatérale, s'ils sont régulièrement publiés et communiqués au public, peuvent être invoqués par les usagers pour obtenir leur application. Le fait que, *a posteriori*, un responsable de service puisse affirmer que de tels engagements sont dépourvus de valeur normative[287] ne les prive pas de leur force obligatoire, ce que seule une abrogation pourrait réaliser[288].

§ 3. Droit de regard et responsabilité de l'administration

L'obligation qui incombe désormais à l'administration de rendre des comptes aux citoyens devrait se traduire par l'accroissement de sa responsabilité à l'égard des citoyens. De fait, un certain nombre de textes lient directement responsabilité, qualité et possibilité de contestation du fonctionnement du service public. La Charte des services publics de 1992 fait ainsi de la responsabilité, associée à la transparence, un « *principe d'action* »[289] ; la circulaire du 26 juillet 1995 y voit l'un des « *principes nouveaux* » qu'elle veut concrétiser, tandis que pour l'OCDE elle «*fait partie des valeurs démocratiques du service public* »[290]. Si cette responsabilité est ainsi mise en avant comme *nouveau* principe du service public, c'est qu'elle ne correspond pas à la définition classique de la responsabilité administrative. Même si elle n'est pas dépourvue de tout lien avec cette dernière, elle constitue surtout une transposition de la responsabilité politique : de même que le Gouvernement est responsable devant le Parlement, l'administration doit être responsable devant les citoyens.

---

284. VERDEAUX (P.), « Les engagements de services de la navigation Nord-Est », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.
285. CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, *GAJA* n° 52.
286. CE, Sect., 20 décembre 1963, *Confédération générale des vignerons du Midi*, *R.*, p. 648.
287. C'est le cas pour la Direction générale des impôts ; l'absence de valeur normative est dans ce cas assez plausible, compte tenu de la généralité des engagements, qui ne font que reprendre les caractéristiques générales des services fiscaux.
288. Reste que la sanction d'un tel manquement demeure assez faible. Si l'on prend le cas de la Préfecture de la région Rhône-Alpes (engagement de délivrance d'un passeport en deux jours), l'usager peut intenter un recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus de délivrance, décision qui a toutes chances d'être implicite… Si l'on écarte la thèse contractuelle, il pourrait également engager la responsabilité pour faute de l'administration, ce qui supposerait bien d'affirmer le caractère *illégal* du non-respect de l'engagement de service ; il est cependant très probable qu'une telle faute ne serait pas jugée « de nature à engager la responsabilité » de l'administration.
289. *La charte des services publics*, *op. cit.*, p. 13 : parmi ces principes d'action figurent « *la transparence et la responsabilité qui permettent aux citoyens et aux usagers de s'assurer du bon fonctionnement du service public et de faire valoir leurs droits* ».
290. *Cf. Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures des pays de l'OCDE,* éd. de l'OCDE, 2000, p. 39.

Cette « *contestabilité* »[291] de l'action administrative soulève à cet égard les mêmes interrogations que la responsabilité gouvernementale : il s'agit d'une responsabilité juridique, ou du moins qu'il est possible de mettre en cause par des voies de droit, même si ces voies demeurent très limitées ; l'introduction d'un principe de responsabilité dans le fonctionnement des services publics amène une modification du fonctionnement même de l'administration

A. Les inflexions du droit de la responsabilité

La relecture de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen occasionnée par le développement de l'évaluation ne pouvait rester sans effet sur le droit de la responsabilité, qui constitue le moyen le plus évident pour les administrations de rendre des comptes aux citoyens. Si ces implications existent bien, elles demeurent pourtant limitées.

1. L'influence de la redevabilité sur le droit de la responsabilité

L'obligation pour l'administration de rendre des comptes aux citoyens se traduit par une modification de la fonction de la responsabilité administrative ; la mise en jeu de la responsabilité des autorités administratives devient ainsi progressivement l'un des moyens de la participation des citoyens à la chose publique.

Une telle évolution suppose d'abord de dépasser la présentation traditionnelle selon laquelle le contentieux opposant les administrés à l'administration ne contribue qu'à la manifestation et la protection d'intérêts purement privés. Cette présentation pourrait d'ailleurs fort bien s'accommoder de l'identification de l'usager au *client*, l'action de ce dernier visant simplement à obtenir réparation pour le préjudice subi du fait d'une action administrative ponctuellement non-conforme à la norme applicable[292] ; elle ne rend pourtant pas compte de l'évolution de la responsabilité, liée, du moins pour certains de ses aspects, à la reconnaissance de l'exigence de justification de l'action publique.

Il ne s'agit pas ici de nier la dimension individuelle et liée à la défense d'un intérêt juridiquement protégé du droit de la responsabilité, mais de constater une évolution. Maryse Deguergue souligne que « *le juge s'est engagé récemment, dans le contentieux de la responsabilité, à consacrer la supériorité des droits - et pas seulement des intérêts - des administrés, sans autolimitation ou retenue, pour accompagner les mutations du droit* »[293]. Si le juge affirme désormais l'existence de *droits* des administrés (à un fonctionnement normal des services publics notamment), droits dont la violation entraîne l'engagement de la

291. TROSA (S.), « Les stratégies de qualité dans trois pays : France, Royaume-Uni et Australie », *loc. cit.*
292. *Cf.* sur ce point l'analyse de Michel Crozier, qui jette cependant un peu rapidement l'anathème sur l'ensemble des relations administratives contentieuses : « *le contentieux permet de se prémunir contre de mauvais résultats affectant des personnes ou des groupes, mais il ne fait pas apparaître les résultats globaux d'une action. Sortent du contentieux des jugements sur les intérêts particuliers face à l'action collective, non une appréciation désintéressée de cette action. Comme ces jugements tendent inéluctablement au formalisme, on peut raisonnablement parler d'une perte de sens de la réalité. Le citoyen est partout, mais la réalité collective disparaît* » (CROZIER (M.), *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 233).
293. DEGUERGUE (M.), « Le contentieux de la responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique », *AJDA* 1995, n. spéc. « Droit administratif », p. 220.

responsabilité des autorités administratives, la mise en jeu de cette responsabilité par les citoyens peut revêtir une signification nouvelle : elle demeure une défense de droits individuels contre les lésions qu'ils ont subi, mais vise aussi à « responsabiliser » l'administration ainsi fautive, au sens qui est celui, toutes choses égales par ailleurs, de la mise en jeu de la responsabilité dite politique du gouvernement par le Parlement. L'engagement de la responsabilité par les citoyens conjugue ainsi défense des intérêts et *défiance* à l'encontre des gestionnaires publics ; Marie-Angèle Hermitte précise à cet égard que « *le citoyen s'exprime non seulement par le suffrage lui permettant d'élire les représentants, ou directement par la voie référendaire, mais aussi par le procès, qui lui permet d'exiger le respect des valeurs de la République. Le procès comme moyen d'expression politique plutôt que de simple contrôle est à coup sûr une idée nouvelle qui s'inscrit parfaitement bien dans le développement du mouvement associatif* »[294]. La mise en cause de la responsabilité des ministres, en tant que responsables de leur administration, dans les procès relatifs au sang contaminé, relèvent de cette même logique[295]. On est d'ailleurs ici en présence d'une situation où citoyenneté administrative et démocratie représentative sont en contradiction, puisqu'il s'agit pour les citoyens de mettre en cause par le procès la défaillance du contrôle exercé par les représentants, sur l'appareil administratif qui leur est juridiquement soumis[296]. De ce fait, le « *déclin des figures traditionnelles de la démocratie et l'émergence du juge comme nouveau pôle de référence* »[297] apparaissent liés.

Cette modification des *fonctions* de la responsabilité[298] administrative entraîne des conséquences sur son contenu. Par exemple, la réduction progressive du recours à la faute lourde, à la suite de la disparition de la faute d'une particulière gravité dans les années 1960, si elle était largement attendue par la doctrine notamment en matière médicale[299], est aussi due à la considération due au citoyen. Obligation de rendre des comptes, exigence de qualité[300] et évolution du droit de la responsabilité sont ainsi directement mis en relation par le commissaire du gouvernement Legal dans ses conclusions sur l'arrêt *Époux V,* lorsqu'il

---

294. HERMITTE (M.-A.), *Le sang et le droit. Essai sur la transfusion sanguine*, Paris 1996, Le Seuil, coll. Science ouverte, p. 454. Voir également p. 453 : « *Désormais, le citoyen exprime sa participation politique non seulement par le suffrage, mais encore par le procès* ».
295. Sur ces procès, et pour une présentation critique de l'évolution du droit de la responsabilité en la matière, *cf.* BEAUD (O.), *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF 1999, coll. Béhémoth, 171 p., et l'intervention du même auteur à l'Université de tous les savoirs.
296. Contradiction qui n'est toutefois que relative : la revendication de l'effectivité de l'obligation pour l'administration, de rendre des comptes, vise en fait, du moins dans le cadre des procès relatifs au sang contaminé, à réaffirmer la soumission de l'administration au pouvoir exécutif et à lui seul, puisque le fondement de la responsabilité des ministres est leur contrôle défaillant sur les administrations dont ils ont la charge.
297. HÉRISSON (B.), *L'évolution de la citoyenneté en droit public français*, Thèse Droit, Paris I, 1995, p. 129.
298. LOCHAK (D.), « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la jurisprudence et de la législation », in CURAPP, *Le droit administratif en mutation*, PUF 1993, p. 275-316.
299. *Cf.* sur ce point DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, LGDJ 1993, BDP n° 171, p. 219-231.
300. *Cf.* en ce sens Michèle Voisset, pour laquelle « *c'est à travers la mise* en responsabilité *devant les juges, de certains services et administrations [...] qu'émerge lentement un droit à la qualité* » dans les services régaliens et sociaux. (VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 747).

indique que « *le juge ne peut être indifférent à l'évolution de la sensibilité de ses concitoyens […]. Dans le calcul des indemnités comme dans le sentiment que l'on éprouve que tout a, ou n'a pas, été fait pour bien traiter un usager du service public, la part de l'esprit du temps doit être faite et les attentes spontanées prises en compte dans la décision. En l'espèce, l'exigence de qualité du service hospitalier s'est accrue si bien que des lacunes caractérisées dans le soin médical apporté au malade, même si elles peuvent s'expliquer et ne sont pas vraiment scandaleuses, ne peuvent le laisser sans droit à réparation si elles ont eu pour lui des conséquences fâcheuses […]. Le maintien de l'appellation faute lourde ne peut [aux yeux du public des usagers et des usagers potentiels de l'hôpital] que disqualifier votre contrôle en faisant peser sur lui un soupçon de complaisance à l'égard du corps médical et ce quelle que soit la portée réelle de vos décisions* »[301]. Même s'il ne s'agit pas de l'unique motif de l'évolution[302], le juge est amené à abandonner la référence à une faute lourde qui était perçue par les usagers comme assurant « *une protection, un vrai blindage, aux hôpitaux publics* »[303], donc à renforcer l'obligation de l'administration de rendre des comptes aux citoyens.

Le renforcement de la responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens peut toutefois avoir une conséquence inattendue. Le droit à un service public de qualité, et sa conséquence en matière de responsabilité peut entrer en opposition avec le droit à l'accessibilité au service. Le cas des services hospitaliers de proximité, et tout spécialement des maternités, est à cet égard éloquent : l'abandon de la faute lourde et l'augmentation du nombre d'actions en responsabilité a entraîné la fixation de normes de sécurité strictes[304], qui permettent de garantir une prestation de qualité ; entraînant la fermeture des maternités qui n'ont pas la capacité de s'y conformer, ces normes de qualité empêchent la réalisation du droit à l'accessibilité du service, pourtant garanti par la loi[305]. La seule solution consisterait à accroître les moyens financiers des maternités concernées, ce qui se heurte à l'interprétation

---

301. LEGAL (H.), conclusions sur CE, Ass., 10 avril 1992, *Epoux V., R.* p. 171, *RFDA* 1992, p. 571, *AJDA* 1992, p. 335. *Cf.* également *LPA* 1992, n° 80, note HAÏM (V.), *Quot. jur.* 23 juillet 1992, n. 59, p. 6, note DEGUERGUE (M.), *JCP* 1992, II, n° 21881, note MOREAU (J.), *JCP* 1992, IV, n° 1695, note ROUAULT (M.-C.), *LPA* 1992, n. 82, note CÉLÉRIER (T.).
302. H. Legal fait notamment mention du rapport pour 1990 du Médiateur de la République, qui dénonçait l'incohérence entre la faute lourde du juge administratif et la faute caractérisée du juge judiciaire.
303. DELARUE (J.-C.), in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration », Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 35.
304. *Code de la Santé publique*, « *Article D 712-90 : Lorsqu'elle n'est pas associée sur le même site à une unité de réanimation néonatale, l'unité de néonatologie comporte au moins 6 lits. Pour pouvoir disposer en son sein de lits de soins intensifs, l'unité de néonatologie comprend au moins 12 lits. […]. Article D712-91 : La capacité minimale de 6 lits peut être exceptionnellement réduite à 4 dans le cas où l'unité de néonatologie est géographiquement isolée, à plus d'une heure de trajet de l'unité de néonatologie la plus proche et si les besoins de la population l'exigent, sous réserve que l'unité isolée remplisse l'ensemble des conditions prévues aux articles D. 712-90 à D. 712-97* ». Ces derniers articles définissent les moyens nécessaires, notamment en personnels, pour assurer la qualité des soins en service de néonatologie. Des dispositions équivalentes existent pour le secteur obstétrique.
305. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 17, al. 1er, *JO* du 5 février 1995, p. 1973 : « *Le schéma de services collectifs sanitaires a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité. Il vise à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge en tenant compte des besoins de santé de la population, des conditions d'accès aux soins et des exigences de sécurité et d'efficacité. Il veille au maintien des établissements et des services de proximité* » (rédaction issue de la loi Voynet n° 99-533).

commune, rappelée plus haut, de l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tendant à vérifier que les citoyens « en ont pour leur argent ».

2. Les limites de l'évolution de la responsabilité

Indépendamment des contradictions qu'il peut mettre à jour, le développement de la responsabilité des autorités administratives rencontre d'autres limites. Alors que l'exigence d'une faute lourde apparaît comme l'expression par excellence de la supériorité de l'administration à l'égard des administrés, l'évolution n'est pas allée jusqu'à sa disparition totale ; les activités de contrôle ou de tutelle continuent en particulier à suivre ce régime exorbitant de responsabilité[306]. On peut sans doute expliquer cette limite par le fait que les droits des administrés ne sont pas directement concernés par les activités de tutelle ou de contrôle, qui s'appliquent d'abord aux rapports entre personnes publiques[307] ; mais, outre que les citoyens sont, *in fine*, concernés par les fautes commises par les autorités administratives dans le contrôle qui leur est confié, le maintien de l'exigence de la faute lourde en cette matière aboutit à limiter la portée d'un principe de responsabilité applicable à l'ensemble des activités administratives.

Au-delà, le *malaise* que suscite le développement d'un droit à la responsabilité concerne surtout l'écart que l'on peut constater avec le concept qui se trouve à l'origine de ce développement : celui d'*accountability.* En Grande-Bretagne, ce principe signifie l'« *obligation pour le fonctionnaire de rendre des comptes ou de rendre compte (qualitativement) à tout moment. La responsabilité est le revers positif de l'*accountability*, le sentiment sans contrainte de devoir accomplir des résultats et rendre des comptes* »[308]. La consécration d'une obligation de rendre des comptes aurait donc dû entraîner le développement de la responsabilité *personnelle* des agents administratifs, et non l'accroissement de la responsabilité des services administratifs[309]. Toutefois, la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents publics tend à se développer[310], même si l'émergence de la responsabilité pénale des personnes morales vient porter ombrage à cette reconnaissance. En droit français, le développement de la responsabilisation ne se traduit donc pas par un développement de l'imputabilité personnelle : l'*accountability* y est pour ainsi dire inexistante[311]. Il y a donc un décalage très net entre l'affirmation de l'article XV de la

306. *Cf.* en particulier CE, Ass., 30 novembre 2001, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. M. et Mme Kechichian et autres*, *DA* janvier 2002, n° 18, *AJDA* 2002, p. 133, chr. Guyomar et Collin (responsabilité pour faute lourde de l'État du fait d'une carence du contrôle des activités bancaires par la Commission bancaire).
307. *Cf.* en ce sens DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, pour laquelle les activités de contrôle et de tutelle sont « *uniformément soumises au régime de la faute lourde prouvée, parce que les droits des administrés ne sont pas directement concernés* » (*op. cit.*, p. 231).
308. TROSA (S.), *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Les éditions d'organisation, 1999, p. 349.
309. QUIN (C.), dir., *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Equipement et ses usagers. Pour une prise en compte de l'usager comme citoyen*. Annexe 5 : Actes des journées des 5 et 6 mai 1993 : *L'administration de l'Equipement et le citoyen en tant qu'usager*, p. 28.
310. *Cf.* pour le secteur particulier des marchés publics, PRÉBISSY-SCHNALL (C.), *La pénalisation du droit des marchés publics*, LGDJ 2002, BDP n° 223, 617 p.
311. *Cf.* ROUBAN (L.) « Évaluation et modernisation administrative », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF 1993, p. 54.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'évolution du droit de la responsabilité : ce n'est pas à tout agent public que la société peut demander compte pour son administration, mais aux autorités administratives considérées d'une façon globale.

Il est malaisé de déterminer avec certitude les raisons de cette timidité de la jurisprudence à tirer les conséquences d'un principe auquel elle souscrit par ailleurs. Des considérations de politique jurisprudentielle n'en sont certainement pas absentes[312], notamment en raison de la fréquente liaison entre responsabilité pénale et faute personnelle[313]. Mais au-delà, la raison en est plutôt dans la différence de conception des modernisations administratives en France et en Grande-Bretagne : fondée dans cette dernière sur la responsabilisation *individuelle* des agents administratifs en fonction de leur position hiérarchique, la politique de modernisation, en France, est depuis 1989 centrée sur la responsabilisation collective des fonctionnaires[314], à l'intérieur des services[315], mais aussi globalement à l'égard de la société[316].

Cette dernière remarque permet en partie d'expliquer pourquoi le développement d'un « principe » de responsabilité ne s'est pas traduit par le développement d'une responsabilité individuelle des agents publics ; elle ne répond cependant en rien à la contradiction que l'on a pointée avec l'article XV de la Déclaration de 1789 : la contradiction demeure donc pendante[317].

B. Responsabilité et responsabilisation des agents administratifs à l'égard des citoyens

Si le « principe de responsabilité » de l'administration à l'égard des citoyens ne se développe que très lentement, il en va différemment de la responsabilisation des agents administratifs. Concomitante à l'introduction de la qualité dont elle constitue la contrepartie en termes d'organisation administrative, la responsabilisation touche « *aux ressorts les plus profonds de l'État et est susceptible de remettre en question le système de droit* »[318]. Cette affirmation pourrait être jugée excessive ; en réalité, si le développement de la responsabilisation ne touche qu'indirectement le droit de la responsabilité, il entraîne des conséquences cruciales sur la définition même de l'administration et son rapport au droit.

312. DEGUERGUE (M.), « Le contentieux de la responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique », *loc. cit.*
313. Pour une présentation actualisée et particulièrement claire de cette question, *cf.* BOISSARD (S.), concl. sur CE, Ass., 12 avril 2002, *Papon*, *RFDA* 2002, p. 582-593.
314. Sur la distinction entre responsabilité et responsabilisation, *cf.* KOUBI (G.), « Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration », *RA*, n. 284, p. 197-202.
315. CHATY (L.), *L'administration face au management : projets de services et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan 1997, 287 p.
316. PERRET (B.), « Le contexte français de l'évaluation : approche comparative », in CSE, *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1993, p. 72.
317. Il est cependant possible qu'une évolution intervienne, sous l'influence non du droit mais du fonctionnement des institutions communautaires, au sein desquelles l'*accountability* est considérée comme un mode d'exercice du contrôle démocratique. *Cf.* COSTA (O.), JABKO (N.), LEQUESNE (C.), MAGNETTE (P.), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *RFSP* 2001, p. 859-866.
318. VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 747.

1. Le développement de la responsabilisation des agents à l'égard des citoyens

Introduite dans le cadre du renouveau du service public, la responsabilisation des fonctionnaires a été pensée sans lien direct avec la responsabilité au sens juridique : contrairement à ce qui s'est passé pour les agences en Grande-Bretagne[319], le développement des centres de responsabilité et des projets de services ne s'est pas accompagné d'un transfert de la responsabilité juridique aux centres ainsi constitués : il s'agissait d'abord de « confier des responsabilités », au sens du langage courant, c'est-à-dire à la fois la charge d'une mission particulière et la gestion des moyens permettant sa réalisation. La responsabilisation dont il s'agit s'est donc d'abord construite en terme d'autonomie administrative, non de responsabilité politique ou juridique. Tout au plus pourrait-on dire que les centres de responsabilité ainsi constitués étaient responsables (au sens d'obligation de rendre compte) de leur gestion devant les administrations centrales.

Il n'y a donc *a priori* aucun lien direct entre le développement de la responsabilisation dans l'administration française et l'émergence d'un principe de responsabilité à l'égard des citoyens. Pourtant, c'est bien ce développement, doublé de la critique formulée à l'encontre des projets de services qui « oubliaient » l'usager, qui a permis le développement de l'idée de justification à l'égard des citoyens. La Charte des services publics indique ainsi que les agents « *doivent s'attacher à comprendre chacun des usagers qu'ils ont en face d'eux ou dont ils traitent le cas et à tenir compte de ses attentes ou de ses besoins que l'auteur de la loi ou du règlement ne pouvait avoir à l'esprit dans toute sa diversité. L'administration tournée vers l'usager, l'administration d'accueil, doit avoir une capacité de comprendre les attentes et les besoins des usagers* »[320]. On est encore loin de la responsabilité au sens juridique du terme, mais c'est bien l'idée que les administrations doivent rendre des comptes aux citoyens qui émerge par là.

Affirmer que les entités déconcentrées sont responsables du service qu'elles rendent, c'est en effet supposer qu'« *il n'y a pas de personnel d'exécution* »[321], c'est-à-dire que « *les administrateurs publics ne sont pas seulement des exécutants mais également des acteurs politiques critiques qui participent au processus décisionnel ?* »[322]. Une telle approche entraîne deux conséquences logiquement liées : la remise en cause du pouvoir hiérarchique et le développement de la responsabilité à l'égard des citoyens. Si la contestation du pouvoir hiérarchique n'est pas nouvelle[323], elle prend cependant une dimension particulière dans le

319. Sur la notion d'agence administrative, *cf.* CHEVALLIER (J.), « Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, LGDJ 1997, p. 47-61.
320. *La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, p. 19.
321. MISPELBLOM (F.), « Marketing et management dans les services publics : quels rapports entre le personnel et les usagers ? », *Annales des Mines*, n. 29, décembre 1992, p. 34.
322. POPS (G. M.), « La justice administrative au service des droits du citoyen », *RISA* 1992, vol. 58, n. 2, p. 267.
323. Sur la contestation du pouvoir hiérarchique, *cf.* LEGRAND (A.), « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », in *L'Unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris 1996, Economica, p. 59-78 et, montrant que l'idée est développée de longue date, SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « Quel type de gestion publique : hiérarchie, management, participation ou autogestion ? », in IFSA, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Éd. Cujas, p. 173-191, et GROSHENS (J.-C.), « Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés », *AJDA* 1966, p. 140.

cadre des projets de services, qui « *sapent les fondements théoriques du pouvoir hiérarchique* »[324]. À travers ces projets et la redéfinition du service public à laquelle ils conduisent, une place centrale est accordée aux citoyens : couplée au discours administratif selon lequel les administrations sont au service du public, la responsabilisation des agents administratifs leur offre une marge de manœuvre plus importante que celle dont ils disposaient auparavant. La responsabilisation est ainsi un moyen d'accroître la part de pouvoir discrétionnaire dont disposent les agents en contact avec le public, la *street level bureaucracy* ; ce phénomène a été souligné pour la plupart des services publics, y compris les services dits régaliens[325]. Cet effacement du pouvoir hiérarchique joint au développement de la responsabilisation entraîne un *transfert* de la responsabilité vers les citoyens : on « *considère le public et l'individu citoyen comme ce envers quoi les services publics doivent répondre de leur action* »[326]. Il n'y a dès lors plus qu'un pas à franchir entre cette affirmation et celle qui considère que « *le pouvoir du citoyen est la base et la source du pouvoir du coproducteur. Il n'a pas à être fondé : il en est le fondement* »[327]. Le raisonnement est alors bouclé : la responsabilité devant les citoyens est un instrument de pouvoir dont disposent les agents en contact avec le public *à l'encontre* des autorités hiérarchiques. Reste à savoir *ce qu'ils en font*.

2. Responsabilisation et négociation

La reconnaissance de l'obligation pour les administrations de rendre des comptes aux citoyens entraîne des conséquences dont les implications ne sont pas toujours clairement identifiées. De fait, si on la pousse jusque dans ses ultimes implications, cette responsabilisation aboutit rien moins qu'à une remise en cause de la définition du droit, administratif en particulier, qui cesse d'être une norme édictée d'en haut pour devenir un acte négocié entre citoyens et agents en contact avec le public.

Le *fait* que les administrations soient désormais considérées comme devant rendre des comptes aux citoyens les amène en effet à accommoder l'application des normes qu'elles ont vocation à appliquer. En ce domaine, l'impulsion vient de haut : elle s'insère parfaitement dans l'évolution du principe d'égalité des usagers devant le service public[328]. La modification est d'ordre conceptuel : un directeur de la DGAFP estimait ainsi que « *notre culture de l'égalité de traitement ne nous prépare pas à prendre en compte la demande actuelle des*

---

324. CAILLOSSE (J.), « Variations sur le modèle juridique d'administration : la modernisation de l'État », *AJDA* 1991, p. 755.
325. Pour la police, *cf.* les travaux de Dominique Montjardet (notamment MONTJARDET (D.), « A la recherche du travail policier », *Sociologie du travail*, 1985, n° 4), et GLEIZAL (J.-J.), « Police et hiérarchie », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, PUF 1985, p. 181-189.
326. WIRTH (W.), « L'exigence de justification », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 293.
327. GODBOUT (J. T.), « Les ambiguï tés de la notion de coproduction », in *Droits des usagers et co-production des services publics*. Tome 5 de *La relation de service dans le secteur public*, Ateliers de reproduction de la RATP, 1992, p. 77.
328. *Cf.* Conseil d'État, « Sur le principe d'égalité », Rapport public 1996, *EDCE* n° 48, p. 13-114.

usagers à être traités en tant que personne »[329], sous-entendant bien sûr que cette culture devait évoluer. La Charte des services publics de 1992 ne disait pas autre chose, lorsque, rappelant que « *la loi doit toujours s'appliquer et il n'est pas possible de s'y soustraire même par ignorance : il s'agit là d'obligations des usagers en tant que citoyens* », elle ajoutait aussitôt que « *cela signifie aussi que l'administration a le devoir de s'adapter efficacement à la diversité des situations, des attentes, des difficultés de ses usagers, bref qu'elle a une obligation de résultat, rendre le meilleur service au public, et que cette obligation lui impose de rechercher dans chaque cas particulier la meilleure combinaison des moyens dont elle dispose* »[330].

Il est désormais bien établi que cette recherche d'une adaptation au cas par cas n'est pas une démarche isolée, utilisée pour répondre à des difficultés tout à fait exceptionnelles, comme ce peut être le cas lorsqu'il est fait recours au Médiateur de la République. Jean-Marc Weller souligne que « *les innovations placent les agents dans une situation inédite : confrontés en direct à leur public, les agents sont conduits à faire des choix qu'ils n'avaient pas à faire auparavant. Le guichet devient progressivement un lieu de plus amples négociations, d'arbitrages où il n'est plus seulement question de bricoler dans les marges, en "jouant avec la règle", comme le montrait classiquement la sociologie, mais de définir les termes mêmes de la référence au droit. L'ajustement au cas par cas devient général* »[331]. Si elle concerne surtout les services publics sociaux[332], en raison de leur « *capacité d'adaptation […] aux besoins plus particuliers de populations fortement* dépendantes *des prestations qu'ils versent* »[333], cette évolution touche aussi la plupart des administrations, y compris et peut-être surtout régaliennes[334]. Il s'agit donc de «*ne plus appliquer la réglementation de manière*

329. GANDIL (P.), « Conclusions et perspectives », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996.
330. *La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, p. 8.
331. WELLER (J.-M.), *L'État au guichet. Sociologie du travail et modernisation administrative des services publics*, DDB, 1999, coll. Sociologie économique, p. 238.
332. Parmi une littérature très importante, *cf.*, notamment STROBEL (P.), « Les CAF jugées par leurs allocataires », *Recherches et prévisions*, n. 46, 1996, p. 51-60 ; DEBORDEAUX (D.), « Les allocataires et leur caisse d'Allocations familiales », *Recherches et révisions*, n. 34, décembre 1993, p. 1-8 ; GAUTRAT (J.), « Une approche sociologique des relations entre prestataires et nouveaux usagers des CAF », *Recherches et prévisions*, n. 35, mars 1994, p. 31-41 ; STROBEL (P.), « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, n. 32, 1993, p. 31-43 ; EYMARD-DUVERNAY (F.), MARCHAL (E.), « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 1994, n. 35, p. 5-36.
333. CADEAU (C.), « La CAF face au statut des étrangers », *Informations sociales*, 1999, n. 78, p. 98.
334. Il est particulièrement frappant de constater que, très fréquemment, lors des réunions administratives sur les relations administrés-usagers auxquelles on a pu participer, une référence directe ou indirecte était faite à l'ouvrage, qui date un peu maintenant, de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur* (Gallimard 1991, coll. Nrf-essais, 485 p.) La réaction première d'un juriste est assurément une certaine surprise, lorsqu'il entend tel directeur général de préfecture, dans une réunion consacrée à la création d'indicateurs de qualité du service public, ou tel responsable qualité lors d'une réunion du ministère de l'Équipement, ou encore tel président de Tribunal administratif lors d'une journée d'étude organisée par la DGAFP faire mention d'un ouvrage dont, malgré l'écho qu'il a rencontré dans le milieu sociologique, on croyait plutôt le commentaire des thèses réservé à un milieu universitaire. La surprise s'estompe un peu lorsqu'on s'aperçoit que la source de la mention de cet ouvrage est surtout due à quelques publications ayant un certain écho dans les milieux administratifs manifestant un intérêt spécifique pour les relations avec le public, c'est-à-dire à caractère *social*. Elle s'accroît en revanche lorsqu'on entend en quel sens ledit ouvrage est cité : la leçon essentielle retirée des *Économies de la grandeur*, c'est la négociation entre les « mondes » différents auxquelles appartiennent les personnes qui s'adressent à l'administration d'une part, le « monde » de l'administration de l'autre. D'où la nécessité

aveugle, mais de prendre désormais en considération les particularités de chacun, pour s'ajuster aux situations locales et rendre plus équitable une législation qui, exercée sans ces attentions, risque de faire preuve d'injustices »[335]. Instaurant une sorte de « *droit d'inégalité à rebours* »[336], puisque l'application de la norme juridique applicable ne sera le plus souvent écartée que lorsqu'elle risque de porter préjudice au droit d'accès d'un citoyen à une prestation de service public, cette évolution est pourtant logique : même si l'impulsion vient du niveau central, les agents chargés de sa mise en œuvre sont en contact direct avec le public[337] ; ils ne font rien d'autre que mettre en application le « principe d'action » que constitue la « responsabilité » du service à l'égard des citoyens. On est ainsi en porte-à-faux avec la théorie juridique, selon laquelle l'administration, en tant qu'organe exécutif, est tenue de faire une application stricte du droit ; admettre voire revendiquer que l'autorité administrative puisse *négocier* l'application d'un droit (ou d'une obligation ou d'une sanction) constitue l'aboutissement du droit du citoyen à ce que l'administration soit responsable devant lui et se considère comme redevable à son égard ; la norme juridique cesse d'être obligatoire pour voir son application négociée au gré de l'appréciation de son inéquité par les agents en contact avec les citoyens.

Cette évolution n'a pas manqué de soulever un certain nombre de critiques, qui concernent tant l'absence de conséquences de la responsabilisation sur le droit de la responsabilité que les risques d'une possible dérive clientéliste. La production de telles « normes » n'entraîne en effet aucune conséquence directe sur leur régime juridique. Sauf à considérer la part de politique que comporte toute jurisprudence[338], il est plus que probable qu'amené à juger de la légalité d'une décision individuelle prise après accommodement, c'est-à-dire en violation de la règle de droit, le juge administratif aurait pour seule possibilité d'en constater l'illégalité[339] ; mais une telle intervention juridictionnelle supposerait que le juge soit saisi, et l'on ne voit pas très bien qui y aurait intérêt : ce ne peut être, par hypothèse, le cas du bénéficiaire de la décision et l'autorité de tutelle ne pourrait réformer la décision en cause sous peine de renier la responsabilisation des entités locales qu'elle a elle-même accordé. S'agissant du contentieux de la responsabilité, la question demeure ouverte quant

---

revendiquée d'une prise en compte des situations concrètes, telles que vécues et construites par ceux qui en sont les acteurs, amenant à écarter l'application d'une norme au profit d'un *accommodement*, au sens que les canadiens français donnent à ce terme.

335. WELLER (J.-M.), *L'État au guichet. op. cit.,* p. 238.
336. BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe. Quarante ans de droit administratif », *EDCE* n° 45, 1993, p. 415.
337. Ce nouveau rôle de la bureaucratie de base entraîne aussi des implications juridiques, en termes de revalorisation des fonctions d'accueil notamment. On peut mentionner à ce propos la revalorisation, déjà évoquée, du statut des agents des services publics dans les quartiers difficiles (redistribution de la nouvelle bonification indiciaire en particulier).
338. LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif,* LGDJ 1972, BDP n° 107, 349 p.
339. Sauf à ce que – mais cette remarque sort de l'analyse juridique – le juge suive la démarche qui a été celle de l'administration de proximité, soit par une requalification des faits, soit par le recours à l'artifice de normes internationales judicieusement interprétées. Pour extra-juridique que puisse apparaître cette pratique, elle ne nous en a pas moins été exposée très posément par des membres de tribunaux administratifs, et même par certains conseillers d'État.

aux implications de la négociation de l'application des normes sur la responsabilité administrative, compte tenu de la part prise par l'administré dans cette négociation[340].

Au-delà, les implications de la responsabilisation sur la revalorisation du statut de la bureaucratie de proximité amèneraient au développement d'un *clientélisme administratif*[341]. Mettant fin à la règle d'impartialité des fonctionnaires qui figure dans leur statut, la négociation leur permettrait de se constituer une clientèle, dont la satisfaction, au prix d'accommodement des normes applicables, serait ensuite une ressource pouvant être utilisée dans les rapports avec la hiérarchie ou à d'autres fins[342]. Une telle analyse ne semble pourtant pas pouvoir emporter l'adhésion, notamment parce qu'elle ne prend pas du tout en compte le caractère spécifique de la relation de citoyenneté. Elle peut expliquer, pour partie du moins, les relations unissant des usagers à des services publics industriels et commerciaux : à partir du moment où de tels usagers sont considérés comme « clients », c'est-à-dire obtiennent la réalisation d'une prestation de service en contrepartie d'un prix payé, prix lui-même orienté sur les coûts du service, il n'est pas inconcevable que les conditions de la prestations, c'est-à-dire le contenu du *contrat* de service, soient négociées. Il en va tout différemment dans le cas des services publics administratifs ou sociaux : le recours à la négociation ne peut y avoir pour finalité de «*fidéliser une clientèle* », les citoyens étant obligés d'y avoir recours – à moins de refuser les prestations auxquels ils ont droit – ; l'interprétation clientéliste pour expliquer ces situations est donc inadéquate[343].

C'est dans une autre direction qu'il faut rechercher une explication au développement de ces pratiques de négociation entre citoyens et agents de guichet[344]. Le recours à « l'exigence

340. Soit une situation très simple, évoquée à propos des transports publics : le règlement du service de la RATP interdit aux conducteurs de s'arrêter en dehors des bornes prévues à cet effet. La négociation entre l'agent et l'usager peut permettre d'écarter l'application du règlement (et donc les arrêts en dehors des espaces réservés). En cas de dommage consécutif subi par l'usager, quel régime de responsabilité peut être mis en œuvre ? L'usager peut-il être tenu pour responsable (et la RATP exonérée de sa responsabilité) en tant qu'il s'est trouvé lui-même à l'origine du dommage ? *Cf.* MISPELBLOM (F.), « Marketing et management dans les services publics : quels rapports entre le personnel et les usagers ? », *Annales des Mines*, n. 29, décembre 1992, p. 37.

341. SPANOU (C.), *Citoyen et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, L'Harmattan, 2003, p. 143 et s. ; PIERRE (J.), « La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public », *in* PETERS (B. G.), SAVOIE (D. J.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Presses de l'Université de Laval, 1995, p. 49-59 ; DREYFUS (F.), « La nouvelle gestion publique, nouvel instrument du clientélisme ? », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris 1997, LGDJ, p. 93-102 (spéc. p. 98-99).

342. RUFFAT (J.), « Hypersegmentation : citoyens à la carte ? », *La lettre du management public*, n. 7, janvier-février 1997, p. 3.

343. *Cf.* WELLER (J.-M.), *L'État au guichet, op. cit.,* p. 238 : « *La référence à la notion de "service" est censée définir les termes nouveaux du sens de l'intervention administrative. Mais cette requalification demeure, à elle seule, une aberration. L'intervention administrative est, d'une manière ou d'une autre, une obligation pour l'usager qui, à la différence du client, de l'automobiliste ou du patient, ne peut changer d'administration. Ce qui est vrai pour le plombier , le garagiste ou le médecin ne l'est donc plus pour le fonctionnaire, même si l'on peut toujours changer de guichetier. C'est là une différence fondamentale qu'on enregistre lorsqu'on décrit l'activité des bureaucrates. Cette différence n'est pas seulement cognitive. Elle est morale. Le problème des agents consiste à pouvoir aligner des textes de droit, des principes de gestion, des requêtes civiles, etc., ce qui s'avère très difficile dans la mesure où l'on introduit au sein de l'administration une logique de service qui lui est étrangère. La conséquence en est claire : le trouble du sens de l'intervention administrative. Le cadre interprétatif qui assurait l'unité de l'action n'est plus aussi clair* ».

344. A moins que le clientélisme concerne non pas un service déterminé, mais la notion de service public elle-même, ce que reconnaît à mots couverts le rapport du Conseil d'État de 1994, lorsqu'il indique qu'« *un effort considérable devrait être accompli en vue de fidéliser les citoyens-usagers à la notion de service*

de justification » semble la plus à même d'en rendre compte : « *la* justice*, bien définie dans le contexte administratif, constitue l'assise appropriée permettant à l'administrateur de répondre de façon logique et pratique à la demande d'un traitement équitable exprimée légitimement par le citoyen, ainsi qu'à la sauvegarde de ses droits* »[345]. Loin d'être une marque de sa clientélisation ou de sa privatisation, la négociation est au contraire ce qui permet de montrer le caractère éminemment civique de la relation administrative : non seulement parce que les administrés sont par là véritablement acceptés comme citoyens, mais aussi du fait du comportement des « *professionnels civiques* »[346] que sont les agents administratifs. Cette négociation permet une « *construction sociale de l'usager* »[347], appelé à comprendre le sens de la norme par l'application progressive qui lui en est faite ; le contact entre public et administration se charge d'un « *sens nouveau* », qui fait du service public l'un « *des rares lieux concrets de contact avec le politique, à mesure que la scène traditionnelle électorale se vide de sens* »[348].

Une telle interprétation soulève cependant un certain nombre d'interrogations. D'un point de vue pratique tout d'abord, la «responsabilisation » de la *street level bureaucracy* peut apparaître plus comme un obstacle à l'amélioration du service rendu aux usagers que comme un vecteur de leur amélioration : l'accommodation de la norme permet un traitement plus équitable, au cas par cas, des citoyens et leur meilleure prise en compte ; son existence *empêche* cependant la remise en question des dispositions en cause, en ce qu'elle obscurcit la connaissance de leur *iniquité*. Au-delà, cette négociation montre les contradictions du statut du citoyen administratif, le principe de responsabilité entraînant ici des conséquences contraires à l'intelligibilité et la clarté de la règle de droit[349] ; une solution consisterait peut-être dans ce cadre à élaborer, sur le mode de la doctrine fiscale, une sorte de « jurisprudence locale » des conventions de traitement des demandes des citoyens[350].

---

public, et d'en rendre concrètement sensibles les mérites spécifiques » (Conseil d'État, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 129).

345. POPS (G. M.), « La justice administrative au service des droits du citoyen », *RISA* 1992, vol. 58, n. 2, p. 266. On ne peut que noter ici la proximité entre cette interprétation et celle donnée, à propos de la théorie de la citoyenneté, par les communautariens. *Cf. supra*, p. 131.
346. COMMAILLE (P.), *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Hachette, 1997, coll. Questions de politique, p. 132.
347. LIPSKY (M.), *Street-level bureaucracy : dilemnas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
348. WELLER (J.-M.), *L'État au guichet, op. cit.,* p. 10-11.
349. *Cf.* en ce sens TROSA (S.), *Quand l'État s'engage, op. cit.,* p. 201 : « *notre propos n'est certainement pas de critiquer les capacités extraordinaires des fonctionnaires de terrain de jongler avec les situations les plus conflictuelles mais simplement de poser la question de savoir si, en termes démocratiques, une situation où les objectifs affichés et la réalité de ce qui se passe sur le terrain sont distants et non clarifiés, est souhaitable ? Si les analyses de la sociologie des organisations montrant les énormes décalages existant entre les objectifs politiques et les pratiques de terrain sont vraies, sont-elles pour autant le signe d'une société un peu plus démocratique et transparente ? ou sont-elles le signe d'une extraordinaire opacité de la vie publique ?* ».
350. *Cf.* WELLER (J.-M.), *L'État au guichet, op. cit.,* p. 241 : « *Un début de régulation peut, par exemple, consister à doter les agents d'une jurisprudence locale, permettant de mettre en commun leurs interprétations des situations des usagers, comparant ce qu'ils font ou ce qu'ils ont fait* ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'octroi aux administrés de la qualité de citoyen a pour conséquence de responsabiliser l'administration à leur égard : ce n'est plus à des inférieurs, à des assujettis, qu'elle s'adresse, mais à ceux dont, directement ou indirectement, elle tient son pouvoir. Elle a donc l'obligation de leur rendre des comptes, ce qui se traduit par l'apparition de droits correspondants.

L'évaluation apparaît comme l'un des moyens privilégiés par lesquels s'affirme et se concrétise l'obligation de rendre des comptes : c'est à travers son inscription dans le droit positif que cette obligation a été progressivement reconnue. Cette obligation a pour conséquence de transformer, non seulement le sens de la relation administrative, mais aussi le fonctionnement des autorités administratives, voire leur définition. Les administrés, en tant que citoyens, ont droit de connaître le fonctionnement de l'administration ; ils ont aussi droit à ce que l'administration agisse de manière « responsable » à leur égard, c'est-à-dire à la fois qu'elle leur fournisse un service de qualité et qu'elle soit plus exigeante quant à son fonctionnement.

Les conséquences du développement de l'obligation de rendre des comptes ne sont cependant pas toutes poussées à leur terme. La réceptivité aux attentes exprimées par les usagers et la responsabilisation des agents à leur égard amène en effet ces derniers à des accommodements avec la règle de droit dont les implications, de par leur fréquence, sur les principes du droit administratif gagneraient à être clairement énoncées pour être, éventuellement, assumées.

CONCLUSION DU TITRE 2

La relation administrative étant considérée comme le prolongement de la relation de citoyenneté, les administrés bénéficient désormais à ce titre d'un statut protecteur. L'accès aux services publics et au droit constitue une condition de la citoyenneté : l'administration a l'obligation de les rendre disponibles pour les administrés ; ces derniers sont titulaires d'un droit général d'accès à l'administration, et par là aux moyens concrets de l'exercice de leur citoyenneté.

Le fait d'affirmer que l'administration doit fournir aux citoyens les conditions matérielles de l'exercice de leur citoyenneté a pour conséquence que les bénéficiaires de son action, c'est-à-dire les administrés, sont considérés comme citoyens : elle doit donc les respecter en tant que tels et ne peut plus les considérer comme les simples destinataires de ses services. Considérer que « *derrière l'administré se profile le citoyen* »[1] transforme en profondeur le fonctionnement de l'administration : elle doit désormais être prête à rendre des comptes à ceux dont elle tient, *in fine*, sa légitimité. Les administrés ont de ce fait un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration, qui se traduit d'abord par un droit de la *connaître*. Ce droit à la transparence montre d'ailleurs qu'il existe une relation logique entre le droit qu'a l'administré de participer au fonctionnement de l'administration et les droits qui lui sont accordés au titre de l'obligation de rendre des comptes : l'accès aux documents administratif, en tant que forme de transparence, est ainsi conçu pour faciliter la participation des citoyens à l'action administrative ; il en va de même, du moins pour partie, de la mise en jeu de la responsabilité de l'administration[2], qui constitue une modalité de participation, par la contestation, au contrôle de l'action administrative.

1. Conseil d'État, « Service public, Services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* 1994, p. 84.
2. SARTORIO (F.), LONQUEUE (C.), « Les divers modes de contrôle accessibles aux citoyens. Droit à l'information et à la participation : vers une citoyenneté active ? », *Territoires*, n. 334, janvier 1993, p. 48-53.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Pas plus que le développement d'un statut protecteur à l'égard de l'administration, la participation à l'action administrative n'est une nouveauté. Les linéaments de ces deux modes de relation administrative étaient posés dès la fin du XIX^{e} siècle. Si la reconnaissance d'un statut juridique de l'administré n'est donc pas une nouveauté, sa signification apparaît profondément modifiée depuis une vingtaine d'années, évolution qui s'est considérablement accélérée dans les années 1990. À l'origine en effet, le statut des administrés est accordé, surtout par le juge, dans un but de protection, particulièrement dans les relations administratives contentieuses. Les évolutions récentes résultent conjointement d'une modification du comportement des administrés, qui sont de plus en plus à l'égard de l'administration en situation de demandeurs et non plus seulement de défendeurs, et de la prise en compte par l'administration de la qualité de citoyen qui est celle des administrés auxquels elle s'adresse.

L'évolution est particulièrement sensible s'agissant de la participation, entendue au sens le plus large. Alors qu'elle était considérée comme un instrument permettant d'améliorer la qualité des décisions publiques, les nouvelles modalités qui s'en dégagent – débat public, conférences de citoyens, consultations électroniques, concertation – montrent que, si elle conserve sans doute cette fonction, elle répond surtout à une exigence démocratique clairement affirmée. Les administrés, et spécialement les usagers, ont le droit de participer à l'action et aux décisions administratives. Certes, ce droit demeure encore embryonnaire, expérimental et sectoriel ; il est souvent difficile de démêler dans les dispositifs de participation ce qui relève de la pure rhétorique et ce qui révèle une véritable finalité démocratique. Ces limites ne peuvent cependant masquer l'inflexion que traduit le développement massif d'une participation prolongée par l'instauration d'une démocratie délibérative en matière administrative. Contrairement à ce qui pouvait être le cas dans les années 1960, lorsque la participation était articulée à l'idée autogestionnaire, ce « *mirage d'inspiration mégalomaniaque qui fascina un temps les esprits les plus généreux* »[1], la participation n'a plus vocation à substituer une hypothétique démocratie directe à la démocratie représentative ; personne ne prétend plus que les administrés doivent se substituer aux gestionnaires de services publics. La nouvelle vision de la participation ne se situe pas en termes de substitution, mais de complémentarité. En participant à la délibération administrative, de façon d'autant plus générale qu'elle n'est plus pensée comme une opposition à l'action des concernées, les administrés « prennent part » activement à cette action.

Cette manifestation du pouvoir administratif des citoyens est directement liée à l'affirmation que la relation administrative constitue une garantie de l'exercice de la

1. CROZIER (M.), *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2^{e} éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 9.

citoyenneté. Le développement d'un droit d'accès, tout particulièrement aux services publics, fait de la présence de ces services le vecteur par lequel les administrés accèdent à la citoyenneté. Au-delà d'une simple prise en compte du pouvoir administratif des citoyens, c'est bien la *fonction civique* de l'administration qui se trouve ainsi mise en avant ; l'affirmation de cette mission amène l'administration à ne plus considérer les administrés comme assujettis, mais comme citoyens. L'administration leur doit donc le respect que suppose cette qualité, ce qui se traduit par l'impossibilité de les maintenir à l'écart de son action. Le droit d'accès à l'administration, qui, au même titre que la participation, révèle la citoyenneté des administrés, leur confère en même temps un droit de regard sur son fonctionnement.

Ces droits des administrés traduisent pleinement l'évolution de la notion de citoyenneté : en prenant en compte la fonction de l'administration dans la garantie de la citoyenneté, les droits reconnus aux citoyens montrent que la citoyenneté inclut le civisme. La citoyenneté administrative concrétisée par cette série de droits est ainsi l'une des manifestations de la conception renouvelée de la citoyenneté. Elle en montre également les paradoxes : l'obligation qui pèse sur l'administration de respecter les administrés en tant que citoyens l'amène parfois à composer avec les principes de la citoyenneté politique ; le cas de la citoyenneté scolaire, par exemple, montre que la reconnaissance de droits approfondis de participation, assortis de l'octroi de libertés publiques et de l'affirmation du respect dû aux citoyens, peuvent faire échec à au principe d'indifférenciation qui caractérise, dans la théorie classique, l'existence même de la citoyenneté.

Cette tension entre citoyenneté administrative et citoyenneté politique s'est également manifestée lors des tentatives d'élaboration d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration.

TROISIÈME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

La reconnaissance aux citoyens de droits dans leurs relations avec les administrations soulève une difficulté d'interprétation : si les droits de participation relèvent évidemment de la citoyenneté, s'agissant des autres droits, cette interprétation est contestable : la qualité, par exemple, peut être considérée comme la conséquence de la transformation de la relation administrative en relation consumériste. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la signification du statut juridique qui a été décrit dans la partie précédente : s'agit-il d'une construction purement intellectuelle ou de la traduction concrète d'une évolution tendant à reconnaître, de façon concrète, que l'administré est un citoyen ?

Pour ce faire, il faut sortir d'une vision purement nationale, pour observer un mouvement plus général. Dans l'ensemble des pays développés, et même au-delà, un discours sur la citoyenneté administrative est développé, qui se traduit par des réformes administratives concrètes, parfois plus profondes qu'en France. On peut certes considérer que l'affirmation selon laquelle l'usager doit être traité comme un citoyen constitue un « *supplément d'âme* » de réformes purement managériales, ayant pour objet de transformer les administrations en centrales de prestations de services commerciaux. Cette interprétation ne recouvre cependant qu'une partie de la réalité : même dans les pays où l'on pourrait effectivement soutenir que l'affirmation des droits des citoyens dissimule la commercialisation de la relation administrative, le fait même que de tels droits soient affirmés a abouti à des inflexions concrètes.

La citoyenneté administrative tend ainsi à s'institutionnaliser dans de nombreux pays et avec l'appui d'institutions internationales. Plus précisément, dans le sens où Maurice Hauriou entendait ce terme[1], elle tend à constituer *l'idée d'œuvre* principale de l'institution administrative, la référence obligée qui donne une cohérence à un ensemble d'appareils administratifs toujours plus éclatés, en France comme ailleurs. *Partout*, il est affirmé que l'administration est au service des citoyens, que ces derniers sont au cœur de l'action administrative. Partout, ou presque, un statut du citoyen à l'égard de l'administration est élaboré.

1. HAURIOU (M.), « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », reproduit in *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée n° 23, Bloud et Gay, 1933, p. 89-128. *Cf.* spécialement la conclusion de ce texte. Hauriou y précise que « *les idées directrices, d'une objectivité saisissable puisqu'elles passent d'un esprit à un autre sans perdre sans perdre leur identité et par leur propre attraction, sont le principe vital des institutions sociales, elles leur communiquent une vie propre séparable de celle des individus, dans la mesure où les idées elles-mêmes sont séparables de nos esprits et réagissent sur eux* » (*loc. cit.*, p. 128).

L’analyse comparative permet de montrer qu’il y a bien une convergence remarquable qui touche tous les pays développés. *(Titre 1)*. Elle fait aussi ressortir que si la situation française s’inspire très largement de ces évolutions communes, en même temps qu’elle y trouve sa place, elle s’en distingue cependant en ce que cette évolution s’intègre dans la continuité de l’histoire et du droit du service public *(Titre 2)*.

TITRE 1 : UN MOUVEMENT DE FOND

Il serait impossible de comprendre et même d'analyser l'irruption en France du thème de la citoyenneté administrative et la reconnaissance d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration sans se référer aux évolutions internationales. En effet, « *le droit français se trouve devant une conception des relations entre citoyens et administrations qui lui est en partie étrangère, importée à travers des règles supranationales, des jurisprudences communautaires et de la Cour européenne des droits de l'homme et qui traduit le métissage de cultures juridiques* »[1]. L'impression qui ressort de l'examen de l'évolution de la relation administrative dans la plupart des pays développés est celle d'une direction commune, mais aussi d'une très grande disparité dans les significations et les fonctions qui lui sont attribuées.

Quels que soient les pays ou organisations étudiées, c'est en effet toujours la figure du citoyen qui est placée au centre de l'action administrative. L'élaboration de chartes ou de documents récapitulatifs des droits et obligations des citoyens à l'égard des administrations se double d'un discours omniprésent selon lequel l'administration n'existe que pour servir les citoyens. Ce discours recouvre deux réalités bien distinctes. D'un point de vue chronologique, l'affirmation de la centralité du citoyen s'accompagne souvent d'une accélération de la déréglementation et de la privatisation des services publics : affirmer les droits des citoyens sert à justifier la déréglementation, en la présentant comme une attente sociale que l'administration est tenue de satisfaire. Mais la reconnaissance de la qualité de citoyen aux administrés peut aussi être vue indépendamment de toute libéralisation, comme un moyen de démocratiser l'administration ou, plus généralement, de répondre à une exigence croissante de démocratie de la part de citoyens qui ne se contentent plus de la seule participation électorale.

En réalité, il est impossible d'opérer un classement entre pays ou organisations selon de tels critères : bien souvent en effet, l'approche consumériste de la citoyenneté n'est pas antinomique de celle visant à démocratiser l'administration ; la *Citizen's Charter* britannique constitue un bon exemple de cette double filiation. Cette convergence est certainement due, pour partie du moins, à l'influence des organisations internationales dans l'irruption du thème de la citoyenneté administrative. Il est symptomatique que des organismes tels que l'OCDE ou la Banque mondiale aient mené depuis une quinzaine d'années des travaux tendant à promouvoir la figure du citoyen comme centre de l'action administrative. S'il est vain de rechercher qui, de ces organisations ou de tel ou tel pays, se trouve à l'origine du

1. VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743.

développement de ce thème, on peut toutefois constater des influences réciproques évidentes en ce domaine.

Dans ce contexte, la Charte des citoyens britannique fait figure de référence incontournable, ses principes et l'idée même de son élaboration ayant influencé bon nombre de pays. *(Chapitre 2)*. Mais elle trouve elle-même à s'intégrer dans une mouvement plus général, puisque c'est dans l'ensemble des pays développés que la citoyenneté administrative a été promue *(Chapitre 1)*.

CHAPITRE 1 : LA CONVERGENCE DES APPROCHES

La promotion de la figure du citoyen constitue l'un des axes majeurs de la modernisation administrative. Les autorités administratives sont désormais censées n'avoir qu'une seule raison d'être : le service des citoyens. Les travaux menés par certaines organisations internationales et les évolutions du droit communautaire ont exercé sur ce plan une forte influence.

Le développement du thème de la gouvernance, récemment popularisé en France sous le vocable de « *nouvelle gouvernance* »[1], est ainsi directement issu de travaux tant de la Banque mondiale que de l'OCDE. Ce sont d'ailleurs ces deux organismes, auxquels il faut ajouter l'Institut international des sciences administratives[2], qui ont joué un rôle crucial, quoique à des titres différents, dans l'irruption du thème de la citoyenneté administrative. Les présupposés et les implications de cette dernière trouvent dès lors un éclairage particulier à la lecture des documents produits par ces organismes internationaux : on y discerne une articulation entre un discours managérialiste prônant la prise en compte du citoyen afin d'accélérer la libéralisation des administrations, et un discours démocratique, qui fait de cette prise en compte un facteur de démocratisation *(Section 1)*.

Cette influence, d'ailleurs explicitement revendiquée par les autorités nationales[3], se double de celle du droit communautaire ; l'inflexion de la position des autorités communautaires concernant les services d'intérêt général, rapprochée de certaines dispositions de la Charte des droits fondamentaux et de projets de charte européenne des services d'intérêt général, tend en effet à montrer que la relation à ces services est de plus en plus considérée comme constitutive de la citoyenneté européenne *(Section 2)*.

SECTION 1 : LE SERVICE PUBLIC POUR LES CITOYENS : UN PROJET COMMUN

C'est principalement au sein des organisations internationales à vocation économique que la référence au citoyen comme centre de l'action administrative a été développée. L'OCDE, en cherchant à promouvoir les « bonnes pratiques » administratives[4], en est sans doute le

1. RAFFARIN (J.-P.), *Pour une nouvelle gouvernance*, L'Archipel, 2001, 167 p.
2. Et, dans une moindre mesure, l'Institut européen d'administration publique.
3. Cette revendication vise parfois à justifier des évolutions dont les motivations pourraient sinon paraître ambiguës. Ainsi, à propos des travaux sur la qualité de la réglementation, Michel Sapin expliquait que « *la réflexion que nous engageons aujourd'hui s'inscrit dans un cadre national aussi bien qu'européen : parmi les résolutions prises par mes collègues européens ministres de la fonction publique et moi-même lors de la réunion de Strasbourg du 27 novembre [2000], figurait en effet celle de conduire une politique coordonnée d'amélioration de la qualité réglementaire nationale et communautaire. Cette initiative n'est pas sans lien, bien sûr, avec les travaux conduits par l'OCDE, qui a engagé, dans le cadre de son travail sur le management public, un inventaire des bonnes pratiques sur la qualité de la réglementation* » (SAPIN (M.), Discours prononcé à l'occasion de l'installation du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, 28 mars 2001).
4. Notamment dans le cadre de l'examen annuel des évolutions de la gestion publique. *Cf.* OCDE, *Évolutions dans la gestion publique : Examen 1990*, éd. de l'OCDE, 1990 (et années suivantes).

meilleur exemple *(§1)*. L'examen de l'évolution de sa position permet de mieux voir les divergences d'interprétation dans d'autres organisations aussi différentes que la Banque mondiale ou l'Institut international des sciences administratives *(§2)*.

§ 1. L'influence des travaux de l'OCDE

C'est au sein de l'OCDE que les travaux les plus importants ont été mené pour promouvoir une modification de la conception de l'administration orientée vers les citoyens. Au sein de cette organisation, le *Comité de la gestion publique* ou PUMA[5] a pour vocation de promouvoir, conformément aux objectifs généraux de l'OCDE, une modernisation de la structure des États et administrations permettant un meilleur développement de l'économie de marché. Ce comité, qui a été présidé par le Directeur général de l'administration et de la Fonction publique entre 1989 et 1993, vise à promouvoir une *bonne gouvernance :* « *L'originalité de cette institution réside dans sa vocation de club fondé sur les échanges d'expérience et d'analyse, les travaux de synthèse et des recommandations ainsi que par "la pression des pairs"* »[6] ; il a contribué à influencer en profondeur l'orientation des réformes dans les pays membres, et même au-delà[7].

Les travaux et proposition de l'OCDE en matière de modernisation administrative permettent de prendre la mesure de cette influence. Ils ont en effet évolué en trois temps, tous axés autour de la place donnée par l'administration aux usagers. Après une approche clairement libérale, centrée sur la figure du client, le PUMA s'est ensuite intéressé à la *démocratisation*, notamment suite à une prise de conscience de la nécessité de lutter contre la corruption. La dernière étape, qui se déroule actuellement, est centrée sur la citoyenneté. L'étude de ce cheminement permet de voir les raisons et implications du passage du client au citoyen.

A. La considération due au client

C'est à partir d'une réflexion sur le renforcement de l'État providence et sur ses limites que le PUMA s'est constitué. Ses premiers documents prennent en compte le développement du secteur public en tant que facteur de modernisation de l'économie[8]. La prise en compte du client et l'affirmation d'une réorientation de l'administration en fonction des usagers traduisent une rupture avec cette approche : l'optique libérale alors retenue s'insère dans une politique plus globale visant à moderniser le fonctionnement de la gestion publique,

5. *Public Management commitee*.
6. DGAFP, *Le Comité de la gestion publique de l'OCDE*, Les fiches Points forts, décembre 1995, p. 1.
7. Par la voie du programme SIGMA *(Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Coutries)*, qui vise à apporter un soutien logistique à la formation des praticiens de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.
8. OCDE, *Stratégie pour le changement et la réforme dans la gestion publique*, éd. de l'OCDE, 1980, 262 p. ; SAUNDERS (P.), KLAU (F.), « Le rôle du secteur public. Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public », *Revue économique de l'OCDE*, 1985, n° spécial, 260 p.

notamment par une déconcentration approfondie[9]. Cette inflexion a mené à la publication d'un document de référence en 1987, significativement intitulé *L'administration au service du public*[10]. Si l'approche y est clairement libérale, tous les thèmes que l'on retrouvera ultérieurement, en Grande-Bretagne, Australie et Nouvelle-Zélande notamment, s'y trouvent développés.

L'idée-force de ce rapport en est très clairement exprimée : « *Presque tous les gouvernements de l'OCDE ont pour premier souci d'améliorer les rapports entre les administrations et le public : l'interdépendance des secteurs public et privé est telle que l'administration doit agir avec plus de souplesse et mieux répondre aux besoins des membres de la société. S'efforçant d'améliorer la qualité des services rendus, ils réforment le management de l'administration publique. Cette réforme peut se résumer ainsi : abandonner la notion de rapport entre administrateur et administré pour considérer que l'administration est un service qui a le public pour client* »[11]. L'argument est clair : le développement de l'État-providence a entraîné l'interdépendance entre administration et secteur privé ; les administrations sont donc comparables aux entreprises ; elles doivent se transformer en administrations de services.

À travers cet alignement du public sur le privé, qui dépasse très largement la seule question des rapports administration-administrés, l'OCDE vise à promouvoir la *réceptivité*, qui apparaît comme le véritable leitmotiv de ce document, dont on constate par ailleurs – c'est un trait commun aux publications du PUMA – le caractère très directif, que traduit l'emploi systématique de verbes d'obligation. La réceptivité y est décrite comme un état d'esprit, consistant à se placer au service du public : « *L'administration de service, ou la réceptivité de l'administration [l'anglais "responsivness" est plus actif que "réceptivité" et signifie "capacité de répondre" (à l'évolution de la demande)] est une conséquence du fonctionnement de l'administration et, en premier lieu, un état d'esprit. Et, ce rapport le montre, c'est l'état d'esprit qu'il faut changer, dans l'ensemble du service public. On peut faciliter le changement en faisant connaître ce qui se passe dans les autres pays, ce qu'il est possible de faire et quelle est la véritable nature du problème* »[12]. C'est donc à une modification culturelle qu'il faut parvenir : « *L'administration est (ou devrait être) au service du public. Les désirs des clients devraient pouvoir influencer les normes de performances administratives* »[13].

Les moyens de cette adaptation de l'administration aux besoins de ses clients sont la conséquence de cette réceptivité ; ils recouvrent trois axes principaux. En premier lieu *l'accessibilité*, au sens le plus large du terme : pour «*être compréhensive* » et «*répondre efficacement et équitablement aux besoins des clients* », l'administration doit d'abord *« être*

9. Pour un exemple plus récent, OCDE, *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, éd. de l'OCDE 1996, p. 36.
10. OCDE, *L'administration au service du public*, Paris 1987, éd. de l'OCDE, 146 p.
11. *L'administration au service du public, op. cit*., p. 10.
12. *Ibid.*
13. *Op. cit*., p. 141.

accessible »[14] ; cela suppose de développer « *la compréhensibilité du système administratif* », c'est-à-dire à la fois de simplifier les structures et le fonctionnement de l'administration et d'en développer « *l'accessibilité* », tant spatiale que temporelle et cognitive. Au-delà, la considération due au client doit amener à « *encourager une participation active* »[15] de sa part. Le développement de cette «*communication bilatérale* »[16] oblige à modifier les structures administratives, en conférant une place plus importante aux agents en contact avec le public, qui sont les mieux à même de faire remonter les demandes formulées par les usagers[17]. Enfin, la réceptivité doit entraîner un développement de la responsabilité ; celle-ci concerne autant les administrations que les usagers : l'administration de service «*fait intervenir la notion de "responsabilité envers les clients" et remet en question les conceptions traditionnelles du contrôle de l'administration* »[18] ; les références du contrôle et de l'évaluation ne doivent en effet plus seulement être la conformité à des normes administratives, mais la satisfaction du client[19]. Ce dernier doit aussi être responsabilisé, ce qui montre que l'introduction de l'administration de service n'est pas sans contrepartie. Et l'un des moyens d'obtenir «*des clients plus responsables* » est de les « *encourager à participer davantage aux processus de production des services publics* »[20].

Centrée sur la figure du client, cette première étape de l'analyse de l'OCDE permet de montrer la prégnance des thèmes qui structurent les débats relatifs à la citoyenneté administrative, en particulier la participation et la réceptivité. Ses limites vont en être progressivement identifiées.

B. La remise en question de l'approche client

Si, au début des années 1990, l'optique libérale des travaux de l'OCDE demeure[21], elle est tempérée par l'apparition de thèmes qui, sans être véritablement nouveaux donnent lieu à des interprétations novatrices.

L'analyse porte d'abord sur les conséquences virtuelles de l'approche client dans l'administration publique : contrairement à l'entreprise privée, les sanctions pécuniaires d'une telle démarche n'existent pas dans le secteur public. Par conséquent, l'adoption d'une administration de service peut aboutir à une augmentation inconsidérée des dépenses

14. *Ibid*.
15. *L'administration au service du public*, *op. cit*., p. 21-23.
16. *Op. cit*., p. 93.
17. *Op. cit*., p. 126 : « *les clients et le personnel en contact avec le public doivent jouer le rôle de sources d'information et participer activement à la réforme* ».
18. *Op. cit*., p. 146.
19. *Op. cit*., p. 126 : « *la réceptivité doit pénétrer la pensée administrative courante et les système de contrôle et d'incitation actuellement en vigueur dans l'administration* ».
20. *L'administration au service du public, op. cit*., p. 136.
21. *Cf.* par ex. OCDE, *La facturation des services publics aux usagers. Principes directeurs et études de cas,* éd. de l'OCDE, PUMA-Gestion publique, Études hors série n° 22, p. 10 : « *Les prix doivent, chaque fois que c'est possible, être déterminés à partir des prix compétitifs du marché. Dans les autres cas, les prix doivent être fondés sur le principe du recouvrement total des coûts de chaque service, à moins qu'il existe des raisons particulières de ne pas le faire. Ce principe permet une répartition plus efficiente des ressources dans l'économie* ».

publiques, pour satisfaire une clientèle toujours plus exigeante, conséquence qui contredit le postulat énoncé en 1987 selon lequel l'approche client était un moyen d'introduire des modes de gestion privée dans le secteur public. Un rapport de 1995 souligne ainsi que « *l'idée consistant à traiter les citoyens en clients, quoique très séduisante, s'avère plus complexe qu'il ne le semble à première vue. Il faut se rappeler, tout d'abord, que la réalisation des objectifs de qualité du service ne représente qu'un des aspects de la gestion des performances. Le bénéficiaire d'un service donné n'est qu'une partie prenante parmi d'autres. En particulier, les intérêts du contribuable doivent aussi être dûment pris en considération* »[22]. On pourrait considérer qu'il s'agit là d'une régression dans le discours de l'OCDE devant les difficultés de la réduction des déficits publics. En réalité, cette prise de conscience[23] a amené à une réflexion sur la notion même de client et entraînera l'adoption de la terminologie citoyenne.

L'inflexion vient tout d'abord de réflexions approfondies sur la qualité du service, puis sur la corruption.

La référence à la qualité dans les travaux de l'OCDE n'est pas nouvelle : elle figurait ainsi en bonne place dans le rapport de 1987. Elle prend une signification nouvelle au milieu des années 1990. Dans un rapport qui se veut une actualisation de celui de 1987, intitulé *L'administration à l'écoute du public*[24], l'organisation développe une analyse renouvelée de ce thème. Présentant un certain nombre d'initiatives développées à son propos dans les pays membres, le rapport note qu'elles « *reposent sur des considérations politiques très diverses ». « Si dans certains cas, l'objectif recherché est de diminuer la taille et le rôle du secteur public, dans d'autres, il s'agit de renforcer et de défendre le secteur public en le rendant plus réceptif* »[25]. La promotion de la gestion privée n'est donc plus la finalité exclusive de la référence au client. L'objectif est certes toujours d'obtenir « *un changement culturel*

22. *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris 1995, Éd. de l'OCDE, p. 55.
23. Cette prise en considération est d'autant plus remarquable qu'elle se déroule au moment même où l'OCDE promeut le développement de la qualité conçue comme amélioration du service rendu aux clients. Les risques soulevés par la « démarche client » sont très précisément dénoncés, presque en forme de *mea culpa :* « *Un équilibre doit être trouvé entre la réceptivité des attentes des clients et la captation par le client. Le service public n'est pas perçu comme étant directement responsable envers ses clients. Comme on l'a indiqué plus haut, sa responsabilité vis-à-vis du public est indirecte, et s'exerce à travers le gouvernement et le Parlement. L'accent mis de plus en plus sur les performances, qui sont mesurées essentiellement ou exclusivement sur la base des évaluations des clients, peut néanmoins renforcer l'influence de certaines catégories particulières de clientèle. La probabilité qu'il en soit ainsi est peut-être plus grande dans les cas où il y a séparation entre la conception d'une politique et sa mise en œuvre, et où d'importants transferts de compétences ont été opérés au profit d'échelons locaux. Les agents en contact avec le public risquent de s'identifier à leurs clients plutôt qu'à des décideurs lointains tant géographiquement que hiérarchiquement. Les agences administratives de petite taille et ultraspécialisées peuvent également être exposées au risque de se faire l'interprète trop zélé des besoins de leurs clients. Le danger est d'autant plus grand que les groupes de pression sont de mieux en mieux organisés pour assurer la défense de leurs intérêts. Le phénomène n'est pas nouveau mais les réformes de la gestion opérées actuellement pourraient bien accroître plutôt que réduire leur influence. Une stratégie visant à exploiter leur énergie sans compromettre l'intérêt général reste à trouver. Faute d'une telle stratégie, l'uniformité et l'équité risquent de disparaître, la conséquence étant que ceux qui crient le plus fort seront les premiers et les mieux services, et que l'on oubliera ceux qui sont mal représentés* ». (*La gestion publique en mutation, op. cit.,* p. 56)
24. OCDE, *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, 340 p.
25. *Op. cit*., p. 9.

appréciable du mode de fonctionnement des organismes du secteur public »[26], notamment de la part du personnel en contact direct avec le client, qui conditionne véritablement la réussite de ces initiatives[27]. L'accent est surtout mis sur la qualité de ce que l'OCDE appelle la « prestation », qui, à lire les différentes contributions, concerne principalement la *relation de service* ; la qualité ne vise plus à améliorer en priorité les résultats, au sens comptable du terme[28].

Cette amélioration de la qualité de la relation a pour objectif « *de "conférer davantage de pouvoir" aux clients* »[29], non d'accroître la rentabilité du service. Les implications de cette modification sont par ailleurs très justement analysées : la qualité tournée vers l'écoute du public entraîne un accroissement de la *responsabilité* des administrations, qui les oblige à justifier de leur existence même[30] ; mais du même coup, elle remet en cause les critères classiques de la démocratie représentative. C'est par ce biais que la réflexion sur la définition du « public » – client ou citoyen – est introduite, encore timidement : la qualité est « *en train de modifier l'idée que les citoyens se font des services publics, les rapports entre les fonctionnaires et le public, et le mode d'organisation de la fonction publique* »[31], en offrant une *légitimité nouvelle* au service. Les consultations et procédures de participation, dans le cadre de la définition de la qualité et de son évaluation, « *soulèvent des problèmes fondamentaux quant à la relation entre l'État et le citoyen* »[32]. Si aucune solution ne leur est proposée[33], ils sont au moins identifiés, notamment s'agissant des rapports entre processus classiques de la démocratie représentative et nouvelles formes de participation des administrés[34]. Du fait même, la signification politique de la relation administrative, et non plus seulement sa dimension marchande, se trouve prise en compte.

Cette réorientation se trouve accrue du fait de sa convergence avec les travaux du PUMA relatifs à la lutte contre la corruption. Ces travaux soulignent que l'objectif de défense de l'intérêt général d'une part, la comparaison avec les méthodes du secteur privé de l'autre,

---

26. SHAND (D.), ARNBERG (M.), « Document de référence », in *L'administration à l'écoute du public, op. cit.,* p. 19.
27. *Ibid*.
28. *Op. cit*., p. 25.
29. *Op. cit.,* p. 16.
30. *L'administration à l'écoute du public, op. cit.,* p. 9 : « *Si elles vont dans le sens des réformes de la gestion du secteur public dans les pays Membres, qui visent à privilégier les performances ou les résultats par rapport à la simple observation de règles et de procédures, les initiatives relatives à la qualité du service vont plus loin que les réformes précédentes. Alors que ces dernières ont été principalement axées sur l'amélioration des procédures internes ou de l'efficience, l'accent mis sur la qualité du service requiert que les organismes du secteur public se tournent davantage vers l'extérieur et même, dans certains cas, justifient leur rôle et leur existence* ».
31. *Op. cit*., p. 11.
32. *Op. cit.,* p. 10.
33. *Cf. L'administration à l'écoute du public, op. cit.,* p. 10 : « *Les problèmes fondamentaux ainsi soulevés concernent par exemple les points suivants : jusqu'où vont les droits des clients par rapport à ceux des contribuables, par exemple ? Parlons-nous réellement de clients, au sens d'un marché, ou de citoyens qui ont également des obligations lorsqu'ils reçoivent un service ?* ».
34. *Cf.* SHAND (D.), ARNBERG (M.), « Document de référence », *loc. cit*., p. 21-22 : « *Il convient d'examiner la relation entre les processus démocratiques existants et ces nouvelles formes de consultation. Les citoyens sont également représentés au sein des organismes représentatifs (conseils municipaux et parlements) par des élus politiques. La consultation directe des citoyens peut modifier le rôle et le fonctionnement des organismes représentatifs car elle fournit de nouveaux canaux permettant aux décideurs de recueillir des informations à propos des besoins des citoyens* ».

n'ont pas réussi à endiguer le fléau de la corruption. Parmi les solutions préconisées pour « *renforcer l'éthique dans le service public* »[35] figure en bonne place «*la participation du public et l'exercice du contrôle par celui-ci* »[36]. En effet, «*l'absence de responsabilité en matière de processus politique, de responsabilité dans le domaine des performances et d'obligation de rendre des comptes de la gestion des ressources permet à la corruption de prospérer. Il en est de même pour les zones d'ombre créées par le manque de transparence* »[37]. Au-delà de la participation et de la responsabilité, l'élaboration d'un code de déontologie pour les fonctionnaires, initiative que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE, doit permettre de « *redéfinir les valeurs du service public et [de] les faire partager par l'ensemble des agents de l'Etat* »[38]. Cette redéfinition donne une double place à l'usager en tant que citoyen, à la fois parce qu'elle permet de rappeler qu'il est la *finalité* du service, et par les nouveaux principes dont elle facilite l'avènement. De fait, cette «*reformulation des valeurs fondamentales du service public* »[39] doit permettre, précise le secrétaire général de l'OCDE, « *d'adapter la mission de service public aux besoins actuels et faire en sorte que leurs valeurs et normes fondamentales répondent à l'évolution des aspirations des citoyens* ». Cela signifie que «*l'ensemble des valeurs fondamentales devraient combiner des valeurs "traditionnelles" telles que l'impartialité, la légalité et l'intégrité, et des valeurs nouvelles telles la transparence et l'obligation de rendre des comptes, toujours plus demandées* »[40]. Autrement dit, la *remise à plat* des finalités du service public opérée lors de l'élaboration de codes de déontologie permet de l'adapter aux exigences des citoyens, et par le fait même de consacrer de nouveaux droits à leur égard.

C. Le rattachement de la relation administrative à la citoyenneté

L'aboutissement des interrogations de l'OCDE sur la relation administrative l'a amené, depuis 1999, à considérer que ce n'est pas seulement le client ou le contribuable qui s'adresse aux services publics, mais également le citoyen. Cette évolution se traduit tout d'abord dans les termes utilisés : l'appellation de citoyen, sans avoir totalement supplanté celle de client[41], est devenue très courante dans les dernières publications du PUMA. Ses implications se font sentir dans les travaux consacrés à la réforme administrative en général, mais surtout dans les programmes spécifiquement consacrés à la place des citoyens dans l'administration.

35. OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures des pays de l'OCDE*, éd. de l'OCDE, 2000.
36. OCDE, *La corruption dans le secteur public. Panorama international des mesures de prévention*, éd. de l'OCDE, 1999, p. 12.
37. WILMHURST (J.), « Political, Economic and Administrative Reforms to Promote Good Governance », in *Actes du Colloque international sur la corruption et la bonne gestion des affaires*, cité dans *La corruption dans le secteur public, op. cit.,* p. 21.
38. *La corruption dans le secteur public, op. cit.,* p. 25.
39. *Renforcer l'éthique dans le service public, op. cit.,* p. 38.
40. JOHNSTON (D.), préface à OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public, op. cit.,* p. 9.
41. L'un des documents récents souligne ainsi que «*le client est roi* » (OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, éd. de l'OCDE, Série Gouvernance, 2001, p. 28).

1. Réforme de l'administration et considération due au citoyen

Dans un rapport de prospective consacré à *l'administration de demain*[42], l'OCDE indique que les initiatives de modernisation « *ont un objectif commun : rendre les gouvernements plus réceptifs aux besoins des citoyens. Pour accroître la réceptivité, la réforme ne doit pas chercher simplement à proposer plus de services semblables aux services actuels ; elle doit tenter de réorienter les fonctions des pouvoirs publics face aux évolutions de la société, à la prolifération des forces exercées à l'extérieur des pouvoirs publics, ainsi qu'à l'évolution du rôle des pouvoirs publics eux-mêmes* »[43]. La réceptivité est donc érigée en fondement des réformes administratives et n'est plus seulement perçue comme une de ses conséquences.

Cette évolution est très clairement mise en relation avec la crise des institutions représentatives, qui amène les pouvoirs publics à « *recentrer leur attention sur les besoins des citoyens. La plupart des gouvernements de l'OCDE ont reconnu qu'il leur fallait dresser une carte de la nouvelle voie pour la gouvernance, inspirée des préférences des citoyens et non plus des anciennes idéologies. En essayant d'améliorer encore leurs prestations, ils ont découvert qu'il leur fallait trouver de nouveaux moyens d'établir des relations avec leurs administrés pour leur montrer, dans les faits, que les pouvoirs publics fournissent avec efficacité de nombreux services que le public considère comme acquis* »[44]. Considérer les usagers comme citoyens est donc pour les gouvernants une *nécessité*, car cette approche leur permet de retrouver une légitimité en apportant la preuve qu'ils servent les intérêts des citoyens, et non les leurs : en ce sens, le discours de l'OCDE centré sur la citoyenneté est dans la continuité de ceux qu'elle avait menés sur la corruption.

Le raisonnement développé à ce propos suit un rythme ternaire. La nécessité de la réforme résulte tout d'abord de la prise de conscience que la notion de citoyenneté a évolué, s'ouvrant, au-delà de la seule participation électorale, vers une « *citoyenneté émancipée* » par laquelle le citoyen demande aux pouvoirs publics de « *répondre à des attentes spécifique de sa part* »[45]. Il faut donc, dans un deuxième temps, que les administrations examinent la correspondance entre leurs prestations et les attentes des citoyens et, si nécessaire, qu'ils alignent leurs prestations sur les besoins des usagers[46]. C'est là le point principal : il faut, dit l'OCDE, « *changer les comportements* » pour « *donner la priorité aux citoyens* »[47] ; mais la proposition est réversible : « *l'obligation de rendre des comptes au plan externe, à savoir vis-à-vis des citoyens, a plus de chance de s'apparenter à une plus grande responsabilisation et une meilleure transparence* »[48], et donc de *rendre possible* la nécessaire réforme. Enfin, le

42. OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, éd. de l'OCDE, Série Gouvernance, 2001.
43. *Op. cit.,* p. 17.
44. *Op. cit*., p. 17-18.
45. *Op. cit*., p. 21 : « *Les pays ont évoqué la notion de "citoyenneté émancipée" qui ne demande pas aux pouvoirs publics de prendre soin d'elle, mais de répondre à des attentes spécifique de sa part. Le défi des pouvoirs publics est de répondre aux attentes des citoyens et non d'agir en protecteur* ».
46. *Op. cit*., p. 27-28 : « *L'administration doit réexaminer si ses prestations répondent ou non aux besoins des citoyens, puis aligner ses prestations sur leurs besoins et enfin s'assurer que les citoyens sont conscients des prestations qui leur sont fournies* ».
47. *Op. cit*., p. 42.
48. *Op. cit*., p. 30.

troisième temps consiste à affirmer que la réorientation de l'administration devra s'accompagner d'une réévaluation, chez les citoyens, des « *valeurs civiques telles que l'engagement à l'égard de la société plurielle, la croyance en l'intégrité du gouvernement et la démocratie* »[49] : réévaluation qui sera certes la conséquence des réformes mais devra aussi être développée par l'administration elle-même, et tout spécialement par celle de l'éducation. Considérer l'usager comme un citoyen, c'est donc aussi lui rappeler que le service public n'est pas seulement un produit économique, mais un élément constitutif de l'État : on mesure par là le chemin parcouru par l'OCDE depuis le moment où elle considérait l'usager exclusivement comme un client.

2. Citoyenneté et participation active des usagers

Le comité de la gestion publique de l'OCDE a constitué, en 1999, un groupe de travail sur le renforcement des relations entre l'administration et le public[50], qui a abouti à une publication consacrée à l'information, la consultation et la participation des citoyens à la formulation des politiques publiques[51]. Cet ouvrage[52] va au-delà des publications précédentes, en ce qu'il vise nettement à promouvoir la participation des citoyens aux délibérations relatives aux politiques publiques, et non à un simple rappel du respect que leur vaut cette qualité.

Le cadre général du rapport est celui de la *bonne gouvernance* que l'OCDE cherche à développer : « *L'OCDE soutient ses pays membres dans la mise en place et le renforcement de structures administratives effectives, efficaces, transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens. L'accès à l'information, la consultation et la participation active du public dans la prise de décision contribue à la bonne gouvernance en favorisant une plus grande transparence de la prise de décision ; une responsabilité accrue de par le contrôle du citoyen ou d'organes de surveillance ; une plus forte légitimité du processus de décision ; une meilleure qualité des décisions politiques s'appuyant sur un éventail d'informations plus variées ; enfin, une mise en œuvre et une exécution des politiques publiques facilitées grâce à la sensibilisation et à la participation du public à l'élaboration des politiques* »[53]. La

49. *Op. cit*., p. 29.
50. En réalité, deux groupes se sont succédé : de 1999 à 2001, le Groupe de travail du PUMA sur le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens et, depuis novembre 2001, le Groupe d'experts sur le renforcement des relations de l'administration avec les citoyens et la société civile.
51. OCDE, *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, éd. de l'OCDE, 2001, 292 p.
52. Qui est d'ailleurs la meilleure vente des ouvrages récents du PUMA, d'après le *Compte-rendu succinct de la deuxième session du Groupe d'experts du PUMA sur les relations de l'administration avec les citoyens et la société civile*, PUMA/CIT/M(2002)2, p. 2, ce qui est d'autant plus remarquable que l'ouvrage est librement disponible par téléchargement sur le site internet de l'OCDE (www.ocde.org).
53. OCDE, *Impliquer les citoyens : L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*, Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, n° 10, juillet 2001, p. 6. Il est indiqué par ailleurs qu'« *Investir dans une politique de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens permet d'améliorer la qualité de la prise de décision. C'est un élément central de bonne gouvernance. Il permet de capter de nouveaux courants d'idées pertinents et des informations utiles tant pour la prise de décision que pour la mise en œuvre de politiques publiques. Il contribue également au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie. De tels efforts aident à consolider la démocratie représentative au sein de laquelle les parlements jouent un rôle central* » (*ibid*., p. 1).

participation des citoyens est donc clairement mise en relation avec la légitimité de l'action administrative : elle vise rien moins qu'à refonder les institutions démocratiques[54].

Le document commence par dresser un tableau des modalités de la participation dans les différents pays de l'OCDE, en distinguant, de manière très classique, information, consultation et participation active. S'agissant de l'information, le rapport constate qu'en quinze ans, une législation relative au droit à l'information et à la communication a été adoptée dans plus de 80% des pays, ce qui fait que ce droit est désormais bien établi. Il n'en va pas de même pour ce qui est de la consultation, qui « *n'est considérée comme un élément essentiel de la prise de décision des politiques publiques que depuis peu dans la majorité des pays de l'OCDE. Les cadres juridique, politique et institutionnel sont encore en voie de construction* »[55] ; quant à la dernière formule de participation, le rapport souligne qu'« *il n'existe actuellement dans les pays Membres de l'OCDE aucun instrument juridique permettant l'adoption de nouvelles formes de participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques* »[56]. La quasi totalité de l'ouvrage porte sur cette fonction, qui est définie comme une « *relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans les processus décisionnels et l'élaboration des politiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques - même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement* »[57]. Il s'agit donc pour l'OCDE d'assurer la promotion, dans les États membres, de la participation active des citoyens à l'administration.

Pour faciliter la réalisation de cet objectif, le rapport établit dix «*Principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de décision* »[58], parmi lesquels on peut noter la garantie des droits, l'obligation de rendre des comptes et la citoyenneté active. Par le premier, il s'agit de promouvoir la définition d'un statut qui établisse clairement les droits du citoyen à l'égard de l'administration : « *Les droits des citoyens d'accéder à l'information, de communiquer leurs réactions, d'être consultés et de participer activement à la prise de décision sur les politiques publiques doivent être solidement ancrés dans la législation et les politiques. L'obligation de réponse de l'administration aux citoyens qui exercent leurs droits doit aussi être clairement définie. Les autorités indépendantes chargées d'une mission de contrôle, ou leur équivalent, jouent un rôle essentiel dans la garantie de ces droits* »[59].

---

54. « *L'introduction de nouvelles règles dans l'élaboration des politiques garantissant un degré plus important de participation des citoyens accorde une plus grande crédibilité à la prise de décision de l'administration – même dans les cas où certains citoyens n'approuvent pas le résultat des décisions prises* », OCDE, *Des citoyens partenaires, op. cit.*, p. 83.
55. *Impliquer les citoyens, op. cit.,* p. 3.
56. *Des citoyens partenaires, op. cit.,* p. 47.
57. *Op. cit.*, p. 24. Une définition légèrement différente est donnée par la note de synthèse du rapport : « *La participation active reconnaît aux citoyens la capacité de discuter et de générer des propositions de mesures de façon indépendante. Elle exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leur programme avec les citoyens et elle oblige les autorités à tenir compte des propositions générées conjointement dans les décisions finales* » (OCDE, *Impliquer les citoyens, op. cit.,* p. 3).
58. Engagement ; Droits ; Clarté ; Calendrier ; Objectivité ; Ressources ; Coordination ; Obligation de rendre des comptes ; Évaluation ; Citoyenneté active.
59. *Des citoyens partenaires, op. cit.,* p. 85.

L'obligation de rendre des comptes vise à fixer le principe de réceptivité, liée à la responsabilisation de l'administration à l'égard des citoyens[60]. Enfin, par « citoyenneté active », l'OCDE entend affirmer que « *les administrations tirent profit de citoyens actifs et du dynamisme de la société civile. Elles peuvent prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accès l'information et la participation du public, le sensibiliser davantage, renforcer le sens civique et les compétences des citoyens, et apporter leur soutien à la création de capacités favorisant l'action des organisations de la société civile* »[61].

Cette promotion d'une participation active n'est pas une idée isolée ; elle traduit bien une inflexion des travaux du PUMA. Le Groupe de travail qui avait élaboré le rapport a été depuis remplacé par un Groupe d'experts sur le renforcement des relations de l'administration avec les citoyens et la société civile, dont la première réunion s'est tenue les 13 et 14 décembre 2001. Ses travaux visent à rechercher les moyens concrets d'une participation active des citoyens, ce qui l'a amené à s'interroger sur les sujets de la participation, et à promouvoir l'administration électronique comme l'une de ses modalités préférentielles. S'agissant de la première question, le Groupe d'experts, conscient du risque d'entrisme des groupes de pression dans les structures de participation active ouvertes à tous les citoyens, prône une participation spécifiquement dédiée aux organisations de la société civile (OSC), considérant que leur implication «*dans l'élaboration des politiques publiques est essentielle pour le renforcement de la démocratie* »[62]. Le Groupe est cependant tout à fait conscient des difficultés que soulève cette participation, à la fois quant à la concurrence qu'elle peut faire aux institutions représentatives classiques, notamment parlementaires, et quant à la différenciation de ces organisations de la société civile d'avec les syndicats ou les groupes de pression. C'est donc bien une véritable réflexion sur la place, dans la définition des politiques publiques, des citoyens, et non des clients ou des groupes d'intérêts, qui y est menée[63]. Concernant ensuite les moyens de l'exercice de cette citoyenneté, les membres du Groupe d'experts prévoient en particulier le développement de la consultation électronique sur les projets administratifs et législatifs[64].

À travers ces travaux se dessinent les contours d'une citoyenneté administrative à part entière, complément de la citoyenneté électorale liée à la démocratie représentative. L'évolution est donc remarquable : l'approche centrée sur le client n'a pas totalement disparu,

60. « *Rendre des comptes. L'administration est tenue de rendre compte aux citoyens de l'utilisation qu'elle fait des informations communiquées lorsqu'elle sollicite des réactions, l'opinion et la participation active du public. Les mesures, visant à garantir la publicité et la transparence de la prise de décision ainsi que l'acceptation d'une vérification et d'un contrôle externe, sont essentielles afin de responsabiliser de façon générale l'administration* » (*Des citoyens partenaires, op.* et *loc. cit.)*.
61. *Des citoyens partenaires, op. cit.,* p. 85.
62. *Compte-rendu de la première session du Groupe d'experts du PUMA sur les relations de l'administration avec les citoyens et la société civile, 13-14 décembre 2001*, PUMA/CIT/M(2002)1, p. 6.
63. Il s'applique d'ailleurs à lui-même ce principe de participation des citoyens, puisqu'il prévoit d'organiser des tables rondes où participeront à égalité représentants de la société civile et membres du groupe d'experts (*Compte-rendu succinct de la deuxième session du Groupe d'experts du PUMA sur les relations de l'administration avec les citoyens et la société civile*, PUMA/CIT/M(2002)2, p. 2).
64. Tel était notamment le thème central de la table-ronde internationale *Bâtir une administration ouverte : information, consultation et participation du public*, Ljubljana, 23-24 mai 2002, en collaboration avec l'Institut de la Banque mondiale et l'Open society Institute. Cette question sera également étudiée lors de la réunion du Groupe d'experts des 15 et 16 novembre 2002.

mais a laissé progressivement la place à une réflexion approfondie sur le rôle des usagers en tant que citoyens dans la définition et le contrôle de l'action administrative, réflexion qui est inspirée par les évolutions en cours dans certains pays membres, mais qui tend aussi à leur donner une cohérence[65].

§ 2. Des orientations communes

Parallèlement à l'évolution de la position de l'OCDE, un certain nombre d'instances internationales ont consacré, directement ou non, des travaux à la relation administration et à sa transformation. Si tous mettent le citoyen au centre de l'action administrative, leurs prémisses sont différentes, voire opposées : dans un cas, il s'agit d'accélérer le désengagement de l'État d'un certain nombre de domaines ; dans l'autre, de lier considération due au citoyen et démocratisation de l'administration.

A. La liaison entre déréglementation et prise en compte du citoyen

La critique de l'interventionnisme étatique est une constante du discours économique dominant ; s'agissant des organisations internationales, un certain d'instances se sont assignées pour objectif de promouvoir la déréglementation et le retrait de l'État comme moyen du développement de l'économie ; tel est en particulier le cas de la Banque mondiale. Pourtant, même ce discours d'inspiration libérale fera place, au milieu des années 1990, aux idées d'amélioration du service rendu aux usagers et de participation des citoyens à l'action administrative. Toutefois, cette introduction d'une dimension démocratique dans le fonctionnement des administrations vise en réalité à renforcer la libéralisation, plus qu'à la contrecarrer. L'argumentation développée par le XX^e^ Rapport annuel de la Banque mondiale, intitulé *L'État dans un monde en mutation*[66], est à cet égard éclairante. Salué de façon quasi unanime[67] à sa parution, en 1997, comme une inflexion du discours de l'institution sur le rôle de l'État se traduisant par la prise en compte de sa possible intervention dans l'économie, ce rapport s'inscrit pourtant à première vue dans la stricte continuité des publications précédentes visant à dénoncer les effets pervers de l'interventionnisme étatique[68]. Le texte

65. Cette relecture et mise en perspective est notamment effectuée dans le rapport consacré à la France, qui résume ainsi les évolutions récentes : « *Au cours des années 90, l'administration met l'accent sur un usager-citoyen qui réunit en une seule entité l'interlocuteur du politique et de l'administratif. Cette prise en compte de l'usager-citoyen touche directement le lien existant entre le politique et le social et confirme une transformation en profondeur du concept de citoyenneté. Ce changement de conception a trois conséquences directes : on assiste à un effondrement de la vieille figure de l'administré-assujetti et à une relégitimation de l'administration ; la relation administrative va au-delà de la contrainte et de la fourniture de prestations. Une relation civique est introduite et le citoyen est concerné par l'action administrative ; le système administratif est en revanche déstabilisé par des bouleversements sociaux. Quoi qu'il en soit, la France est sortie du modèle traditionnel ancien qui était fondé sur la représentation et qui intégrait tardivement dans le processus de décision des avis qui n'avaient pas de valeur juridique* » (GUSTIN (P.), DUBOIS (C.), « L'information et la consultation dans le domaine du logement social en France », in *Des citoyens partenaires, op. cit.*, p. 215-216).
66. Banque mondiale, *L'État dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington 1997, éd. de la Banque mondiale, 290 p.
67. Voir toutefois FOURNIER (J.), « L'État dans un monde en évolution. A propos du rapport de la Banque mondiale », *RFAP* 1997, n° 84, p. 557-562.
68. *Cf.* par exemple EASTERLY (W.), RODRÍGUEZ (C. A.), SCHMITT-HEBBEL (K.), dir., *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, World Bank/Oxford University Press, 1994, 562 p.

indique ainsi dès ses premières lignes que si, dans les années cinquante, «*on croyait que l'État devait être le moteur du développement* », aujourd'hui, «*avec le recul, on comprend que l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance* »[69]. L'État a donc un rôle à jouer, mais uniquement en tant qu'auxiliaire de l'économie de marché.

Le raisonnement se déroule en deux temps : la nécessité d'adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action est d'abord affirmée – l'État «*serait plus efficace si son action était mieux ciblée et circonscrite à l'essentiel* » ; une fois recentrées et dépouillées de leurs excroissances économiques, les institutions étatiques devront être revivifiées pour accroître leur capacité d'action, ce qui suppose de lutter contre la corruption, de développer la concurrence, d'améliorer le statut des agents publics, enfin de mettre l'État «*davantage à l'écoute des citoyens [pour qu'il] se rapproche d'eux en élargissant la participation et la décentralisation* »[70]. La place consacrée à promouvoir un « *État plus proche du citoyen* »[71] est donc précisément circonscrite : elle ne peut en aucun cas justifier l'expansion de la sphère d'action étatique, mais doit servir d'aiguillon à la réforme des structures administratives, au même titre que la concurrence. La prise en compte des citoyens est ainsi essentiellement utilitaire, leur intégration dans les processus de décision étant simplement un gage de l'efficacité de l'action étatique ; le rapport est très clair sur ce point, précisant qu'« *il apparaît de plus en plus clairement que les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur exécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour* »[72].

S'il vise à promouvoir, non la figure du citoyen, mais plutôt celle du consommateur sous l'angle du contribuable qui veut « *en avoir pour son argent* », le rapport de la Banque mondiale traduit cependant une certaine évolution de l'approche libérale ; même si elle ne s'y trouve qu'indirectement développée, la prise en compte de l'administré en tant que citoyen n'en est pas totalement absente. Même conçue uniquement comme un moyen d'accroître l'efficacité (et la rentabilité) de l'État, la place faite aux usagers les concerne bien en tant que citoyens ; le rapport lie ainsi expressément démocratie et participation des usagers, indiquant que des «*scrutins périodiques ne signifient pas forcément que l'État est plus réceptif* », appelant au développement «*d'autres mécanismes* » pour développer la participation. Par ailleurs, la notion de réceptivité, dont on a vu qu'elle constituait un élément central du discours de l'OCDE, a également ici une place prépondérante. Les « *stratégies de la réforme* » visent à «*rendre le pouvoir central plus réceptif* »[73], ce qui doit permettre «*de parvenir à plus d'ouverture et de transparence, d'encourager la participation aux affaires publiques et, le cas échéant, de rapprocher l'État des citoyens et des populations qu'il est*

69. *L'État dans un monde en mutation, op. cit.,* p. 1.
70. *Op. cit.*, p. 3-4.
71. Intitulé du Chapitre 7 de *L'État dans un monde en mutation, op. cit.,* p. 125-147.
72. *Op. cit.*, p. 11.
73. *Op. cit.*, p. 12.

censé servir »[74]. Écoute du public, responsabilisation à son égard et participation sont donc les axes majeurs d'une administration réceptive[75].

S'agissant de l'écoute du public, la Banque mondiale note qu'elle est un impératif de bonne gestion : « *Avec la meilleure bonne volonté du monde, nul gouvernement ne peut répondre comme il convient aux besoins de la collectivité si ces besoins lui sont en grande partie inconnus. Pour revivifier les institutions publiques, il faut donc commencer par rapprocher l'État des citoyens, c'est-à-dire donner aux citoyens voix au chapitre lorsque se préparent les politiques* »[76]. Il faut donc développer des instruments permettant d'écouter les bénéficiaires : la Banque mondiale participe ainsi à la redéfinition de l'action administrative comme service *du* public, non de l'intérêt général ou public.

Placer l'administration en situation d'écouter les besoins des citoyens doit aussi permettre de « *renforcer la responsabilité des organismes publics et les sensibiliser aux besoins des usagers, en leur imposant d'annoncer et d'appliquer des normes de service, d'informer le public et de répondre aux réclamations* »[77] ; on retrouve là l'ambivalence des propos de la Banque mondiale : si les citoyens doivent être écoutés, c'est pour responsabiliser l'administration et l'obliger à se réformer : on ne sait plus quel est, de la réforme ou du service des citoyens, l'objectif vraiment poursuivi.

La même ambiguï té se retrouve s'agissant de la participation, thème sur lequel le rapport semble le plus novateur. Il promeut en effet le développement de la participation, électorale d'abord, mais aussi par la voie de référendums locaux, la représentation des intérêts particuliers et la vie associative ; les Etats, poursuit-il, « *doivent s'efforcer de lancer un vaste débat public pour donner à la population la possibilité d'évaluer les grandes orientations et les priorités d'action* »[78] ; au-delà d'une évaluation *ex post*, les usagers doivent également participer « *à la formulation et à la fourniture de ces biens et de ces services, dans le cadre de partenariats entre l'administration, les entreprises et les organisations de citoyens* »[79]. Il s'agit donc d'une vision très ambitieuse de la participation, qui va très au-delà de ce qui peut être réalisé dans la plupart des pays industrialisés et ressemble fort aux propositions d'administration autogérée développée dans les années soixante-dix, il est vrai dans une toute autre optique.

L'interprétation donnée à ces « *impératifs* »[80] formulés à l'égard des dirigeants vient cependant confirmer le scepticisme avec lequel on pouvait observer ces propositions. Tout

---

74. *Ibid*.
75. Cette articulation n'est d'ailleurs pas une réelle nouveauté pour la banque mondiale. Un rapport publié quelques années auparavant liait également démocratisation, développement et remise en cause de la bureaucratie, par l'introduction de la participation. *Cf*. HAGGARD (S.), WEBB (S. B.), dir., *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, World Bank/Oxford University Press, 1994, spéc. p. 13-16.
76. *L'État dans un monde en mutation, op. cit.,* p. 125.
77. *Op. cit*., p. 133.
78. *Op. cit*., p. 147.
79. *Op. cit*., p. 125.
80. « *Cela donne quatre grands impératifs aux dirigeants : Ils doivent, au besoin, permettre un vaste débat public sur les grandes orientations et les priorités, au moins en diffusant des informations d'intérêt général et en établissant des mécanismes de consultation, tels que les conseils consultatifs ou les comités de citoyens, pour recueillir l'opinion et faire connaître les préférences des catégories de personnes*

d'abord, la Banque mondiale note, comme le fait également l'OCDE, que la « *stratégie d'ouverture et de décentralisation n'est pas sans danger. Plus les possibilités de participation seront nombreuses, plus l'État sera sollicité* »[81] : autrement dit, il faut veiller à ce que la participation des citoyens à la définition de l'action administrative vise uniquement à l'amélioration des prestations fournies par l'État ou sous sa responsabilité, non à l'accroissement de son rôle. Surtout, considérer les usagers comme des citoyens et les faire participer à l'action administrative est un facteur de modernisation de l'organisation administrative elle-même, permettant de mettre fin à une administration supposée tournée vers la défense de ses propres privilèges[82]. L'information et la participation des usagers sont donc d'abord un instrument et un gage du renforcement de l'efficacité de l'État[83], et non un véritable droit des citoyens.

B. La construction d'une réflexion convergente sur la place du citoyen

Même si elle en retrouve la plupart des conclusions, la réflexion menée par l'Institut international des sciences administratives et ses sections nationales, en particulier l'Institut français des sciences administratives, repose sur des fondements différents. L'intérêt pour la relation administrative y est ancien, même si, là encore, on peut noter une évolution convergente vers la prise en compte de l'usager en tant que citoyen.

1. L'Institut international des sciences administratives

Dès le milieu des années soixante, l'IISA s'est intéressé de façon approfondie à la relation administrative dans toutes ses dimensions, qu'il s'agisse de la communication[84], de la participation[85], de la protection des citoyens[86] ou des rapports entre entreprises publiques et usagers[87]. Dans tous ces travaux, y compris les rapports de la section française, on peut d'ailleurs noter que le terme citoyen est employé pour désigner l'administré sans que cela soulève la moindre difficulté. Quant à l'IFSA, il a également poursuivi un certain nombre de

---

intéressées. Ils doivent encourager, si possible, la participation directe des usagers et des autres bénéficiaires à la conception, à l'exécution et au suivi des projets locaux relatifs à la fourniture de biens et de services publics. Lorsque la décentralisation est jugée souhaitable, ils doivent adopter une approche graduelle et/ou sectorielle dans les domaines prioritaires, en établissant de solides mécanismes de surveillance et des règles rigoureuses entre les différents niveaux d'administration pour combattre l'arbitraire aux échelons central et local. Au niveau local, ils doivent donner la priorité à la mise en place de mécanismes — et d'incitations horizontales dans les relations entre l'administration et les administrés — permettant de rendre les gestions plus responsables et d'accroître la compétition » (*op. cit*., p. 12).

81. *Ibid*.
82. « *Être plus à l'écoute des administrés ne veut pas seulement dire changer la façon dont les organismes d'État travaillent avec eux. Cela veut dire également changer la façon dont ils sont organisés et dont ils motivent leurs employés* » (*op. cit*., p. 135).
83. « *Des citoyens bien informés et qui obtiennent des réponses sont un gage d'efficacité pour l'État, car l'information améliore le suivi des biens et des services publics et impartit une plus grande transparence au processus de décision* » (*op. cit*., p. 125).
84. HONORÉ (S.), ROUSSIER (M.), *Les relations publiques en matière administrative 1. Les publications officielles*, Bruxelles 1963, IISA, 87 p. (Rapport pour le XIIe Congrès international des sciences administratives).
85. SOYSAL (M.), *L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique*, Bruxelles 1965, IISA.
86. WENNERGREN (B.), *La protection des citoyens dans les procédures administratives*, Bruxelles, IISA, 1969.
87. *Les entreprises publiques et l'usager*, Bruxelles 1986, IISA.

programmes consacrés à la relation administrative, mettant souvent l'accent sur ses implications au-delà des seules considérations juridiques. Les différents travaux menés dans ce cadre, notamment sous la plume de Céline Wiener, tendent à montrer que la relation administrative n'est pas seulement une relation marchande ou de prestation de service, mais comporte aussi une dimension civique[88]. On notera aussi, de manière symbolique, que le discours sur les conséquences de la « nouvelle citoyenneté » développée à partir de 1981 ont été exposées par le premier ministre, Pierre Mauroy, dans le cadre d'un colloque de l'IFSA[89]. En raison de son rôle d'interface entre les milieux universitaires, juridictionnels et de la haute administration, l'influence de l'IFSA est loin d'être négligeable sur les évolutions en cours.

Cette influence se retrouve dans le cadre de travaux plus récents menés, à la fin des années 1990, conjointement par l'IFSA et l'IISA. Centrés sur la relation entre le citoyen et l'administration[90], ils ont été l'occasion d'approfondir des réflexions menées antérieurement, notamment à l'occasion du congrès de l'IISA en 1989. À cette époque, constatant déjà que les citoyens «*ne se contentent plus de recevoir passivement les injonctions pour la levée de l'impôt. Ils exigent que le fonctionnaire fournisse un service efficace. Ils peuvent faire entendre leur voix par les mass-médias pour dénoncer les irrégularités de l'Administration* »[91], l'IISA prônait le développement d'une administration « *à l'écoute des citoyens* »[92]. La spécificité de ces travaux récents, outre de répandre très largement le thème de la citoyenneté administrative, réside dans leur analyse approfondie du thème de la citoyenneté. Si, par exemple, les thèmes retenus par le Congrès de l'IISA sont relativement classiques, eu égard notamment aux travaux de l'OCDE, – nouvelles formes de protection du citoyen vis-à-vis de l'administration, citoyen et la prestation de services publics, participation des citoyens à l'administration et à l'exercice de la fonction administrative, attentes du citoyen, citoyen et l'administration supra-nationale, non-citoyen et l'administration –, leurs développements montrent une réelle modification de la conception même de la relation administrative. Alors en effet que ces thèmes étaient auparavant considérés sous l'angle très classique de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, permettant

88. *Cf.* notamment IFSA-Université Paris-Sud, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Cujas, 326 p., notamment les rapports de Céline Wiener, Gérard Timsit et Jeanne Siwek-Pouydesseau (WIENER (C.), TIMSIT (G.), « Administration et la société », p. 17-44 ; WIENER (C.) et alii, « Administration et administrés », p. 45-75 ; SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « Quel type de gestion publique : hiérarchie, management, participation ou autogestion ? », p. 173-191) ; GALLOUEDEC-GÉNUYS (F.), *Le dialogue écrit administration-administrés*, Paris 1981, La Documentation française, IFSA, 238 p. ; WIENER (C.) dir., *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Paris 1991, Economica/IFSA, 294 p.
89. Intervention au Colloque « Administration et société », Colloque IFSA, 27-28 janvier 1983, reproduit in *RFAP* n. 26, avril-juin 1983.
90. IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, La documentation française, 1998, 148 p. (Actes du Colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997). *Le Citoyen et l'administration*, XXIV[e] Congrès international des sciences administratives, 7-11 septembre 1998 (*Cf.* CASSESE (S.), dir., « Le citoyen et l'administration publique », *RISA* 1999, vol. 65, n° 3, et *Le citoyen et l'administration*, Bruxelles 1998, IISA). IFSA, *L'administration, le citoyen et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Table ronde IFSA/AIIDAP*, La documentation française, 1998, 86 p.
91. RAKSASATAYA (A.), EBO (S.), « Une meilleure disponibilité du fonctionnaire envers le citoyen », in IISA, *Une administration plus proche des citoyens*, Actes du XXIe Congrès international des sciences administratives, Marrakech, 24-28 juillet 1989, p. 117.
92. *Ibid*.

en particulier le développement du thème de la qualité[93], c'est résolument sous l'aspect de la citoyenneté qu'ils sont étudiés.

S'il ne reflète bien entendu pas la totalité des travaux, le rapport général présenté par le professeur Sabino Cassese au XXIV[e] Congrès international des sciences administratives, en septembre 1998, témoigne de cette évolution. L'ancien ministre de la Fonction publique retrace en effet très précisément l'évolution de la relation administrative, n'ayant pas d'existence autonome au XIX[e] siècle, puis réduisant le citoyen à un administré : il s'agit alors de « *rapports de sujétion, entre une administration placée sur un plan supérieur et des administrés à un niveau inférieur* »[94]. Or, souligne l'ancien ministre de la Fonction publique, « *ces vingt-cinq dernières années sont marquées par un changement radical : les administrations reconnaissent les particuliers comme citoyens, placés au même niveau que les administrations et jouissant de droits* »[95], changement qui résulte de six facteurs : la croissance des administrations ; l'évolution de la démocratie politique ; la diffusion des services publics de réseau, dont le modèle de relation se diffuse dans les administrations ; l'atténuation de la séparation entre secteurs public et privé ; la nécessité d'un accroissement de la productivité des appareils publics ; l'introduction de la nouvelle gestion publique, « *fondée sur le principe "priorité aux citoyens"* »[96]. Ces évolutions, poursuit-il, amènent les administrations à perdre leur position d'origine et rendent possible la comparaison avec le secteur privé. Les administrations doivent s'ouvrir aux citoyens, en leur permettant de participer à leur action ; les administrés jouissent en outre de statuts juridiques dans la plupart des pays européens, qui leur confèrent une citoyenneté administrative non liée à la condition de national.

2. Le Conseil de l'Europe

Ces travaux de l'IISA convergent, ainsi que le soulignait d'ailleurs le professeur Cassese, avec ceux menés par le Conseil de l'Europe, qui ont donné lieu, en 1996, à la publication d'un manuel consacré à *L'administration et les personnes privées*[97]. Ce document, qui a l'ambition de servir de référence en matière de relation administrative pour les pays membres du Conseil, présente les principes et les procédures du droit administratif pour la protection des personnes privées dans leur relations avec les autorités administratives. Il se place donc, ce qui est naturel, sous le signe de la Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et définit les principes applicables à l'administration dans un État de droit. Outre des rappels classiques – légalité, égalité devant la loi, proportionnalité, objectivité –, auxquels s'ajoutent, dans le cadre du droit européen, la protection de la confiance légitime

93. *Cf.* par exemple MYERS (R.), LACEY (R.), « Satisfaction des consommateurs, performances et responsabilités au sein du secteur public », *RISA*, 1996 p. 395-419 ; BOLAND (T.), SILBERGH (D.), « Gérer pour atteindre la qualité : l'impact des initiatives visant la qualité sur la structure administrative et sur les processus de gestion des ressources dans les organisations du secteur public », *RISA* 1996, p. 421-443.
94. CASSESE (S.), « Rapport général : Le Citoyen et l'administration », communication au XXIV[e] Congrès international des sciences administratives, 11 septembre 1998, p. 6.
95. *Loc. cit.*, p. 8.
96. *Loc. cit.*, p. 9.
97. *L'administration et les personnes privées - Un manuel*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 536 p.

et des droits acquis, le manuel développe ce qu'il appelle des « principes matériels » et des « principes procéduraux », parmi lesquels on trouve, à côté des droit à être entendu, à l'assistance juridique, à la notification des actes administratifs, au traitement des demandes dans un délai raisonnable, etc., la reconnaissance d'un principe « *d'accès aux services publics* ». S'il reste tourné vers la protection des personnes à l'égard des entités administratives, cet ouvrage de référence vise également à répandre l'idée que les citoyens disposent, à l'égard des administrations d'uns statut cohérent comprenant des droits de protection, mais aussi des droits au service public lui-même, les deux éléments se trouvant ainsi logiquement reliés. Tel qu'il est précisé par le manuel, ce principe est toutefois plus proche d'un droit à *l'accueil* qu'à l'accessibilité : il suppose en effet que les personnes qui s'adressent aux services publics bénéficient d'une information suffisante et, si nécessaire, d'une assistance dans leurs démarches, ces dernières devant être « *traitées convenablement* ». Il est toutefois indiqué que « *le principe général est que les autorités administratives doivent faire preuve de bienveillance à l'égard des personnes privées et, de manière générale, "être à leur service"* »[98]. Par ailleurs, si l'on rapproche cet ouvrage d'autres travaux menés concomitamment par le Conseil de l'Europe[99], on s'aperçoit que l'accès aux services publics est relié à l'exercice d'une démocratie directe, autrement dit que statut protecteur, droit d'accès au service et participation constituent un ensemble théorique cohérent.

Les travaux du Conseil de l'Europe ne sont pas seulement d'ordre théorique. En 1994, parallèlement aux projets communautaires de Charte des services publics, le Comité directeur des autorités locales et régionales a proposé un projet de Charte des services publics locaux au Congrès de pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, organe du Conseil de l'Europe. Ce texte, intitulé *Principes directeurs pour les services publics locaux*, revendique sa filiation avec les chartes des citoyens britanniques. Il se veut la traduction d'un « *besoin de démocratie [qui] se manifeste dans des formes renouvelées* », et estime que « *droits et pouvoirs devraient être attribués aux usagers en cette qualité-là et dans la plus grande mesure du possible* ». Il affirme que « *les services publics locaux contribuent à la cohésion sociale, soit en fournissant les prestations de solidarité prévues par la loi et en mettant en œuvre les politiques d'assistance définies pour toute la collectivité nationale, soit en employant leurs pouvoirs autonomes pour compléter et enrichir ces politiques, selon les besoins et les ressources existant localement* ». La deuxième partie du document est consacrée à « des usagers plus libres », traduisant une analyse effectivement très proche des chartes britanniques : « *par la nature même des prestations qu'ils fournissent à leurs usagers, beaucoup de services publics de proximité participent concrètement à l'affermissement des libertés, aspiration constante des sociétés démocratiques. Ils y contribuent encore en aménageant au mieux leurs rapports avec ces usagers* », ces aménagements se traduisant par l'affirmation d'une série de droits : à la communication (information sur les droits), au choix des fournisseurs, à la protection des consommateurs. La troisième partie est plus novatrice : consacrée à « *des usagers jouissant*

98. *Op. cit.*, p. 22.
99. MOCKLI (S.), *Les instruments de la démocratie directe dans les pays membres du Conseil de l'Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 35 p.

d'une meilleure considération », suivant «*l'évolution du droit public* » qui a conduit « *à reconnaître de plus en plus solennellement la personnalité et les droits des citoyens* », elle vise à consacrer les droits suivants : normes de services, simplification administrative, accessibilité, formation des agents à l'accueil, procédure de traitement des réclamations, tableau que complète la dernière partie consacrée à « *des services publics locaux modernes et mieux gérés* », dont les moyens sont le développement de la participation des usagers, qui « *n'est pas une alternative à la démocratie représentative mais un moyen de rapprocher les citoyens de l'administration locale* », et l'évaluation[100].

Bien que l'impact réel des travaux menés par des instances telles que le Conseil de l'Europe, l'IISA ou l'OCDE soit difficile à mesurer, leur contribution à la banalisation du thème de la citoyenneté administrative est indéniable. Cette influence se combine avec les évolutions spécifiques aux institutions communautaires[101].

SECTION 2 : L'INFLUENCE COMMUNAUTAIRE

Les institutions communautaires ne pouvaient rester à l'écart de la réflexion menée sur le statut des citoyens à l'égard des administrations. Dans le cadre communautaire, la question de la relation administrative prend une dimension tout à fait particulière, puisque c'est à travers les débats concernant la définition des services d'intérêt général et leur régime qu'elle est abordée[102]. Du fait même, l'affirmation de la place centrale des citoyens européens dans la prestation de tels services joue un rôle de justification de leur existence même, et du régime spécifique dont ils peuvent éventuellement bénéficier *(§1)*. La reconnaissance du lien entre citoyenneté européenne et services d'intérêt général va par ailleurs progressivement aboutir à la constitution d'un véritable statut des citoyens à l'égard tant des administrations communautaires que des prestataires de services d'intérêt général *(§2)*.

§ 1. La modification de la perception de la relation entre services d'intérêt général et citoyens

On sait que la prise en compte des services d'intérêt général par les instances communautaires, et tout spécialement par la Commission et la Cour de justice, ont

100. Projet de charte des services publics locaux reproduit *in* PAOUR (F.), « Les services publics locaux et les droits de leurs usagers », *Cahiers du CNFPT*, n. 48, août 1996, p. 56-74. A la suite de ces projets, un colloque se tiendra en 1995 à Strasbourg puis à Budapest sur la démocratie locale et la citoyenneté. *Cf.* Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Démocratie locale: un projet de citoyenneté*, n° 43, 1996, 197 p.

101. Cette influence est très visible s'agissant des travaux menés dans le cadre des conférences informelles qui se tiennent régulièrement entre les Directeurs généraux de la fonction publique des pays européens. *Cf.* par ex. *Programmes nationaux visant à améliorer la qualité des services publics,* 27e Conférence informelle des Directeurs généraux de Fonction publique, Dublin, 7-8 novembre 1996, 20 p. (Conférences organisées dans le cadre de l'Institut européen d'administration publique).

102. Elle touche aussi, au-delà, à la légitimation même des politiques communautaires, puisque, comme le souligne Pierre Muller, «*L'Union européenne, qui s'est constituée comme un faisceau de politiques publiques, constitue* le premier objet politique non étatique produisant des politiques publiques légitimes » (MULLER (P.), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE (A.), POLLET (G.), WARIN (P.), (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris 1995, L'Harmattan, p. 173).

profondément évolué ces dernières années, notamment dans le sillage des arrêts Corbeau[103] et Commune d'Almelo[104]. Avançant, selon l'expression de Karel Van Miert, « *dans un champ de mines* »[105], la Cour a progressivement permis aux services d'intérêt économique général de faire prévaloir les nécessités de leur gestion à l'encontre d'une application stricte des règles de la concurrence. Mais plus que l'évolution elle-même, qui a fait l'objet d'abondants commentaires[106], ce sont ces motivations et ses implications quant à la relation administrative qu'il importe ici de dégager. Les très vifs débats qui ont jalonné le cheminement de la jurisprudence de la Cour de justice et les prises de position de la Commission ont en effet permis d'affirmer la liaison existant entre fourniture des services d'intérêt général et citoyenneté, à la fois en décrivant ces services comme un instrument d'exercice de la citoyenneté européenne, et en les érigeant leur accès en droit fondamental des citoyens de l'Union.

A. Les services d'intérêt général, condition de la citoyenneté européenne

L'introduction de la référence aux citoyens dans le droit communautaire des services d'intérêt général provient de plusieurs vecteurs : la notion de service universel en constitue l'instrument le plus évident ; l'évolution de la position de la Commission sur les services d'intérêt général ainsi que l'article 16 du Traité instituant les Communautés européennes en sont aussi une manifestation.

Développée depuis 1987 par la Commission, la notion de service universel « *repose sur le souci d'assurer partout un service de qualité à un prix abordable pour tous. Les critères du service universel portent sur des principes : égalité, universalité, continuité, adaptation, ainsi que sur des lignes de conduites saines : transparence de gestion, de tarification et de financement, contrôle par des instances indépendantes distinctes des opérateurs* »[107]. Sans entrer plus avant dans la description du contenu juridique du service universel, ni le comparer avec la notion française de service public, on note toutefois que la notion, en mettant l'accent sur un « *principe d'universalité [qui] vise à assurer un service d'un niveau minimal,*

103. CJCE 19 mai 1993, C-320/91, *Paul Corbeau*, *R.* 1993, p. I-2533, *AJDA* 1993, p. 866, n. HAMON (F.), *LPA* 1993, n° 147, p. 22, n. CARTOU (L.).
104. CJCE 27 avril 1994, C-393/92, *Commune d'Almelo, R.* 1994, p. I-1477, D. 1995, p. 18, n. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (J.), AJDA 1994, p. 639, n. HAMON (F.).
105. VAN MIERT (K.), discours du 27 avril 1994, reproduit in RICCARDI (F.), « Au-delà de l'information », *ENA-Mensuel*, n° 247, décembre 1994, p. 10.
106. Parmi une littérature considérable sur les rapports entre service public et droit communautaire, on retiendra particulièrement (dans un ordre chronologique) : CEEP, *Europe, concurrence et service public*, Masson/Armand Colin, 1995, 196 p. ; STOFFAËS (C.), dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, ASPE/Europe, 1995, 516 p. ; STOFFAËS (C.), dir., *L'Europe de l'utilité publique*, ASPE Europe, 1995, 560 p. ; GRARD (L.), VANDAMME (J.), VAN DER MENSBRUGGHE (F.), *Vers un service public européen*, ISUPE/ASPE Europe, 1996, 636 p. ; QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens : Diversité des traditions et espaces de convergence*, La documentation française, 1997, 291 p. ; KOVAR (R.), SIMON (D.), dir., *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, La documentation française, 1998, 2 vol. ; BERGOUGNOUX (J.), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, La documentation française, 2000, 347 p.
107. Commission des Communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, 11 septembre 1996, COM(96)443, n° 28.

accessible à tous »[108], traduit le caractère indispensable des services en cause : si un service est qualifié d'universel, c'est parce qu'il est jugé nécessaire à la cohésion de la Communauté par ceux qui le qualifient tel – les directives communautaires, si l'on s'en tient au droit communautaire positif. Le développement de la notion de service universel est donc directement lié à l'affirmation du rôle social des services publics, c'est-à-dire de leur fonction de maintien de la cohésion sociale.

Cette dimension civique va être étendue à la notion connexe de services d'intérêt général par la communication de la Commission qui leur sera consacrée, en 1996. Définis comme « *les activités de service,* marchand ou non*, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public* »[109], ils sont, précise la Commission, « *au service des citoyens* ». L'argument développé à ce propos est le suivant : «*Ces services répondent en effet à des besoins fondamentaux. La fonction de ciment de la société que ces services assurent dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles. Elle comporte une dimension symbolique : les services d'intérêt général offrent des repères à la collectivité et* sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens *à celle-ci* »[110]. On ne peut être plus explicite sur ce point : l'utilisation de services d'intérêt général *constitue* le lien entre les citoyens et la collectivité[111]. Même s'il faut limiter la portée de ce propos, qui vise sans doute à atténuer les critiques dont la Commission avait fait l'objet plus qu'elle ne manifeste une véritable modification de sa position[112], on ne peut ici que noter la proximité avec le raisonnement de Léon Duguit et sa conception d'un État « coopération de services publics ». En tout état de cause, la dimension civique des services d'intérêt général est affirmée avec une vigueur et une netteté que l'on ne rencontre pas fréquemment, même dans les écrits réputés défendre le « service public à la française »[113].

Suivant en cela les travaux de la Conférence intergouvernementale, la communication de 1996 proposait d'inscrire dans les traités une référence aux services d'intérêt général en raison de la place qu'ils tiennent dans les « valeurs communes » de l'Union. De fait, l'article 16 du Traité instituant les communautés européennes, dans sa rédaction issue de l'article 2 du Traité signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, précise que «*[…] eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services*

108. RENARD (H.), BELORGEY (J.-M.), « Réflexions sur les notions de service public et de service universel dans la Communauté », in « Poste et Services publics en Europe», *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 46.
109. COM(96)443 *préc*., n° 4.
110. *Loc. cit*., n° 6.
111. *Cf.* en ce sens BILLINGHAM (A. T.), *Rapport sur la communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe »*, Parlement européen, 7 novembre 1997, A4-0357/97, 59 p.
112. *Cf.* SIMON (D.), LAGONDET (F.), « La communication de la commission sur les services d'intérêt général en Europe : continuité ou rupture ? », *Europe*, 1997, n°1, p. 4-6.
113. La Communication ajoute qu'« *au centre de toutes ces considérations figure l'intérêt du citoyen, dont l'exercice requiert dans nos sociétés la garantie d'accès à des services jugés essentiels, et la poursuite d'objectifs prioritaires. Les services d'intérêt général sont ainsi au service de l'ensemble de la société et donc de tous les citoyens. Il en va de même, dans la Communauté, du service universel* » (COM(96)443, *loc. cit*., n°8).

fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions »[114]. Le rapport entre citoyenneté et services d'intérêt général qui se dégage de la lecture de ce texte est un peu différent de celui évoqué par la Commission : par le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale de l'Union, les services d'intérêt général constituent un *préalable* à l'exercice de la citoyenneté européenne.

C'est du moins en ce sens que tranche l'actualisation de la communication de la Commission, rendue publique le 20 septembre 2000, en confirmant que « *la place particulière qu'occupent les services d'intérêt économique général dans les valeurs partagées de l'Union, reconnue à l'article 16 du traité, nécessite une reconnaissance concomitante du lien qui existe entre l'accès aux services d'intérêt général et la citoyenneté européenne* »[115]. Cette communication traduit « *une conception des services d'intérêt général centrée sur l'utilisateur* »[116] : le texte précise en effet que «*L'intérêt des citoyens est au cœur de la politique communautaire en matière de services d'intérêt général. Ces derniers contribuent dans une large mesure à la compétitivité de l'industrie européenne et à la cohésion économique, sociale et territoriale. En tant qu'utilisateurs de ces services, les citoyens européens attendent désormais des services de qualité à des prix abordables. Ce sont donc les utilisateurs et leurs besoins qui sont au centre de l'action publique dans ce domaine. La Communauté protège les objectifs d'intérêt général et la mission de service public* »[117]. S'il y a donc évolution de la position des institutions communautaires sur la compatibilité des services d'intérêt général et des règles de la concurrence, c'est parce que les citoyens attendent des services de qualité à des prix abordables. Le critère de la définition des services d'intérêt général, et donc de leur régime juridique, est ainsi leur conformité aux exigences des citoyens. Par ailleurs, la Commission distingue nettement, parmi les besoins des utilisateurs, ceux qui relèvent d'une qualité de consommateurs, d'entreprises et de citoyens : si les premiers demandent « *une garantie d'accès universel, une qualité élevée et des prix abordables* » les derniers souhaitent « *un niveau élevé de protection de l'environnement ; la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de la population, telles que les personnes handicapées et les personnes à bas revenus ; une couverture territoriale complète, y compris dans des zones éloignées ou inaccessibles, pour les services essentiels* »[118]. La question est alors de savoir comment définir de façon pertinente les attentes des utilisateurs. Pour ce faire, la Commission estime qu'il faut recourir à « *un certain nombre*

114. Sur l'article 16, *Cf.* notamment RODRIGUES (S.), « Les services publics et le traité d'Amsterdam (Genèse et portée du projet de nouvel article 16 du traité) », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 414, janvier 1998, p. 37-46 ; LOUIS (J.-V.) « Le traité d'Amsterdam : une occasion perdue ? », *Revue du marché unique,* 1997, n°2, p. 5-18.
115. Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000)580 final, 20 septembre 2000, § 64. Le texte ajoute que *« si les États membres gardent une grande liberté quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de solidarité auxquels répondent les services d'intérêt général, une conception centrale commune de ce que constitue l'intérêt général peut être nécessaire pour garantir l'attachement à l'Union. Dans son projet de charte sur les droits fondamentaux, la Commission estime que les dispositions sur l'accès aux services d'intérêt économique général constituent un pas important dans cette direction* »
116. HAENEL (H.), *Vers des services publics « à l'européenne »*, Rapport d'information sur les services d'intérêt général en Europe, *JO doc. parl., Sénat*, n° 82, 16 novembre 2000, p. 26.
117. COM(2000)580, *préc*., § 8.
118. COM(2000)580 *préc*., § 10.

de principes », au nombre desquels la définition de normes de service claires, une transparence totale, le choix du service, la création d'organes indépendants de réglementation et, si nécessaire, « *une représentation et la participation active des usagers dans la définition des services et le choix des formes de paiement* »[119]. Même si l'on peut discuter du contenu de la citoyenneté que reflète cette définition des attentes des citoyens, la prise en compte de cette qualité dans la relation avec les services d'intérêt général apporte une contribution à l'idée de citoyenneté administrative.

Les textes plus récents confirment cette prise en compte de la dimension civique de la relation entre services d'intérêt général et utilisateurs[120]. Bien que d'une densité conceptuelle très faible, la Déclaration sur les services d'intérêt économique général rendue publique lors du Conseil européen de Nice, le 9 décembre 2000, souligne ainsi que « *l'accomplissement des missions des services d'intérêt économique général doit s'effectuer dans le respect des attentes légitimes des consommateurs et des citoyens, qui souhaitent obtenir les prix abordables, dans un système de prix transparent, et qui sont attachés à un égal accès à des services de qualité indispensables à leur insertion économique, territoriale et sociale* »[121], confirmant la liaison entre la fourniture des services d'intérêt général, même à caractère économique, et la cohésion sociale ; cette dimension est renforcée par l'affirmation de la nécessité d'une « *consultation des citoyens et des consommateurs* », dont l'objet n'est toutefois pas précisé[122]. Plus récemment, le rapport présenté par la Commission pour le Conseil européen de Laeken (14-15 décembre 2001) dresse une sorte de synthèse de sa position en la matière, estimant que « *ces services contribuent à la qualité de vie des citoyens et sont un préalable au plein exercice de nombre de leurs droits fondamentaux. L'accès de tous aux services d'intérêt général figure parmi les valeurs communes propres à toutes les sociétés européennes* »[123]. Une relation est ainsi établie entre les deux fondements de la reconnaissance de la dimension civique des services d'intérêt général : en tant que moyen d'exercer la citoyenneté européenne et en tant que droit fondamental des citoyens.

Le discours en la matière est donc désormais bien établi et n'est pas sans conséquences sur le droit positif. Certes, l'article 16 du Traité CE, qui en constitue la concrétisation la plus évidente, demeure vague ; la directive cadre sur les services d'intérêt général qui viendrait le préciser, demeure toujours dans les limbes, même si la Commission assure qu'elle « l'étudie actuellement » et qu'un tel texte « *permettrait de mettre en relief l'importance qu'accorde*

119. *Loc. cit*., § 11.
120. On peut d'ailleurs noter que les textes commentant la Communication de la commission mettent l'accent sur ce point. *Cf.* par ex. Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe »*, 17 octobre 2001, A5-0361/2001, 34 p.
121. Conseil européen de Nice, *Déclaration sur services d'intérêt économique général*, 9 décembre 2000.
122. *Déclaration préc.* : « *La contribution des services d'intérêt économique général à la croissance économique et au bien-être social justifient pleinement une évaluation régulière de la manière dont sont assurées leurs missions, notamment en termes de qualité de service, d'accessibilité, de sécurité et de prix, équitable et transparent. Cette évaluation pourrait s'exercer dans le cadre du processus de Cardiff, sur la base de contributions des Etats membres et des rapports de la Commission, d'échanges de bonnes pratiques ou d'évaluation par les pairs. La consultation des citoyens et des consommateurs pourrait également se faire par le biais du Forum "le marché intérieur au service des citoyens et des entreprises"* »..
123. Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général. Rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken*, 17 octobre 2001, COM(2001)598, p. 3.

l'Union européenne aux services d'intérêt général et de clarifier certains concepts pertinents du droit communautaire, dans le plein respect du principe de subsidiarité »[124]. Mais la prise en comptes du rôle des services publics dans la cohésion sociale, donc de la garantie u'ils apportent à l'exercice de la citoyenneté, se rencontre dans nombre de décisions relatives à l'application de l'article 86-2 du traité CE[125] et n'est pas sans conséquence sur l'évolution de la prise en compte des modalités de financement des services d'intérêt économique général[126] ; elle est en outre explicitement mentionnée dans les directives sectorielles, s'agissant par exemple de l'électricité[127] ou des services postaux[128].

Au-delà d'une contribution aux conditions *d'exercice* de la citoyenneté de l'Union, les services d'intérêt général constituent ainsi une condition de son *existence* même. Leur rattachement à la notion de cohésion sociale et territoriale est en outre « *une forme de reconnaissance du droit d'accès aux services d'utilité publique* »[129], promu au rang de droit fondamental.

B. L'accès aux services d'intérêt général : un droit fondamental

La reconnaissance claire d'un droit d'accès aux services d'intérêt général est une revendication formulée de longue date, qui s'est cristallisée au moment de la Conférence intergouvernementale de 1996. À cette occasion, la Confédération européenne des syndicats (CES) demandait ainsi la reconnaissance du « *droit d'accès à un service de qualité* » comme

124. COM(2001)598 préc., n° 51, p. 23.
125. *Cf.* par exemple CJCE, 21 septembre 1999, C-115/97 à C-17/97, *Brentjens' Handelsonderneming BV*, qui parle de la « *fonction sociale essentielle* » du régime de pension complémentaire des Pays-Bas.
126. CJCE, 25 novembre 2001, *Ferring*, C-53/00 ; *Cf.* LOMBARD (M.), « Financement du service public et aides d'État », *DA*, mai 2002, p. 34-36. Suite à une demande formulée lors du Conseil européen de Laeken, cette décision a donné lieu à une communication de la Commission (Commission des communautés européennes, *Rapport de la Commission relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'État liées aux services d'intérêt économique général*, 5 juin 2002, COM(2002)280, 5 p.), qui montre bien l'infléchissement en la matière, les compensations de charges de services d'intérêt économique général n'étant pas forcément constitutives d'aides d'État, ce qui a pour conséquence de ne pas forcément rendre obligatoire leur notification à la Commission. La Communication note d'ailleurs – ce qui confirme son évolution – que la jurisprudence Ferring n'a pas d'autre conséquence : « *Dans l'hypothèse où la jurisprudence Ferring est confirmée, la compensation correctement calculée ne constitue pas une aide d'État. Si la jurisprudence Ferring n'est pas confirmée, la compensation correctement calculée est une aide d'État, mais celle-ci est compatible avec le traité en application de l'article 86 paragraphe 2 pourvu que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté* » (*loc. cit*., p. 5).
127. Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, *JOCE* L n° 27, 30 janvier 1996, p. 20, considérant n° 20 : « *Dans l'établissement du marché intérieur de l'électricité, il devrait être pleinement tenu compte de l'objectif communautaire de la cohésion économique et sociale, notamment dans des secteurs comme les infrastructures, nationales ou intracommunautaires, qui servent au transport de l'électricité* ».
128. *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté*, COM(2000) 319 final, 30 mai 2000 : « *En outre, la fonction sociale des services postaux, qui sont également présents dans des régions rurales reculées, est d'une importance capitale pour la cohésion sociale de la Communauté. Les services postaux jouent un rôle décisif en tant que symboles de solidarité, de connectivité et* d'appartenance*, notamment dans les communes, villages, villes et régions, ainsi que dans les zones périphériques de l'Union. En ce qui concerne le marché de la poste aux lettres, cette dimension sociale prend la forme d'un service universel et quotidien de collecte du courrier et de distribution de celui-ci à chaque adresse* »
129. NABLI (B.), *L'accès aux services d'utilité publique ou d'intérêt général : un droit fondamental du modèle européen de société*, ISUPE, 1999, p. 20.

constituant une « *pré-condition de la citoyenneté européenne* »[130], tandis que le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général proposait l'introduction dans le Traité CE d'une disposition indiquant que « *tout citoyen de l'Union doit avoir accès à certains biens et services jugés indispensables dont la définition relève d'un régime de services d'intérêt général* »[131]. De la part de ses promoteurs, l'accès aux services d'intérêt général est donc considéré comme un droit fondamental parce qu'il est lié à l'exercice de la citoyenneté.

C'est peu ou prou cette idée que l'on retrouve concrétisée par l'article 36 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* « proclamée » à Nice le 7 décembre 2000[132], qui indique que « *L'union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* »[133]. Ce texte, dont l'adoption a été très discutée[134], n'ajoute, comme l'ensemble de la Charte, rien au droit positif : il ne fait que reprendre l'article 16 du Traité CE et, ainsi que le précise le commentaire publié conjointement avec la Charte, « *ne crée pas de droit nouveau. Il pose seulement le principe du respect par l'Union de l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales, dès lors que ces dispositions sont compatibles avec le droit communautaire* »[135]. Pourtant, si son adoption a été si délicate, c'est parce qu'en passant du traité à la Charte, les services d'intérêt général quittent le statut de « valeur commune » pour celui de «droits fondamentaux »[136]. Deux questions se posent toutefois à ce propos : celle de la valeur juridique d'un tel statut ; celle de son contenu réel.

S'agissant de la valeur de la Charte, sa publication au *JOCE*, pas plus que la prétendue proclamation dont elle a fait l'objet – qui se borne en réalité à une triple signature des représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement – ne sont aptes à lui conférer une quelconque force obligatoire ; sa valeur juridique est identique à celle de la codification administrative réalisée à partir des années 1950 : elle ne doit sa force obligatoire qu'à celle des dispositions qu'elle codifie. Dans l'attente de son éventuelle insertion dans un traité ou une constitution future, elle n'a que le statut d'un « *accord interinstitutionnel* », ce type d'acte étant des « *engagements de comportements entre les institutions, qui ne sont pas créateurs de*

130. Confédération des syndicats européens, *Les défis de la CIG*, Résolution des 14 et 15 décembre 1995.
131. Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général, *Services d'intérêt général et Conférence Intergouvernementale*, 24 novembre 1995.
132. Sur ce texte, *Cf.* notamment PÉCHEUL (A.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RFDA* 2001, p. 688-700 ; BENOÎT-ROHMER (F.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *D.*, 2001, p. 1483-1492 ; VITORINO (A.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, p. 27-63.
133. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JOCE C 18 décembre 2000, C 364.*
134. Guy Braibant indique que « *la bataille pour l'inscription des "services d'intérêt économique général" dans la Charte a été l'une des plus rudes et des plus incertaines* » (BRAIBANT (G.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, coll. Points-essais, 2001, p. 200).
135. *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Explications relatives au texte complet de la charte*, Office des publications officielles des communautés européennes, décembre 2000, p. 52.
136. Droits fondamentaux entendus dans un sens très large, ce que certains voyant là un « *syncrétisme des droits fondamentaux* » (DRAGO (G.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Présentation générale, enjeux, perspectives », *LPA* 2000, n° 248, p. 5-15).

droits mais qui lient politiquement et moralement les institutions »[137]. La Charte, et les dispositions qu'elle contient, pourrait toutefois acquérir une force juridique par le biais de décisions jurisprudentielles s'y référant : de la sorte, la notion de garantie des droits comme justification des services d'intérêt général fixée par l'article 36 de la Charte n'aurait pas en elle-même la valeur d'un principe juridique, mais pourrait en acquérir une par l'interprétation qu'en donnerait le juge[138].

Le contenu et la portée de l'article 36 sont plus délicats à déterminer. Ce n'est en effet pas tant le contenu même de la disposition, qui n'ajoute rien, que le fait de son insertion dans la Charte et la place à laquelle elle s'y trouve qui présentent un intérêt certain. L'article 36 est en effet inséré dans le chapitre consacré à la « solidarité », intitulé qui a lui-même fait l'objet de discussions ardues lors de l'élaboration de la Charte, la Grande-Bretagne contestant notamment sa pertinence. Cette place est fortement symbolique : les services d'intérêt général sont un des fondements et des moyens de renforcement de la solidarité de la société européenne. Au-delà, l'article 36 constitue bien une innovation en ce qu'il consacre *l'accès* aux services d'intérêt général comme un droit fondamental, tandis que l'article 16 du traité CE consacrait leur *existence* comme une valeur commune. Contrairement à l'interprétation couramment répandue à ce propos, il semble bien que la codification ne soit pas en la matière à droit constant, et que l'on *crée* bien un droit fondamental, même s'il n'est, en l'état actuel de la valeur juridique de la Charte, que virtuel[139]. Cette consécration entérine la modification de la perspective amorcée par la Commission, en confirmant que les citoyens sont bien au centre des services d'intérêt général : l'existence et le régime de ces services est justifié par la réponse qu'ils apportent au droit d'accès dont sont titulaires les citoyens. À une analyse pour laquelle l'accès au « *se situerait dans le cadre d'une conception tendant à une banalisation des services d'utilité publique en particulier, et de la gestion publique en général, par leur soumission, au même titre que les entreprises privées, aux règles de la concurrence et de la gestion commerciale* » a donc succédé une seconde approche, suivant laquelle « *l'accès au service est placé dans le cadre d'une idée plus ambitieuse et valorisante du service d'utilité publique, élément de protection contre les excès d'un libéralisme débridé. Les objectifs de solidarité et de cohésion sociales sont alors privilégiés ce qui, logiquement , sauvegarde de larges possibilités d'accès aux services d'utilité publique. Dans cette seconde optique, c'est*

137. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (J.), *Introduction au droit de l'Union européenne*, cité par BRAIBANT (G.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 57.
138. Cet argumentation est développée par Michel Troper, d'une façon plus générale à propos de la notion de justification. Il estime en effet que « *ce n'est donc pas la justification qui confère à une décision sa valeur juridique, mais la décision qui fait de la justification une justification juridique* » (TROPER (M.), « Service public et justification en droit », *in* LYON-CAEN (A.), CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, 2001, p. 150).
139. Le raisonnement que présuppose l'article 37 de la Charte peut toutefois laisser sceptique. Il n'est en effet pas très loin de la tautologie : l'accès aux services d'intérêt général est un droit fondamental parce que ces services constituent la garantie d'exercice de droits fondamentaux. L'accès aux services publics n'est ainsi, si l'on peut se permettre de transposer cette expression, qu'un droit fondamental par destination. En ce sens, *Cf.* CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale », *AJDA* 1999, p. 959.

en fait un aspect essentiel du modèle européen de société qui est en jeu. En fait, l'accès au service devient un symbole de citoyenneté »[140].

§ 2. L'élaboration d'un statut européen du citoyen à l'égard des services publics

La reconnaissance de la relation existant entre accès aux services d'intérêt général et citoyenneté, et leur défense à l'encontre du droit de la concurrence, a permis, en centrant les débats sur les droits des citoyens, de constituer un statut des utilisateurs de ces services. Si les multiples projets de Charte européenne des services publics n'ont jamais abouti, un ensemble de dispositions contenues dans la Charte des droits fondamentaux remplissent cette fonction.

A. Les projets de Charte européenne des services publics

Depuis 1991, un grand nombre de textes d'origine très diverses ont été publiés qui affirment la nécessité de l'élaboration d'une Charte européenne des services publics ou des services d'intérêt général. Ces textes, de facture et de nature très hétérogène, ont tous en commun de promouvoir la spécificité des services publics face au libre jeu du marché et d'affirmer un certain nombre de droits des citoyens à leur égard.

C'est initialement un projet du gouvernement français, relayé par le groupe socialiste au Parlement européen, qui lance à l'automne 1992, l'idée de la rédaction d'une Charte européenne des services publics. Soutenu par Jean-Louis Bianco, Ministre des transports, et Émile Zuccarelli, ministre des Postes et télécommunications, ce projet visait principalement à garantir l'existence des services publics français, estimant notamment que « *certains besoins d'intérêt général ne peuvent être convenablement ou totalement satisfaits par le marché en raison de ses imperfections, de ses insuffisances ou de ses carences* »[141]. La considération des besoins des usagers n'y est donc présente que très indirectement.

Dans le prolongement de ce texte, la France remet à la Commission, le 16 mars 1993, un Mémorandum sur les services publics[142]. Ce document, qui a reçu l'appui de nombreux pays européens, demandait à la Commission « *de bien vouloir présenter au Conseil un projet de Charte européenne relative aux principes des services publics. Une telle Charte pourrait*

---

140. NABLI (B.), *L'accès aux services d'utilité publique ou d'intérêt général, op. cit.,* p. 4. Ce rapport de l'ISUPE ajoute que « *La question des usagers constitue par conséquent autre chose qu'un prisme reflétant les changements en cours. Ils deviennent aussi un enjeu fondamental dans la mesure où la réévaluation de leur place et de leur rôle conditionne en partie la redéfinition ou la reconquête de l'idée même de service d'utilité publique. Dès lors, les usagers se trouvent véritablement au cœur de réformes, mais des perspectives contrastées se présentent alors selon les situations observées. Elles traduisent à la fois des scénarios possibles d'évolution des services d'utilité publique et des destinées envisageables pour des usagers toujours à la recherche d'une reconnaissance de leur citoyenneté* » (*ibid*., p. 5-6)

141. Sur ce texte, *cf.* BIANCO (J.-L.), « Réconcilier le marché avec le service public », *Le Figaro*, 3 février 1993 ; –, « Le projet de Charte européenne des services publics », *Communication en Conseil des Ministres*, 17 mars 1993 ; –, « Pour une initiative européenne », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 465-471, SIMONCINI (A.), « Vers l'adoption d'une charte européenne des services publics en 1995 ? », *Cahiers de l'IREPP*, n° 16, septembre 1994, p. 158-176.

142. Mémorandum présenté par le Gouvernement français le 17 mars 1993, reproduit *in* HAENEL (H.), *Les services d'intérêt général en Europe*, Rapport d'information, *JO doc. parl., Sénat*, 2000-2001, n° 82. Sur ce document, *Cf.* MEYRONNEINC (G.), « La France demande un statut européen des services publics », *Revue des Affaires européennes*, avril 1993.

comprendre : - d'une part, l'énoncé des principes concernant les missions respectives des régulateurs et des opérateurs, quel que soit le statut de ces derniers (public, mixte ou privé), et la transparence de leurs relations mutuelles ; - d'autre part, les principes généraux communs à l'ensemble des services publics : continuité de service, égalité d'accès ou équité ce qui implique neutralité et transparence, adaptation à des besoins évolutifs et diversifiés, le cas échéant universalité. Les consommateurs, les salariés, et plus généralement les citoyens pourront en outre être consultés pour la définition et l'organisation du service ». Les deux dimensions que l'on retrouvera dans les projets ultérieurs sont donc présents : la défense du service public face à la libéralisation et l'affirmation des droits des usagers.

Le mémorandum sera prolongé par un projet préparé par le groupe socialiste au Parlement européen (PSE)[143], qui, le premier, affirme la liaison entre la fourniture des services d'intérêt général et la citoyenneté européenne, dans des termes dont le lyrisme n'est pas synonyme de précision : s'il est ainsi clairement affirmé que « *le concept de citoyenneté est étroitement lié à la fourniture générale de ressources fondamentales ; la démocratie implique que de telles ressources ne soient pas réservées à ceux-là seuls qui peuvent les obtenir, mais soient l'apanage naturel de tous les citoyens* », l'explication qui suit, selon laquelle « *les citoyens doivent pouvoir vivre d'une manière correspondant à leur idéal personnel de vie, sans être indûment limités ou soumis à des sanctions, que celles-ci émanent du marché ou des autorités publiques. Ils doivent pouvoir réaliser leur idéal et se trouver dans une situation qui leur permette de méditer sur les idéaux qu'ils souhaitent poursuivre, et aussi de les choisir sur la base de leur préférence* », semble peu contestable mais difficile à appliquer concrètement. Ce texte vise cependant à affirmer douze principes clés, qui sont autant de droits des utilisateurs des services : l'égalité, l'universalité, la continuité, la participation des utilisateurs, l'adéquation (adaptation), la protection du consommateur, la coopération entre prestataires, la qualité, la rentabilité, l'efficacité, la transparence et l'évaluation.

Devant ces demandes répétées, la Commission lancera, au début de l'année 1994, une réflexion sur l'élaboration d'une telle Charte, espérant par là, comme le souligne alors son président, Jacques Delors, susciter un débat qui, touchant chaque citoyen, soit «*un facteur d'ancrage du débat sur la construction européenne* »[144]. Le groupe de travail auquel est confié l'élaboration de cette charte, en collaboration avec le Centre européen des entreprises à

143. *Cf.* MEIRONNEINC (G.), « Un point de départ : le projet de Charte des parlementaires socialistes européens », *Revue des affaires européennes*, avril 1994, n. 2, p. 26-28.

144. DELORS (J.), « Avant propos » introductif au numéro de la Revue des affaires européennes consacré au service public, n° 2, juillet 1994, p. 4 : « *La Commission travaille sur l'idée d'une Charte européenne du service public qui répondrait à trois questions majeures : Comment exprimer les principes et exigences communs permettant d'asseoir dans les pays de l'Union la spécificité du service public ? Comment concilier l'ensemble de privilèges mais aussi de contraintes qui caractérisent les services publics avec une grande transparence, seule à même de s'assurer que la dérogation aux règles de la concurrence est fondée ? Comment ouvrir la perspective d'un service public européen en liaison avec le développement de réseaux de services transeuropéens ? Bref, voilà un domaine où de nouveaux cadres, de nouveaux concepts doivent être inventés. Et un sujet "de terrain", qui touche chaque citoyen – donc un facteur d'ancrage du débat sur la construction européenne* ». Le raisonnement qui sous-tend cette analyse est bien que, la légitimité des institutions de l'Union européenne ne lui venant que de façon très lointaine de la démocratie représentative, la citoyenneté administrative est un moyen de construire une légitimité de substitution.

participation publique (CEEP), aboutit à l'élaboration d'un document préparatoire en mars 1994[145], poursuivant toujours la finalité évoquée plus haut : assurer « *la survie* » des services publics en en donnant « *une définition fonctionnelle (assurer le bien-être des individus en leur garantissant des droits à la santé, à l'éducation, à la liberté de communication, à la liberté de mouvement et aux droits qui en découlent, à l'énergie électrique, à l'eau et au gaz)* »[146]. Le projet n'aura finalement aucune suite, en raison des objections formulées par le service juridique de la Direction de la concurrence (DG IV).

L'idée d'une telle charte poursuivra pourtant son chemin. À la suite du projet socialiste, le Parlement européen avait mené ses propres travaux. Dans une résolution adoptée le 6 mars 1994, cette institution demande une révision du traité pour « *assurer le droit des citoyens à se voir offrir des services publics accessibles à tous* » et l'établissement d'une charte européenne des services publics. Comme leurs collègues socialistes, les parlementaires européens lient citoyenneté européenne et prestation de services publics, et demandent notamment que les citoyens aient un droit de contrôler leur fonctionnement : l'Assemblée « *invite la Commission à prendre l'initiative de faire adopter par l'Union une charte européenne des services publics portant notamment sur les sujets suivants : identification des principes communs auxquels doivent répondre les services publics en Europe pour satisfaire les exigences d'une citoyenneté européenne réelle ; unité de traitement pour tous les utilisateurs dans les différents services distribués sur une base nationale mais ayant une dimension supranationale ; normes à garantir sur le plan de la qualité et de la quantité ; formes de contrôle par l'usager consommateur* »[147]. Le Parlement renouvellera d'ailleurs sa requête lors de la Conférence intergouvernementale, demandant que « *les principes fondamentaux du service public, d'accessibilité, d'universalité, d'égalité, de continuité, de qualité, de transparence et de participation [soient] consacrés par le traité* »[148].

C'est ensuite à l'initiative conjointe du Centre européen des entreprises à participation publique et de la Confédération européenne des syndicats que l'on doit le renouvellement des propositions en la matière. La CES, dans un texte de 1998, voulait « *donner un nouvel effet à l'article 16* » du Traité CE[149], en affirmant que « *les services publics doivent former la base d'une Europe des citoyens par la promotion d'une société humaine et juste, l'assurance d'une*

145. Projet de Charte européenne des services d'intérêt économique général, reproduit in CEEP, *Europe, concurrence et service public*, Masson/Armand Colin, 1995, p. 67-70. Le chapitre III de ce document, consacré aux « obligations des opérateurs de services d'intérêt économique général », rappelle les principes d'égalité d'accès (universalité), de continuité, d'adaptabilité, de qualité et d'efficacité, de transparence et d'ouverture de la gestion à la concertation, « *qui doit notamment s'exercer avec les personnels, les usagers et leurs organisations représentatives et permettre en particulier d'aboutir à une déclaration des droits des usagers* ».

146. BELLOUBET-FRIER (N.), « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1994, p. 278.

147. Résolution du Parlement européen sur les services d'intérêt général, citée par SIMONCINI (A.), « Vers l'adoption d'une charte européenne des services publics en 1995 ? », *loc. cit*. *Cf*. également RODRIGUES (S.), « Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire. Quelques propositions », *RFDA* 1995, n. 2, p. 335-342.

148. Parlement européen, Résolution A4-0068/96 adoptée le 13 mars 1996 portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale, *JOCE C* 096 du 1er avril 1996, p. 77.

149. Confédération européenne des syndicats, *Dans l'intérêt public : Services publics pour les citoyens d'Europe*, Propositions pour une Charte européenne des services publics, décembre 1998.

protection contre toutes les formes de discrimination et le maintien des droits fondamentaux »[150]. Là encore, c'est plus la place des services d'intérêt général qu'un véritable statut des citoyens européens qui est défendu, mais une liaison est opérée entre citoyenneté et services d'intérêt général. Ce texte rejoignant des propositions émises par le CEEP dans le cadre de la préparation du traité d'Amsterdam, les deux organisations ont élaboré un document commun en juin 2000, tendant à l'élaboration d'une « Charte des services d'intérêt général ». Qualifié par la Commission de « *contribution importante au débat actuel sur l'avenir des services d'intérêt général* »[151], ce texte rappelle tout d'abord que « *nombre de droits fondamentaux des citoyens sont assurés par des services d'intérêt général* »[152] et que « *les services d'intérêt général sont un ciment de la cohésion sociale et territoriale* »[153] ; les services d'intérêt général sont donc rattachés à la fois à la notion de citoyenneté et à celle de droits fondamentaux, se situant ainsi dans un cadre proche de celui de la Charte des droits fondamentaux. Il précise ainsi que « *les droits fondamentaux, au delà des garanties de nature constitutionnelle, sont généralement des droits d'accès à des services jugés indispensables, qui sont donc des "services d'intérêt général". Ce type de services a des caractéristiques communes, ainsi que des conditions particulières d'exercice qui justifient l'existence d'un document de référence au niveau européen* »[154]. Au-delà de ces rappels, désormais habituels dans les documents se référant aux services d'intérêt général, le projet commun à la CES et au CEEP comporte un véritable statut des citoyens à leur égard. Il veut ainsi « *associer les citoyens à l'évaluation des services d'intérêt général* », leur garantir un droit à l'information, à la consultation[155] et à la « *participation démocratique* », par l'instauration de « *principes de consultation des utilisateurs* »[156].

Le dernier texte en date, qui confirme cette volonté d'élaborer un statut des citoyens à l'égard des services publics, est à nouveau dû aux socialistes européens[157]. Dans un projet de

150. Confédération européenne des syndicats, *Dans l'intérêt public : Services publics pour les citoyens d'Europe*, Propositions pour une Charte européenne des services publics, décembre 1998.
151. Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, § 12.
152. Confédération Européenne des Syndicats et Centre Européen des Entreprises à participation Publique et des entreprises d'intérêt économique général, *Proposition pour une Charte des Services d'intérêt général*, 15 juin 2000, Préambule.
153. *Proposition pour une Charte des Services d'intérêt général*, *préc*., Préambule.
154. *Loc. cit*., Exposé des motifs.
155. *Ibid.* : « *L'intérêt général, mais aussi le fait que les utilisateurs n'ont le plus souvent pas la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs du fait de monopoles ou de droits exclusifs, justifient que les diverses parties prenantes soient associées à l'évaluation des services, selon des méthodes adaptées à la nature du service. Cette participation des citoyens et des associations représentatives ne peut que renforcer la démocratie et la cohésion sociale et territoriale, et contribuer à éviter les discriminations. L'information, la consultation et la participation des travailleurs et de leurs représentants sont essentielles pour une modernisation négociée de l'organisation des services, des conditions de travail et du développement de la formation tout au long de la vie active, assurant ainsi une motivation des travailleurs et une amélioration des services aux usagers. L'établissement d'un bilan social annuel est un bon moyen d'évaluer la qualité et l'efficacité du dialogue social, et donc devrait être recommandé* ».
156. Ces principes sont ainsi définis : « *Les utilisateurs sont impliqués dans l'évaluation des résultats des services d'intérêt général, généralement par des associations ou des représentants. Ceci peut se faire par l'organisation périodique de consultations des utilisateurs, et par la participation des utilisateurs dans les instances d'évaluation des résultats. Dans certains cas, il peut également être justifié d'associer des représentants d'associations ou d'organisations non gouvernementales poursuivant des objectifs en rapport avec le service d'intérêt général considéré* » (*Proposition pour une Charte des Services d'intérêt général*, *préc.*, article 9.
157. Groupe socialiste européen, *Les services d'intérêt général*, Bruxelles, 8 janvier 2001, 5 p.

Charte des services d'intérêt général[158] très proche de celui de la CES et du CEEP, ils réaffirment que le maintien des services d'intérêt général est une «*"exigence citoyenne" : Avant d'être appréhendé sous l'angle de la consommation, l'individu doit d'abord être considéré dans sa dimension citoyenne. La citoyenneté lui confère des drotis qui valent d'être partagés et protégés. Elle justifie en particulier l'existence de services universels destinés à répondre aux besoins élémentaires de tous, en matière de transport, de logement, de sécurité sociale, d'éducation ou de culture. Ces prestations stimulent au final la participation civique et l'insertion sociale, les libertés et l'épanouissement individuel. Elles deviennent un droit dès lors qu'une société s'organise autour du concept de citoyenneté* »[159]. La spécificité de ce document est surtout dans le statut qu'il entend octroyer aux citoyens, qui recouvre les principes suivants : égalité d'accès des citoyens, universalité, continuité, régularité, participation et information des utilisateurs, contrôle démocratique des prestataires, évaluation régulière.

Les projets de Charte européenne des services publics confirment donc la place faite aux citoyens dans la définition des services d'intérêt général, et le rôle de ces derniers dans le développement de la citoyenneté européenne. Ils ont certainement influencé les dispositions relatives aux droits des citoyens à l'égard de l'administration contenues dans la Charte des droits fondamentaux.

B. La détermination d'un statut du citoyen européen à l'égard de l'administration

En dehors de la consécration de l'accès aux services d'intérêt général comme droit fondamental, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre un chapitre à la citoyenneté[160], qui recouvre « *les droits prétendument réservés aux citoyens de l'Union* »[161]. À l'exception des articles 39 et 40 (droit de vote et d'éligibilité), 45 (liberté de circulation et de séjour)[162] et 46 (Protection diplomatique)[163], l'ensemble des autres dispositions s'appliquent, selon la formule répétée à chaque article, à « *tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre* »[164]. Il y a déjà là quelque chose de remarquable : les droits

158. *Id*.
159. *Id*.
160. Sur la citoyenneté dans la Charte, *Cf*. SIMON (D.), « Les droits des citoyens de l'Union », *Revue universelle des droits de l'homme*, 2000, p. 22, et SÖDERMAN (J.), « Le citoyen, l'État de droit et le principe de transparence », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, p. 889-900.
161. BRAIBANT (G.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, coll. Points-essais, 2001, p. 40.
162. « *Art. 45 : Liberté de circulation et de séjour.*
1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre ».
163. « *Art. 46 : Protection diplomatique et consulaire.*
Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers ou l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ».
164. A l'exception de l'article 41, qui s'adresse à « *toute personne* ».

qui sont constitutifs de la citoyenneté européenne ne sont pas réservés aux citoyens de l'Union. Il est sans doute possible de considérer que les débats ayant présidé à l'élaboration de ce texte ont souvent été difficiles et qu'une telle rédaction résulte d'un compromis : il n'en demeure pas moins que, par le fait même, la possession de la nationalité d'un État-membre, qui octroie la qualité de citoyen de l'Union, est disjointe de la citoyenneté européenne.

Mais c'est surtout quant au *contenu* des droits ainsi désignés sous l'appellation de citoyenneté que la Charte présente un intérêt crucial. En effet, si l'on excepte les droits effectivement réservés aux citoyens de l'Union, tous les articles placés au sein du chapitre relatif à la citoyenneté concernent la relation administrative : droit à une bonne administration, droit d'accès aux documents, médiateur, droit de pétition : Guy Braibant souligne que ces articles « *constituent un ensemble cohérent de normes sur la protection des citoyens à l'égard de l'administration* »[165] ; du fait même, leur insertion « *dans le chapitre sur la "citoyenneté" implique une conception très large de ce concept, aussi large que celle de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le choix de cette place est lui-même significatif. L'"administré", objet passif, est désormais considéré comme un "citoyen", sujet actif* »[166].

Issu de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes[167], le *droit à une bonne administration*, défini à l'article 41[168], recouvre ce que l'on qualifie généralement de procédure administrative non contentieuse : droit à un traitement équitable impartial et dans un délai raisonnable[169], principe *audi alteram partem*, accès au dossier, obligation de motivation des décisions, auxquels s'ajoute le principe de responsabilité de l'administration et le droit, très spécifique, de s'adresser aux institutions dans l'une des langues des traités. Ces règles, qui ne font que reprendre des dispositions du traité ou s'en inspirer, amèneront cependant sans doute certaines difficultés d'interprétation si la Charte acquiert un jour une force obligatoire incontestable. L'obligation de motivation, par exemple, s'applique à l'administration, c'est-à-dire aux autorités administratives chargées d'appliquer le droit communautaire – donc notamment aux autorités administratives nationales lorsqu'elles tiennent ce rôle. Or cette obligation concerne, d'après la Charte, les décisions de

165. BRAIBANT (G.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, coll. Points-essais, 2001, p. 212.
166. *Op. cit.*, p. 215.
167. CJCE, 28 mai 1980, 33/79, *Kuhner c. Commission*, *R.*, p. 1677 ; CJCE, 9 décembre 1982, 191/81, *Plug c. Commission*, *R.*, p. 4229 ; CJCE, 23 octobre 1986, C-321/85, *Schwiering c. Cour des comptes*, *R.*, p. 3199 ; CJCE, 31 mars 1992, C-255/90, *Jean-Louis Burban c. Parlement européen*, , *R.*, p. 2253
168. « *article 41 : Droit à une bonne administration.*
1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.
2. Ce droit comporte notamment : - le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; - le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ; - l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.
4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».
169. Dispositions complétées, s'agissant de la procédure juridictionnelle, par l'art. 47.

l'administration, ce qui doit logiquement s'interpréter comme recouvrant toutes ses décisions, y compris par exemple, pour le cas de la France, les décisions implicites. Un citoyen d'un État membre pourrait donc dans cette hypothèse demander à ce que l'administration à laquelle il s'adresse se conforme aux dispositions de la Charte, si du moins l'administration en cause a agi dans le cadre de l'application d'une norme communautaire, ou d'un acte transposant cette norme[170].

Les dispositions suivantes sont plus classiques : l'article 42 reprend textuellement l'article 255 du Traité CE, conférant le droit d'accès aux documents des institutions communautaires[171] ; l'article 43 combine les articles 21 (2e alinéa) et 195 du Traité CE instituant un droit de saisine du médiateur en cas de mauvaise administration ; l'article 44 reprend le premier alinéa de l'article 21 du même traité instaurant un droit de pétition.

L'intérêt des dispositions de la Charte des droits fondamentaux relatives à la relation administrative ne réside donc pas dans leur nouveauté, mais bien dans le fait qu'elles apportent une cohérence et une lisibilité aux droits des citoyens à l'égard des administrations, et qu'elles les rattachent à la définition de la citoyenneté.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'examen des propositions formulées par un certain nombre d'organismes internationaux quant à la relation administrative montre qu'une nette inflexion s'est produite durant les quinze dernières années. Les organismes de coopération économique, mais aussi les institutions communautaires, développaient initialement une analyse libérale très marquée : la relation commerciale était présentée comme un modèle ; l'administration elle-même devait se réorganiser pour devenir rentable et compétitive. Cette approche n'a pas disparu, mais fait désormais place à la prise en compte de la dimension spécifique de la relation administrative, irréductible à un simple rapport consumériste. La promotion de la figure du citoyen manifeste cette évolution : les administrations ont un rôle spécifique à jouer dans le développement de la citoyenneté.

Les évolutions du droit communautaire s'inscrivent pleinement dans cette perspective : présentée comme un instrument permettant aux citoyens de l'Union d'exercer leurs droits, l'accessibilité des services d'intérêt général doit être garantie ; le cadre communautaire a aussi été le cadre de la constitution d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration. La

170. On reprend ici l'argumentation présentée par le professeur Armel Pécheul (PÉCHEUL (A.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RFDA* 2001, p. 688-700).

171. « *Article 42 : Droit d'accès aux documents.*
Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

substitution du citoyen à l'administré revêt ainsi une double signification : la relation administrative est un moyen d'accéder à la citoyenneté ; les administrés bénéficient d'un statut juridique protecteur, qui découle de leur qualité de citoyens européens.

CHAPITRE 2 : LA RECONNAISSANCE D'UN STATUT DU CITOYEN À L'ÉGARD DES SERVICES PUBLICS

Parallèlement à la construction d'un discours cohérent sur la place des citoyens dans la relation administrative, la plupart des pays développés ont progressivement adopté, depuis une quinzaine d'années, des documents proclamant les droits des usagers à l'égard des administrations ou services publics. La force juridique de ces textes est très inégale, et généralement faible ; ils présentent néanmoins l'intérêt de fournir une grille d'interprétation pour l'analyse de l'évolution de la relation administrative.

L'amélioration des relations entre les administrations et le public est inscrite sur l'agenda politique depuis de nombreuses années ; bon nombre de réformes visant à garantir des droits aux administrés, notamment dans la procédure administrative, ont été adoptées : ces évolutions tendent à la fois à consolider le statut des citoyens à l'égard de l'administration et à lui donner un sens. Le fait même que le terme le plus fréquemment employé à leur propos soit celui de « charte » – du citoyen, des usagers, du service public – vise à montrer que l'objectif est politique : il permet de rendre concret le recentrage de la relation administrative autour de la figure du *citoyen*.

Tous ces textes, sans exception, affirment en effet que l'administration est *au service des citoyens*. Les implications de cette affirmation ne sont pas toujours examinées ; elles font surtout ressortir les divergences d'approche que cache l'apparente unanimité. Le contenu de la *Charte des citoyens* britannique, qui à bien des égards sert de référence en la matière, vise par exemple surtout les droits du consommateur, et emploie d'ailleurs les deux termes de façon équivalente. À l'inverse, la Charte de la qualité portugaise, dont le titre laisserait présager une approche consumériste, vise pourtant à rattacher service public et citoyenneté. Pourtant, par-delà ces divergences, ces textes, y compris la charte britannique, visent bien à promouvoir *une certaine* figure de la citoyenneté qui inclut la relation administrative.

Il ne s'agit cependant pas toujours de la même conception de la citoyenneté : la charte britannique en offre une conception consumériste *(Section 1)*, même tempérée ; la plupart des autres textes, à l'exception de ceux, tels les Chartes australienne[1], néo-zélandaise ou indienne[2], qui en constituent une simple transposition, visent en revanche à promouvoir une « révolution copernicienne » *(Section 2)* qui intègre véritablement le citoyen à la communauté administrative.

1. *Principles for Developing Service Charter*, Sidney, mars 1997, Ministère du travail, 20 p.
2. « Inde, une Fonction publique à la croisée des chemins, *Service public*, n° 86, février 2002.

SECTION 1 : UNE CONCEPTION CONSUMÉRISTE DE LA CITOYENNETÉ : LA *CITIZEN'S CHARTER*

En plaçant en son centre la figure du citoyen, la *Citizen's Charter* adoptée par le gouvernement de John Major en 1991, opère un recentrage de l'administration autour de l'idée de service aux citoyens, à partir de laquelle la modification de l'organisation administrative est rendue possible. Pourtant, le contenu d'un tel document et le contexte de son élaboration tend à montrer les limites de la référence au citoyen. Il s'insère en effet dans un contexte de déréglementation à laquelle il permet seulement de donner un sens ; ainsi, la Charte des citoyens britannique et les documents qui, au Royaume-Uni et ailleurs, en sont issus, peuvent s'apparenter à une politique de communication tendant à faire accepter, par les agents administratifs et les citoyens, le transfert à la gestion privée d'un certain nombre de services administratifs ou l'introduction de mode de gestion privée en leur sein.

Cette interprétation, assez courante[3] et qui recouvre sans doute une bonne part de la réalité, n'est pourtant pas totalement convaincante. S'il est en effet certain que les Chartes s'intègrent totalement dans le processus de libéralisation, le fait qu'elles affirment des droits du citoyen ne peut être sans conséquences, ne serait-ce que parce qu'elles permettent ainsi aux citoyens de faire valoir des droits nouveaux, qui ne sont pas tous de consommation, à l'égard de ces services. Les chartes sont par conséquent un moyen d'accompagner la déréglementation *(§1)* ; elles permettent aussi d'affirmer un statut du citoyen administratif *(§2)*.

§ 1. L'intégration des chartes des citoyens dans un processus de déréglementation

Si la Charte du citoyen place la figure du citoyen au centre de ses préoccupations, c'est pourtant le consommateur qui est principalement son destinataire. Cette identification du citoyen à un client des services publics s'explique aisément si l'on replace la Charte dans le contexte des réformes administratives dans lequel elle s'insère.

A. Élaboration des chartes et réforme administrative

La Charte des citoyens britannique[4] est avant tout le résultat d'une conjoncture politique particulière : celle de la démission de Margaret Thatcher, en novembre 1990, et de l'accession au poste de Premier ministre de John Major. Reprenant un projet travailliste[5], le nouveau premier ministre va faire de ce document un axe central de la campagne pour les élections de 1992. Dès mars 1991, dans un discours devant le Conseil central du parti conservateur, il

3. *Cf.* notamment POLLITT (C.), « The Citizen's Charter : a Preliminary analysis », *Public money and Management*, 1994, n. 2, p. 9-14, et WRIGHT (V.), « Le cas britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle », *RFAP* n. 75, juillet-septembre 1995, p. 355-365.
4. *The Citizen's Charter. Raising the standard*, Londres, juillet 1991 (HMSO Cm 1599), 50 p.
5. Ainsi que le rappelle Philippe Brachet, la charte « *est une idée travailliste que John Major a reprise à son compte pour sa campagne électorale* » (BRACHET (P.), « Des expériences de partenariat entre usagers "particuliers" et organismes de service public (Grande-Bretagne, Italie) », in QUIN (C.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris 1995, La documentation française, p. 227).

« *insistait sur le fait que tous les "citoyens-clients" qui dépendent de l'un ou de l'autre des services de l'Etat devaient être en mesure de connaître et d'apprécier la qualité de service à laquelle ils ont droit. Dans son esprit, la Charte des Citoyens avait pour objet d'offrir la possibilité aux usagers de se comporter comme des "clients" du secteur public, au même titre que le seraient les clients d'une organisation privée* »[6]. Il s'agit donc de prendre un certain recul par rapport à la politique de privatisation systématique mise en œuvre depuis 1979, sans pour autant modifier la direction poursuivie : affirmer que les citoyens doivent pouvoir se comporter en clients à l'égard des administrations suppose qu'ils puissent avoir le choix entre plusieurs prestataires d'un même service, donc que leur mise en concurrence doit se poursuivre.

La publication de cette Charte a eu un retentissement considérable, notamment parce qu'elle a été adressée à chaque foyer dans une présentation soignée. Elle a été globalement bien accueillie, « *et a fait l'objet d'un large consensus politique à sa sortie parce que c'était la première fois que l'on attachait, par écrit, des principes à la notion de service public et que le citoyen était doté de droits* »[7]. Élément central du nouveau programme conservateur, elle n'est sans doute pas étrangère à leur courte victoire aux élections d'avril 1992 ; son application a été maintenue après l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, en 1997. Cette influence déborde largement le cadre britannique, puisque de nombreuses chartes, en Europe et au-delà, s'en inspireront très fortement ; une telle exportation était d'ailleurs l'un des objectifs de ce document, qui avait l'ambition de « *servir de modèle non seulement pour la Grande-Bretagne mais aussi pour le reste du monde* »[8], la réforme de l'État qu'il traduit constituant ainsi une « *arme de vente* » au plan international[9].

Pourtant, l'objectif de la Charte du citoyen est essentiellement d'améliorer la qualité du service public, en le sensibilisant aux attentes du public. Il s'agit donc à la fois de responsabiliser les prestataires et d'améliorer la qualité des prestations. La Charte occupe donc une place médiane entre deux autres axes de réformes, le programme *Next Steps* d'une part, l'opération *Competing for Quality*, de l'autre : *Next steps*, lancé en 1988, visait à la fois à réformer le *civil service*[10] et à modifier la structure de l'administration, par sa transformation en agences dotées d'autonomie et responsabilisées ; quant au programme *La concurrence au service de la qualité*[11], lancé la même année que la Charte des citoyens, il en éclaire les objectifs : il s'agit de mettre en évidence les activités administratives susceptibles d'être sous-traitées ou ouvertes à la concurrence. On comprend mieux quelle est la fonction du principe

6. FABRE-GUILLEMANT (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1998, p. 299.
7. VARIN (K.), « Les services publics au Royaume-Uni », *in* QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, La documentation française, 1997, p. 206.
8. *Citizen's Charter*, op. cit., p. 4 : « *We believe that it will set a pattern, not only for Britain, but for other countries of the world* ».
9. ROUBAN (L.), audition devant la Commission des finances du Sénat, *in* BRAUN (G.), La réforme de l'État à l'étranger, Rapport d'information, *JO doc. parl., Sénat*, n° 348, 31 mai 2001, p. 99.
10. Sur le *civil service*, *Cf.* l'étude classique de GAUDEMET (P.-M.), *Le Civil Service Britannique. Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Armand-Colin, 1952, 173 p.
11. HM Treasury, *Citizen's Charter. Competing for Quality*, White Paper, 1991, Cm 1730, 35 p.

de « libre choix du citoyen » affirmé par la *Citizen's Charter*. En introduisant le *market testing*, c'est-à-dire la participation du secteur privé à la soumission d'offres afin de concurrencer le secteur public dans la prestation des services, les programmes conjoints *Citizen's Charter* et *Competing for Quality* visent à transformer la fonction publique britannique : de fait, plus des trois quarts de la fonction publique travaillent désormais dans des agences, dont la quasi totalité a adopté une charte des citoyens incluant les objectifs de *market testing*.

B. Considérer l'usager comme un client

La Charte vise à affirmer que « *le citoyen qui a recours à un service public est considéré de la même manière qu'un consommateur qui évolue dans le secteur privé* »[12]. Elle est en effet articulée autour d'un thème central : celui que de « value for money », qui est bien « *le leitmotiv de la Charte* »[13]. Celle-ci indique en effet que « *le citoyen est aussi un contribuable ; les services publics doivent valoriser l'argent public, dans les limites des impôts que la nation peut supporter. Tous les services publics sont financés individuellement par les citoyens, soit directement soit par leurs impôts* »[14]. Le destinataire de la Charte des citoyens n'est donc pas tout à fait le citoyen, mais le *contributeur*, en tant que client ou contribuable.

Pour améliorer le service des clients, la *Citizen's Charter* propose quatre directions principales : la mise en place d'un programme visant à l'amélioration de la qualité des services publics ; la possibilité pour les usagers de choisir entre plusieurs prestataires d'un même service ; l'information sur les standards de qualité et la possibilité de recours en cas de non-respect de ces normes ; la fourniture de services à un coût raisonnable, c'est-à-dire sans que l'augmentation des standards de qualité se traduise par un alourdissement du prix du service ou de son coût pour le contribuable. Ces principes doivent être déclinés par des Chartes particulières que chaque Agence peut rédiger[15], sous le contrôle d'un service central, la *Citizen's Charter Unit*, elle-même rattachée à un Secrétaire d'État à la Charte[16].

C'est donc la notion de qualité qui se trouve au centre de la Charte, indépendamment du programme *Competing for Quality* évoqué plus haut. Pour parvenir à son amélioration, la Charte « *fait valoir le principe selon lequel le meilleur moyen d'atteindre le plus grand choix est de mettre en place la discipline qui existe dans le secteur privé* »[17]. Cet objectif est notamment poursuivi par la création du *Charter Mark Award*, créé dès 1991 et qui devait être remis aux agences ayant tenu les engagements contenus dans la Charte, c'est-à-dire ayant à la

12. FABRE-GUILLEMANT (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne, op. cit.,* p. 249.
13. VARIN (K.), « Les services publics au Royaume-Uni », *loc. cit*., p. 205.
14. *Citizen's Charter*, *op. cit*. Trad. Philippe Brachet (BRACHET (P.), *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, p. 154).
15. En 1997, on dénombrait 42 grandes chartes concernant les services publics essentiels et définissant les normes de qualité de service dont les usagers peuvent exiger le respect, et plus de 8000 chartes applicables aux prestataires de services locaux.
16. Ce dernier n'ayant toutefois aucun pouvoir réel autre que d'incarner la politique de modernisation.
17. FABRE-GUILLEMANT (R.), *op. cit.,* p. 249.

fois amélioré la qualité et maîtriser les coûts. Ce prix, qui s'est progressivement transformé en label[18] accordé par la *Citizen's Charter Unit* – plus de 400 agences ayant ainsi été primées[19] – permet aux agences qui en bénéficient de rivaliser avec les autres prestataires de services avec lesquels ils sont placés en concurrence[20]. C'est là l'autre moyen mis en œuvre pour améliorer la qualité : étant donné que les chartes doivent établir des standards de services, elles donnent lieu à une publication annuelle de la conformité à ces indicateurs de qualité, disponible gratuitement pour tout usager qui en fait la demande. Par conséquent, même si un domaine n'est pas ouvert à la concurrence au sens strict du terme, il est tout de même placé en situation de comparaison (*benchmarking*), ce qui permet à l'usager-client soit de s'adresser à un service offrant un niveau de qualité plus élevé, soit de faire valoir auprès d'un service le niveau de prestation qu'il pourrait atteindre s'il fournissait des efforts similaires au service de référence.

Pour améliorer la qualité des services fournis aux clients, l'accent va être mis, dans les premières années d'application de la Charte, sur le traitement des réclamations, notamment par la mise en place d'un Groupe de travail sur les plaintes, chargé de vérifier le traitement des plaintes par les services ayant adopté une charte. La question des réclamations permet toutefois de montrer une première limite du dispositif britannique : en effet, l'indemnisation prévue, équivalente à la garantie de services existant dans un petit nombre de services publics français, existait déjà dans certains *public utilities* en Grande-Bretagne, notamment dans chez *British Rail*. La règle voulant que la réalisation des principes de la Charte se fasse à budget constant a, de fait, abouti à réduire l'indemnisation accordée en cas de non-respect des normes fixées par la Charte, normes qui, en compensation de leur généralisation, ont été fixées dans certains domaines à un niveau inférieur à celui qui était le leur avant l'application de la Charte[21]. À partir de 1997, sans que l'orientation la finalité gestionnaire de la Charte soit remise en cause, la nécessité d'une plus grande participation à l'action administrative va être accentuée, qu'il s'agisse des opérateurs privés ou des citoyens[22].

La Charte des citoyens apparaît donc essentiellement comme un instrument de modernisation administrative par l'introduction de techniques managériales, dont la référence au client constitue la principale. Pourtant, les moyens concrets qu'elle déploie à cet effet, moyens que l'on retrouve dans les pays chez lesquels ce modèle a été exporté, permettent de conférer une place centrale à l'utilisateur des services publics.

---

18. Même s'il en est indépendant : il existe en effet dès 1991 une «*norme de la Charte* », comprenant : la publication de normes dont l'usager peut attendre l'application ; une information claire sur le service rendu ; l'accueil (courtoisie et disponibilité) ; l'information sur les modalités de réclamations ; la mise en place d'une évaluation indépendante de la réalisation des normes.
19. Sur 15000 candidats en 1996.
20. *Cf.* Cabinet Office, Citizen's Charter Unit, *The Charter Mark Awards 1996. Guide for applicants*, 1996.
21. *Cf.* BRACHET (P.), « Des expériences de partenariat entre usagers "particuliers" et organismes de service public (Grande-Bretagne, Italie) », *op. cit.*, p. 238.
22. HMSO, *Service First: The New Charter Programme*, 1999 (http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index.htm), qui met l'accent sur la « *collaboration* » qui vise à la fois à « *consulter et obtenir la participation* », et à « *collaborer avec d'autres fournisseurs* ».

§ 2. La constitution d'un statut de l'utilisateur des services publics

Si la « *captation gestionnaire* »[23] de la *Citizen's Charter* est indéniable, reléguant la place qu'elle octroie au citoyen à l'arrière-plan, elle n'en confère pas moins à l'usager un véritable statut à l'égard des services publics, et confirme ainsi l'adoption d'une conception spécifique de la citoyenneté.

A. L'élaboration d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration

Au-delà de leur insertion dans un projet de réforme administrative, la Charte des citoyen et les chartes particulières qui en découlent, ainsi que leur transpositions dans d'autres pays, visent à fixer les droits des usagers à l'égard de l'administration. Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son rapport consacré au service public, ces chartes « *sont à la fois des guides des droits et des guides des formalités administratives, certes non dépourvus d'une certaine dimension publicitaire et ne prétendant pas à l'exhaustivité, mais qui proposent assurément à l'usager un fil d'Ariane* »[24].

La *Citizen's Charter* vise donc à garantir à chaque citoyen qu'il « *est en droit d'attendre* » des services publics l'application d'un certain nombre de « *principes* », au nombre de sept : l'application de normes (*standards*), la transparence (*Openness*), l'information, le choix, la non-discrimination, l'accessibilité, la responsabilité[25].

La fixation de normes, qui doivent être rendues publiques et clairement communiquées aux citoyens, vise à leur faire connaître ce qu'ils sont en droit d'attendre et donc d'exiger de la part des services publics, le minimum fixé par la Charte étant « *la courtoisie et la serviabilité de la part des agents, l'exactitude dans le respect des droits statutairement prévus, et un engagement d'agir promptement, qui pourra s'exprimer en termes de délais de réponse ou de temps d'attente* ». Cette fixation de normes de services n'est pas une réelle nouveauté – elle figurait déjà dans le programme *Next Steps* –, mais est réorientée vers la satisfaction des citoyens[26]. Lorsque les standards de service sont atteints, ils doivent ainsi être relevés.

---

23. BAILEY (S. J.), DAVIDSON (C.), « Did Quality Really Increase Uner Local Government CCT ? », *in* MONTANHEIRO (L.), BAILEY (S. J.), MORRIS (D.), FABJANCIC (Z.), dir., *Public and Private Sector Partnership*, Sheffield, 1997, Sheffield Hallam University, p. 17-26.
24. Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 98.
25. Ces principes sont affirmés au tout début de la Charte, dans le prolongement de l'introduction. Matériellement accolés à ces principes, neuf « *mécanismes de la Charte* » sont présentés qui en éclairent la portée : « *davantage de privatisation ; une plus large concurrence ; une extension du contrat ; plus de rémunération liée à l'intéressement ; des objectifs de performance affichés, locaux et nationaux ; la publication d'une information compréhensible sur les performances réalisées ; des procédures de réclamation plus efficaces ; une inspection plus forte et indépendante ; une meilleure compensation pour le citoyen en cas de déficience des services* » (trad. P. Brachet, *loc. cit.*). A l'exception de ce dernier et de l'information, tous ces mécanismes concernent les conséquences de la Charte sur le fonctionnement (et la réforme) de l'administration, montrant ainsi le lien entre l'affirmation des principes du service public et la poursuite de la déréglementation.
26. *Cf.* TURTON (G.), « Réalisations présentes et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service - les programmes axés sur la qualité du service au Royaume-Uni » in *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, p. 66 : « *Les réformes précédentes s'intéressaient à l'élévation des normes. Elles poursuivaient cet objectif en cherchant principalement à assurer le bon fonctionnement des systèmes de prestation de services, c'est-à-dire les changements organisationnels nécessaires pour élever les normes des services publics. Cependant, la Citizen's Charter*

La *transparence* est indissociable de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens : ces derniers, selon la Charte, doivent pouvoir tout connaître de la façon dont les services sont réalisés, leur coût, leur respect des normes fixées, le nom des responsables. Le *droit à une information* claire complète ce principe, permettant aux citoyens de connaître avec précision le contenu des prestations de services publics.

Le *droit au choix* est l'un des éléments majeurs de ce statut, en même temps qu'il consacre la spécificité des chartes de type britannique ; il concentre en effet tout à la fois l'objectif de déréglementation et le droit à la participation. Le texte est très clair à ce propos : « *Le secteur public devra permettre des choix chaque fois que possible. Les gens concernés par le service devront être consultés. Leurs avis sur le service qu'ils utilisent devront être recherchés régulièrement et systématiquement pour informer les décisions concernant ces services* »[27]. Le principe de libre choix cherche ainsi « *à accroître les pouvoirs des citoyens. Cette charte ne représente pas un moyen de justifier une intervention plus poussée de l'État mais traduit la conviction du Gouvernement que les citoyens ont le droit d'être informés et de choisir par eux-mêmes* »[28] ; l'offre d'un libre choix du prestataire de service est donc présentée comme un instrument du pouvoir des citoyens sur le service, comme un moyen de pression qui leur est offert. La prise en compte des avis des usagers, parfois décrite comme un « *principe de participation* » par certaines chartes sectorielles[29], a pour objectif d'obliger les prestataires à définir leurs services en fonction des exigences des citoyens. Matériellement, l'avis des citoyens pourra être recueilli soit au sein d'instances représentatives spécialisées, soit, et c'est le cas le plus courant, à l'occasion de l'évaluation de la conformité du service aux normes fixées ; ces évaluations donnent lieur à des sondages auprès des usagers, qui ne portent pas seulement sur le degré de satisfaction à l'égard du service, mais aussi sur les souhaits des usagers quant au contenu même des prestations qui leur sont offertes[30].

Le principe de *non discrimination* appelle peu de commentaires : il vise seulement à rappeler l'obligation de neutralité des gestionnaires de services publics, encore qu'il ne concerne que les discriminations raciales, sexuelles ou linguistiques. Quant au droit à *l'accessibilité*, il n'est défini que par référence à l'accueil, notamment en termes très concrets d'heures d'ouverture ou de renseignements téléphoniques ; il n'inclut donc pas le droit *d'accès* au service public, qui est toutefois reconnu dans l'introduction de la Charte, lorsqu'il est précisé que « *le Gouvernement continue de soutenir le principe central que les services*

---

s'est également fixé un autre objectif tout aussi important : rendre les services publics plus réceptifs aux besoins des citoyens ordinaires ».

27. *Citizen's Charter, op. cit*. Trad. Philippe Brachet, *loc. cit*., p. 156.
28. MAJOR (J.), présentation de la Charte des citoyens, cité par TURTON (G.), *loc. cit*., p. 66.
29. Notamment par la Charte des services sociaux, ainsi que le prévoit le cadre fixé par la *Citizen's Charter* elle-même.
30. *Cf.* FABRE-GUILLEMANT (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, *op. cit*., p. 300-301 : « *Selon le livre blanc sur la Charte des Citoyens, les évaluations réalisées par les agences doivent obligatoirement prendre en compte le point de vue des usagers et c'est ce qui explique que les agences recourent le plus souvent à des sondages d'opinion réalisés par des cabinets extérieurs. L'intérêt de ces sondages est qu'ils sont suivis dans le temps […] et qu'ils permettent des comparaisons. Il est intéressant de noter que les questionnaires ne portent plus seulement sur le degré de satisfaction des usagers face aux services qu'on leur propose, mais également sur ce que souhaitent les usagers par eux-mêmes* ».

essentiels - comme l'éducation et la santé - doivent être accessibles à tous indépendamment des moyens de chacun ».

Le dernier principe, curieusement intitulé « *et si cela se passe mal ?* »[31], promeut une conception très mesurée de la responsabilité. Il ne cherche en effet pas à étendre l'indemnisation systématique en cas de non-respect des normes et l'exclut même explicitement : « *personne ne veut voir l'argent détourné de l'amélioration du service vers une compensation à grande échelle pour des services médiocres* ». Certes, il est précisé que « *le Gouvernement a l'intention d'introduire de nouvelles formes de réparations là où elles peuvent stimuler l'efficacité plutôt que détourner d'elle* », mais une telle exclusion se sépare d'une application stricte de la considération due au client, au profit d'une obligation d'explication des raisons du non-respect des normes[32], plus proche d'une *pédagogie de la relation administrative* que d'un rapport purement consumériste – ce dernier entraînant logiquement une indemnisation pour non-respect d'une obligation contractuelle.

Cette dernière remarque montre l'ambiguï té des droits reconnus aux citoyens par la Charte, sur un plan à la fois juridique et symbolique. La force obligatoire de la Charte a en effet été contestée : il s'agit d'une simple directive du Premier ministre, et même si le texte précise que « *Nous [le Gouvernement] garantissons que les objectifs fixés par le Livre blanc [*ie *la* Citizen's Charter*] seront respectés* », il ne s'agit pas là d'une obligation juridique ; seules ses applications concrètes, intégrées dans les contrats formés avec les usagers, peuvent se prévaloir d'une telle force obligatoire. Au-delà de la question de son statut juridique, la centralité accordée à la figure du citoyen permet de mettre en doute l'interprétation selon laquelle la Charte du citoyen ne serait qu'une charte du consommateur de services publics[33].

B. La traduction d'une conception de la citoyenneté centrée sur les droits individuels

En créant au profit des usagers un statut juridique, tout en affirmant qu'il s'adresse aux citoyens, la *Citizen's Charter* présuppose l'adoption d'une conception particulière de la citoyenneté. Ce n'est d'ailleurs pas tant cette conception elle-même, globalement conforme à la tradition britannique, qui peut soulever des interrogations, que sa transposition dans d'autres pays.

La citoyenneté qui est reconnue aux usagers est en effet exclusivement centrée sur la jouissance de droits individuels : « *la Charte est importante, car elle reconnaît des droits au citoyen, qui paie les services publics soit directement soit par le biais des impôts : le droit d'attendre des services publics efficaces, transparents, offrant plusieurs choix quand c'est possible, répondant à des normes de qualité définies par avance, prenant le soin d'informer ses clients et fournissant le meilleur rapport qualité-prix, facilement accessibles, permettant au consommateur de réclamer et de recevoir une juste réparation quand le service va mal et*

31. « *And if things go wrong?* ».
32. « *Le citoyen est en droit d'attendre une bonne explication ou des excuses* ».
33. *Cf.* notamment POLLITT (C.), « The Citizen's Charter : a Preliminary analysis », *loc. cit*.

qu'il n'en a pas pour son argent »[34]. La Charte fait donc émerger une pleine citoyenneté des usagers, mais qui fonde la communauté sur la jouissance de droits individuels[35] : c'est la possession d'un statut à l'encontre de l'administration qui fait des usagers des citoyens.

On voudrait pourtant montrer ici, en s'inscrivant résolument dans le prolongement des discussions relatives à la citoyenneté multiculturelle[36], que la conception de la citoyenneté qui résulte de la Charte des citoyens dépasse largement la seule actualisation de la conception libérale traditionnelle selon laquelle, l'État n'ayant vocation qu'à garantir l'exercice des libertés individuelles, la citoyenneté n'est que la jouissance et l'exercice de libertés négatives[37]. À travers la consécration d'un statut juridique de l'usager, c'est en effet une modification des rapports entre État et société qui se déroule. On passe d'une conception où les devoirs du citoyen à l'endroit de l'État et son obligation d'observer les lois sont la contrepartie de la garantie de ses libertés individuelles, à une obligation de l'État au titre des services qu'il rend aux citoyens, se traduisant par une imputabilité à l'égard du citoyen, même si l'ambiguï té du terme est indéniable. « *En mettant l'accent sur la qualité et la performance du service, l'on modifie les relations des pouvoirs publics et des citoyens. Les anciennes attitudes paternalistes ont disparu pour être remplacées par des relations beaucoup plus égalitaires entre le prestataire de services et le citoyen* »[38]. De cette égalité nouvelle entre l'État et les citoyens, affirmation dont la paternité revient bien à la *Citizen's Charter*, découle une exigence de justification de l'action publique qui se traduit notamment, dans le contexte spécifique de la libéralisation au Royaume-Uni, par l'introduction de la concurrence et de la transparence comme moyens de contrôle de l'action étatique. Pourtant – et c'est là que réside certainement la spécificité de la démarche britannique –, on met en même temps l'accent sur l'importance des services publics, dont on affirme qu'ils sont « *ceux dont la nécessité constitue la condition préalable à l'exercice de la citoyenneté dans le cadre des structures socio-politiques existantes* »[39]. Trois éléments se trouvent donc indissociablement liés : l'affirmation d'un statut des citoyens créant une communauté de droits entre les citoyens ; l'égalité entre les opérateurs de services publics et les citoyens ; le rôle des services publics dans la garantie des conditions d'exercice de la citoyenneté. Considérer la *Citizen's Charter* comme introduisant une conception consumériste de la citoyenneté recouvre certainement une part de la réalité[40], mais ne *peut pas* rendre compte de la totalité de cette démarche. Le statut juridique qui est octroyé aux usagers ne peut être disjoint de l'affirmation de la participation des services publics à la réalisation de la citoyenneté : c'est parce que l'existence de ces

34. VARIN (K.), « Les services publics au Royaume-Uni », *loc. cit*., p. 205.
35. WALSH (K.), *Public Services and Market mechanisms : Competition, Contracting Out and the New Public Management*, Londres 1995, Macmillan, p. 67.
36. *Cf. supra*, p. 173.
37. En ce sens, BRACHET (P.), *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Publisud 1995, p. 218.
38. TURTON (G.), « Réalisations présentes et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service - les programmes axés sur la qualité du service au Royaume-Uni » *loc. cit*., p. 70.
39. FEINTUCK (M.), « La régulation des services publics en Grande-Bretagne. Passé, présent et avenir en Europe», *in* CEEP, *Europe, concurrence et service public*, Masson/Armand Colin, 1995, p. 131.
40. FALCONER (P. K.), ROSS (K.), *Citizen's Charters and Public Service provision : Lessons from the UK Experience*, Rapport pour le XXIV[e] Congrès international des sciences administratives, Groupe II, 7-11 septembre 1998, p. 6.

services est un élément de la citoyenneté que les droits sont octroyés aux « clients » *en tant que citoyens*.

Il ne s'agit pas cependant de nier ici ce que l'on a affirmé plus haut : la Charte des citoyens est bien un instrument d'accélérer les privatisations, comme elle l'indique elle-même, et de prolonger la déréglementation. Mais on ne peut pour autant faire abstraction de ce qui constitue le cœur du discours qu'elle représente, d'autant moins qu'il s'agit, on l'a vu d'un « produit d'exportation ». Cette analyse se trouve confortée par la place que les chartes octroient à la participation, même si « *les questions de consultation et de participation concernent fort étroitement l'objectif des pouvoirs publics d'aider les citoyens à jouer un rôle plus actif au sein de leurs communautés* »[41]. Si la volonté des usagers doit être prise en compte et intégrée au fonctionnement des services[42], c'est pour leur permettre de participer activement à la vie locale dont les services publics constituent l'un des fondements. De la sorte, les chartes « *peuvent être considérées comme des tentatives rousseauistes pour renouveler les contrats sociaux entre dirigeants et dirigés* »[43].

Compte tenu des ambiguïtés de la Charte, cet objectif demeure encore très platonique. La référence à la citoyenneté peut certainement être considérée comme une opération réussie de marketing politique[44] ; la décentralisation du pouvoir vers les citoyens est très peu visible : au contraire, la mise en place de la Charte a renforcé la subordination du *civil service* au politique[45] ; les citoyens ont éventuellement le choix du service, mais pas de choix réel sur le service qui leur est proposé[46] . Malgré toutes ces limites, la *Citizen's Charter* présente l'avantage d'ouvrir la « révolution copernicienne » qui consiste à placer l'administration au service des citoyens, et c'est cette idée principale qu'en retiennent, à des titres divers, les chartes ou réformes qui, dans d'autres pays, s'en inspirent.

SECTION 2 : LES CHARTES DES SERVICES PUBLICS : UNE « RÉVOLUTION COPERNICIENNE »

Au-delà de la Grande-Bretagne, bon nombre de pays ont adopté des textes récapitulatifs des droits des citoyens à l'égard des administrations, soit au niveau national, soit déclinés dans chaque administration en contact avec le public. Si la facture de ces documents reprend généralement la structure de la charte britannique, leurs significations diffèrent assez sensiblement. Trouvant leur place dans une politique globale de réforme administrative, ils visent à lui donner un sens : déterminant les obligations du service public, ils en cristallisent parfois le statut, soit pour le défendre à l'égard de pressions extérieures, soit au contraire pour

41. TURTON (G.), *loc. cit*., p. 68.
42. FABRE-GUILLEMANT (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, *op. cit*., p. 252 : « *Une volonté constante, qui est apparue en filigrane la fois lors de la création des agences et lors de la publication des chartes, a été que les services publics accordent plus d'importance à la volonté des usagers* ».
43. POLLITT (C.), BOUCKAERT (G.), *Quality improvement in European Public Service*, Publications Sage, 1995, p. 15.
44. *Ibid*.
45. KERAUDREN (P.), *Les modernisations de l'État et le thacherisme. Penser et faire l'État en Grande-Bretagne de Gladstone à Thatcher*, Bruxelles, 1994, Bruylant, p. 209 et s.
46. FALCONER (P. K.), ROSS (K.), *Citizen's Charters and Public Service provision, loc. cit*.

en accélérer la modernisation *(§1)* ; énonçant les droits des citoyens, ils révèlent parfois aussi une conception renouvelée de la démocratie administrative *(§2)*. Mais quelle que soit l'approche, c'est bien, indépendamment de toute volonté de déréglementation, la figure centrale du citoyen qu'ils introduisent dans l'administration.

§ 1. Des documents fixant les obligations des services publics

Un certain nombre de pays, tels l'Espagne[47] et l'Autriche[48], ont éprouvé la nécessité de fixer dans des documents récapitulatifs le statut juridique applicable aux services publics, comprenant à la fois les principes qui leur sont applicables et les normes régissant les rapports entre ces services et les citoyens. On retrouve cette démarche en Italie et en Belgique, ces deux pays présentant la particularité d'avoir cherché à théoriser la signification d'une telle élaboration. Alors que les contenus des chartes adoptées dans l'un et l'autre pays sont très proches, leur signification et leur impact apparaissent sensiblement différents. En Italie, l'élaboration d'une Charte des services publics constitue une réponse à la nécessité de fixer les obligations de services public ; à partir de cette définition, la Charte permet la détermination d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration, dont elle est en quelque sorte le couronnement. Si la Charte de l'utilisateur du service public, en Belgique, s'insère également dans un mouvement de codification de la procédure administrative et des règles applicables aux services publics, elle est en revanche plus à l'initiative d'un mouvement qui, curieusement parce qu'à rebours d'une évolution générale, va de la reconnaissance de la qualité de citoyen vers une démarche centrée exclusivement sur le client.

A. Italie : définir les obligations de service public

L'élaboration de la Charte des services publics en Italie se place dans un contexte tout à fait spécifique qui est celui de la lutte contre la corruption, et du renouvellement plus général de la vie politique au début des années 1990. Dans ce cadre, il semble particulièrement nécessaire de fixer les règles de la procédure administrative et de rappeler les principes applicables aux services publics. C'est ce que font successivement une importante loi de 1990 et la Charte des services publics.

---

47. L'Espagne a adopté en 1992 un Plan de modernisation de l'État (*Plan de modernización de la administración del Estado*, Madrid 1992, 24 p.) dont l'une des «stratégies » est « l'information et la communication avec les citoyens et les entreprises », expression qui rend mal compte du contenu du texte, puisque celui-ci demande à chaque département administratif d'élaborer ses projets (de service) « *en tenant compte avant toute chose des caractéristiques des usagers de leurs différents services publics, et de leurs besoins comme clients de tels services, qu'il s'agisse de l'information ou de l'accès direct à l'Administration* » (point 3.2). Ce texte a donné lieu à l'adoption en 1993 d'une Loi sur l'administration publique. *Cf.* SANCHEZ BLANCO (A.), « Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas », *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 132, septembre-décembre 1993, p. 41-97.

48. Le Programme *VIP* (Programme de réforme de l'administration), lancé en 1998, a notamment donné lieu à la publication en 1999 d'un rapport intitulé *Un instantané de l'administration pour nos citoyens : rapport sur le rendement de l'Administration fédérale autrichienne*, qui préconise la création d'indicateurs de qualité visant à « *accroître la responsabilité à l'égard du public en général et tenter d'assurer une plus grande transparence de l'administration fédérale et de rapprocher cette dernière des citoyens* » (Source : http://www.oecd.org/puma/country/austria-fr.htm). De fait, l'approche autrichienne est plus proche de la *Citizen's Charter* que des chartes italiennes et belges.

1. La réforme de la procédure administrative

La loi n° 241 du 7 août 1990[49], qui représente pour l'Italie « *une authentique révolution administrative* »[50], fixe les règles générales de la procédure administrative, dont les chapitres principaux sont les suivants : rappel des principes applicables, règles de responsabilité, participation à la procédure administrative, simplification de l'action administrative, accès aux documents administratifs. Sur ce dernier point, elle octroie à toute personne intéressée un droit général d'accès aux documents administratifs, sans toutefois prévoir de dispositif permettant d'en garantir le respect[51]. Mais surtout, le droit d'accès aux documents est conçu comme un préalable à la participation (art. 10), à laquelle il est donc articulé[52].

La loi 241/90 vise ainsi à conférer au citoyen un véritable droit à la participation, assorti des moyens effectifs de sa réalisation[53], droit qui est applicable à l'ensemble de la procédure administrative. Ce droit s'adresse, aux termes de la loi 241/90, à « toute personne » *(chiunque) ;* mais il faut rapprocher ce texte d'une loi quasi concomitante, la loi 142/90 du 8 juin 1990 relative à l'ordonnancement des autonomies locales ; cette dernière prévoit en effet des dispositifs équivalents s'adressant cette fois aux citoyens *(cittadini)*. Étant donné que les débats conceptuels sur la notion de citoyenneté et sa relation à la nationalité ont lieu en Italie dans des conditions équivalentes à celle de la France – la notion de citoyen y étant juridiquement assimilée à celle de national – la loi 142/90, éclairée par la loi 241/90, permet de voir que citoyen et personne sont un seul et même destinataire des mesures visant à favoriser conjointement l'accès aux documents administratifs et la participation, en même temps qu'elle montre l'évolution de la conception même de la citoyenneté et sa disjonction progressive d'avec le critère de nationalité[54].

2. La codification des principes du service public

Dans le prolongement de ce texte fondateur, le gouvernement italien adopte, en 1994, une Charte des services publics. Rédigée par les services de Sabino Cassese, alors ministre de la

---

49. *Gazzetta Ufficiale*, 18 août 1990, n° 192. Sur ce texte, Cf. CASSESE (S.), « Les droits des administrés en Italie à la suite de la loi du 7 août 1990 », *EDCE* n. 43, La Documentation française, 1992, p. 251-255 ; BISOGNI (G.) et alii, « Diritti dei cittadini e pubblica Amministrazione », *Funzione pubblica*, 1992, n. 1, p. 25-46 (Journée d'étude du 19 avril 1993, dans le cadre du 4e colloque sur la Pubblica amministrazione) ; MANGANARO (F.), PIRAINO (A.), « Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso », *Amministrare*, Vol. XXIV, n. 2, août 1994, p. 283-303 ; TIMARCHI (F.), « Questioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo », *Amministrare*, Vol. XXIII, n. 1, avril 1993, p. 135-141 ; *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milan 1995, Giuffrè, 798 p.
50. CASSESE (S.), « Les droits des administrés en Italie à la suite de la loi du 7 août 1990 », *Études et documents du Conseil d'État* n. 43, La Documentation française, 1992, p. 251.
51. SACCHETTI (M.-C.), « Les droits des citoyens à accéder aux documents administratifs : tendances et évolution de la législation nationale et régionale en Italie », *RISA* 1992, vol. 58, n. 2, p. 291-309.
52. La codification et la simplification ont été poursuivies par la suite. L'ordonnance n° 163 du 12 mai 1995, ratifiée par la loi n° 273 du 11 juillet 1995 portant *mesures d'urgence pour la simplification des procédures administratives et pour l'amélioration de l'efficience des administrations,* vise, au-delà de la simplification, à fixer les modalités de la mesure de la qualité des services publics. *Cf.* D'AURIA (G.), TORCHIA (L.), *Annuaire européen d'administration publique*, 1995, p. 457-460.
53. En ce sens, MANGANARO (F.), PIRAINO (A.), « Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso », *loc. cit*., spéc. p. 292 et s.
54. MANGANARO (F.), PIRAINO (A.), *loc. cit*., p. 295.

Fonction publique[55], elle est publiée sous la forme d'une Directive du Président du Conseil le 27 janvier 1994[56]. La première phrase de l'introduction que le professeur Cassese donne au texte cadre le débat : « *Les services publics existent pour les citoyens* »[57]. Rédigé au départ en collaboration avec un groupe de ses étudiants de l'Université de Rome, puis soumis à concertation avec les associations d'usagers et les prestataires de services publics, synthétisé enfin par une équipe dirigée par le professeur Giacinto della Cananea, ce texte, qui se réfère expressément à la loi 241/90, veut en prolonger les principes en les déclinant spécifiquement pour les prestataires de services publics[58].

La première partie de la charte est consacrée à rappeler les «*principes fondamentaux* » des services publics : l'égalité, l'impartialité, la continuité, le droit de choisir, la participation, l'efficience et l'efficacité[59]. Si le « droit de choisir » reflète une certaine proximité avec la *Citizen's Charter*, les autres principes semblent constituer un simple rappel des règles du service public. Pourtant, leur définition fait apparaître une certaine spécificité. Ainsi, la continuité recouvre le droit à ce que la fourniture des services essentiels pour assurer la jouissance des droits constitutionnels fondamentaux soit garantie. Le principe de participation est quant à lui entendu comme un élément de *contrôle démocratique* sur le fonctionnement des services publics, ainsi que de collaboration à la définition et la prestation des services publics[60].

Proposés dans la seconde partie du document, une série d'instruments confirment cette orientation : l'adoption de standards de service, la simplification des procédures, l'information des usagers, l'établissement de rapports avec les utilisateurs, le « devoir d'évaluation », la garantie de service[61] sont autant de moyens d'assurer la place centrale des citoyens dans la définition des services publics.

Déclinée ensuite en une série de documents sectoriels[62], la publication de la Charte des services publics[63] manifeste « *une transformation du concept de service public* »[64], en

55. *Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio*, Rome 1993, (*Quaderni del Dipartimento per la Funzione Pubblica*, n. 5), Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, 241 p. Pour une présentation en français de la Charte, *Cf*. D'AURIA (G.), TORCHIA (L.), « Le citoyen et l'administration », *Annuaire européen d'administration publique*, 1994, p. 434-436.
56. *Gazzetta Ufficiale* du 22 février 1994.
57. CASSESE (S.), présentation de la *Carta dei servizi pubblici*, *op. cit*., p. 7
58. Sabino Cassese considère en effet que la loi est globalement appliquée dans les administrations, mais beaucoup moins chez les prestataires de services publics, où elle n'est par ailleurs pas forcément adaptée.
59. Ces principes s'appliquent aux services publics tels que définis par la Charte, c'est-à-dire à ceux qui visant « *à garantir la jouissance des droits de la personne, constitutionnellement protégés, à la santé, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'instruction et à la liberté de communication, à la liberté et à la sécurité de la personne, à la liberté de circulation, aux termes de l'article 1^er^ de la loi n° 146 du 12 juin 1990, et les services d'électricité, d'eau et de gaz* » Il s'agit donc principalement des services en réseau.
60. *Carta dei servizi pubblici, op. cit*., p. 16 : « *La participation des citoyens à la prestation du service public doit toujours être garantie, soit afin de contrôler le droit à une prestation correcte du service, soit dans le but de favoriser la collaboration avec le prestataire du service. L'usager a droit d'accéder à l'information que possède le distributeur du service et qui le concerne. L'usager peut présenter des réclamations et requêtes, produire des mémoires et de la documentation, des observations prospectives, de formuler des suggestions pour l'amélioration du service* ».
61. « *Les usagers pourront être remboursés si le service rendu est inférieur aux standards annoncés. Un employé pourra être tenu pour responsable d'un dommage ou d'une grave négligence* ».
62. Charte du Transport aérien ; du transport ferroviaire ; du gaz (« Schema generale di riferimento per la predisposizione delle "carte dei servizi pubblici di erogazione del Gas" », *Funzione pubblica*, 1995, n. 2, p. 161-171) ; de l'électricité (« Schema generale di riferimento per la predisposizione delle "carte dei servizi

obligeant à redéfinir les missions des services publics à partir des besoins des usagers. Par ailleurs, et les chartes sectorielles le montrent tout particulièrement, la démarche italienne vise à fixer les droits *et obligations* respectifs des usagers[65] et des prestataires de services ; du fait même, les usagers se trouvent placés sur un pied d'égalité avec les prestataires de services publics.

Le cas de l'Italie est exemplaire d'une réforme d'abord menée pour moderniser le service public en en rappelant les principes, et qui amène naturellement à la consécration des droits des citoyens, par la constitution d'un discours cohérent à leur propos. Il faut toutefois noter qu'il s'agit d'une cohérence dans l'orientation générale, mais pas forcément dans l'application des mesures, puisqu'il est devenu paradoxalement difficile à l'usager de connaître précisément ses droits, tant sont nombreux les textes qui se chargent de lui en reconnaître, au point qu'« *au manque d'information et de transparence, au mépris affiché de l'usager, traditionnel depuis des dizaines d'années, succède une avalanche d'informations, de promesses et d'affirmations qui donnent le vertige tant les détails sont précis et juridiquement articulés* »[66].

B. Belgique : de la cristallisation des principes du service public à la réforme managériale

L'intérêt porté par la Belgique, et notamment par la doctrine juridique, à la relation administrative n'est pas une nouveauté. Les travaux menés notamment par la faculté de Louvain [67] ont été pionniers dans ce domaine, certains auteurs regrettant même que le citoyen, dans ses relations avec l'administration, ne soit qu'un « *handicapé juridique* »[68]. Pourtant, la reconnaissance récente d'un statut de l'utilisateur du service public apparaît relativement incohérente : après l'élaboration d'une Charte des utilisateurs du service public qui vise surtout à rappeler les principes du service public dans un contexte de forte contestation, la définition d'un « plan Copernic », si elle vise théoriquement à placer le citoyen au centre de

---

pubblici nel settore elettrico"», *Funzione pubblica*, 1995, n. 2, p. 173-182) ; de l'éducation (« Carta dei Servizi della Scuola», *Funzione pubblica*, 1995, n. 1, p. 87-93) ; de la Santé « Carta dei Servizi Pubblici Sanitari », *Funzione pubblica*, 1995, n. 1, p. 67-85, et D'AURIA (G.), TORCHIA (L.), *Annuaire européen d'administration publique*, 1995, p. 457-460 ; des services fiscaux (ALBERTI (A.), «Un'esperienza di "encontro" tra amministrazione e cittadino : il Ministero delle finanze ed il contribuente», *Funzione pubblica*, 1995, n° 1, p. 53-61) ; des services publics locaux (FAVA (N.) et alii, « La carta dell'utente dei servizi pubblici locali : progetti, esperienze e statuti delle aziente speciali e consortili », *Funzione pubblica*, n. spéc., 1995, p. 379-394).

63. Le terme de Charte du citoyen n'a pas été retenu pour la simple raison que l'expression désigne en Italie la carte d'identité, qui a fait l'objet concomitamment d'une profonde réforme, et a notamment été informatisée. *Cf.* BORRUSO (R.), « La "Charta" del cittadino », *Funzione pubblica*, 1991, n. 2, p. 109-112, et SPANU (M.), « Verso il rinnovamento della pubblica amministrazione. Il contributo offerto dalla carta del cittadino », *Funzione Pubblica*, 1992, n. 1, p. 671-703.
64. SANVITI (G.), « La carta dei servizi pubblici», *Funzione pubblica*, n. spéc., 1995, p. 529.
65. C'est tout particulièrement le cas pour l'éducation (*Carta dei servizi della scuola. Principi e criteri di attuazione, finalità*, *Gazzetta Ufficiale*, 15 juin 1995, n° 138).
66. MENET-GENTY (J.), « Les services publics en Italie », *in* QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, La documentation française, 1997, p. 147.
67. Voir notamment DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, Bruxelles 1985, Cabay-Bruylant, 288 p. ; DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, 380 p.
68. FLAMME (M.-A.), cité par DECLERC (A.), « L'ouverture de l'administration au public », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 71.

l'action administrative, a en réalité pour objectif permettre une profonde réforme de l'administration.

1. La charte des utilisateurs des services publics

L'adoption en Belgique de la Charte des utilisateurs des services publics est due, outre à l'influence des textes équivalents adoptés à l'étranger, à la conjonction de deux facteurs : le développement, à partir de 1990, d'une codification progressive de la procédure administrative, et le contexte de crise politique ouverte par les élections de 1991 montrant la défiance de la population pour les structures politiques et administratives fédérales. La Charte est donc à la fois un moyen de codifier le droit applicable aux services publics et de recréer un lien entre les administrations et les citoyens[69]. Ce dernier objectif tend à montrer que la relation administrative est constitutive du lien politique, et pas seulement social, qu'elle *institue* en quelque sorte la nation belge, puisque c'est à travers une relation renouvelée entre les citoyens et l'administration fédérale, seule concernée à l'origine par la Charte, que le gouvernement espère faire renaître chez les citoyens un attachement à leurs institutions communes.

La Charte s'insère donc dans un mouvement général de réforme administrative qui a donné lieu, de 1991 à 1995, à l'adoption d'une série de textes correspondant peu ou prou aux lois françaises de 1978 et au décret du 28 novembre 1983, l'influence française en la matière étant tout à fait reconnue[70]. Une loi du 29 juillet 1991 rend obligatoire la motivation des actes administratifs[71] ; elle sera complétée, après la Charte, par une loi de 1994 relative à la publicité de l'administration (publication et accès aux documents administratifs)[72], puis, en 1995, par un texte instituant des médiateurs fédéraux[73]. L'ensemble de ces textes, qui concernent l'administration fédérale, seront repris par les institutions régionales et communautaires.

Le texte de la Charte adoptée le 4 décembre 1992 par le Premier ministre, et publié au *Moniteur belge* en janvier 1993[74] n'apporte donc rien de véritablement nouveau aux droits reconnus par ces textes aux citoyens[75], mais il les met en cohérence[76]. Il affirme les trois « piliers » sur lesquels doit reposer le fonctionnement d'une administration réceptive aux attentes des citoyens : la transparence, la souplesse et la protection juridique.

---

69. DAMAR (M.), « Le temps venu des novataires », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 164.
70. BATSÉLÉ (D.), « Conclusions générales », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 193.
71. Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, *Moniteur belge* du 12 septembre 1991, p. 19976.
72. Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration.
73. Loi du 22 mars 1995 instituant des Médiateurs fédéraux.
74. Charte des utilisateurs des services publics, *Moniteur belge* du 22 janvier 1993, p. 1150.
75. La Charte n'a pas en elle-même de valeur juridique. Par une Circulaire n° 379 du 12 janvier 1993, le Ministre de la Fonction publique, Louis Tobback, lui a conféré une valeur juridique pour les services placés sous sa responsabilité, c'est-à-dire uniquement les services de administrations fédérales.
76. LEGRAND (J.-J.), « Une stratégie de changement d'une administration publique », in BONAMI (M.), DE HENNIN (B.), BOQUE (J.-M.), LEGRAND (J.-J.), *Management des Systèmes complexes*, Bruxelles 1993, De Boeck Université, p. 173 sq.

La transparence de l'administration est, en Belgique, une obligation constitutionnelle : l'article 32 de la Constitution belge du 5 mai 1993 indique en effet que « *chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre une copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle fixée à l'article 134* ». La règle consacrée par la Charte, qui ne cache pas d'ailleurs que son objectif en ce domaine est « *d'augmenter la confiance que les utilisateurs placent dans le service public* », va cependant au-delà : si elle rappelle le droit applicable en matière de consultation de documents administratifs, elle vise aussi à informer le public. Cette dernière notion est entendue dans un sens extrêmement large, qui va de la personnalisation des relations administratives à la participation des usagers à l'élaboration des actes administratifs. La circulaire d'application de la Charte publiée en 1994 précise en ce sens que « *la réalisation d'une politique est devenue un processus dans lequel sont impliqués à la fois les hommes politiques, les fonctionnaires et la population. De plus en plus de personnes désirent prendre part à l'élaboration du processus politique, ce qui se traduit par une demande accrue d'information et de participation. La publicité de l'administration et la charte de l'utilisateur des services publics se situent déjà dans le cadre de ce nouveau contexte social* »[77]. L'information aux citoyens et la communication des documents administratifs, cette dernière étant disjointe de tout rattachement à la notion de personne intéressée, sont conçues pour permettre aux citoyens de juger le fonctionnement des services publics et de participer à leur amélioration.

La « *souplesse* » dont l'administration doit faire preuve à l'égard des administrés, qui a été critiquée par une partie de la doctrine comme ouvrant la voie à un traitement en équité de chaque citoyen, amenant donc à la fin du principe d'égalité[78], a surtout des implications très concrètes ; elle rappelle les principes d'accessibilité et d'adaptation des services publics, qu'elle décline par une série de mesures spécifiques. L'accessibilité recouvre l'accès matériel aux service public et les questions relatives à l'accueil et aux services de proximité, mais est aussi l'occasion de reconnaître une exigence de clarté de la loi selon laquelle « *la législation et la réglementation applicables doivent, dans toute la mesure du possible, être coordonnées, simples, claires et mises à jour* ». Quant à l'adaptation, elle justifie des mesures très diverses, telles que la fourniture automatique de certaines prestations[79], l'obligation d'assurer un service de qualité la motivation des décisions administrative et la réorientation des demandes mal adressées.

Enfin, la « protection juridique », plus centrée sur la figure de la personne que sur celle de l'usager ou du citoyen, vise à garantir le respect des droits de la défense, déclinés en six principes qui ne concernent d'ailleurs pas tous ce respect : protection des données personnelles, procédures contradictoires, mise en place d'un dispositif de traitement des

77. Circulaire n° 104 du 8 décembre 1994 prise pour l'exécution de la Charte, Moniteur belge, 23 décembre 1994, p. 3145.
78. DECLERC (A.), « L'ouverture de l'administration au public », *loc. cit.*
79. Permettant ainsi d'octroyer automatiquement aux usagers, sans qu'ils aient à le demander, le bénéfice de certains droits qui leur sont reconnus par la loi ; tel est notamment le cas de certaines prestations sociales.

réclamations, accélération des paiements administratifs, indication des voies de recours, garantie d'une voie juridictionnelle de suspension de l'exécution des décisions administratives.

Cohérente dans son objectif, la Charte des utilisateurs des services publics est donc en revanche assez hétérogène dans les mesures qu'elle propose. Elle articule rappel des principes du service public et reconnaissance de droits nouveaux aux citoyens, traduisant ainsi l'émergence d'une approche de l'administration tournée vers le service aux citoyens. Pourtant, son influence est demeurée très limitée, du moins à l'égard de ceux auxquels elle s'adressait : les utilisateurs des services publics. Si des dispositifs de suivi de son application ont été mis en place, notamment par l'instauration de « commissaires pour la simplification administrative », elle a surtout été utilisée comme instrument de modification du comportement de l'administration, c'est-à-dire comme outil de management public : en ce sens, et malgré sa contribution à la transformation de la relation administrative, elle demeure bien une Charte des services publics, plus qu'une charte des citoyens, ces derniers n'ayant jamais véritablement bénéficié d'une information sur sa seule existence.

2. Le plan Copernic

Suite aux élections du 13 juin 1999, le gouvernement de coalition « arc-en-ciel » de Guy Verhofstadt, prévoit la mise en œuvre d'une vaste réforme administrative. Il s'agit de la première priorité affirmée dans sa Déclaration de politique gouvernementale, qui veut construire «*une administration efficace et attentive*», objectif qui doit être rapproché du deuxième axe de la politique gouvernementale, celle du renforcement d'une « *démocratie citoyenne* »[80]. Cette réforme a rapidement donné lieu à une consultation populaire très contestée[81], sous la forme d'un questionnaire adressé à l'ensemble des citoyens belges de plus de 16 ans. Les plus de 600 000 réponses qu'elle a reçu[82] approuvant très massivement l'orientation des réformes[83], ont permis l'élaboration d'un programme appelé « Plan Copernic », adopté par le Conseil des ministres du 28 avril 2000.

80. *La voie vers le XXIe siècle*. Déclaration gouvernementale et accord gouvernemental du 28 juillet 1999.
81. v. notamment l'intervention de Jean-Pol Poncelet à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants, 6 juin 2000, qui estime qu'elle est inconstitutionnelle. Il faut dire que la voie choisie pour la consultation est assez détournée : le recours au référendum n'étant pas possible, le Ministre a présenté, d'un point de vue juridique, la consultation comme une enquête réalisée par les services postaux, ces derniers disposant légalement de la possibilité de faire participer leurs consommateurs. C'est la raison pour laquelle le sondage a été distribué et analysé par les services de la poste belge.
82. Selon le rapport présenté le 17 juillet 2000.
83. « *Les citoyens souhaitent la modernisation de l'Administration à tous les niveaux. Ils souscrivent totalement au plan Copernic, tant en ce qui concerne les procédures de recrutement et d'évaluation que le fonctionnement des administrations (gestion quotidienne, durée des mandats, organisation des services)* » (Rapport sur la consultation, 17 juillet 2000). Il faut dire que les questions posées ne laissaient pas tellement d'autre alternative qu'une approbation massive, à vrai dire presque plébiscitaire. Par exemple, la première question était ainsi intitulée: « *Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou non avec la philosophie de base pour la modernisation de l'administration fédérale ?* », «philosophie» définie de la façon suivante : « *Chaque service fédéral doit donner des garanties de qualité pour la fourniture de services* ». Il y a tout de même eu 1 % de réponse négatives, et 13 % de non-réponse…

Ce programme, qui influence les réflexions du premier ministre Jean-Pierre Raffarin sur la réforme administrative[84], « *entend transformer l'appareil public en une organisation moderne orientée vers le client* ». L'appellation elle-même traduit cette orientation, en des termes pour le moins ambitieux : « *Alors que le père de l'astronomie moderne a démontré que c'est la Terre qui tourne autour du Soleil et non l'inverse, l'Administration veut quant à elle se tourner vers les citoyens* ».

Pourtant, le contenu de la réforme ne contient directement, à l'exception de la mise en place d'un accès électronique à l'administration, strictement aucune mesure à destination immédiate des citoyens. Les premières mesures qui ont été prises en application de ce plan sont exclusivement dédiées à la modernisation de la gestion publique, en termes effectivement parfois « révolutionnaires » : suppression des cabinets ministériels, remplacés par des Services publics fédéraux (SPF) au sein desquels sont intégrés les personnels qui travaillaient auparavant dans les ministères ; recrutement au sein de ces SPF d'agents contractuels sur examen de leur aptitude professionnelle par un service des ressources humaines[85] ; instauration d'un système de mandats pour la haute fonction publique (c'est-à-dire recrutement par voie contractuelle). L'objectif de la réforme est donc d'opérer une transformation de la gestion publique au sein des services ministériels – le plan Copernic est en effet élaboré pour les services sous la tutelle du Premier ministre, c'est-à-dire les seuls services publics fédéraux –, l'amélioration du service aux citoyens n'apparaissant en réalité que sous l'angle de la réduction des coûts de la fonction publique, dans une approche qui n'a rien à envier à celle menée dans le cadre de la *Citizen's Charter ;* encore cette dernière affirmait-elle de façon claire les droits des citoyens. Or s'il y a tout lieu de croire le Plan Copernic lorsqu'il affirme que « *lors de la réorganisation des services, le client de ces services, c'est-à-dire le citoyen, occupe une position centrale. Le service offert doit tenir compte des préoccupations et des attentes de l'utilisateur dudit service* »[86], aucune mesure concrète ne vient donner corps à ces mesures.

Le plan Copernic, dont l'adoption a éclipsé la Charte des utilisateurs des services publics, permet de montrer les limites d'une approche exclusivement centrée sur la réforme administrative, et oblige à considérer avec circonspection les affirmations selon lesquelles le citoyen est au centre du service public.

---

84. « *Les Belges donnent actuellement l'exemple en Europe en engageant le "plan Copernic" pour la modernisation de l'administration fédérale. Ce projet ambitieux promet que "chaque Belge deviendra un peu roi". Les termes en sont audacieux : "Le plan Copernic entend transformer l'appareil public en une organisation moderne tournée vers le client". L'administration française, quant à elle, continue de traiter d'abord "l'offre des ministères" avant "la demande des usagers". […]. La gouvernance mettra le gouvernement au service des gouvernés* » (RAFFARIN (J.-P.), *Pour une nouvelle gouvernance*, L'Archipel, 2001, p. 148).
85. Arrêté royal du 22 mai 2000 portant diverses mesures en vue de la mise en place des cellules des ressources humaines dans les ministères fédéraux, *Moniteur belge* du 27 mai 2000.
86. *Vers une modernisation des administrations publiques. Rapport des groupes de travail Structure de l'organisation et Gestion du personnel*, Gouvernement fédéral de Belgique, 16 février 2000, p. 8.

§ 2. La définition d'un statut du citoyen à l'égard du service public

Au-delà du rappel et de la codification des normes applicables au service public, la rédaction de Chartes à destination des utilisateurs des services publics a également vocation à définir à leur égard un statut juridique cohérent. Malgré son intitulé – il s'agit d'une Charte de la qualité –, le document élaboré par le Gouvernement portugais est sans doute celui qui accomplit le mieux cet objectif. Bien qu'un peu en retrait, mais s'insérant dans une politique suivie d'amélioration des relations avec les citoyens, le programme « Les citoyens d'abord » développé au Canada poursuit un objectif similaire. Dans ces deux cas, l'objectif est bien de considérer les usagers en tant que citoyens, la reconnaissance de cette qualité leur conférant l'octroi d'un statut spécifique.

A. Portugal : donner la priorité aux citoyens

Le contexte de la politique de modernisation administrative portugaise est très spécifique : il résulte de la conjonction de la nécessité d'une modernisation des institutions à partir de la révolution des œillets, et de l'entrée, en 1986, du Portugal dans l'Union européenne. Dès 1987, le gouvernement va décider de réorganiser l'administration en fonction des besoins des citoyens, ce qui amène la réforme portugaise à accorder une place importante à la participation des citoyens au fonctionnement de l'administration.

1. L'affirmation du respect dû aux citoyens

Ouverte en 1987, la politique « d'orientation en faveur du citoyen », repose sur trois piliers : la réceptivité, la débureaucratisation, l'accent mis sur la qualité. Il faut d'ailleurs souligner à cet égard que le Portugal est le seul pays à avoir mis l'accent sur la priorité aux citoyens indépendamment de toute pression sur l'emploi et les dépenses publiques, du moins dans la première phase de ce programme[87]. C'est dans ce cadre que le Conseil des ministres a approuvé, en 1993, une Charte de la qualité[88] ; ce texte, conçu comme un document d'orientation, et non un aboutissement, est un document interne à l'administration, et se veut l'équivalent d'un code de déontologie à l'usage des fonctionnaires. Pourtant, malgré cette faible importance apparente – juridiquement, la seule force obligatoire pourrait lui venir de son assimilation à une directive interne à l'administration –, la Charte de la qualité et les réformes auxquelles elle donne lieu ont pour effet d'opérer une véritable révolution copernicienne, en faisant de l'administration un instrument au service et, dans une certaine mesure, sous le contrôle des citoyens.

L'idée qui préside à la rédaction de ce texte est que la consécration du service aux citoyens comme principe de l'action administrative constitue un facteur de participation démocratique, à l'issue de quarante années de régime autoritaire, et que la participation à une

87. OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », Comité de Gestion publique, *Études Hors Série* n. 13, 1996, p. 24.
88. Secrétariat d'Etat à la modernisation administrative, Présidence du Conseil, *Carta da Qualidade, Como pode ser feita ?*, Lisbonne, 1993.

administration qui, jusqu'en 1976, était extrêmement bureaucratisée[89], aura une valeur d'éducation à la citoyenneté politique. En élaborant la Charte de la qualité, le Gouvernement estimait qu'« *une telle démarche aiderait les citoyens à mieux comprendre que l'administration existe pour les servir et qu'elle doit, en définitive, leur rendre des comptes. Elle permettrait ainsi d'établir de nouvelles relations, de renforcer les valeurs démocratiques et de favoriser les attitudes démocratiques* »[90].

Il s'agit donc de promouvoir un « *changement fondamental* », afin d'obliger l'administration « *à regarder à l'extérieur vers la société civile et à s'examiner […] au travers des yeux des citoyens* »[91]. Dans l'introduction de la Charte, le Premier ministre précise cette intention : « *La présente Charte que le Conseil des ministres veut divulguer, marque une impulsion vers la qualité. Elle considère le citoyen comme le centre de l'activité des services, le "juge" de la qualité des prestations. Elle renforce la confiance dans les citoyens, relance les initiatives pour écouter et corriger les erreurs que leurs réclamations ont permis de détecter* »[92].

La Charte est structurée autour de trois axes principaux : la définition d'une administration de qualité ; le rappel des principes et valeurs fondamentales du service public ; la détermination de principes d'action.

L'administration de qualité est définie comme « *une administration qui a la capacité : d'adopter une attitude réceptive à l'égard des citoyens et d'exercer ses activités dans le meilleur intérêt de ceux-ci ; d'encourager les initiatives prises par la société civile ; de faciliter le développement sans outrepasser les limites établies du champ d'action de l'administration publique ; d'avoir davantage recours aux techniques de gestion ; de s'appuyer sur la créativité existant dans les entités et parmi le personnel pour rechercher de nouvelles solutions à des problèmes anciens ; de réagir efficacement face non seulement aux défis internes mais aussi aux problèmes qui se posent sur la scène internationale ; de se tenir pour responsable de son efficience et de son efficacité afin de devenir une authentique "administration au service des citoyens"* »[93]. Le programme ainsi dressé est vaste, mais il montre surtout que l'idée principale en est de créer une administration réceptive, dont l'action soit tout entière tournée vers la satisfaction des citoyens.

La définition des principes et valeurs fondamentales du service public vise à actualiser et concrétiser les principes constitutionnels du service public qui sont l'égalité, la proportionnalité, la justice, l'impartialité, le souci d'éviter la bureaucratisation, la volonté de rapprocher les services de la population et la participation du public. Complétant ces normes

89. A titre d'exemple, toute demande adressée à l'administration devait être rédigée sur « papier bleu », un formulaire préimprimé commun à retirer auprès des administrations elles-mêmes. L'une des premières mesures arrêtées dès 1987 a consisté à permettre l'usage du papier courant pour s'adresser à l'administration.
90. OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », *loc. cit*., p. 22.
91. *Op. cit*., p. 24.
92. Introduction du Premier ministre à la Charte de la qualité, cité par CORTE-REAL (I.), « Réalisations actuelles et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service dans l'administration publique portugaise », in OCDE, *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, p. 47.
93. OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », *op. cit*., p. 156.

constitutionnelles, un certain nombre de principes sont énoncés : la compétence, la « *créativité pour la résolution des problèmes* », l'objectivité, la sensibilité aux questions politiques et sociales, l'aptitude à communiquer et à analyser ses propres performances. Il s'agit donc principalement de préceptes managériaux, mais dont les conséquences sur la gestion des services publics ouvrent des horizons incertains : la créativité et la sensibilité aux questions sociales, par exemple, peuvent permettre un certain nombre d'accommodements avec les normes applicables, si on les rapproche du principe général selon lequel l'administration est au service des citoyens.

Au-delà de ces normes qualifiées de fondamentales, la Charte détermine un certain nombre de principes d'action qui visent tous à promouvoir la figure centrale du citoyen dans l'action administrative. Le texte affirme en effet que la qualité, « *nouveau paradigme du changement* », *est « fondée sur deux concepts : Le citoyen est au centre des préoccupations du service public […] ; Les clients sont les juges de la qualité* ». De cette affirmation découlent une série de principes d'action : « *faire confiance au client* », ce qui signifie qu'il faut «*fonder la relation entre le citoyen et l'administration sur la confiance* » ; « *être à l'écoute du client* » ; « *transparence et accessibilité* » ; « *adaptabilité et simplicité* », « *fiabilité et responsabilité* ».

Le texte se termine par des considérations sur les modalités d'application concrète de la qualité qui restent assez générales. Il est proposé de s'inspirer des expériences menées dans le secteur privé, d'identifier les secteurs où la qualité doit être améliorer en priorité, de mettre en place une évaluation par les usagers et un service de traitement des plaintes, enfin d'assurer le suivi des initiatives en matière d'amélioration de la qualité.

À s'en tenir à ces dispositions, la Charte de la qualité constitue donc un récapitulatif des droits respectifs des usagers et des services publics, ainsi qu'un document d'orientation de la réforme administrative, mais n'est pas dans son contenu une véritable innovation. Certes, le Secrétariat d'État à la réforme administrative affirme que «*la qualité de l'administration publique est un pari et un défi qui engagent une prestation de service efficace, une relation personnalisée avec le public, et la satisfaction opportune et rapide des demandes des usagers auxquels est dû le plus grand respect* »[94], mais ce respect n'entraîne pas de conséquences remarquables quant aux droits des usagers.

2. L'implication des citoyens dans le fonctionnement de l'administration

Si la qualité du service public est affirmée avec force au Portugal et revêt un contenu beaucoup plus large qu'au Royaume-Uni, c'est parce qu'elle correspond à une exigence constitutionnelle de *participation*. Du fait même, on trouve au sein de la Charte de la qualité l'affirmation de la place des citoyens dans le fonctionnement de l'administration, et la détermination, d'une façon encore très générale, des modalités de leur participation.

94. Déclaration de programme gouvernemental, cité par CORTE-REAL (I.), *loc. cit*., p. 46.

La Charte de la qualité affirme ainsi que « *l'administration a deux régulateurs : d'un côté le citoyen de l'autre le pouvoir politique élu qui lui demande des comptes* »[95]. Les citoyens sont donc considérés comme étant, à égalité avec les élus, ceux devant lesquels l'administration doit rendre des comptes. Cette approche, qui justifie la participation, est tout à fait cohérente avec la réforme du *Code de procédure administrative*, adoptée par un décret de 1991. Les tout premiers articles du nouveau Code sont en effet consacrés à la participation des «*parties intéressées* ». Le Code a d'ailleurs été lui-même préparé dans l'esprit de la réforme ouverte en 1987, puisqu'il est organisé autour des droits des citoyens, de leur accès à l'information, prévoit la nécessité d'adéquation du service public aux demandes, des mécanismes de réclamation, et la participation des citoyens au processus décisionnel. Cette obligation d'ouvrir l'administration à la participation ne fait que concrétiser l'obligation fixée par l'article 267 de la Constitution portugaise, qui prévoit que «*l'Administration Publique doit être structurée de façon à éviter la bureaucratisation, à rapprocher les services des populations et à assurer la participation des intéressés à leur gestion effective, notamment par l'intermédiaire des associations publiques, des organisations d'habitants et des autres formes de représentation démocratique* »[96]. Dans le même esprit, un décret-loi de 1991 a demandé la création de conseils d'usagers, qui n'ont eu toutefois qu'un succès modéré[97].

L'objectif de *débureaucratisation* de l'administration doit être compris en ce sens : la normalisation de l'administration se fera si elle est placée sous la pression directe des citoyens. À cet effet, la Charte de la qualité et les documents sectoriels qui la reprennent définissent « *des mécanismes pour l'évaluation périodique des performances et l'établissement de rapports périodiques afin de présenter les résultats aux citoyens* », dont la Charte précise qu'ils «*constitueront un moyen de traduire dans la pratique quotidienne un principe important de la Constitution : la "participation"* »[98]. Au-delà de ces consultations par sondage, la Charte demande que soient mis en œuvre des « *mécanismes de consultation efficaces qui leur permettront de s'exprimer au moment de l'élaboration des interventions et qui, une fois celles-ci introduites, faciliteront le retour d'informations* »[99], ce qui a permis le développement de structures de concertation[100].

B. Canada : les citoyens d'abord

Le Canada a été, de longue date, à l'avant-garde des innovations en matière de gestion publique et de reconnaissance des droits des citoyens. On a pu voir ainsi que, dans le domaine

95. Cité par CORTE-REAL (I.), *loc. cit*., p. 53.
96. Constitution portugaise du 2 avril 1976, art. 267, 1er alinéa. *Cf.* WIENER (C.), HAMON (F.), « La participation et les activités sociales et culturelles, *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 353.
97. OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », *op. cit*., p. 54.
98. Charte de la qualité, citée in « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », *op. cit*., p. 52
99. *Loc. cit*., p. 29.
100. Il faut cependant préciser que l'introduction de telles structures, de même que la participation des citoyens à l'administration, n'est pas une réelle nouveauté, étant donné que, dans les paroisses (communes) de moins de 200 habitants, l'administration municipale est directement placée sous la responsabilité des assemblées paroissiales, et ce même avant 1976.

de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, un organe tel que le Bureau des audiences publiques en matière d'environnement (Québec) constituait la principale référence des réflexions sur la concertation, et, pour s'en tenir à la France, l'une des sources d'inspiration des rédacteurs de la loi de 1995 ayant créé la Commission nationale du débat public[101]. Cette situation se manifeste, dans les dix dernières années, par la mise en œuvre de deux programmes successifs, consacrés respectivement à *Des services de qualité* et aux *Citoyens d'abord*.

1. *Des services de qualité.*

Le programme consacré à la qualité poursuit des objectifs relativement comparables à ceux de la Citizen's Charter : les citoyens «*veulent des services amicaux, respectueux et courtois, des services plus rapides, des heures de service prolongées et des "guichets uniques". En même temps, ils exigent que les gouvernements réduisent les déficits et apportent la preuve de la valeur qu'ils ont obtenue en contrepartie de leurs dépenses de sorte que les gouvernements et tous les éléments constitutifs de la société puissent appuyer la compétitivité du Canada dans un marché mondial* »[102]. Il s'agit donc de faire converger l'amélioration de la qualité des services administratifs avec une conception très classique de *value for money*[103]. Mais l'originalité de cette démarche réside dans l'affirmation résolue que la conjonction de ces deux objectifs ne peut être réalisée que par l'implication directe des citoyens dans la gestion des services, par la consultation mais aussi la participation. Il ne s'agit certes pas là du seul instrument proposé[104], mais l'implication des citoyens occupe bien une place prépondérante. La participation a toutefois aussi pour objectif avoué de renforcer l'attachement des Canadiens à leurs services publics.

La Déclaration sur les principes de la qualité du service, publiée en 1995, concrétise cette analyse en codifiant les obligations des administrations à l'égard des citoyens, dans le sens d'un impératif de meilleure gestion[105]. Le même texte constate aussi que «*les organisations axées sur la qualité du service qui ont du succès ont pour première préoccupation la participation des clients de l'intérieur et de l'extérieur à l'amélioration de la prestation des services* »[106], et prône donc le développement d'une telle pratique. Il traduit toutefois une

101. *Cf. supra*, p. 299.
102. EGGLETON (A.), Avant-propos à Conseil du Trésor du Canada, *Services de Qualité. Tour d'horizon*, octobre 1995, p. 1. Art Eggleton est le Président du Conseil du Trésor du Canada (Ministre des finances).
103. *Faire plus avec l'argent des contribuables. Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : Les six étapes d'une collaboration réussie*, Conseil du Trésor, Ottawa, octobre 1995, 20 p.
104. Le programme *Services de qualité* prône également le renforcement du contrôle de gestion, et le développement de l'évaluation. *Cf.* notamment *Pour une fonction d'examen plus efficace, Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor*, Ottawa 1995, 50 p.
105. Elle indique ainsi que « *nos clients peuvent s'attendre à recevoir des services : rapides, fiables et adaptés aux besoins ; courtois et respectueux des droits individuels, de la dignité, de la vie privée et de la sécurité ; qui constituent une bonne valeur pour l'argent dépensé et qui sont regroupés afin d'être plus facilement accessibles et plus pratiques pour les clients ; qui découlent d'une divulgation claire des règles, des décisions et des règlements applicables ; conformes à la Loi sur les langues officielles ; régulièrement révisés et mesurés en fonction des normes de service publiées (les résultats devraient être communiqués aux clients) ; améliorés dans la mesure du possible, en fonction des suggestions, des préoccupations et des attentes des clients* » (*Services de Qualité. Tour d'horizon*, *op. cit*., p. 3)
106. *Op. cit*., p. 5.

conception particulière de la participation : « *faire participer les clients signifie comprendre leurs besoins et leurs attentes, et les satisfaire* »[107]. Il s'agit donc, dans la continuité des mesures prises au début des années 1990 en ce sens[108], de développer les modalités de consultation des usagers[109], qui permettent de connaître et de mesurer leurs attentes, mais aussi de « *rendre les Canadiens plus conscients des services offerts par l'administration publique* »[110]. Cette référence à *l'apprentissage institutionnel* dans les documents qui traitent de la consultation et de la participation est une constante, qui montre bien que l'octroi de droits de participations vise à donner à la relation administrative une signification d'ordre politique, montrant que cette relation constitue en quelque sorte le lien unissant citoyens et institutions étatiques.

2. *Les citoyens d'abord*.

Décidé en 1998, le programme *Les citoyens d'abord* fait suite à la création du Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC), créé en 1997 par le gouvernement canadien pour accélérer la modernisation des services dans le secteur public canadien[111]. En affirmant que « *l'"accent sur les citoyens" et l'engagement à offrir une prestation de "services centrés sur les citoyens" sont au centre de [l'] orientation de gestion* »[112], ce programme vise à approfondir la transformation de la perception des usagers par l'administration. Elle vise à assurer un « *soutien à une approche proactive, qui ne ménage pas les efforts pour favoriser l'accès aux services gouvernementaux, aux échelons institutionnel et technologique, de même que pour tous les contacts directs et personnels avec les citoyens* »[113]. C'est donc bien l'accès aux services administratifs qui est en jeu, dans toutes ses dimensions : accès matériel, notamment par « *regroupements de modes multiples en un guichet unique de services, économique et orienté vers le citoyen* »[114], mais aussi garantie de la conformité du services aux attentes des citoyens, se situant ainsi dans la continuité de la politique d'amélioration de la qualité[115].

S'il n'a pas donné lieu pour l'heure à l'élaboration d'une Charte des citoyens ou à un texte récapitulant les droits des usagers, ce programme a été l'occasion de deux approfondissements. Il a permis tout d'abord de prendre en compte, dans un pays qui jusqu'alors était tenté de transposer purement et simplement au secteur public les méthodes employées par la gestion privée, la spécificité de la prestation de service, pour laquelle les

107. *Ibid.*
108. *Cf.* PATTERSON (R. A.), LOHIN (R. A.), FERGUSON (D. S.), *La consultation : lorsque l'objectif est de prendre de bonnes décisions*, Ottawa 1992, Groupe de communication Canada/Centre canadien de gestion.
109. Conseil du Trésor du Canada, *Services de Qualité. Guide I : Consultation des clients*, octobre 1995.
110. *Op. cit*., p. 1.
111. Plus de 200 administrations, fédérales ou provinciales, sont membres du réseau.
112. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Vers la prestation de services centrés sur les citoyens. Guide pratique pour l'initiative d'amélioration des services*, mars 2001, p. 2.
113. *Les Citoyens d'abord 1998*, Institut d'administration publique du Canada, 1999, p. 3.
114. *Op. cit*., p. 5.
115. *Vers la prestation de services centrés sur les citoyens. op. cit.,* p. 3 : « *L'initiative d'amélioration des services repose sur le principe selon lequel l'amélioration continue et mesurable de la satisfaction de la clientèle constitue l'indicateur le plus fiable de l'amélioration de la qualité du service et de la performance du service* ».

sondages d'envergure menés en 1998, 2000 et 2002 ont montré que les citoyens avaient des exigences à la fois distinctes et supérieures à celles qu'ils ont pour les entreprises privées[116]. Surtout, ce programme a permis d'élaborer une réflexion originale sur la qualification même de citoyen. Ainsi, l'un de ses documents de référence, le guide intitulé *Vers la prestation de services centrés sur les citoyens*, alors même que son objet est « *l'amélioration de la satisfaction des clients à l'égard de la prestation de services gouvernementaux* »[117], prend la peine de définir les raisons pour lesquelles il s'adresse aux utilisateurs de services en tant que citoyens, et non uniquement comme clients : « *Il y a au moins trois raisons pour centrer la prestation des services gouvernementaux sur les citoyens. Premièrement, il faut concevoir et exécuter la prestation de service de "l'extérieur vers l'intérieur" - et non de "l'intérieur vers l'extérieur" - en ayant comme souci premier les besoins, les points de vue et la satisfaction des citoyens. Deuxièmement, bon nombre des clients du gouvernement en sont des "clients involontaires", dont la consommation des services gouvernementaux découle de leurs obligations de citoyens, ou des droits d'autres citoyens. Troisièmement, ceux qui fournissent les services du gouvernement devraient toujours se rappeler que la qualité de la prestation des services gouvernementaux peut et doit contribuer à renforcer la démocratie, ainsi que les rapports de confiance entre citoyens et entre les citoyens et leurs gouvernements démocratiques* »[118].

Une telle réflexion, qui demeure parcellaire, est semble-t-il unique dans les politiques de modernisation administratives récentes. Elle est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un pays où le terme « citoyenneté » désigne la nationalité : traiter les usagers, qui comprennent bien entendu les étrangers, de citoyens suppose que la notion de citoyenneté canadienne a elle-même évolué pour ne plus faire exclusivement référence à la nationalité[119].

116. *Op. cit*., p. 4 : « *selon les résultats obtenus dans le cadre du sondage* Les citoyens d'abord *de 1998, 95 % d'entre eux s'attendent à ce que la qualité du service de la fonction publique soit égale, voire supérieure, à celle du service offert par le secteur privé* ».
117. *Op. cit.,* p. 6.
118. *Vers la prestation de services centrés sur les citoyens, op. cit*., p. 7. Le document poursuit : « *Ceux qui fournissent les services du gouvernement ont à trouver l'équilibre entre les intérêts et les besoins particuliers de différents groupes ou catégories de clients et de citoyens, sans jamais perdre de vue l'intérêt public. Ils ont aussi à trouver l'équilibre entre les intérêts des clients directs et ceux des citoyens du Canada dans leur ensemble. C'est pour cette raison que dans ce guide, il est question tantôt de "satisfaction des clients" et tantôt de "satisfaction des clients et des citoyens". Le lecteur comprendra ainsi que la satisfaction des besoins immédiats des clients doit être conciliée avec la confiance de tous les citoyens dans les institutions du gouvernement et que les clients sont aussi des citoyens dont la fierté et la foi en leur qualité de citoyen peuvent être renforcées ou affaiblies par l'expérience vécue dans une demande de service. C'est là que reposent le défi et la beauté de la prestation de service dans le secteur public* ».
119. Un autre document donne une définition du citoyen assez proche ce celle citée plus haut : « *le terme "citoyen" s'entend à la fois des bénéficiaires directs des services gouvernementaux (qu'on appelle parfois les clients) et des personnes à qui profite l'efficacité des rapports citoyens-gouvernement, même si elles ne sont pas forcément touchées par l'amélioration d'un service particulier. Ainsi, la mise sur pied d'un guichet unique qui améliore les services à la petite entreprise profitera directement aux entrepreneurs et, par ricochet, aux citoyens dans leur ensemble, qui tireront parti des possibilités de croissance économique et avantages connexes accrus qui en découleront* » (BENT (S.), KERNAGHAN (K.), MARSON (D. B.), *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques*, Réseau du service axé sur les citoyens, Centre canadien de gestion, 1999, p. 13).

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'adoption, dans de nombreux pays, de statuts du citoyen à l'égard de l'administration montre, malgré leur ambiguï té, qu'une mutation de la relation administrative s'est produite. Alors que les droits de l'administré n'étaient que timidement reconnus ou résultaient de textes épars, la construction d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration leur donne une cohérence, en même temps qu'elle contribue à les renforcer.

La signification de ces statuts demeure cependant ambiguë : au-delà de la proclamation des droits des citoyens, il s'agit aussi le plus souvent de rappeler les règles applicables aux services publics et, en même temps, de les infléchir. La Charte des citoyens du Royaume-Uni en constitue le meilleur exemple : elle fixe toute une série de droits du citoyen, mais constitue surtout un puissant levier de modernisation des services publics, dont le mode de fonctionnement doit être calqué sur les services privés.

Malgré ces ambiguï tés, l'élaboration de chartes des citoyens traduit l'idée que le citoyen n'est plus le simple destinataire de l'action administrative mais en constitue la raison d'être. Ainsi que le précise l'intitulé de la réforme belge, il s'agit d'une révolution copernicienne : d'objet de l'action administrative, le citoyen accède véritablement à la qualité de sujet.

CONCLUSION DU TITRE 1

Dans nombre de pays, la perception de la relation administrative a profondément évolué depuis une quinzaine d'années. Désormais considéré comme citoyen, l'administré jouit d'un ensemble cohérent de droits dont il peut se prévaloir à l'encontre de l'administration. Les textes qui proclament ces statuts du citoyen ne rattachent cependant que très rarement ces droits à une théorie de la citoyenneté. Les implications de la reconnaissance de la qualité de citoyen aux administrés semblent fréquemment ignorées ; elles soulèvent pourtant un certain nombre d'interrogations.

Considérer que les droits des administrés ainsi réunifiés constituent une forme de citoyenneté suppose d'adopter une conception spécifique de la citoyenneté, dont l'articulation avec la citoyenneté de chacun des pays concernés n'est pas évidente. La citoyenneté des administrés repose en effet sur leur utilisation de services publics ; son contenu est en outre proche de celui des consommateurs. De ce fait, la citoyenneté que traduisent la Charte des citoyens et les nombreux textes qui s'en rapprochent est une *citoyenneté consumériste.* Cette « *"consocratie" ("consumer democracy")* » entretient un rapport ambigu avec les institutions représentatives traditionnelles : elle «*ne vise pas tant à remettre en cause ces institutions fatiguées qui sont celles de la démocratie représentative, mais bien à les contourner. En réalité, elle cherche à recentrer la démocratie, du réseau politique, articulé autour de processus parlementaires et électoraux, vers le réseau "consommateur", largement articulé autour de la consommation de services publics* »[1] ; la citoyenneté administrative, fondée sur la jouissance de droits individuels à l'égard de l'administration, se juxtaposerait donc à la citoyenneté politique, sans directement la contester.

Pourtant, ce mouvement n'est pas uniforme. L'orientation de la réforme portugaise ou les développements récents du droit communautaire montrent que la citoyenneté de l'administré comporte aussi une dimension plus classique, lorsqu'il est affirmé que les administrations et les services publics constituent un moyen d'accéder à la citoyenneté. La synthèse entre ces deux options semble toutefois difficile à réaliser.

1. HOFF (J.), « Towards a Theory of Democracy for the Information Age », communication au GEAP, Glasgow, 30 août-2 septembre 2000, cité par SNELLEN (I.), « La gouvernance électronique : implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires », *RISA* vo. 68, 2002, n° 2, p. 223.

TITRE 2 : VERS UN STATUT DU CITOYEN ADMINISTRATIF

La France ne pouvait rester à l'écart des évolutions internationales au développement desquelles elle a au demeurant largement contribué : en Italie ou en Espagne, par exemple, les dispositions relatives à l'accès des citoyens aux documents administratifs se sont inspirées très largement des lois de 1978.

Pourtant, la situation française présente un certain nombre de spécificités qui viennent, soit enrichir, soit limiter l'approche retenue ailleurs, par exemple en Grande-Bretagne. Ces caractéristiques tiennent tant à la nature de la relation administrative et à la place qu'occupent en France les services publics qu'à la conception nationale de la citoyenneté. La Grande-Bretagne n'a aucune difficulté à qualifier de droits des citoyens les droits purement individuels que possèdent les usagers en vertu de la *Citizen's Charter* : il n'est pas évident qu'une telle conception puisse être adoptée en France. La « conception française du service public » fait par ailleurs obstacle à l'affirmation d'un certain nombre de droits des usagers, ne serait-ce par exemple que les règles d'une indemnisation due en cas de non-respect d'un engagement de qualité. À l'inverse, cette même conception du service public, qui l'érige en garant de la cohésion sociale, lui confère une dimension civique que l'on ne retrouve que rarement ailleurs.

Ces particularismes expliquent en grande partie les réticences exprimées à l'égard de l'idée de transformation de la relation administrative en relation de citoyenneté. Il ne s'agit pas d'une réticence devant l'évolution de la relation administrative vers plus d'égalité, se traduisant par l'atténuation de certaines prérogatives liées au caractère unilatéral d'un rapport de commandement ; la lente maturation de la citoyenneté administrative reflète l'hésitation devant les implications d'une telle transformation sur la structure même et la légitimité de l'action administrative *(Chapitre 1)*. Les difficultés, pour ne pas dire l'impossibilité, de la construction d'un statut de citoyen à l'égard de l'administration en montrent les implications *(Chapitre 2).*

CHAPITRE 1 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

Le thème de la « citoyenneté administrative » n'apparaît, en tant que tel, qu'au milieu des années 1980 ; son adoption, encore très partielle, par la doctrine juridique et l'inscription de certains de ses éléments dans le droit positif est le résultat d'un lent processus de modification de la relation administrative, qu'a notamment permis le développement de la démocratie administrative, dans les années 1960 : on remarque en effet une grande cohérence entre les prises de positions doctrinales ou administratives appelant d'abord à renforcer les droits de l'administré, puis à instaurer avec lui des relations égalitaires et, enfin, à le considérer comme un citoyen, et les modifications du droit positif qui, à partir du début des années 1970, tendent à rééquilibrer cette relation.

Cette convergence ne doit pas cependant masquer une profonde divergence quant aux significations conférées à la relation administrative et aux implications qu'emporte la qualification de citoyen reconnue à l'administré. Sur ce plan, il est possible de distinguer, tant dans la doctrine que dans le droit positif, deux approches. En affirmant la nécessité de démocratiser l'administration, la doctrine juridique rejoint l'évolution consistant à inscrire dans le droit positif l'affirmation selon laquelle les services publics, et plus généralement l'administration, contribuent au développement de la citoyenneté : cette dernière formerait un tout indivisible. L'autre approche consiste à affirmer qu'à côté de la citoyenneté politique et d'autres formes de citoyennetés, il existe une citoyenneté administrative qui recouvre les relations entre l'administration et les administrés, à l'instar de la citoyenneté dans l'entreprise.

Si ces deux approches sont différentes, elles n'en convergent pas moins pour permettre la reconnaissance, dans la doctrine *(Section 1)* puis dans le droit positif *(Section 2)* de l'existence d'une citoyenneté administrative.

SECTION 1 : LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'USAGER EN TANT QUE CITOYEN DANS LA DOCTRINE

La transformation progressive de la perception de l'administré est patente aussi bien dans la doctrine juridique *(§1)* que dans le discours politique et administratif *(§2)*, montrant ainsi que l'émergence de la figure du citoyen est la traduction d'un mouvement de fond.

§ 1. L'introduction de la citoyenneté administrative dans la doctrine juridique

L'analyse juridique de la relation administrative oscille depuis le début du siècle, on l'a vu, entre la prise en compte de l'administré et celle de l'usager. Le souhait d'une amélioration de la protection, y compris contentieuse, de l'administré à l'égard de l'action administrative est général ; il en va différemment du rattachement de ces réformes à la citoyenneté. Ce

rattachement va s'effectuer, dans les années soixante, en marge du thème de la participation, à travers un discours, assez ambigu au demeurant, sur la démocratisation de l'administration. Si la nécessité de démocratiser le fonctionnement de l'administration est communément adopté, cette quasi-unanimité dissimule l'absence d'une réflexion approfondie sur ce que signifie, d'un point de vue juridique, la démocratisation c'est-à-dire la reconnaissance à l'administré de la qualité de citoyen. Ceci explique sans doute que la substitution du citoyen à l'administré dans le vocabulaire juridique soit beaucoup moins consensuelle que ne l'a été le thème de la démocratie administrative.

A. Le développement du thème de la démocratie administrative

Thème de débat à partir des années 1960, la démocratie administrative est essentiellement liée à la promotion de relations moins inégales entre l'administration et les administrés et au développement de la participation.

1. L'émergence de la démocratie administrative dans la doctrine juridique

À partir du milieu des années 1960, une série de publications mettent en avant la notion de démocratie administrative, en tant que palliatif à la bureaucratisation. Au-delà de la diversité des positions des auteurs – Jean Rivero, André Mathiot, Achille Mestre –, un certain nombre de traits communs se dégagent : il s'agit toujours de reconnaître la nécessité d'une transposition des exigences démocratiques au sein de l'administration ; sans pour autant remettre en cause la démocratie représentative, ces auteurs attribuent à l'administré la qualité de citoyen, en ne prenant en considération les conséquences juridiques d'une telle identification que relativement au fonctionnement de l'administration, non quant à la notion de citoyenneté.

Le point de départ de cette analyse est présenté par André Mathiot[1] : il consiste en une analyse du phénomène bureaucratique, dans des termes qui sont plus ceux de la science administrative que du droit positif. L'intérêt ne porte pas directement, en 1961, sur la « démocratie administrative », au sens où on l'emploiera plus tard. Le professeur Mathiot n'envisage en effet les rapports entre démocratie et bureaucratie que sous l'angle des conséquences de la bureaucratisation sur l'atténuation de la dépendance de l'administration à l'égard du gouvernement, ou, de façon très parcellaire, sur les relations entre bureaucratie et groupes de pression. À la fin de son étude, il estime toutefois que «*la bureaucratie n'est démocratique que si elle est ouverte et, par là, informée le plus possible des besoins du pays, sensible aux aspirations des citoyens, empêchée de se replier sur elle-même* » ; pour réaliser cet objectif, il souhaite la création d'« *un petit nombre de conseils vivants, où siégeraient plus de personnalités étrangères à l'administration et moins de représentants des groupes d'intérêts* » : ces conseils «*pourraient démocratiser la bureaucratie, abréger en fait les circuits et constitueraient des ponts jetés entre un monde administratif trop fermé et des*

1. MATHIOT (A.), « Bureaucratie et démocratie », *EDCE* 1961, p. 11-30.

citoyens trop oubliés »[2] ; autrement dit, l'implication des administrés dans le fonctionnement de l'administration vise à empêcher l'administration d'acquérir une trop grande indépendance à l'égard du gouvernement, non à répondre à une attente des citoyens. La question de la démocratisation de l'administration n'est pas encore à l'ordre du jour.

Elle est en revanche nettement développée dans un texte qu'Achille Mestre donne aux *Mélanges Couzinet*, consacré précisément à « *la démocratie administrative* ». Les données du débat sont nettement posées : « *l'homme, qui a réussi à se libérer après plusieurs siècles de lutte et quelques révolution pour devenir un citoyen en face du pouvoir politique, a-t-il acquis le même attribut en tant qu'administré ? ou bien demeure-t-il dans un état de sujétion à l'égard de la Puissance Publique ?* »[3]. C'est donc par une comparaison entre les situations respectives du citoyen à l'égard du pouvoir politique, et de l'administré à l'égard du pouvoir administratif, que la question de la définition de la démocratie administrative est soulevée. L'analyse est ensuite un peu plus confuse : Achille Mestre rappelle, conformément à la conception juridique (et wébérienne) de la fonction administrative, que « *l'Administration n'est que la continuation du pouvoir politique pris dans sa branche exécutive* » ; mais il précise ensuite que c'est « *comme administré que le citoyen pourra faire valoir l'application de ses droits* », ce qui signifie que « *le citoyen ne se réalisera pleinement que si sa qualité trouve un prolongement dans sa situation administrative* »[4]. Pour Achille Mestre, l'affirmation que l'administration est le prolongement du pouvoir exécutif veut simplement dire que, le citoyen étant à la source d'un pouvoir politique dont le pouvoir administratif n'est en fin de compte qu'une composante, la démocratie administrative consiste à accorder aux citoyens, à l'égard de l'administration, des droits identiques à ceux qu'il possède à l'égard des autorités politiques, notamment les droits de participation[5]. Pourtant, après avoir examiné les limites actuelles et les possibilités de démocratisation des structures, des décisions et du contrôle administratifs, Achille Mestre souligne *in fine* que si « *de la démocratie politique à la démocratie administrative, le pas pourrait être vite franchi* », il ne faut qu'il le soit trop brusquement, car « *si du jour au lendemain, l'Administration pouvait se targuer d'un titre démocratique très élevé, il serait à craindre qu'elle ne s'érigeât en rival des autres pouvoirs. Or il faut éviter de faire d'elle un quatrième pouvoir. Elle doit demeurer une simple autorité soumise à l'Exécutif, comme au Législatif et au Juge. Il en va de la démocratie tout court* »[6]. La démocratie administrative est un horizon vers lequel il faut tendre mais qu'il vaut mieux ne pas atteindre entièrement.

Cette prudence est largement partagée par l'un des auteurs auxquels le thème de la démocratie administrative est le plus redevable : Jean Rivero. C'est avec une constance remarquable que ce dernier s'est attaché, depuis sa thèse jusqu'à ces dernières années, à

2. MATHIOT (A.), *loc. cit*., p. 30.
3. MESTRE (A.), « La démocratie administrative », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 561-562.
4. *Op. cit*., p. 562.
5. Ce que confirme le même texte, un peu plus loin : « *la démocratie administrative peut s'analyser par référence à la démocratie politique et donc se définir comme la remise du pouvoir de décision administrative à des représentants issus du peuple* » (*Ibid*.).
6. *Op. cit*., p. 575.

promouvoir une conception nuancée de la notion, et à analyser ses conséquences sur la situation de l'administré. Dans sa thèse consacrée aux mesures d'ordre intérieur, il montrait que l'usager du service public se trouve intégré au service public considéré comme institution : l'utilisation de services publics entraîne l'« *entrée de l'usager dans l'institution administrative par l'acte d'usage* »[7] ; mais c'était aussitôt pour constater la situation de subordination totale de cet usager aux lois du service : « *Le particulier qui fait acte d'usager du service,* ipso facto*, rompt la barrière qui séparait la sphère de sa libre activité, bornée seulement par les actes du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, de la sphère où s'exerce, concurremment avec ces deux pouvoirs, le pouvoir autonome et spontané que le chef de service tire de la nécessité d'assurer l'ordre, la discipline, et le rendement de son service* »[8].

Cette préoccupation pour la situation d'un usager dépourvu de protection juridique à l'égard des prestataires de service public donnera lieu, à partir de 1960, à une série de travaux sur la démocratie administrative. Exposant en 1963 « *le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif* », il estime que « *l'administré demeure une abstraction* »[9] : les garanties qui lui sont attribuées sont purement formelles, et ne permettent pas de restaurer l'égalité à laquelle, en tant que citoyen, il a droit vis-à-vis de l'administration. En effet, « *les problèmes de la démocratie politique ont dissimulé l'existence d'un problème de l'application de la démocratie à l'administration* »[10], dissimulation que l'attitude protectrice du juge à l'égard des administrés a paradoxalement contribué à accroître : « *il est apparu, au fur et à mesure des progrès du contentieux administratif, que les garanties préalables, avec leur lenteur et leur poids, étaient d'autant moins nécessaires qu'après coup le contrôle du juge venait, en cas de besoin, rétablir le particulier dans ses droits* »[11].

Le fonctionnement de l'administration repose donc, souligne Jean Rivero en 1965, sur une conception de l'administré qui n'est pas forcément théorisée, mais qui est bien présente : « *tout au long du processus administratif, l'administré apparaît, dans ses rapports avec l'autorité publique de la démocratie française, comme un sujet* »[12]. Or cette conception est contraire « *aux idéaux de la démocratie* »[13] que les institutions de la République française ont théoriquement adoptés. L'organisation administrative, conformément à la tradition du droit public français, accepte en effet « *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*

7. RIVERO (J.), *Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey 1934, p. 275.
8. *Ibid*.
9. RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles-Paris 1963, Bruylandt et Sirey, t. 2, p. 822.
10. *Loc. cit*., p. 826.
11. *Loc. cit*., p. 820.
12. RIVERO (J.), « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges Savatier*, Dalloz, 1965, *Loc. cit*., p. 824.
13. *Loc. cit*., p. 821 : « *le système administratif français, et son droit, reposent, en effet – comme tout ordre juridique – sur une certaine représentation de l'homme, et de sa place dans la société. Celle qui a prévalu traditionnellement fait, de l'administré, un sujet, protégé certes par la soumission de l'administration à la loi selon la maxime fondamentale du libéralisme, mais exclu de toute participation à l'acte qui le concerne, contrairement aux idéaux de la démocratie* ».

l'exercice de la souveraineté par ses représentants élus, il n'est plus, vis-à-vis de l'autre, qu'un sujet ». Toutefois, ajoute le professeur Rivero, « *la contradiction n'est qu'apparente* ». Cette dissociation repose sur la notion d'exécution des lois, fonction de l'administration : dès lors, « *le respect de la légalité, assuré par le respect du contrôle juridictionnel, est la condition nécessaire, mais suffisante, du caractère démocratique de l'action administrative ; il ne saurait être question d'introduire de la démocratie à l'intérieur même des mécanismes par lesquels s'élabore la décision administrative, puisque celle-ci est, par essence, réalisation de la souveraineté du peuple* »[14]. Pourtant, poursuit-il, cette conception est fausse : elle ne prend pas en considération la marge de pouvoir discrétionnaire de l'administration, dont l'action n'est donc pas forcément l'application stricte de la loi – et l'est de moins en moins à mesure que s'étendent les domaines de son action. Mais, souligne-t-il, personne ne s'est jamais vraiment préoccupé de cette question : « *même lorsque la nécessité d'étendre la démocratie du plan politique à l'ordre économique et social prit valeur de lieu commun, avec la Libération, le domaine administratif conserva son immunité, île dont les falaises surplombent de très haut la montée du flot démocratique* »[15].

Quelle solution dès lors retenir ? Jean Rivero exclut d'abord « *l'adéquation des gouvernants et des gouvernés* », qui ne peut être atteinte dans l'ordre administratif : « *la décision administrative, réglementaire ou individuelle, parce qu'elle est ordonnée par nature à l'intérêt général, suppose nécessairement le sacrifice de certains intérêts particuliers, collectifs ou individuels […] ; le pouvoir de décision, en matière administrative, ne saurait être partagé avec les administrés sans que l'administration se trouve pratiquement bloquée* »[16]. S'il rejette donc la démocratie administrative comme «*absolu* », Jean Rivero n'en propose pas moins d'en introduire certaines « *pratiques mineures* » : « *la certitude de n'y pouvoir atteindre ne doit pas décourager l'effort pour s'en approcher* »[17]. Il faut donc introduire autant que possible «*l'explication et la participation* », qui «*ne présentent plus d'incompatibilités avec les impératifs de l'action administrative* ». Certes, les arguments les plus divers sont présentés à leur encontre : difficulté pratique de leur mise en place, ralentissement de l'action administrative, inutilité, risques de corruption. Sur ce dernier point, il s'indigne : l'évoquer, « *c'est faire injure à la déconcertante honnêteté de l'immense masse des agents publics ; c'est aussi verser dans l'hypocrisie : car, sans procédure de participation organisée, ceux qui ont la volonté et les moyens de corrompre savent trouver l'occasion de jouer les tentateurs* »[18]. Démocratiser l'administration, c'est-à-dire reconnaître à l'administré sa qualité de citoyen et non plus seulement de sujet, c'est aussi renforcer la démocratie et la citoyenneté politiques : « *c'est dans les contacts quotidiens nés de l'action administrative que se forment la représentation que l'homme se fait du pouvoir, et les attitudes psychologiques qui en découlent. Si le citoyen, dans son expérience de chaque jour, conserve une âme de sujet, on doute fort qu'il puisse la dépouiller lorsqu'il est convié à l'exercice de sa*

14. *Loc. cit*., p. 825.
15. *Loc. cit*., p. 826.
16. *Loc. cit*., p. 827.
17. *Ibid*.
18. *Loc. cit*., p. 828.

*souveraineté ; il n'y a pas de démocratie digne de ce nom là ou le souverain demeure inconscient de ses responsabilités, indifférent au bien commun, là où l'esprit civique fait défaut ; l'*homo democraticus *est le fondement de toute démocratie ; et l'on doute qu'il puisse se développer si le régime administratif ne donne pas l'occasion et l'habitude des comportements civiques* »[19].

Au-delà de ces trois auteurs, le thème de la démocratie administrative va se développer dans l'ensemble de la doctrine, au point de devenir un lieu commun. Cette évidence dissimule cependant une certaine confusion quant au contenu précis de la notion.

2. Le contenu de la démocratie administrative

La promotion du thème de la démocratie administrative réfute la supériorité revendiquée par l'administration à l'égard des administrés, notamment en affirmant le caractère insuffisant de la protection contentieuse ; la participation apparaît comme la conséquence logique de cette égalité de principe.

a. Instaurer des relations égalitaires entre l'administration et les administrés

La convergence entre les réflexions de la doctrine relatives aux fonctions de la protection juridictionnelle assurée aux administrés et les contestations par ces derniers du fonctionnement de l'administration amènent la doctrine à prôner l'instauration de relations égalitaires entre les deux partenaires de la relation administrative.

Dans sa thèse consacrée à la procédure administrative non-contentieuse, Guy Isaac se demandait ainsi «*s'il n'est pas socialement et psychologiquement malsain de subordonner l'octroi de garanties protectrices des administrés à l'apparition d'une situation contentieuse, c'est-à-dire pathologique. N'est-ce pas, dans une large mesure, s'interdire de fonder les relations entre administrés et Administration sur des bases normales ?* »[20]. La nécessité de la démocratisation de l'administration découle ainsi de la prise en compte de l'anormalité du contentieux, mais aussi des dérives de la doctrine juridique elle-même, qui trop souvent se concentre sur les avantages et les progrès de la protection juridictionnelle des administrés, au détriment de l'étude de leurs relations quotidiennes avec l'administration, ainsi que le déplorait déjà Jean Rivero en 1962, par la voix de son célèbre Huron[21]. Ce que demande la doctrine, c'est que l'administré puisse bénéficier dans la procédure administrative non-contentieuse des mêmes garanties que celles fournies par la procédure juridictionnelle, en particulier d'une égale considération juridique entre les deux parties de la relation.

Parallèlement, la doctrine prend acte de ce qu'une « *évolution générale conduit par ailleurs les citoyens à remettre en cause les pouvoirs les plus fondamentaux de*

19. *Loc. cit*., p. 829.
20. ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris 1968, LGDJ, BDP n° 79, p. 217.
21. RIVERO (J.), « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.* 1962, p. 40 : « *Je reviendrai, dit-il, lorsque l'avenir aura répondu à votre confiance, et que le citoyen trouvera, dans le recours, les satisfactions effectives auxquelles nous autres, modestes Hurons, attachons un prix sans doute excessif* ».

l'administration. Le droit administratif classique repose sur la reconnaissance de l'inégalité des sujets de droit […]. Ce caractère est de plus en plus contesté dans les services administratifs traditionnels »[22]. De fait, « *l'usager admet de moins en moins d'être en posture d'administré passif. Il tient à faire valoir les droits qui lui ont été reconnus depuis la décision du 21 décembre 1906,* Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli *[…]. Il tient aussi, autant qu'il se peut, à participer à l'organisation et au fonctionnement du service* »[23]. La revendication d'égalité de la part des citoyens amène ainsi à mettre en cause la protection juridique dont bénéficie l'administration, au maintien de laquelle le juge contribue[24].

Cette démarche n'est pourtant pas menée à son terme : elle ne vise pas à remettre en question l'existence même du droit administratif et son caractère exorbitant, mais à promouvoir l'égalité des relations par et à l'intérieur du droit public. S'il constate que «*la désacralisation du pouvoir a, en effet, conduit à ramener les autorités publiques au même niveau que les autres citoyens* », et qu'« *il n'y a plus, désormais, de fossé entre gouvernants et gouvernés, le droit se donnant comme la technique de direction des uns par les autres* »[25], le professeur Amselek se refuse à voir dans cette évolution un déclin du droit administratif ; il y décèle au contraire « *l'avènement d'une expérience juridique d'hommes adultes, - pour tout dire l'avènement d'une expérience juridique démocratique* »[26]. Le droit accroît donc sa place dans les relations administratives du fait de cette égalité nouvelle ; ses modes d'élaboration doivent cependant être transformés, notamment par un recours plus systématique à la participation.

b. La promotion de la participation

La participation est la conséquence, en même temps que le moyen, de cette égalité entre les administrations et les administrés. Dans les années soixante, de très nombreux travaux s'intéressent aux modalités et aux conséquences de la participation des administrés ou des usagers aux décisions administratives ou au fonctionnement des services publics : des notions telles que l'administration consultative[27], l'acte mixte[28], la concertation, la participation aux actes administratifs[29] sont ainsi mises en avant. Tous ces thèmes constituent « *le*

22. DEBBASCH (C.), « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », *RISA*, vol. XXXIX, 1973, n. 2, p. 105.
23. THÉRY (J.), note sous CE, Sect., 29 octobre 1976, *Association des délégués et auditeurs du CNAM*, *AJDA* 1976, p. 636.
24. *Cf.* MESTRE (A.), *Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration. Études sur le recours pour excès de pouvoir*, LGDJ 1974, BDP n° 116, 312 p.
25. AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP* 1982, p. 278.
26. *Loc. cit*., p. 293.
27. WEBER (Y.), *L'administration consultative*, *op. cit.*
28. MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte-mixte en droit public français*, Paris 1971, LGDJ, BDP n° 103 ; FERRARI (P.), « Essai sur la notion de coauteur d'un acte unilatéral en droit administratif français », in *Mélanges Eisenmann*, Paris 1975, Cujas, p. 215-229.
29. MAISL (H.), *Formes et techniques de la participation du public à l'élaboration d'actes législatifs et administratifs*, Rapport au 7e Colloque de droit Européen, Strasbourg 1978, Conseil de l'Europe;

prolongement d'une évolution permettant la démocratisation de l'administration, faisant de l'administré un citoyen et non plus un sujet »[30] : la participation n'est donc pas seulement un moyen de garantir une meilleure protection des administrés *contre* l'administration, mais aussi un moyen de les intégrer *à* l'administration.

Ici encore, c'est à l'analyse de Jean Rivero que l'on se rapportera. Dans un texte de 1986[31], il estime que si la participation directe des citoyens à l'action administrative «*va à l'encontre des formes classiques dans lesquelles s'est coulée l'idéologie démocratique* » et ne peut donc en constituer le prolongement, en revanche, «*elle ouvre la voie vers la réalité d'une démocratie plus concrète* »[32]. Reprenant ses développements relatifs à la démocratie administrative, il rappelle que les administrés, vis-à-vis de la décision administrative, «*se sentent en situation de sujets, non en situation de citoyens* ». La «*vertu démocratique de la représentation* » tend donc à disparaître lorsqu'il s'agit de l'action concrète et quotidienne de l'administration, dont le lien avec les organes représentatifs est d'autant plus lointain que son domaine d'action est toujours plus étendu. De ce fait, « *la conscience de vivre dans une libre démocratie s'éclipse, dans la psychologie du citoyen, face à la décision du pouvoir* »[33]. L'introduction de la participation constitue un moyen tout à la fois de démocratiser l'administration et de renforcer l'attachement des administrés, en tant que citoyens, à l'organisation administrative, prolongement du pouvoir exécutif[34].

Pourtant, Jean Rivero conserve une réticence à l'encontre d'une participation trop poussée des administrés, faisant siens certains des arguments qu'il avait auparavant rejetés, notamment relatifs aux blocages et à la corruption. Il estime en effet qu'il «*paraît difficile de la porter jusqu'au partage du pouvoir de décision* »[35], parce que ce serait remettre en cause le principe représentatif qui se trouve au fondement des institutions républicaines. «*Admettre qu'il peut être nécessaire, dans certains cas, de faire intervenir le citoyen lui-même dans la décision publique, c'est reconnaître implicitement qu'il peut y avoir un écart entre la volonté du représentant et celle du représenté. C'est jeter le doute sur le bien fondé du système représentatif, et donner raison à Rousseau qui, pour une fois plus réaliste et psychologue que théoricien, nie que le citoyen puisse charger autrui de décider à sa place sans abdiquer par là-même sa souveraineté, et sans aliéner sa liberté. Donner et retenir ne vaut : le vieil adage peut trouver application ici ; en reprenant une partie de la délégation qu'il a consentie à son élu, le citoyen manifeste, à l'égard de celui-ci, une réticence qui ébranle le fondement*

CHAPERON (E.), « La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (essai de typologie) », in DUPUIS (G.) (dir.), *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Paris 1979, Economica, p. 117.

30. MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte-mixte en droit public français*, *op. cit*., p. 329.
31. RIVERO (J.), « Introduction », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 7-19.
32. *Loc. cit*., p. 8.
33. *Loc. cit*., p. 11.
34. *Loc. cit*., p. 15 : « *Il ne faut pas s'y tromper : pour l'immense majorité des citoyens, le pouvoir, c'est, avant tout, l'administration. Elle est pour eux le visage quotidien de l'État […]. Dans la vie de chaque jour, l'autorité de l'administrateur est seule perçue par ceux sur lesquels elle s'exerce : autorité parfois bienveillante, souvent contraignante, elle émane d'une volonté que celui qui lui est assujetti perçoit comme totalement autonome, et d'autant plus aliénante qu'elle s'exerce jusque dans les détails de l'existence* ».
35. *Ibid.*

théorique du système et son adéquation à la démocratie idéale »[36]. Si l'administré a droit de participer directement à la décision administrative, sa qualité de citoyen se révélera : mais la démocratie représentative sur laquelle repose la légitimité du système administratif s'en trouvera ébranlée.[37].

Prolongeant cette argumentation, Jean Boulouis, dans le même ouvrage, considère que la participation des administrés est un élément « *de cette citoyenneté administrative qui serait au pouvoir administratif ce que la citoyenneté tout court est au pouvoir politique* » – référence qui, au demeurant, constitue le premier emploi dans la doctrine juridique de l'expression de citoyenneté administrative ; il ajoute aussitôt que la conjonction de la participation comme « *immunodépresseur, essentiellement destiné à accroître l'efficacité de l'appareil administratif en désarmant ou en désamorçant les réactions négatives* » et comme palliatif à la crise de la démocratie représentative risque d'aboutir, à l'inverse de la démocratisation de l'administration, à un renforcement du pouvoir administratif[38].

La promotion de la démocratie administrative dans la doctrine juridique porte donc la marque de la *modération*. D'un côté, il s'agit d'affirmer que la démocratie doit s'étendre à l'administration – ce qui suppose bien la reconnaissance aux administrés de la qualité de citoyen ; de l'autre, les conséquences de cette identification ne sont pas poussées jusqu'à leur terme, par crainte de remettre en cause les fondements des institutions représentatives – et par suite du droit public lui-même.

B. La reconnaissance progressive de la citoyenneté administrative

La prise en compte de la notion de démocratie administrative par la doctrine juridique a progressivement permis l'émergence de la notion de citoyenneté administrative. La définition de la relation administrative est modifiée, ce qui conduit à une réflexion sur les implications de la substitution du citoyen à l'administré.

1. Les implications de la démocratisation sur la relation administrative

La démocratisation de l'administration se traduit par une évolution de la définition tant de l'administré que de la notion d'administration[39].

---

36. *Loc. cit*., p. 9.
37. La position du professeur Rivero sur ce point n'a pas varié. En 1995, dressant le constat que «*la démocratisation de l'administration, en l'état actuel du droit, reste au total d'une extrême prudence* », il ajouter que, malgré la timidité des procédures actuelles de participation, « *aller au-delà relève de l'utopie et risquerait de compromettre l'intérêt général au profit des seuls intérêts particuliers défendus par des lobbies plus puissants face à l'administration qu'ils ne le sont face au législateur. La démocratie n'aurait rien à y gagner. Son exigence première n'est pas le transfert à l'administré d'un pouvoir qu'il serait d'ailleurs hors d'état d'exercer, c'est la prise en compte et le respect par les détenteurs de ce pouvoir de celui qui est, en définitive, sa raison d'être* » (RIVERO (J.), « L'administré face au droit administratif », *AJDA* 1995, n. spéc. « Droit administratif », p. 149 et 150).
38. BOULOUIS (J.), « Représentation et participation dans la vie politique et administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*., p. 66.
39. Cette évolution est également visible dans le discours relatif à la « *maladministration* ». Sur ce thème, *Cf.* « La maladministration », *RFAP* 1988, n° 45, notamment LE GARREC (J.-Y.), « Efficacité et démocratie administratives », p. 69-74, et LE CLAINCHE (M.), WIENER (C.), « Du fatalisme au volontarisme », *RFAP* 1988, n° 45, p. 81-99.

a. La situation de l'administré

Les administrés sont « *ceux qui en raison de leur nationalité française ou de leur situation vis-à-vis de la France […] sont soumis aux règles ou à certaines règles du droit administratif français ; ou encore ceux qui sont titulaires d'obligations envers les personnes administratives françaises ou qui peuvent invoquer des droits à leur égard* »[40]. L'irruption du thème de la démocratie administrative va faire évoluer cette idée de soumission à un statut déterminé unilatéralement par l'administration. L'administré, au terme de l'évolution que l'on a décrite en première partie, se distingue de l'usager, ce dernier étant exclusivement défini par l'usage qu'il fait d'un service public[41]. De ce fait, la « *distinction entre usager et administré apparaissait relativement claire jusqu'à ce que des changements terminologiques viennent l'obscurcir* »[42]. Si l'on en vient désormais à parler d'« *usager de l'administration* »[43], de la ville[44] ou de l'Etat[45], c'est, en partie du moins, en raison de la nécessité de démocratiser le fonctionnement de l'administration. L'évolution terminologique, actée par la doctrine et inscrite dans le droit positif, montre cette articulation entre démocratisation et irruption de l'usager.

Pourtant, la doctrine a longtemps hésité à reconnaître cette filiation. Au moment même où se développent les discours politiques sur la « nouvelle citoyenneté » et s'annoncent ses conséquences sur le statut de l'administré, Jacques Chevallier estime ainsi que « *les quelques orientations très générales relatives à la "démocratisation" de l'administration, par l'ouverture en direction du public, et à une meilleure "adaptation" de l'appareil à ses missions, se situent, en fin de compte, dans le droit fil du discours classique de la réforme et ne constituent pas l'énoncé d'une problématique réellement novatrice* »[46]. Il ajoute que « *ce changement implique la transformation du mode de relations de type unilatéral et asymétrique dans lequel l'administration détient le monopole de la parole légitime, en un véritable système de communication […]. Faute de ce saut qualitatif, de cette véritable révolution culturelle, les réformes en cours risquent d'être détournées de leur signification et d'engendrer des effets pervers* »[47]. Cette appréciation prolonge les réserves que le même auteur avait exprimées quelques années auparavant à propos des risques de transformation de

40. AUBY (J.-M.), V° « Administrés », *in* ODENT (R.), WALINE (M.), dir., *Répertoire de droit public et administratif,* Dalloz, 1958, n° 5. Dans sa contribution au Traité de science administrative, le professeur Auby simplifie encore cette définition : « *On peut entendre par administrés les individus à l'égard desquels s'exerce la compétence de l'Administration* » (AUBY (J.-M.), « Le milieu juridique », in *Traité de science administrative*, Paris-La Haye, 1966, Mouton, p. 204).
41. DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Hauriou*, Paris 1930, Sirey, p. 253-284.
42. MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2e éd. 1997, p. 226.
43. TIMSIT (G.), WIENER (C.) « Administration et société », in IFSA, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Éd. Cujas, p. 28. Le titre du récent ouvrage du professeur Desgrées du Loû traduit bien la prégnance de cette évolution dans la doctrine juridique. (MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF 2000, coll. Thémis).
44. *La ville et ses usagers. Colloque de la Sorbonne*, Paris 1996, La Documentation française, 311 p.
45. présentation de la réforme de l'État sur le site internet du ministère de la Fonction publique. Cité par MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, *op. cit*., p. 27.
46. CHEVALLIER (J.), « Présentation », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, PUF, 1983, p. 9.
47. *Loc. cit*., p. 12.

l'usager en consommateur, notamment à l'égard de l'affirmation selon laquelle les services publics sont au service du public[48].

Quelques années plus tard, ces réserves ne sont plus de mise. Dans son manuel sur les Droits des usagers, le professeur Maillard Desgrées du Loû croit pouvoir noter « *l'effacement progressif de la figure de l'administré au profit de celles de l'usager ou du citoyen* »[49]. Moins de deux ans après le texte dans lequel il faisait état de ses doutes à l'égard de la démocratisation de l'administration, Jacques Chevallier, analysant l'évolution du discours administratif, estime que «*la substitution du terme "usager" à celui d'"administré" pour désigner les destinataires de l'action administrative n'est pas, dès lors, pur artifice ou vaine incantation : cette euphémisation exprime bien une perception nouvelle des rapports entre l'administration et son public, qu'il s'agit de fixer dans/par les mots et qui ne peut manquer de modifier de quelque façon les équilibres administratifs* »[50]. Alors que pour la théorie juridique classique, « *les usagers ne sont tels que parce qu'ils recourent aux services publics* »[51], la substitution d'un terme à l'autre a pour conséquence que « *la condition d'administré est, cette fois,* subsumée *dans un statut d'usager doté d'une force attractive nouvelle, qui condense et exprime les aspects essentiels de la relation administrative* »[52]. Cette substitution, poursuit-il, ne fait en réalité qu'entériner la modification apportée dans le statut juridique de l'administré par les grandes lois de la fin des années 1970. Mais elle lui donne aussi une signification : « *l'usager n'est plus seulement comme l'assujetti une* surface d'inscription *des disciplines administratives mais le* référent *ultime de l'action administrative* »[53], un « Sujet*, dont il faut respecter la volonté et assouvir les aspirations* »[54]. Certes, le terme masque des figures différentes – l'usager-acteur, l'usager-partenaire, l'usager-client –, mais il tend à se substituer à l'administré, qui était «*un "objet" passif, malléable et docile* »[55].

Cette mise en perspective doctrinale des évolutions qui s'inscrivent juridiquement depuis 1973 a donc pour effet de prendre en compte l'évolution de la place de l'administré dans l'action administrative, et d'approfondir les réflexions sur la démocratisation de l'administration. Ces dernières se doublent d'une analyse des mutations de la notion même d'administration.

---

48. CHEVALLIER (J.), « Les droits du consommateur usager de services publics », *Droit social*, février 1975, p. 76 : « *Les services publics ne sont pas au seul "service du public", dans la mesure où leur gestion est commandée par d'autres impératifs que le strict intérêt de leurs usagers […]. "L'intérêt collectif" des usagers du service public ne se confond pas avec "l'intérêt général" dont se réclame le service public et le mécontentement des usagers traduira cet écart, qui sera plus ou moins important selon les cas* ».
49. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *op. cit*., p. 26.
50. CHEVALLIER (J.), « Figures de l'usager », *in* CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 35.
51. *Ibid.*
52. *Loc. cit*., p. 36-37.
53. *Loc. cit*., p. 43.
54. *Loc. cit*., p. 59.
55. CHEVALLIER (J.), « Regards sur l'administré », *in* CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J.T.), dir., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris 1992, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, p. 27. *Cf.* également p. 30 : « *Le vocable d'usager traduit donc bien l'avènement d'un modèle administratif nouveau : le développement d'une administration "de service" transforme l'administré d'objet passif, aboulique et docile en sujet actif, volontaire et rétif* ».

b. Les mutations de l'administration

La doctrine s'attache également à mesurer les conséquences de la démocratisation sur la définition et le fonctionnement de l'administration, ce qui l'amène à la fois à reconnaître la dimension politique de l'administration et à décrire les implications de la démocratisation sur l'organisation de l'administration.

En faisant référence à la *fonction politique* de l'administration, on se situe ici à un niveau tout à fait différent de l'analyse classique de la *politisation* de l'administration[56] : il s'agit simplement de prendre en compte le fait que « *face à l'effacement des institutions représentatives, le service public reste le seul lien concret de contact avec la politique* »[57]. Autrement dit, et dans une perspective qui n'est pas sans rappeler la conception duguiste d'un État comme coopération de service public, la relation administrative est le moyen par lequel les administrés manifestent leur rattachement à l'État. Cette mise en évidence du lien intime existant entre la relation administrative et l'adhésion civique suppose une transformation de la notion même d'administration, qui est ainsi identifiée à l'ensemble des organes prestataires de services publics, ces derniers étant d'ailleurs eux-mêmes entendus en un sens très large, puisque pouvant même inclure les activités normatives de l'État[58]. Déjà, en 1978, Marceau Long ne disait pas autre chose, lorsqu'il constatait que « *pour le public, l'administration, ce n'est pas seulement l'État, c'est une certaine forme d'organisation de la vie en société* »[59].

Cette reconnaissance du caractère « politique » de la relation administrative entraîne des conséquences quant à la légitimité de l'administration. Si « *ce qui se joue dans la relation de service n'est pas seulement de nature économique mais encore de nature politique* », si « *la relation de service est le moment où l'agent et l'usager construisent une reconnaissance*

56. *Cf.* notamment sur ce thème DE BAECQUE (F.), QUERMONNE (J.-L.) dir., *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris 1982, FNSP, 2e éd.

57. ROUBAN (L.), « Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française ? », *RFAP* n. 59, juillet-septembre 1991, p. 441.Luc Rouban développe plus avant cette idée dans sa contribution au colloque organisé par la RATP (ROUBAN (L.), « Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'usager », in *La relation de service dans le secteur public*, Paris, DRI/RATP, 1992, Tome 5 : *Droit des usagers et coproduction des services publics*, p. 146-147) : « *L'apparition d'une pensée gestionnaire a largement déconsidéré les oppositions idéologiques entre l'option interventionniste visant à "changer la société" et l'option libérale du "moins d'Etat". C'est par l'intermédiaire de cette pensée gestionnaire que s'articule à nouveau une demande pour faire de l'usager un citoyen. Le service rendu au public n'est plus une application de la loi, mais ce n'est pas non plus la mise en œuvre d'une prestation économique faite au nom de la modernisation sociale. Il se revêt aujourd'hui d'une valeur d'échange entre savoir-faire concurrents mais interdépendants [...]. Le service public doit contribuer à l'élargissement de l'espace politique des citoyens [...]. L'interprétation faisant de l'usager un client est donc erronée [...]. Plus que jamais les services publics sont en charge de signifier l'action de l'Etat.* Face à l'affaiblissement des institutions représentatives, le service public reste le seul lieu concret de contact avec le politique. *A mesure que la scène électorale se vide de sens, les scènes proposées par les politiques publiques se chargent d'investissements idéologiques et stratégiques* » (c'est nous qui soulignons).

58. Ce qui n'est d'ailleurs pas forcément une innovation capitale. En 1958, Jean-Marie Auby considérait ainsi que l'ensemble des *activités de l'État* pouvaient s'analyser comme des prestations de services publics, et notamment qu'« *une réglementation de police composée uniquement de prohibitions peut s'interpréter comme la fourniture aux administrés d'un service général, le maintien de l'ordre public* » (AUBY (J.-M.), V° « Administrés », *in* ODENT (R.), WALINE (M.), dir., *Répertoire de droit public et administratif*, Dalloz, 1958, n° 1).

59. LONG (M.), intervention au Colloque « Administration et société », *in* IFSA, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Éd. Cujas, p. 297.

sociale mutuelle »[60], cette reconnaissance – de l'administré en tant que citoyen de la part de l'administration, de l'agent comme incarnant l'État de la part de l'administré – permet « *d'échanger le service contre de la légitimité politique* »[61]. Dire que la relation administrative est constitutive du lien politique, c'est aussi conférer une légitimité nouvelle à l'administration – notamment à l'égard des institutions représentatives[62].

La référence à la démocratisation de l'administration ne peut qu'entraîner des conséquences sur son propre fonctionnement : « *d'extérieure - hiérarchique, autoritaire et lointaine - au corps social, elle tend désormais à s'insérer, à s'intégrer pleinement à cette société dont elle ne constitue plus que l'un des éléments clefs* »[63]. Cette mise en perspective permet de mieux comprendre l'apparition de la «*guidance* »[64] administrative, qui correspond à ce que Paul Amselek qualifiait de « *direction juridique non autoritaire des conduites* »[65]. Elle correspond aussi à l'évolution de l'étendue de l'action administrative que notait en 1973 le professeur Debbasch, puisque « *les administrés ne peuvent bénéficier de la "quantité" ou de la "qualité" de la vie jugées indispensables, de nos jours, que par l'action administrative* »[66]. L'extension du domaine d'action administrative d'une part, le renforcement des demandes des administrés de l'autre, oblige l'administration à transformer ses modes de fonctionnement, ce qui se traduirait par l'émergence d'un « *nouveau paradigme* » qui « *dépouillerait l'administration de ses oripeaux mythiques d'unité et de rationalité, de sa perception jupitérienne, codifiée et unilinéaire du droit pour la voir revêtir, autour d'un droit postmoderne issu d'un monde de complexité, les habits ondoyants et fluides d'un ingénieur humanitaire à l'écoute de l'intérêt général* »[67].

2. L'administré et le citoyen

Il y a toutefois en ce domaine une *ambiguï té* : si la démocratisation de l'administration fait l'unanimité, présentée tour à tour comme une nécessité ou une avancée déjà acquise, et si

60. ROUBAN (L.), « Le client, l'usager et le fonctionnaire », *loc. cit*.
61. *Ibid*.
62. Mais c'est aussi prendre en compte la réalité de l'administration, qui « *est aujourd'hui triplement politique : 1/ dans sa participation à la formulation des buts collectifs ; 2/ dans leur définition opératoire ; 3/ dans la négociation avec les groupes sociaux concernés, soit en vue de dégager de l'information pertinente pour préparer la décision politique, soit en vue d'ajuster l'action à la réalité des situations* » (DURAN (P.), « Les non-dits de l'évaluation», in *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 180).
63. BELLOUBET-FRIER (N.), « Conclusion », in *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 226.
64. *Loc. cit*., p. 217 : « *la guidance administrative conduit les autorités administratives à adopter des techniques non directives en vue d'orienter l'action des personnes privées dans le sens voulu par l'administration. Critiquée en vertu des pratiques de corruption dont elle a parfois permis le développement, la guidance administrative n'en demeure pas moins prisée en raison de son efficacité et de son faible coût social* ».
65. AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP* 1982, p. 275-294.
66. DEBBASCH (C.), « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », *RISA*, vol. XXXIX, 1973, n. 2, p. 104. Il ajoutait : « *L'administré se trouve dès lors, dans de nombreux secteurs, acquérir une qualité nouvelle. Il n'est plus défendeur mais demandeur par rapport à l'action administrative. Un droit administratif conçu pour des administrés défendeurs se révèle inadéquat pour protéger des administrés demandeurs* ».
67. BELLOUBET-FRIER (N.), *loc. cit*., p. 218.

ses conséquences sur le fonctionnement de l'administration sont perçues, les réflexions sur le *sujet* de cette démocratisation, c'est-à-dire sur l'administré en tant que citoyen, sont curieusement moins importantes, au point que l'on peut parfois se demander si *démocratie administrative* et *citoyenneté administrative* ne sont pas considérés comme synonymes, le citoyen étant tout simplement *substitué* à l'administré[68]. Ainsi, le thème de la citoyenneté administrative est assez généralement accepté par la doctrine, mais son contenu prête à confusion.

a. L'introduction difficile de la citoyenneté administrative

Face au problème la doctrine adopte trois types d'attitudes : la première consiste, comme au XIX^e^ siècle, à employer les termes administré et citoyen de façon équivalente ; la deuxième se réfère à la définition juridique, notamment constitutionnelle, de la qualité de citoyen, pour refuser cette banalisation et préfère continuer à utiliser la qualification classique d'administré ; une dernière partie de la doctrine tend à passer outre, sans pour autant assumer forcément les conséquences de la *substitution* du citoyen à l'administré.

1) L'identification de l'administré au citoyen

À partir du début des années 1980, le terme citoyen est couramment employé pour désigner l'administré, prolongeant ainsi l'attitude adoptée par les promoteurs de la démocratie administrative. Cette identification, par laquelle la doctrine s'insère dans le mouvement politique visant à élaborer une « nouvelle citoyenneté », ne donne toutefois pas directement lieu à une réflexion sur les implications politiques et surtout juridiques d'une telle substitution. Il s'agit plutôt d'assumer une vision démocratique de l'administration, de traduire dans le vocabulaire un certain nombre d'évolutions, voire de prendre en compte des évolutions internationales[69].

Cette optique est tout à fait visible dans un certain nombre d'ouvrages ou de textes, auxquels on a déjà fait référence à propos de la démocratie administrative, qui tous emploient le terme citoyen à la place de (ou en même temps que) celui d'administré[70] ; cette substitution

---

68. Nicole Belloubet-Frier et Gérard Timsit substituent quant à eux «l'homme », et non le citoyen, à l'administré, dans des termes empruntés à Alain, lorsqu'ils décrivent « *l'amorce d'une révolution administrative – qui aurait sa source dans un début de révolution théorique –, c'est-à-dire aussi – et peut-être d'abord – de révolution dans les mentalités. Ce dont manque en fait la révolution administrative – cette triple révolution de l'endogénéité, de la subsidiarité et de l'universalité – qui prend forme sous nos yeux, c'est d'être inscrite dans une pensée qui, restaurant l'homme dans son pouvoir, face à tous les pouvoirs, dise la part de l'homme et lui fasse sa place dans l'élaboration de la loi et dans le fonctionnement de l'État et de son administration* » (BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), « L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ? », *RISA* 1993, vol. 59, p. 667).

69. *Cf.* ROSELLI (M.), « Le discours des syndicats sur le service public », *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 240 : « *les mots "citoyen(s)/citoyenneté" ont fonctionné comme des éléments introduits sous la pression de débats extérieurs (notamment le débat politique sur l'Europe) plutôt que pour développer une relation conceptuelle vraiment nouvelle avec le sens de "service public"* ».

70. Par ordre chronologique, on se référera ici à : RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles-Paris 1963, Bruylandt et Sirey, t. 2, p. 813-836 ; BRAIBANT (G.), QUESTIAUX (N.), WIENER (C.), *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (études comparatives)*, Paris 1973, Éd.

s'insère le plus souvent soit dans une réflexion sur la démocratie administrative, soit dans la promotion d'une meilleure protection des administrés. Elle fait cependant l'impasse sur une réflexion relative à la signification de cette substitution : on n'y trouvera aucun début d'analyse de ce que pourrait être une citoyenneté administrative. Elle permet simplement de prendre acte de ce que « *la plus grande proximité de l'usager devient la préoccupation dominante. Le citoyen est roi au cœur de cette démocratie administrative* »[71].

Cette identification est renforcée à compter de la publication du décret du 28 novembre 1983 relatif aux droits des usagers, évolution que l'on note par exemple dans le titre des chroniques que publie régulièrement la *Revue française d'administration publique* : jusqu'en 1983, une rubrique était consacrée aux « *relations de l'administration et des administrés* » : à partir de 1984, elle est désormais intitulée « *relations de l'administration et des citoyens* ». La dimension symbolique de cette substitution est tout à fait comprise et acceptée : ainsi, dans un récent ouvrage consacré au *Citoyen et son administration*, Céline Wiener et Michel Le Clainche, expliquant la motivation du choix du titre, indiquent que « *le mot "citoyen" […] exprime la source de la légitimité du service public et sa finalité* »[72]. Ils précisent également que « *les mots ne sont donc pas neutres. Le mot "client" porte implicitement un modèle de gestion privée qui peut être inadapté même si, dans certains cas, il veut inciter à une nécessaire ouverture d'esprit. Le mot "citoyen" invite à une attitude ouverte et démocratique, même s'il risque parfois d'inciter à se dispenser de s'intéresser aux bénéficiaires directs du service* »[73]. Mais on ne trouvera nulle part dans cet ouvrage trace d'une interrogation sur la *signification juridique* d'une telle identification, c'est-à-dire sur les conséquences qu'entraîne la reconnaissance de la qualité de citoyen aux administrés sur la notion juridique de citoyenneté.

2) Le refus de l'identification du citoyen et de l'administré

Dès 1958, Jean-Marie Auby mettait pourtant en garde contre l'identification de l'administré et du citoyen. Les premiers mots de sa contribution au *Répertoire de droit administratif* sont pour rappeler que « *la qualité d'administré n'est pas conditionnée par les droits civiques* »[74]. Parler de citoyen à la place de l'administré – comme lui-même le fait cependant dans le même texte – ne saurait donc être juridiquement justifié, au regard de la définition de la citoyenneté.

Cujas/Bibliothèque de l'IIAP, 333 p. ; SULTAN (E.), PREISS (C.), *Les citoyens et l'administration*, Paris 1974, COFRENCA, 1974, 134 p., in CROZIER (M.) et alii, *Décentraliser les responsabilités*, Paris 1976, La Documentation française, 56 p. et 134 p. ; BRAIBANT (.), « Le droit et l'équité dans la protection des citoyens à l'égard de l'administration », *Mélanges Léo Hamon*, Paris 1982, Economica, p. 99-105 ; DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, Bruxelles 1985, Cabay-Bruylant, 288 p. ; DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, 380 p. PRIEUR (M.), « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *Revue juridique de l'environnement*, n. 4-1988, p. 397-417 ; HÉLIN (J.-C.), « La protection du citoyen contre l'administration. Réflexion sur l'évolution contemporaine des voies de protection », *LPA* 23 novembre 1990, p. 8.

71. BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), « L'administration transfigurée », *loc. cit*., p. 655.
72. WIENER (C.), LE CLAINCHE (M.), dir., *Le citoyen et son administration*, Imprimerie nationale, 2000, p. 11.
73. *Ibid.*
74. AUBY (J.-M.), V° « Administrés », in *Répertoire de droit public et administratif, op. cit*., n° 1.

Précisant ce propos, le professeur Truchet, dans un ouvrage pourtant consacré aux *Droits et attentes des citoyens* à l'égard de l'administration, considère que « *parler du citoyen pour désigner l'administré* » serait *« procéder à une comparaison boiteuse entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif »*[75], comparaison qui, outre le manque de rigueur juridique qu'elle révélerait, serait potentiellement « *dangereuse* »[76]. L'identification est doublement inexacte : elle fait croire que les droits du citoyen constituent un tout dont les droits politiques ne constituent qu'un élément ; elle amènerait en réalité à renforcer le pouvoir de l'administration – le professeur Truchet retrouvant ainsi les réticences exposées par Jean Rivero à l'encontre d'une démocratie administrative trop poussée.

Cette identification est aussi dénoncée par Alain-Serge Mescheriakoff, lorsqu'il examine dans son manuel de *Droit des services publics* la notion d'usager. Il est l'un des seuls pour ce faire à partir d'une analyse de la notion de citoyen, qui lui permet de rejeter son identification à l'administré. Rappelant que la conception de la citoyenneté qui est adoptée à l'issue de la Révolution française se substitue à celle de sujet[77], faisant du citoyen un acteur politique à part entière, il constate ensuite qu'il n'est pas possible d'identifier l'administré et le citoyen : « *Les usagers des services publics sont des administrés, or seule la citoyenneté donne droit de participer à la décision politique dont l'administration n'est que l'exécutante. C'est donc en tant que citoyen et non [en qualité] d'administré que le particulier peut émettre une volonté à caractère décisionnel par l'intermédiaire soit de ses représentants, soit de référendum (Constitution, art. 3). Seul le citoyen participe à la formation de la volonté générale, l'administré n'a que des intérêts particuliers. La participation directe des usagers à la gestion des services publics risquerait de remettre en question cet équilibre du couple citoyen-administré qui est le couple fondateur du système politique de 1789, toujours en place malgré les critiques qu'il a subies, mais qui n'ont jamais débouché sur une nouvelle construction. Le droit français a depuis la Révolution, toujours distingué la consultation de la décision, et s'il est de l'intérêt de l'administré-usager de participer à la première, la seconde est réservée à la dignité de citoyen* »[78]. Qualifier l'administré de citoyen, ce serait donc remettre en cause la définition même de la citoyenneté.

Les arguments qui amènent le professeur Picard à rejeter la notion de citoyenneté administrative se situent à un niveau différent. Il estime en effet, dans des termes assez sévères, que « *si la notion de "citoyenneté administrative" prétendait se situer sur le terrain du droit, elle aurait surtout pour effet de brouiller gravement la répartition des pouvoirs et responsabilités de chacun. Car, quelle que puisse être l'importance de tous leurs droits, les usagers et les administrés ne sauraient entretenir, avec l'Administration, un vrai rapport de citoyenneté : l'Administration n'est pas une République (et chaque administration*

75. TRUCHET (D.), « Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, Paris 1998, La documentation française, p. 26.
76. *Ibid*.
77. MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2e éd. 1997, p. 22-23 : « *La notion de citoyen remplace définitivement celle de sujet, le lien politique perd donc ce qui lui restait d'allégeance personnelle, pour devenir exclusivement objectif et public* ».
78. *Op. cit*., p. 254-255.

particulière l'est encore moins). L'administration, en toutes ses branches, est un organe de l'État. Dans un État républicain et démocratique, elle obéit aux lois qu'adoptent les citoyens ou leurs représentants et non à des usagers maquillés en citoyens, alors qu'ils n'en ont aucune des responsabilités »[79]. Ici, c'est donc à la fois *l'autonomie* de la citoyenneté administrative, son contenu et ses implications sur la citoyenneté politique qui sont contestées : la citoyenneté est le lien qui unit des individus à une communauté politique, ce que n'est pas l'administration ; la légitimité des autorités administratives leur vient de leur soumission à une légalité qui, elle, est bien définie au nom des citoyens ; à supposer que la relation administrative puisse être considérée comme un lien civique, les administrés ne jouissent d'aucune des responsabilités et obligations qui incombent aux citoyens.

Dans toutes ces contributions, on s'aperçoit que la dénégation de la qualité de citoyen à l'administré repose sur deux présupposés : une définition de la citoyenneté réduite aux droits politiques, dont la jouissance est réservée aux seuls nationaux français ; une conception de l'administration centrée sur sa soumission aux organes représentatifs. Mais du fait même, elles se refusent à prendre acte des modifications juridiques bien réelles qu'ont subies tant la citoyenneté que la relation administrative.

3) L'indifférence à l'égard de l'identification du citoyen à l'administré

L'attitude la plus courante dans la doctrine juridique est *l'indifférence revendiquée*, c'est-à-dire le refus, parfois explicite, d'assumer les conséquences de l'identification de l'administré au citoyen quant à la définition de la citoyenneté. Dans sa thèse consacrée aux réformes administratives depuis 1945, Bénédicte Delaunay, constatant les divergences doctrinales et l'impossibilité de trouver un terme idéal, préférait éluder la difficulté et utiliser « *la terminologie traditionnelle d'"administré", qui, si elle véhicule des schémas relationnels conservateurs, a au moins le mérite d'englober tous les bénéficiaires [des] réformes administratives* »[80], le citoyen apparaissant comme un élément de séparation plutôt que d'unification.

Dans son manuel précité, le professeur Maillard Desgrées du Loû estime certes que « *l'usager (personne physique) apparaît comme le reflet du citoyen devant l'administration* »[81], constat d'autant plus nécessaire que l'ouvrage paraît peu de temps après la publication de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Mais il précise aussitôt qu'il l'emploie dans un sens non-juridique : « *l'usage du mot d'usager n'a pas de sens juridique particulier, pas plus que celui du mot de citoyen, l'un peut être pris à la place de l'autre* »[82]. Il se conforme ainsi à ce qu'il estime par ailleurs relever plus d'une mode – le terme citoyen «*fait noble* »[83] – que d'une réalité juridique. Il

79. PICARD (É.), « La notion de citoyenneté », *in* L'Université de tous les savoirs, *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, p. 727.
80. DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris 1993, LGDJ, BDP n° 172, p. 18, note 2.
81. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, *op. cit*., p. 27.
82. *Ibid*.
83. *Ibid*. : « *Derrière l'usager se profile donc le citoyen, ce qui fait noble* » .

s'en explique en ces termes : «*le mot d'usager a été préféré pour ce manuel à celui de citoyen, même s'il est de faible contenu juridique. Il présente l'avantage de montrer que le droit applicable aux relations de l'administration avec le public ne concerne pas que des citoyens, mot auquel on a* subjectivement préféré *conserver le sens étroit qu'il possède en droit public où il évoque la personne qui entretient avec l'État un lien de nationalité doublé d'un reconnaissance de droits civiques […]. À ce titre, les étrangers présents sur le territoire français pourraient ne pas être concernés par le droit des relations de l'administration avec les citoyens, ce qui n'est pas globalement exact […]. En outre, l'usager peut être une personne morale, alors que le citoyen est une personne physique. Finalement, le mot de citoyen, mis à toutes les sauces (cf. l'entreprise "citoyenne" !) prête à confusion* »[84]. L'usager, dont le même auteur dit par ailleurs qu'il n'a pas de contenu juridique précis, est ainsi décrit comme une figure intégrative, tandis que le citoyen, cette fois exclusivement considéré sous l'angle de sa définition classique (et ancienne) en droit public, apparaît trop réducteur.

Le plus souvent toutefois, le terme citoyen est employé par la doctrine sans l'ombre d'une interrogation : ainsi, Michèle Voisset, dans un article consacré à la reconnaissance d'un droit des *citoyens* à la qualité, précise qu'elle fait usage de ce mot «*par commodité* »[85] ; on peut sans doute expliquer une telle facilité par la volonté, confirmée par un membre du Conseil d'État, de se conformer à l'évolution que « la société » donne à cette expression[86].

b. La définition d'une citoyenneté administrative

Au-delà de la démocratisation, et malgré les critiques que la notion peut susciter, une partie de la doctrine juridique considère désormais comme acquise l'existence d'une citoyenneté administrative, même si son contenu prête à discussion.

1) La prise en considération de la citoyenneté administrative

« *La citoyenneté s'arrêterait-elle aux portes de l'Administration ?* »[87]. Cette interrogation de Francis Delpérée, qui se référait alors aux propos de Jean Rivero sur la démocratie administrative, appelait évidemment de sa part une réponse négative. Après avoir dressé un rapide inventaire des situations dans lesquelles l'administré est amené à participer effectivement à l'action administrative, le professeur Delpérée s'interrogeait en ces termes : « *au-delà de ces expériences fragmentaires, de nouveaux modes de relations entre le citoyen et l'Administration ne sont-ils pas en train de naître ? Un nouveau statut du citoyen dans la vie politique et administrative n'est-il pas à définir ?* » [88]. La citoyenneté administrative

84. *Op. cit*., p. 28.
85. VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743.
86. STIRN (B.), intervention à la journée d'étude sur la citoyenneté, Université Paris-Sud, juillet 2002.
87. DELPÉRÉE (F.) introduction à *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*., p. 21.
88. *Loc. cit*., p. 23.

consisterait ainsi en la définition d'un nouveau statut de l'administré, développant en particulier ses droits à la participation, amenant l'abandon de relations d'assujettissement[89].

La question qui se pose immédiatement est celle des relations qu'entretient cette citoyenneté avec la citoyenneté politique. De ce point de vue, c'est *l'unité* de la notion de citoyenneté qui est surtout mise en avant. Jacques T. Godbout et Michel Chauvière souhaitent ainsi « *rappeler cette vérité d'évidence. Le citoyen est toujours une seule et même personne. Il ne sert à rien, au prix de divisions scolastiques, de l'écarteler en un* homo politicus *qui ne se confondrait pas avec l'*homo administrativus *(ou bien parlera-t-on du* servus publicum*...), lequel n'aurait non plus rien à voir avec l'*homo economicus*. Ce citoyen a, devant lui, un pouvoir qu'il tend également à identifier à une autorité unique : l'État ou l'administration, avec un grand A, ou - si l'on préfère encore - la puissance publique* »[90]. De la sorte, la qualité d'administré[91] est le prolongement de celle de citoyen[92], et la citoyenneté administrative un élément d'une pleine citoyenneté : pour les administrés, « *il s'agit de retrouver pleinement leur citoyenneté qui ne saurait être réduite à une dimension exclusivement politique. La citoyenneté doit également être jugée à l'aune de la montée du pouvoir administratif dans tous les États. Confrontée à ce pouvoir, la citoyenneté se découvre ainsi une autre dimension. Elle est également administrative. La démocratie est aussi administrative* »[93].

2) La théorisation de la citoyenneté administrative

Si « *d'une certaine manière, on peut dire qu'après la citoyenneté politique, la citoyenneté administrative commence à être reconnue* »[94], son contenu précis demeure relativement flou dans les rares textes doctrinaux qui s'attachent à en définir les contours. Dans la préface à l'ouvrage consacré à la participation directe du citoyen à la vie politique et administrative, André Molitor la décrit comme une « *citoyenneté responsable* », dont le « *contenu est double : il implique un engagement du citoyen à l'égard des affaires publiques et de ses propres intérêts, qui est certes un droit mais qui se présente en même temps comme une "ardente obligation"* ». Une telle définition demeure cependant bien floue, d'autant plus qu'il

89. Et ce même si «*cette conception plonge évidemment ses racines dans l'histoire des idées et des institutions. Elle s'arc-boute sur une théorie des fonctions politiques : les activités nobles – gouverner et légiférer – prédominent par rapport à des activités accessoires – exécuter et administrer – ; le citoyen peut être convié à l'exercice des premières mais il gagnera à être déchargé des secondes…* » (*Loc. cit*., p. 21).
90. CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J. T.), « Conclusion : L'usager entre le marché et la citoyenneté », in *Les usagers entre marché et citoyenneté*, *op. cit*., p. 307.
91. Ou certaines de ses composantes seulement ? Ces auteurs ne tranchent pas cette question.
92. Une telle conception suppose toutefois une interprétation constructive du droit existant, puisque «*la démocratie représentative est fondée sur la notion de citoyen ; or le citoyen est la partie de chaque membre de la société qui s'abstrait des contingences et des intérêts particuliers pour s'élever au niveau de l'intérêt général. A l'opposé, l'usager est le particulier, l'unique, l'"idiosyncratique"* » CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J. T.), *loc. cit*.
93. SALAH BEN AÏ SSA (M.), « La participation des citoyens à l'administration et à l'exercice de la fonction adminsitrative. Rapport préliminaire », intervention au XXIVe Congrès international des sciences administratives, Paris, 7-11 septembre 1998.
94. DELLA CANANEA (G.), « Le citoyen et l'administration », *RFAP*, septembre 1993, p. 410.

est précisé qu'elle s'insère dans le « *nouveau paradigme* »[95] des relations entre l'administration et la société, sans que l'on sache vraiment ce que cela signifie.

C'est en faisant référence à ce changement de paradigme, mais dans une approche très différente et beaucoup plus concrète, que Jacques Chevallier propose une définition de la citoyenneté administrative. Constatant qu'« *une nouvelle figure est apparue au cours des années quatre-vingt-dix : celle de l'administré-citoyen* », il estime qu'il s'agit d'une «*figure intégrative puisqu'elle tend à absorber et à dépasser, en les intégrant, les figures précédentes* »[96] : « *les catégories d'usager et de citoyen sont donc dans un rapport paradigmatique de substitution* »[97]. Cette évolution, poursuit-il, prend place dans une transformation de la notion même de citoyenneté, dont « *une conception plus souple […] tend désormais à prévaloir, compte tenu de la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines* »[98], en même temps qu'elle la nourrit – notamment en disjoignant citoyenneté et nationalité[99]. Le contenu juridique de la citoyenneté administrative est double : « *effaçant la figure de l'assujetti, elle signifie que les administrés sont détenteurs de droits vis-à-vis de l'Administration ; elle montre aussi que la relation administrative comporte une dimension proprement « civique », en allant au-delà de la simple imposition de règles ou de la fourniture de prestations ; elle postule enfin que l'administré est impliqué dans le fonctionnement administratif, qu'il est tenu d'intérioriser un certain nombre de valeurs collectives (« civisme administratif », impliquant la lutte contre les « incivilités » génératrices d'incivisme)* »[100]. Pour Jacques Chevallier, la citoyenneté administrative est donc d'abord le vecteur d'une refondation de la relation administrative, c'est-à-dire un objet qui est essentiellement de l'ordre du symbole. De fait, il constate que la refondation annoncée «*n'a cependant, dans l'immédiat, que des effets limités* »[101], et qu'elle revêt ainsi un « *aspect proclamatoire, voire incantatoire* »[102]. Mais du fait même, c'est l'ensemble de la relation administrative qui doit être considérée, relue à travers le filtre de la citoyenneté : étant donné que la figure du citoyen a vocation à se substituer à celle de l'administré, *l'ensemble* des

95. MOLITOR (A.), Préface à *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, *op. cit*., p. 15.
96. CHEVALLIER (J.), « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) », *D.*, 2000, p. 578.
97. *Ibid*.
98. *Ibid*. Cette souplesse implique que «*La citoyenneté devient une citoyenneté «active », impliquant une emprise réelle sur les choix collectifs, "élargie", par l'ouverture vers de nouveaux droits et de nouveaux bénéficiaires, "tolérante", en autorisant une marge plus grande de jeu, "éclatée", passant par divers lieux de sociabilité, "plurielle" enfin, parce que compatible avec plusieurs principes d'identification.*
99. CHEVALLIER (J.), « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, avril 1999, p. 3-18.
100. « La transformation de la relation administrative …», *loc. cit*. Les termes employés par l'auteur dans la dernière édition de son manuel de Science administrative sont presque identiques : « *Indissociable d'un réévaluation plus générale du lien de citoyenneté, la promotion de la citoyenneté administrative est lourde d'implications […] : effaçant la figure de l'assujetti, elle signifie que les administrés sont détenteurs de droits vis-à-vis de l'administration […] ; elle montre aussi que la relation administrative comporte une dimension proprement "civique", en allant au-delà de la simple imposition de règles ou de la fourniture de prestations ; elle suppose enfin que l'administré est impliqué dans le fonctionnement administratif, qu'il est tenu d'intérioriser un certain nombre de valeurs collectives ("civisme administratif")* » (CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, PUF, coll. Thémis, 3e éd., 2002, p. 451).
101. « *La transformation…* », *loc. cit*., p. 577.
102. *Ibid*.

droits et obligations des administrés, spécialement les nouveaux droits qui leur ont été octroyés, doivent être considérés comme des *droits de citoyenneté* ; sans que leur contenu juridique soit véritablement transformé – Jacques Chevallier souligne à cet égard que la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration est étrangement muette sur la participation –, les droits des administrés voient cependant leur portée modifiée, de par la dimension civique qu'ils acquièrent.

L'analyse proposée par Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi se limite à l'usager des services publics ; cherchant à déterminer ce qui différencie juridiquement l'usager des autres figures qui se présentent comme substitut, et notamment le client, ces auteurs sont amenés à préciser ce qui justifie, éventuellement, de considérer la relation administrative comme relation de citoyenneté. Comme Jacques Chevallier, ils notent que l'administré se voit « *compris de nos jours comme citoyen* »[103]. Mais ils précisent aussitôt qu'il y a là une certaine « *confusion* », visible par exemple dans la loi du 12 avril 2000, dont les dispositions relatives aux maisons de service public s'adressent, selon le texte lui-même, aux usagers et non aux citoyens. Abondant dans le même sens, on pourrait ajouter que celles relatives à l'accès au droit s'adressent simultanément aux personnes et aux citoyens. Du fait même, ils refusent de considérer que le citoyen se substitue à l'administré ou à l'usager, « *puisque d'une part, l'usager est toujours un administré, et d'autre part, il n'est pas nécessairement un citoyen* »[104]. Quel est donc la ligne de partage entre ces notions ? Si elles se recoupent partiellement – ce qui, s'agissant du citoyen, est notamment la conséquence de la «*forme civique de tout service public* »[105] –, leur signification est cependant bien distincte. La dimension commerciale, par exemple, se traduit par l'instauration de relations contractuelles entre l'usager et le service. Mais *la relation est proprement civique lorsque ne sont pas en jeu des droits individuels*. C'est ce qui explique que la relation de citoyenneté soit le prolongement de la qualité *d'usager effectif* : conformément à l'analyse du service public comme institution, c'est cet usage qui *incorpore* l'administré au service public. Et « *c'est à ce titre [que l'usager] peut revendiquer le respect de certains de ses droits, notamment le droit d'accès au service, le droit à l'obtention de la prestation et le droit au bon fonctionnement du service* »[106]. Le caractère civique de la relation, qui vient de cette disjonction d'avec la défense ou la protection d'intérêts *individuels*, est renforcé par les évolutions récentes qui visent à modifier les règles de fonctionnement des services publics – c'est-à-dire la loi du service. En plaçant l'usager au centre de l'action administrative, ces réformes auraient pu, à l'instar de ce qui s'est passé dans les pays anglo-saxons, adopter une approche purement commerciale, individualisant les prestations, visant à satisfaire les attentes de personnes précises[107]. Mais ce sont bien des attentes *collectives* qui ont été prises en compte, notamment par les maisons de services publics et plus généralement le développement de l'accessibilité et

103. GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *Droit du service public*, Montchrestien 2000, coll. Domat Droit public, p. 478.
104. *Ibid.*
105. *Op. cit*., p. 490.
106. *Ibid*.
107. Une telle démarche existe bien, notamment traduite par la notion de *client éligible* adoptée par les textes relatifs aux secteurs de l'énergie.

de la proximité. Le caractère collectif et civique des droits de l'usager se trouve donc renforcé par ces textes, montrant que la relation administrative comporte *aussi* une dimension civique, qui n'est pas hégémonique, mais ne peut être absorbée par les qualités de client, bénéficiaire, personne ou usager[108].

§ 2. Le développement de la citoyenneté administrative dans le discours politico-administratif

Si la substitution du terme citoyen à celui d'administré est contestée dans la doctrine juridique, elle est au contraire considérée comme une évidence dans les discours tant politique qu'administratifs. L'unanimité en la matière est ancienne dans le discours politique, même si les interprétations de la citoyenneté de l'administré sont partagées. L'identification est plus récente dans le discours administratif, où elle vise à affirmer clairement que la relation administrative est le prolongement de la relation de citoyenneté.

A. L'identification du citoyen et de l'administré dans le discours politique

C'est dès la fin des années 1960 que la référence au citoyen comme horizon de l'action administrative, et surtout de la modernisation de l'administration, fait son irruption sur la scène politique. Timidement évoquée dans le projet de nouvelle société de Jacques Chaban-Delmas, elle figure en bonne place dans le discours de politique générale de Pierre Messmer, en 1972, qui estime qu'il faut dépasser la « *situation de supériorité* » de l'administration à l'égard des citoyens, notamment par l'instauration du Médiateur[109]. Deux ans plus tard, Jaques Chirac, estimant que les « *relations sociales doivent être plus fondées sur la responsabilité et la participation des citoyens* », veut appliquer ce principe à l'administration par la création de comités d'usagers[110]. Mais c'est son successeur à Matignon qui pousse cette analyse à son terme ; Raymond Barre estime en effet, dans le « Programme de Blois », qu'il faut « *renforcer les droits du citoyen face à l'administration* »[111], ce qui suppose d'élaborer un « *code* » ayant d'abord pour but de clarifier ces droits. Le programme précise que ce code « *définira la compétence des différentes juridictions, la procédure devant l'administration, le régime des contrats entre les administrations et les particuliers, la réparation des dommages causés par les administrations. Il aura pour but de faciliter les rapports des citoyens avec*

108. GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *op. cit.*, p. 494-495.
109. MESSMER (P.), Déclaration de politique générale, Assemblée nationale, 3 octobre 1972.
110. CHIRAC (J.), Déclaration de politique générale, Assemblée nationale, 5 juin 1974 (*JO déb. parl., Ass. nat.*, p. 2496) : « *Nous nous attacherons à l'allégement du formalisme administratif […]. Je suis décidé, dans ce domaine, à donner une impulsion majeure à l'action gouvernementale et à procéder, chaque fois que possible, par des actions radicales. Il n'est plus supportable pour l'individu d'être enfermé dans un ghetto de formulaires contraignants et inintelligibles qui développent chez lui des réflexes de culpabilité et de rejet. Pour mieux stimuler et éclairer cet effort, je demande à chaque Ministre de constituer auprès de lui un comité d'usagers chargé de faire entendre l'avis des intéressés et de proposer toutes les formules permettant d'humaniser les rapports entre le citoyen et l'administration, de simplifier ou de mieux faire comprendre les inéluctables contraintes législatives ou réglementaires de la vie contemporaine […]. Les relations sociales doivent être plus fondées sur la responsabilité et la participation des citoyens* ».
111. Intitulé de la première partie du programme de Blois : BARRE (R.), *Programme de Blois. Objectifs d'action pour les libertés et la justice*, 7 janvier 1978, Fayard 1978, p. 2-29.

l'administration et de les simplifier »[112]. Les droits des administrés deviennent ainsi des droits des citoyens parce qu'ils sont clarifiés et rendus accessibles – on remarquera toutefois que le premier objet du code ainsi proposé a trait à la répartition des compétences juridictionnelles, ce qui est une bien curieuse façon de promouvoir un nouveau mode de relations avec les citoyens, relations dont on aurait pu supposer qu'elles soient non-contentieuses. C'est bien sur cette voie que s'orientent les autres propositions formulées par Raymond Barre, notamment celle relative à l'instauration d'un référendum administratif d'initiative populaire.

Le Parti communiste a une version quelque peu différente. Développant dans la revue du Comité central la position adoptée dans le cadre de la préparation du programme commun, Guy Braibant indique que « *Le XXII^e^ Congrès du Parti communiste français a placé l'évolution de notre pays vers le socialisme, sous le signe de l'impératif démocratique : une démocratie sous toutes ses formes, jusqu'au bout, partout, y compris dans l'appareil administratif. L'Administration doit être démocratique, aussi bien dans son fonctionnement que dans ses finalités. Elle ne peut l'être que si elle est "transparente", c'est-à-dire si elle rompt radicalement avec une tradition séculaire de secret et si elle agit de façon publique* »[113]. Il s'agit donc d'affirmer que la relation administrative est le prolongement de la relation du citoyen à l'État, et qu'elle doit donc être démocratisée. Pour cela, la transparence est le principal aspect mis en avant, car «*la première vertu de la transparence, c'est de rendre possible le contrôle démocratique* »[114]. Mais, poursuit-il, il faut aller au-delà, notamment en développant la participation, dont la transparence est d'ailleurs présentée comme une « *condition* »[115], qui n'est pourtant pas suffisante : « *elle doit se combiner avec toutes les mesures qui auront pour objet d'assurer l'intervention des travailleurs dans le fonctionnement de l'Administration, de développer la participation de tous les citoyens à l'élaboration des décisions, de décentraliser les responsabilités, d'améliorer la situation matérielle et morale des personnels des services publics* »[116]. La participation et la transparence sont donc présentées comme le prolongement, s'agissant des relations administratives, des droits politiques des citoyens. En ce sens, elles sont bien des éléments constitutifs d'une citoyenneté administrative.

La position socialiste à cet égard est moins nette, et surtout éclatée entre deux approches, l'une autogestionnaire, pour laquelle la citoyenneté administrative est de fait un moyen de contester la démocratie représentative, l'autre plus proche de la position communiste, consistant à renforcer la protection des administrés face à une administration à laquelle ils demeureraient extérieurs.

112. *Loc. cit*., p. 29.
113. BRAIBANT (G.), « Une condition de la démocratie : la transparence de l'administration », *Cahiers du communisme*, 1977, n° 6, p. 56.
114. *Loc. cit*., p. 57.
115. *Loc. cit*., p. 58.
116. *Loc. cit*., p. 63.

S'agissant de la gauche autogestionnaire[117], son projet, notamment cristallisé lors de la préparation des élections de 1978, «*est de dépasser la démocratie représentative par la démocratie directe, de rétablir la citoyenneté dans sa plénitude en laissant, selon l'expression du PS, les citoyens décider eux-mêmes, "dans tous les domaines, de ce qui concerne leur vie"* »[118]. Le pouvoir administratif doit ainsi « *être restitué, c'est-à-dire rendu aux citoyens ou tout au moins très largement partagé* »[119], de sorte que les administrés, reprenant à leur compte une phrase célèbre, puissent dire : « *l'administration, c'est nous* »[120].

Si elle affirme également que « *l'administré doit toujours être traité en citoyen dans ses relations avec le service public* »[121], la position adoptée par le parti socialiste en 1980 montre une inflexion. L'objectif est de « *remettre en cause l'inégalité entre le service et les usagers* », afin d'instaurer un «*rapport entre les citoyens et leurs services publics [qui] pourrait donc devenir un rapport plus égalitaire, en même temps que ce rapprochement entre le service public et les usagers supprimerait, par l'adaptation, les inégalités devant les services publics* »[122]. Le contenu d'une telle proposition demeure assez vague, du moins jusqu'à l'élection présidentielle de 1981 : il ne s'agit plus de développer à outrance la participation, mais « *d'envisager un certain nombre de dispositions protectrices pour le citoyen-usager* »[123].

Malgré des nuances, on peut donc noter une forte convergence politique, dans les années 1970, vers la substitution de la figure du citoyen à celle de l'administré. Céline Wiener note ainsi que « *les termes d'écoute des administrés (au niveau de l'administration centrale), de dialogue entre l'État et le citoyen, de solidarité et d'équilibre nécessaires entre les responsabilités des élus et les initiatives des citoyens (au niveau local) sont employés assez indifféremment par les partis* »[124], l'objectif suivant lequel « *il faut être à l'écoute du citoyen, s'en rapprocher, l'accueillir, l'aider* », étant promu par les organes de réflexion de gauche comme de droite[125]. Cette identification de l'administré au citoyen se trouvera renforcée à partir de 1983.

---

117. *Cf. supra*, p. 136.
118. WIENER (C.) et alii, « Administration et administrés », in IFSA, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Éd. Cujas, p. 33.
119. WIENER (C.), intervention au Colloque « Administration et société », *in L'administration vue par les politiques*, *op. cit*., p. 289.
120. PEYREFITTE (A.), *Le mal français*, Plon 1976, p. 476.
121. CHARZAT (M.), « Etat, service public, autogestion », in *La démocratie en jeu. Réflexions sur l'Etat et le service public*, Club socialiste du livre, 1980, p. 29.
122. MAZÈS (B.), « Service public et égalité », in *La démocratie en jeu, op. cit.,* p. 260.
123. COFFINEAU (M.), « Quels pouvoirs pour les travailleurs et les usagers des services publics ? », in *La démocratie en jeu, op. cit.,* p. 281.
124. WIENER (C.) et alii, « Administration et administrés », *loc. cit*., p. 56.
125. *Loc. cit*., p. 51. Cette orientation commune ne doit pas dissimuler, on l'a noté, l'orientation particulière de la part des partis de gauche, pour lesquels il s'agit aussi d'« *associer, en vue d'un exercice plus démocratique du pouvoir, les citoyens à la prise des décisions qui les concernent* » (*Loc. cit*., p. 57). On note par exemple ce décalage entre droite et gauche lorsque Jacques Chirac demande, en 1977, d'améliorer « *la participation des citoyens* » à l'action administrative, mais qu'il entend par là la création d'un bureau des administrés dans chaque service administratif, faisant office de médiateur local (CHIRAC (J.), « Réconcilier les Français et leur administration », *Le Monde*, 13 mai 1977). Par ailleurs, pour désigner les

B. Citoyenneté et administration dans le discours administratif

S'il n'en suit pas exactement l'argumentation, le discours administratif relatif à l'évolution de la relation administrative parvient à des conclusions proches de celles fournies par le discours politique. Il est le fruit d'une convergence entre deux argumentations : celle, désormais classique, qui concerne la démocratie administrative ; celle développée depuis une dizaine d'années pour la défense du service public à la française. Cette conjonction amène à définir les rapports entre citoyenneté et administration dans deux directions complémentaires : l'affirmation d'une fonction civique des administrations et des services publics ; la reconnaissance de la citoyenneté des administrés[126].

1. L'administré est considéré comme un citoyen

S'agissant de la reconnaissance de la qualité de citoyen aux administrés, le discours politico-administratif est très proche de l'analyse faite par la doctrine juridique. Introduisant les travaux d'un colloque consacré au *Service public demain*, le président de la République, François Mitterrand, estimait ainsi que les fonctionnaires ont une «*mission relationnelle* », qui est «*le contact entre les services publics et les citoyens, ceux que l'on appelait hier encore les "usagers" et qui attendent précisément qu'un service, marqué du sceau de l'intérêt général, leur soit rendu par ceux auxquels ils s'adressent. Il s'agit d'humaniser ce contact, de le rendre plus simple, plus transparent, plus accessible, d'instaurer une relation plus étroite entre les fonctionnaires et les citoyens* »[127]. Le chef de l'État ne faisait là que reprendre les orientations qui avaient été dégagées quelques années plus tôt par Michel Sapin, dans un rapport présenté à Pierre Mauroy. Constatant que « *l'histoire de l'idéal démocratique*[128] *[...] s'arrête au mur de la démocratie administrative, dans laquelle chaque citoyen et usager du service public souhaiterait pouvoir se reconnaître* »[129], le député se proposait de « *réconcilier l'usager et le service public* », notamment par le développement d'une véritable participation. Cette dernière devrait entraîner une modification de la légitimité des services publics : « *À la légitimité conçue comme principe fondateur, se substitue une légitimité à la base, acquise*

---

administrés, le terme *citoyen* est plus employé à gauche qu'à droite, où l'on préfère celui de *Français*. (WIENER (C.), *Loc. cit*., p. 58).

126. Cette dualité des significations de la citoyenneté administrative fait déjà partie, dans les années 1950, du discours administratif. Dans un dossier réalisé dans le cadre d'un concours de l'IISA, Jean Milhaud, considérant la relation administrative comme la concrétisation de la relation politique de citoyenneté, proposait une « *Déclaration des Devoirs des Administrations Publiques [...], préparée et soumise à la même procédure d'adoption que la Déclaration universelle des Droits de l'homme adoptée, le 10 décembre 1948, par l'Assemblée générale des Nations Unies* », ainsi que l'instauration d'une « *journée annuelle de l'administré* », visant à « *créer un climat favorable au respect du public dans les administrations de tous pays, en instaurant une sorte de "fête de l'administré", sous la forme d'une journée annuelle — ou d'une semaine annuelle — ayant lieu dans les divers pays, mais pas nécessairement simultanée* » (MILHAUD (J.), *Le rôle éducatif de l'administration*, Éd. Hommes et techniques, 1951, respectivement , 46 et 47).

127. MITTERRAND (F.), intervention au colloque *Service public et citoyenneté*, in FRAISSE (R.), dir., *Le service public demain*, Economica 1989, p. 1.

128. Histoire toutefois singulièrement revisitée. Michel Sapin évoque ainsi «*l'histoire féconde du Front Populaire et la Libération, qui inventa, entre l'état (sic) et la société civile, le lien désormais essentiel du service public* ».

129. SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, La documentation française, 1983, p. 7.

dans une pratique quotidienne. Accepter et promouvoir le service public aujourd'hui nécessite le recours à des valeurs nouvelles axées sur la participation et le dialogue »[130].

On retrouve cette orientation dans bon nombre de textes ou de travaux administratifs depuis le début des années 1980, notamment, de façon très suivie, dans les travaux de l'association pour l'amélioration des relations entre les administrations et leurs publics (ARAP), organisme composé pour l'essentiel de fonctionnaires des administrations centrales et d'universitaires. Les colloques annuels tenus par cette association sont assez représentatifs des demandes et interrogations administratives du moment ; or depuis 1990, tous les colloques portent sur les droits des citoyens et sur la participation[131]. Dans le même ordre d'idée, le colloque précité de 1989 expliquait, par la plume du président de l'association Services publics, Robert Fraisse, que les services publics doivent être « *constamment tournés vers les citoyens* »[132]. À la même période, un travail de longue durée menée conjointement par la RATP et deux services du ministère de l'Equipement (le Plan urbain et la DRI)[133] était consacré à *La relation de service dans le secteur public*[134] : tous les thèmes de la modification de la relation administrative (en particulier la coproduction et *l'accountability*) y sont développés comme une évidence[135]. En 1995, une étude est réalisée pour le compte du ministère de l'Équipement, dans le cadre des travaux menés par ce dernier sur l'identification de ses usagers[136], qui estime que « *l'usager des Services publics est aujourd'hui mieux informé, plus compétent et revendique la reconnaissance de ses attentes spécifiques. La rénovation des Services publics implique que l'usager-objet devienne sujet, reconnu, traité d'égal à égal sur la base de relations de partenariat […]. Un véritable partenariat avec le consommateur-citoyen implique d'être davantage à l'écoute de la diversité de ses attentes, choix, aspirations et exigences spécifiques et individuels, d'encourager son expression, de lui reconnaître des droits (par exemple sous forme de Charte), y compris à dédommagement en cas de non respect des contrats, d'encourager la création d'interfaces de façon à lui reconnaître sa place centrale dans la finalité et la légitimité du Service public* »[137]. On pourrait multiplier ainsi les références à des documents administratifs publiés depuis le début

130. *Op. cit*., p. 30.
131. Par exemple *La parole aux citoyens*, 1993 ; *De l'usager au citoyen : quel avenir pour la bureaucratie* 1995. *Cf.* « Le partenariat au service des usagers », *ARAP actualités*, n° 36, décembre 1991 ; LE CLAINCHE (M.), « Le retour de l'usager ? », *ARAP Actualités*, n° 37, avril 1992 ; LE CLAINCHE (M.), « La parole aux citoyens », *ARAP actualités*, n° 41, février 1994 ; LE CLAINCHE (M.), « De l'usager au citoyen », *ARAP actualités*, n° 43, janvier 1995.
132. FRAISSE (R.) dir., *Le service public demain*, *op. cit*., , p. 9.
133. Dans le comité de pilotage, on trouve des noms que l'on a rencontrés précédemment : Pierre Strobel, Armand Hatchuel, Anni Borzeix, Dominique Montjardet, Michel Le Clainche ; le secrétariat scientifique est assuré par Patrice Aubertel, Claire Gillio, Gilles Jeannot et Isaac Joseph.
134. *La relation de service dans le secteur public*, 5 volumes, not. t. 2: *Du travail des agents au droit des usagers*.
135. Ces travaux se sont achevés par un colloque, tenu au mois de janvier 1991, intitulé « *à quoi servent les usagers* » (t. 5 des publications *préc.*).
136. QUIN (C.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, La documentation française/Ministère de l'Équipement, du Logement et des transports, 1995, 350 p.
137. Réseau Services publics, *La Place et le rôle des acteurs sociaux dans les services publics : étude réalisée pour le Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme*, Direction des affaires économiques et internationales, 1995, 75 p.

des années 1980 : tous ont vocation à promouvoir la relation administrative sous l'angle de la citoyenneté.

2. La citoyenneté de l'administré est le prolongement de la citoyenneté politique

Si la considération de l'administré en tant que citoyen est une constante du discours administratif, une *dimension nouvelle* apparaît au début des années 1990, rattachée à la mise en avant de la fonction civique des services publics. L'administré est alors qualifié de citoyen, non parce que la relation administrative serait en elle-même constitutive d'une citoyenneté autonome, mais parce que la qualité d'administré est le prolongement de celle de citoyen dans la mesure où les services publics, reprenant en cela la théorie duguiste, *sont* l'État. Dans son intervention citée plus haut, François Mitterrand ne disait pas autre chose, lorsqu'il se demandait : « *Qu'est-ce que le Service Public, sinon l'ensemble des réseaux et des personnes qui font le trait d'union entre l'Etat et les citoyens ?* »[138]. C'est parce que les services publics sont l'interface entre les citoyens et l'État que la relation qui les unit aux administrés est une relation de citoyenneté. Ce discours va se développer d'une part par le biais de la défense du service public à la française, de l'autre dans les services publics sociaux.

Dans les considérations générales de son rapport pour 1994, consacrées au service public, le Conseil d'État estime qu'« *un effort considérable devrait être accompli en vue de fidéliser les citoyens-usagers à la notion de service public, et d'en rendre concrètement sensibles les mérites spécifiques ; ceci passe à la fois par le développement d'une politique d'accueil et d'aide à l'accès aux services publics pour toutes les catégories d'usagers, et par la mise en place à tous les niveaux appropriés de structures ou de procédures de participation des usagers, voire de négociation collective entre ceux-ci et les organisateurs ou gestionnaires de services publics* »[139]. Les usagers doivent donc se voir reconnaître un certain nombre de droits pour les « fidéliser » au service public. Si l'on passe outre une expression qui dans le langage courant s'applique plutôt à la clientèle, on remarque surtout ici que le renforcement des droits des administrés est directement lié à la volonté de sauvegarder une certaine conception du service public.

Dans le même rapport, le fondement théorique de cette affirmation est précisé à l'occasion d'une recherche de ce qui distingue, dans la relation de service, le client, l'usager et le citoyen. L'auteur du rapport[140] précise qu'il faut sans doute « *se garder d'exagérer la portée de la discontinuité repérable entre consommation de biens et de services publics, et consommation de biens et de services ordinaires. Mais s'il est recouru, pour la fourniture des premiers, à un mode de distribution ou de régulation particulier, et, plus encore, si la possibilité d'en user ne relève pas de la pure opportunité, mais d'un impératif peu ou prou constitutionnel, il faut bien en tirer des conséquences. Derrière le client, ne se profile pas nécessairement le citoyen ; derrière l'usager, si. Et pour autant qu'on admet que le*

138. MITTERRAND (F.), intervention au colloque *Service public et citoyenneté*, *loc. cit*.
139. Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 129.
140. Il s'agit de Jean-Michel Belorgey, bien que le rapport soit adopté par l'Assemblée du Conseil d'Etat.

développement des services publics a constitué, et persiste à constituer un élément de consolidation du pacte civique, et que le fonctionnement des services publics est l'un des derniers terrains sur lesquels une démocratie qui n'est plus héroï que est susceptible de stimuler l'expression civique, il faut affirmer que l'usager est un des visages du citoyen*, et tirer de cette affirmation toutes les conséquences qui s'imposent* »[141]. La relation administrative comporte donc une dimension civique pour deux raisons : les services publics constituent l'un des moyens de renforcement de la citoyenneté (ce qui sous-entend que leur fourniture garantit les conditions d'exercice des droits civiques) ; ils sont un des lieux qui permet de stimuler le civisme (la participation des citoyens au fonctionnement des services publics renforce le lien civique). Si l'on synthétise l'argumentation, la promotion du statut civique de l'administré est le moyen de renforcer à la fois l'adhésion des administrés au services public et celle des citoyens à l'action étatique.

Cette position, qui est déjà développée dans le but de défendre le service public à la française, se trouve renforcée dans ce qui est présenté comme une lutte contre la volonté de libéralisation attribuée aux autorités communautaires[142]. À titre d'exemple[143], Frank Borotra, alors ministre de l'Industrie, reprenant les propos qu'il avait tenus dans un rapport sur la défense du service public[144], estimait en 1995 que « *les Français sont effectivement très attachés à la notion de service public, pour des raisons culturelles, parce qu'elle s'inscrit dans leur conception de la responsabilité de l'Etat et parce que c'est le fondement de la cohésion sociale (...). Le principe du service public est clair : l'accès de tous les citoyens à des services qui constituent le fondement de la vie quotidienne* »[145] : le qualificatif citoyen est employé parce que les services publics constituent le fondement de la vie en société, ce qui suppose que les individus disposent d'un droit à y accéder. La définition des services publics retenue par le rapport Denoix de Saint-Marc, un an plus tard, en est très proche : « *fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale* »[146].

Cet accent mis sur la cohésion sociale se trouve logiquement plus développé dans les services publics sociaux[147]. Un certain nombre de rapports administratifs sont consacrés à

141. Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *loc. cit.*, p. 84.
142. Il faut faire dans ce cadre une place particulière à l'association *Services publics*, créée en 1980, qui réunit essentiellement des fonctionnaires, des universitaires et des syndicalistes, et vise «*à promouvoir une véritable modernisation des en profondeur des services publics, continuant de faire de ceux-ci des instruments de liberté, d'égalité, et de fraternité* ».
143. La question a déjà été partiellement évoquée plus haut, à propos des projets de *Charte européenne des services publics*.
144. BOROTRA (F.), « Faut-il défendre le service public ? », *JO, doc. parl., Ass. Nat.*, 6 octobre 1995, 121 p.
145. BOROTRA (F.), *JO, déb. parl., Ass. nat.*, 12 décembre 1995, p. 5013 (Réponse à une question orale de Raoul Béteille, à propos de l'inscription dans la Constitution de la notion de service public).
146. DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le service public*, Paris 1996, La documentation française, coll. des Rapports officiels, p. 49.
147. Et tout particulièrement dans les Caisses d'allocations familiales, de nombreux travaux mettant en avant l'idée que « *par le rôle économique essentiel que la CAF se voit confier, elle devient une sorte de quasi employeur des pauvres, au moins pour ceux qui définissent leur minimum social par référence à la norme salariale* » (OUTIN (J.-L.), « La modernisation des caisses d'allocations familiales face à la diversité des allocataires », *RFAS* 1993, n. 3, p. 165). Il est donc naturel que l'affirmation du rôle des activités administratives dans le maintien des conditions d'exercice de la citoyenneté se soit développé principalement dans ces « administrations » particulières, ce dont on trouve de très nombreuses traces dans les publications de la CAF . *Cf.* en particulier GAUTRAT (J.), GOUNOUF (M.-F.), LAVILLE (J.-L.), « Le

cette approche[148], et affirment que « *les Services publics ont un* devoir de citoyenneté *vis-à-vis de la collectivité. Cette problématique devrait aujourd'hui être à l'œuvre en particulier en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion* »[149]. Défense de la cohésion sociale, maintien des conditions d'existence de la vie en société, garantie des conditions d'exercice des droits civiques : tous ces termes[150] concourent pour montrer qu'au-delà des services publics, les autorités administratives remplissent une fonction que l'on qualifie parfois de civique ; c'est à ce titre que les administrés doivent être considérés comme citoyens[151].

SECTION 2 : LES IMPLICATIONS DE LA RECONNAISSANCE DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

L'hésitation qui se manifeste tant dans la doctrine juridique que dans les travaux administratifs quant à la signification de la transformation de l'administré en citoyen se retrouve dans ses implications juridiques. À travers la reconnaissance, y compris juridique, de la fonction civique de l'administration, le « citoyen administratif » est perçu comme une facette du citoyen politique *(§ 1)* ; mais l'élaboration de statuts sectoriels du citoyen à l'égard de l'administration montre qu'au-delà de cette intégration, la figure du citoyen pourrait avoir vocation à intégrer l'ensemble de la relation administrative, prélude à la constitution d'une citoyenneté administrative à part entière *(§ 2)*.

§ 1. La reconnaissance de la dimension civique de l'action administrative

En affirmant que l'administration doit être «*au service des citoyens* », les politiques récentes de modernisation administrative mettent l'accent sur la fonction civique de la relation administrative. La référence au citoyen en lieu et place de l'administré se développe en effet

---

service public au défi du social », Rapport pour la CNAF et le min. de la Recherche, *Travaux sociologiques du LSCI*, n. 41, CRIDA-LSCI-IRESCO, 1994 ; MACLOUF (P.), « État et cohésion sociale », *Recherches et prévisions*, n. 38, décembre 1994, p. 31-52 ; GAUTRAT (J.), « Une approche sociologique des relations entre prestataires et nouveaux usagers des CAF », *Recherches et prévisions*, n. 35, mars 1994, p. 31-41 ; STROBEL (P.), « Services publics et cohésion sociale », in « Quels services pour quels publics ? La délicate mutation des CAF », *Recherches et prévisions*, n. 42, décembre 1995 ; STROBEL (P.), VÉRITÉ (C.), « Simplifier, pourquoi, pour qui ? », *Recherches et prévisions*, n. 43, mars 1996, p. 79-89.

148. *Cf.* notamment LANGLAIS (J.-L.), LEBEAU (H.-J.), DE MAZIÈRES (P.), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport au Ministre d'État, Ministre de la Ville, 1991, 65 p. + ann. ; *Les services publics et les populations défavorisées : évaluation de la politique d'accueil. Rapport de l'instance d'évaluation*, La documentation française, 1993, 331 p. ; MAGUER (A.), BERTHET (J.-M.), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, La Documentation française, coll. Rapports d'étude de la DGAFP, 1997, 130 p.

149. Réseau Services publics, *La Place et le rôle des acteurs sociaux dans les services publics : étude réalisée pour le Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme*, Direction des affaires économiques et internationales, 1995, 75 p.

150. Qui font désormais partie de la mythologie du service public. *Cf.* HASTINGS (M.), « Les constellations imaginaires du service public », *in* DECRETON (S.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, 1999, p. 33-52.

151. Dans le même sens, *cf.* BONICHOT (J.-C.), in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration », Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 85 : « *Je crois qu'il ne faut pas oublier les principes essentiels, fondamentaux, sur lesquels repose le service public : l'égalité, la continuité, la neutralité et le principe d'adaptation. Ces quatre principes (...), si on les pousse au bout de leur logique, répondent déjà très largement aux attentes des usagers-clients-citoyens d'aujourd'hui* ».

conjointement à une affirmation du rôle des autorités administratives dans le maintien et le renforcement de la cohésion sociale, territoriale et, au-delà, nationale. La modification de la signification de la relation administrative apparaît comme le moyen de renforcer l'adhésion à la *communauté des citoyens*.

Cette orientation est particulièrement visible à travers l'affirmation de la fonction sociale du service public et la politique d'accueil. Parfois présentées comme indissociables[152], ces deux principes d'action ont cependant des ressorts distincts.

A. L'administration, garante de la cohésion sociale et des conditions d'exercice de la citoyenneté

La prise en compte des fonctions sociales de l'administration n'est pas une nouveauté. Charles Eisenmann voulait ainsi s'attacher « *non pas aux fonctions juridiques, mais aux fonctions sociales de l'Administration, nous demandant ce que l'Administration, par ces actes, tend à réaliser dans la collectivité ou pour la collectivité. Ce point de vue du but, de la finalité, dépasse le point de vue strictement juridique ; on peut le dire "métajuridique", au-delà du point de vue proprement juridique. Et cependant, il est indispensable pour le juriste lui-même de s'y placer parfois, s'il veut comprendre les données de la réalité juridique elle-même, pour cette raison très simple que tout acte juridique quelconque est accompli en vue d'atteindre certaines fins, qui sont des fins qui dépassent le droit, métajuridiques, transjuridiques* »[153]. Dans cette perspective, on se référera ici au discours relatif à la *fonction civique de l'administration*, qui constitue le prolongement de la mutation de la notion de citoyenneté[154].

1. L'origine du discours sur la fonction civique de l'administration

La mise en évidence de la contribution apportée par la relation administrative au renforcement de la citoyenneté résulte de la convergence de trois mouvements distincts : l'aménagement du territoire, la politique de la ville et la reconstruction de la notion de service public à la française sous l'influence du droit communautaire.

La référence au rôle des services publics dans la citoyenneté est directement issue des débats qui se sont déroulés, en 1994, autour de l'adoption de la loi relative à l'aménagement et au développement du territoire[155] : à cette occasion, et à travers la mise en avant du droit d'accès aux services publics, la fonction d'intégration des services publics va se trouver mise en avant. Un député estime ainsi qu'« *il n'y a pas de nation sans cohésion sociale […]. Quand on laisse de côté une partie de la France, on commence à mettre en cause la*

152. *Les services publics et les populations défavorisées : évaluation de la politique d'accueil. Rapport de l'instance d'évaluation*, Paris 1993, La documentation française, 331 p.
153. EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, tome II, LGDJ 1983, p. 16.
154. *Cf. supra*, p. 151 et s.
155. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 6 février 1995, p. 1973. Sur ce texte, *cf.* LACHAUME (J.-F.), « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *RFDA* 1995, p. 893-904 ; MADIOT (Y.), « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946-960

nation »[156]. Cette fonction est présentée comme la justification du droit d'accès aux services publics et du dispositif prévu par la loi pour prolonger l'application du moratoire décidé par Édouard Balladur à propos de la fermeture des services publics[157]. L'exposé des motifs du projet de loi indique ainsi que « *la politique d'aménagement du territoire doit, en effet, s'appuyer sur la présence des services publics sur tout le territoire et suppose que l'État fixe clairement la mission et les services qui doivent être rendus au titre de la reconquête des territoires et de l'égalité d'accès aux services publics, en acceptant dès lors d'assumer l'équilibre financier de ces actions. Des directives données par l'État traduiront ce nouvel équilibre. Dans le cadre de ces principes, aucune suppression de service public ne pourra être mies en œuvre sans l'intervention du représentant de l'État dans le département* »[158].

Ce n'est donc pas directement la citoyenneté qui est mise en avant, mais la cohésion sociale et territoriale. Le lien entre ces deux notions est cependant mis en lumière par le biais de la politique de la ville. Michel Le Clainche souligne ainsi que « *la politique de la ville a été l'occasion de l'émergence de nouveaux thèmes en matière d'amélioration des services publics tels que celui de l'accueil et le lieu d'expérimentation de nouvelles méthodes* »[159]. De fait, quels qu'en soient les auteurs, cette politique vise à «*faire des services publics des acteurs majeurs de la solidarité et du développement urbain* »[160], non seulement parce qu'ils contribuent à la cohésion sociale, mais surtout parce que leur présence dans les quartiers est la « *première clé de voûte du pacte républicain* »[161]. Alors ministre de la Fonction publique, André Rossinot expliquait l'argumentation qui sous-tend cette affirmation : « *l'intégration à la société passe par la fréquentation quotidienne des services publics, qui permet à chacun d'exercer pleinement ses droits de citoyen* »[162]. Les services publics ont donc une vocation civique ; la relation administrative est ce par quoi l'individu acquiert progressivement la qualité de citoyen[163].

---

156. MILLON (C.), intervention à l'Assemblée nationale le 7 juillet 1994, *JO déb. parl, Ass. nat*., 8 juillet 1994, p. 4229.
157. *Cf. supra*, p. 419.
158. Projet de loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 1382, p. 6-7.
159. LE CLAINCHE (M.), « La place des services publics dans la politique de la ville », *RFAP*, 1994, n. 74, p. 395.
160. JOSPIN (L.), intervention à l'issue du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.
161. RAOULT (E.), intervention au Colloque *Politique de la ville : les services au public dans les quartiers*, synthèse des journées thématiques de la DIV, Maisons-Alfort, 29 juin 1995.
162. ROSSINOT (A.), « Des métiers dans la ville », *La lettre de la DIV,* n. 7, 1994, p. 3.
163. Il s'agit là d'une constante tant du discours politique que de la politique de la ville, certainement due à la liaison opérée entre « *citadaineté* » et citoyenneté. *Cf.* par exemple les propos du premier ministre Alain Juppé, en 1996, expliquant que, dans la politique de la ville, « *la participation de tous est indispensable car la ville a toujours été le lieu de la citoyenneté* » (JUPPÉ (A.), intervention d'ouverture du colloque *La ville et ses usagers. Colloque de la Sorbonne*, Paris 1996, La Documentation française, p. 7), tandis que son ministre de la Fonction publique, Jean Puech, indiquait qu'il aurait «*Je pense que vous me ferez part, Monsieur le Président, des raisons qui vous ont conduits à intituler ce colloque : "La ville et ses usagers". J'aurais tendance, pour ma part, à estimer que la ville, la cité doit se conjuguer avec la notion de citoyen qui sous-tend de la part des habitants une participation à la vie collective qui dépasse, me semble-t-il, celle des usagers* » (PUECH (J.), intervention au colloque *La ville et ses usagers, op. cit.,* p. 9). Le rapport entre relation administrative dans les services publics de quartiers et citoyenneté se situe donc à deux niveaux : à la fois parce que la relation administrative est le moyen d'expression des citoyens (citoyenneté) et parce que l'action des services publics restaure le lien social (civisme). Sur ce thème, *cf.* par ex. DE ROBIEN (G.), « Les services publics en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Cahiers du CNFPT*, n. 48, août 1996, p. 79 : «*installer des services publics dans des espaces d'exclusion exige un renouveau de la*

La dernière influence vient du droit communautaire, et spécifiquement de la notion de service universel. Évoquant la libéralisation du secteur postal, un membre de la Commission des communautés européennes estimait ainsi que le service universel est instauré dans «*le souci d'éviter l'apparition d'exclus de la distribution postale. Le service universel doit permettre de répondre mieux aux attentes de ceux qui dépendent le plus du service postal : les habitants de zones rurales, les petites et moyennes entreprises, les personnes impliquées dans le secteur de la presse et de la vente par correspondance* »[164]. La notion de service universel[165] met donc l'accent sur la fonction des services concernés dans le maintien de la cohésion sociale[166]. La défense de la notion de « service public à la française » face aux dangers présumés du droit communautaire amène par ailleurs à approfondir cette dimension : le Premier ministre Lionel Jospin expliquait, dans le cadre des réflexions visant à défendre le service public (et le secteur public) de l'électricité, que « *ces services publics constituent un facteur de cohésion sociale et territoriale* » parce que « *leur fonctionnement garantit un égal accès de tous les citoyens* »[167].

2. Le contenu et la portée de la fonction civique de l'administration

Par fonction civique de l'administration, il faut donc entendre l'affirmation selon laquelle les services publics ont un rôle «*d'insertion et de médiation sociale* »[168], et sont présentés comme constituant des « *réseaux minimum d'insertion* »[169] ; au-delà des seuls services publics, c'est l'administration elle-même qui a un « *devoir de contribution à l'insertion* »[170].

---

citoyenneté, du dialogue, de la sécurité, du logement, des loisirs. Le service public signifie la mixité des populations et l'amélioration des flux de circulation ».

164. PANDOLFI (F. M.), « Le concept de service universel applicable à la dimension postale », *in* « Poste et Services publics en Europe», *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 142.
165. *Cf. supra*, p. 530.
166. *Cf.* par ex. MALGOIRE (R.), « Poste 1993-2025 : les postes à l'horizon d'une génération », *in* « Poste et Services publics en Europe», *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 10 : « *Quelles sont les vertus structurantes des activités postales susceptibles de légitimer la régulation publique des opérateurs et des réseaux ? Les activités postales ont une influence sur la vie économique et sociale : en quoi sont-elles structurantes ? Permettent-elles de légitimer la régulation publique ? Les activités postales constituent un élément de convivialité et de qualité de vie au quotidien : bien souvent le facteur reste, en zone rurale, le dernier représentant des services publics. Même si les postes ne sont plus des administrations, au sens strict du terme, la présence postale constitue encore une présence administrative. Elle est donc, à ce titre, chargée d'une forte valeur symbolique. Par ailleurs, les postes ont longtemps joué un rôle pédagogique auprès des populations [...]. Les activités postales contribuent au maintien d'activités économiques ; elles peuvent participer à l'aménagement du territoire* ». Une analyse similaire se retrouve dans certains documents communautaires, si l'on fait toutefois abstraction du langage tout à la fois abscons et grandiloquent qui les entoure. La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et du travail indique ainsi que, dans la relation de service, « *les questions de citoyenneté et de droits du citoyen sont tout aussi importantes que les questions de consumérisme. Il est nécessaire de garantir une bonne connaissance des droits et des responsabilités du citoyen dans ce domaine, par exemple grâce à des cours d'instruction civique* » (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Pour les citoyens et contre l'exclusion : le rôle des services publics de protection sociale*, Luxembourg 1995, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 19).
167. JOSPIN (L.), « Il ne peut y avoir de libéralisation des services publics sans régulation », *La lettre du gouvernement*, n° 105, 5 avril 2001, p. 8 (intervention lors du Conseil européen de Stockholm, le 23 mars 2001).
168. ROSSINOT (A.), cité in *Service public*, n° 22, mai 1994, p. 5.
169. LORRAIN (D.), CAMBON (S.) et alii, « La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux. Le cas de la France, de la Suède et du Royaume-Uni », Numéro spécial de *Communes et régions d'Europe*, n. 54, 1994, p. 20.
170. DE FOUCAULD (J.-B.), « Pour une fonction publique citoyenne », *La Croix*, 20 décembre 1996. La haute administration a un rôle spécifique à jouer dans cette optique : c'est pourquoi il faut, selon l'expression

Cette affirmation, répétée à l'envi depuis le début des années 1990, constitue un principe structurant des politiques de modernisation administrative. La lecture des rapports annuels du Ministère de la fonction publique en constitue un bon exemple : à deux reprises, en 1994 et 1996, les développements relatifs à l'amélioration des rapports entre administrations et administrés sont classés dans un chapitre consacré au « *service public, garant de la cohésion sociale* »[171] et à « *la fonction publique, facteur de cohésion sociale* »[172], Ces intitulés recouvrent des réalités aussi diverses que le développement de l'apprentissage, l'accueil, l'application de la charte des services publics, la simplification des formalités et des procédures, la politique de la ville et le maintien des services publics dans les zones rurales[173]. Le contenu de la référence à la cohésion sociale apparaît donc beaucoup trop flou pour qu'elle puisse constituer une notion ou une catégorie juridique : on peut la considérer cependant comme un principe d'action, irradiant l'action administrative et les modifications apportées aux droits des administrés. De fait, c'est bien cette signification que semble lui conférer en 1993 le ministre de la Fonction publique, André Rossinot, lorsqu'il affirme dans l'une de ses premières interventions en cette qualité que « *le service public a un rôle essentiel à jouer dans la recomposition de la société française. Premier médiateur social au service des personnes en difficulté, le fonctionnaire exerce un métier souvent difficile, toujours utile* »[174]. C'est aussi cette référence qui permet d'affirmer la spécificité des services publics par rapport aux services marchands[175] et de donner une unité à l'action administrative dans son ensemble[176], quelles que soient les personnes – publiques ou privées – chargées de son application[177].

L'affirmation du rôle de l'action des autorités administratives dans l'accès à la citoyenneté emporte un certain nombre de conséquences juridiques ; elle suppose tout à la fois une requalification des activités publiques et une conception renouvelée de l'égalité.

---

d'André Rossinot, « *essayer de faire des élèves de l'ENA des hussards de l'intégration* »(ROSSINOT (A.), cité par LE BRIS (R.-F.), intervention à la table ronde « Quelles leçons pour quel service public », in *La ville et ses usagers. Colloque de la Sorbonne*, Paris 1996, La Documentation française, p. 277)

171. Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État. mars 93-mars 94,* La documentation française, 1994, p. 21-27.
172. *La Fonction publique de l'État, mars 95-mars 96*, La Documentation française, 1996, p. 49-52.
173. Cette liste est celle de 1995. L'édition de 1996 en est toutefois très proche : relocalisations d'emplois publics, politique de la ville, amélioration du service rendu aux usagers (accueil, médiation, simplification).
174. ROSSINOT (A.), « Être au service du public », *Service public*, n° 12, juin 1993, p. 3. Dans le même sens, *cf.* ROSSINOT (A.), « 1994, année de l'accueil », *Service public*, n° 19, février 1994, p. 3 : « *Par la stabilité de ses institutions, par sa capacité d'adaptation, et par le dévouement de ses agents, le service public est un repère social important et un facteur inestimable de cohésion sociale* ».
175. *Cf.* LAVILLE (J.-L.), « État et société face au défi de la solidarité », in « Les frontières de l'État. Economie et société », *Cahiers français*, n. 271, juin 1995, p. 45-53.
176. *Cf.* MACLOUF (P.), « État et cohésion sociale », *Recherches et prévisions*, n. 38, décembre 1994, p. 31-52.
177. La présentation de l'action administrative comme moyen de renforcement de la cohésion sociale est toutefois l'objet de critiques, notamment en raison de la réduction à la satisfaction des besoins non-solvables qu'elle est susceptible d'impliquer. *Cf.* par ex. MARTINAND (C.) (dir.), *La régulation des services publics. Concilier équité et efficacité*, Commissariat général du Plan, Ed. ASPE-Europe, Ed. ESKA, coll. Rapports officiels, 1996, p. 74 : « *Certains vont jusqu'à penser que la raison d'être du service public réside dans la réponse à apporter aux besoins non-solvables* ». Prolongeant cette analyse, Philippe Warin estime que « *La Mission de reconstruction du lien social assignée aux services publics peut être aussi une commodité permettant assez largement de justifier les évolutions induites par le "passage au libéralisme"* » (WARIN (P.), « La citoyenneté de guichet. Quelques éléments de définition et de discussion », *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 96) : si les services publics ont une telle mission, il faut différencier les prestations en fonction de la segmentation des publics, notamment défavorisés. La fonction civique dévolue aux services publics porterait donc en elle la disparition de ses propres principes, du moins de l'égalité de traitement.

S'agissant de l'action publique, l'affirmation selon laquelle les administrations ont une fonction de « *garantie du pacte républicain* » et de maintien de la cohésion sociale entraîne une relecture des fonctions administratives, requalifiées en services. L'accent mis sur le service à l'administré et l'émergence, pour reprendre les termes du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, d'une « *administration de services* »[178], trouvent de même à s'intégrer dans le cadre plus large du rapport à l'activité étatique. Le raisonnement se déroule en deux temps : le service public est au service du public parce qu'il constitue le moyen par lequel le lien social se retisse ; l'ensemble des activités étatiques sont considérées comme activités de service public. Cette idée n'a rien d'une nouveauté : Achille Mestre considérait ainsi que « *l'administration est la servante du public* »[179]. Elle trouve cependant à s'appliquer désormais à l'ensemble des activités administratives, y compris les activités de police, ce qui se traduit notamment par un développement de la mise en jeu de la responsabilité administrative en ce domaine. L'activité de police, « *sentinelle sociale* »[180] et à ce titre élément essentiel du maintien de la cohésion sociale, est donc considérée comme un service public[181]. Les activités de police peuvent alors être analysées comme des « *services publics de régulation* »[182], ce qui se traduit en particulier, dans l'institution policière, par la réorientation des missions à partir des exigences de proximité[183].

Les conséquences de la conception de l'action administrative comme garantie de l'exercice des droits civiques touchent également la définition même de l'égalité[184]. L'affirmation d'un « *État de maintenance sociale* »[185] oblige en effet l'action administrative à favoriser l'accès aux plus démunis, ce qui se traduit juridiquement par une série de dérogations au principe d'égalité, ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son rapport sur ce thème[186] ; tel est le cas, par exemple, des discriminations positives dans les zones

178. RAFFARIN (J.-P.), *Déclaration de politique générale*, 3 juillet 2002.
179. MESTRE (A.), *Répétitions écrites de droit administratif 1934-1935. Deuxième année*, Les cours du droit, 1935, p. 267.
180. DUGLÉRY (D.), « Jeunesse et police, le travail du policier », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, mai-juillet 1991.
181. L'idée, juridiquement toujours contestée, est issue du rapport Belorgey de 1982, reproduit *in* BELORGEY (J.-M.), *La police au rapport : études sur la police*, Commission d'étude des réformes de la police, Presses universitaires de Nancy, Ligue des Droits de l'homme, 1991, 198 p.
182. DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P. A.), *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*, CGP/DIV/Plan Urbain/IHESI, CERPE, août 1993, p. 30.
183. *Cf.* DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P. A.), *L'autorité comme prestation, op. cit.,* p. 110 : « *Selon la problématique de la sécurité, les actions policières ne sont pertinentes qu'en tant qu'elles sont acceptées par le public auquel elles s'adressent. Ce qui veut dire qu'elles sont moins définies au regard d'un ordre hiérarchiquement supérieur, c'est-à-dire "par le haut", que produites en fonction de leur cible, c'est-à-dire "par le bas". Cette nouvelle problématisation des objectifs – non point maintenir un ordre dont la définition juridique est précise, mais répondre à des besoins sociaux, par nature peu définis a priori – élargit considérablement le champ d'action de la police* ». L'action de la police, au sens organisationnel du terme, ayant toujours été « de proximité », contrairement à la justice, l'exigence de proximité se fait aujourd'hui « *par l'attention qu'elle est censée porter aux problèmes de la société locale et par sa capacité à y faire face* » (*ibid.*)
184. *Cf. Égalité et équité. Antagonisme ou complémentarité ?* Economica 1999, 146 p., notamment TRUCHET (D.), « La dualité égalité et équité dans le service public », p. 83-91.
185. DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P. A.), *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*, CGP/DIV/Plan Urbain/IHESI, CERPE, août 1993, p. 181.
186. Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, La documentation française, 1998, 156 p. *Cf.* également ROUGEVIN-BAVILLE (M.), LABETOULLE (D.), DENOIX DE SAINT-MARC (R.), *Leçons de droit administratif*, Paris 1989, Hachette, p. 225 : « *Le principe d'égalité n'est pas un principe d'égalité arithmétique et statique ; c'est un principe d'égalité dynamique. Il permet de traiter différemment des gens qui sont dans*

d'éducation prioritaires. Très critiquée par une partie de la doctrine[187], une telle conception fait cependant désormais indéniablement partie du droit positif, donnant corps à l'idée selon laquelle l'accès aux services publics est un « *droit fondamental* »[188].

B. L'accueil, enjeu de citoyenneté

Le rôle des services publics dans le développement de la citoyenneté a été surtout mis en avant dans le cadre de la réforme de l'accueil dans les services publics. Marcel Pochard souligne à cet égard que «*l'accueil a eu un effet déclencheur* »[189] dans la réorientation de l'activité des services publics autour des attentes des citoyens. Notion « *complexe* »[190], l'accueil n'est cependant pas un simple discours de la réforme administrative ; il entraîne aussi un certain nombre d'implications très concrètes.

Timidement apparu dans le cadre du Renouveau du service public[191], puis au tout début des années 1990[192], le discours sur «*l'accueil, enjeu de citoyenneté et de démocratie* »[193] s'affirme surtout à partir de 1993. Sous l'impulsion du ministre de la Fonction publique André Rossinot, l'accueil apparaît comme un élément fédérateur des politiques de modernisation, en même temps qu'il est l'occasion du retour du citoyen dans le discours administratif, après les éclipses successives de 1986 à 1988, où le client lui était préféré, et de 1989 à 1993, où la figure de l'usager était mise en avant. Michel Le Clainche souligne à cet égard que « *le discours selon lequel le citoyen doit être au centre du processus d'évolution des services publics est apparu après le renouveau du Service Public. Il a été développé très concrètement dans le cadre de "l'année de l'accueil"* »[194]. Le ministre de la Fonction publique du

---

des situations différentes. Par exemple, l'interventionnisme économique consiste très souvent à traiter différemment les gens, précisément pour lutter contre les inégalités (...). Jusqu'à une époque récente, lorsqu'on construisait des bureaux à Paris ou dans certaines régions où il y en avait trop, on percevait une taxe. Au contraire, là où l'on souhaitait qu'on en implante, l'Etat donnait des subventions. Ce n'est pas du tout contraire au principe d'égalité devant le service public ; dans ce type d'action, l'inégalité devient au contraire l'instrument d'une politique. Ce que le principe d'égalité interdit, ce sont des traitements différents qui ne seraient pas justifiés par un but d'intérêt général prévu par le législateur »

187. *Cf.* par exemple DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif*, Paris 1974, LGDJ, BDP n° 115, p. 164-165 : « *Une législation moderne tend, en effet, à promouvoir une égalité de fait. Elle a pour but de corriger des inégalités de fait, et justifie ainsi les entorses au principe d'égalité juridique […]. Ces lois, loin d'agir dans le sens d'une utilisation égale des chances par ceux qui ne sont pas en situation économique ou culturelle de les utiliser autant que les autres, tendent souvent à aggraver cette inégalité, […]C'est ainsi que se développent des lois d'exception, parce que non anonymes ni impersonnelles en faveur de catégories déterminées de bénéficiaires, et qui instituent à leur profit des privilèges* ».
188. BORRILLO (D.), « L'accès des citoyens aux droits fondamentaux », in *Droit de la ville, droit dans la ville*, Rencontres de la DIV, 29 mars 2001, p. 30 et s.
189. POCHARD (M.), in *AJDA* 1997, n° spécial « Service public », p. 126.
190. Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, 1994, p. 95.
191. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, point IV-5, *JO* du 24 février 1989, p. 2529 : « *Outre le respect du droit, qui s'impose à l'administration, une attention plus grande à l'égard des citoyens, de leurs aspirations et de leurs doléances, une disponibilité plus grande à l'explication pourraient prévenir nombre de litiges* ». Le «*programme d'action* » de la Circulaire précisait que «*des opérations concrètes seront menées dans toutes les administrations en contact avec le public, en concertation avec leurs personnels, en vue d'améliorer l'accueil et l'information des usagers* »
192. Circulaire (Affaires sociales) DPM n° 91-20 du 13 décembre 1991 relative au dispositif départemental d'accueil et d'information des étrangers dans les services publics (non publiée). Ce texte relie accueil et intégration, et met en place des indicateurs de qualité de l'accueil, qui demeurent toutefois très matériels (conditions matérielle d'accueil, fréquentation par le public, etc.).
193. *Service public*, n° 19, février 1994, p. 12.
194. LE CLAINCHE (M.), Intervention au colloque IERCP, 1996, p. 46.

gouvernement dirigé par Édouard Balladur décide en effet de faire de 1994 « l'année de l'accueil dans l'administration », ce qui donne lieu à des manifestations et décisions multiples en ce domaine, ainsi qu'à la construction d'un discours très cohérent sur l'articulation entre citoyenneté et relation administrative.

Le temps fort de cette « année de l'accueil » est constitué par la publication, le 16 juin 1994, d'une « Déclaration en faveur de l'accueil », présentée comme une « *charte de l'accueil* »[195]. Ce texte relie directement accueil et fonction du service public dans le maintien de la cohésion sociale : « *Les services publics ont, plus que jamais, un rôle décisif à jouer en faveur du maintien de la cohésion sociale. La qualité de la relation avec le public, particulièrement avec les personnes en situation de précarité, est une dimension essentielle de leur action […]. Pleinement déterminés à jouer leur rôle de médiation sociale, les signataires affirment que l'accueil doit, plus que jamais, prendre place au centre de leur action et doit être renforcé en s'inscrivant de façon permanente dans leurs stratégies* »[196]. Ces objectifs généraux se traduisent concrètement par la souscription des signataires de la déclaration[197] à quatre engagements : « *améliorer de façon significative l'accueil dans leurs services, sous toutes ses formes […], mettre en place les moyens nécessaires pour connaître et apprécier les besoins et attentes de leurs interlocuteurs […], placer l'amélioration de l'accueil au centre des démarches de changement et d'orientation de leurs services […], développer significativement l'effort de formation des personnels chargés de l'accueil* »[198]. Tous les thèmes que l'on trouvera développés un an plus tard dans le cadre de la Réforme de l'État sont déjà exposés, mais surtout mis en perspective, reliés à la fonction civique de l'administration. Dans le prolongement de ce texte, et conformément aux orientations arrêtées en Conseil des ministres le 8 juin 1994, la DGAFP publie un guide sur l'accueil[199], dont l'explication aux agents donnera lieu à la tenue, en présence du Ministre de la Fonction publique et du Directeur général de l'administration et de la fonction publique, d'une série de Forums interrégionaux entre juin 1994 et janvier 1995[200]. Cette politique sera poursuivie par les gouvernements ultérieurs, donnant notamment lieu à une seconde édition, en 1997, du guide sur l'accueil[201].

Le discours relatif à l'accueil est bien fondé sur l'idée de cohésion sociale et de citoyenneté. Présentant la politique d'accueil en Conseil des ministres, André Rossinot précise, s'agissant de la relation administrative, que «*de plus en plus souvent le contact devient moins administratif. Face à un usager en situation sociale difficile, inquiet pour son*

195. ROSSINOT (A.), « Améliorer l'accueil dans les services publics », *Service public*, n° 22, mai 1994, p. 3.
196. Déclaration en faveur de l'accueil, 16 juin 1994, publiée en annexe de la Circulaire (Fonction publique) n° 5799 du 8 août 1994 relative à la création de points publics en milieu rural (non publiée).
197. Il s'agit du ministre de la Fonction publique, du directeur de l'ANPE, des présidents de la Poste, de la RATP, d'EDF, de Gaz de France, de France Télécom, de la SNCF, de celui de l'Association des maires de France, de la CNAF, du Délégué interministériel à l'insertion des jeunes et du président de l'AFPA.
198. Déclaration en faveur de l'accueil, *préc*.
199. DGAFP, *Pour un meilleur accueil dans les services publics*, 1994, 47 p.
200. Ces forums ont tous donné lieu à une publication résumant les différentes interventions. DGAFP, « Accueillir, aider, orienter, comprendre », (Bordeaux, 28 juin 1994 ; Tours, 7 juillet 1994 ; Rennes, 27 septembre 1994 ; Toulouse, 12 janvier 1995 ; Dijon, 26 janvier 1995).
201. DGAFP, *Réussir la relation avec l'usager*, 1997, 66 p.

avenir, désemparé ou même sur la voie de la marginalisation, l'accueil devient écoute, assistance, entraide. Les relations sont moins froides, moins neutres, plus personnelles et plus chaleureuses. Les personnes chargées de l'accueil jouent alors un rôle de médiation sociale. Dans cette situation, les services publics ont par nature, quelles que soient leurs missions, un rôle majeur, pleinement symbolique, exemplaire à jouer pour maintenir la cohésion sociale »[202]. Le guide publié par la DGAFP en 1994 précise cette approche : l'accueil, en tant que « *premier contact* », « *doit permettre aux services publics de mieux cerner l'évolution des situations des usagers et de leurs besoins, afin de prévoir des réponses adaptées. En cela, l'accueil constitue un facteur de cohésion sociale et de réussite des politiques publiques* »[203]. Structuré autour de la place donnée au citoyen, le discours de la réforme de l'État permettra d'accentuer cette orientation, en la rapportant à la citoyenneté. Ainsi, dans la préface à la seconde édition du guide sur l'accueil, Dominique Perben indique en 1997, en des termes qui demeurent certes assez flous, que «*rapprocher davantage l'administration des citoyens et donner à l'action de l'État une plus grande lisibilité est un enjeu essentiel de la Réforme de l'État. Il en va de l'image des services publics, de leur rôle dans le renforcement de la cohésion sociale et du sentiment de citoyenneté dans notre démocratie. Dans cet esprit, accueillir l'administré ce n'est pas seulement une première étape… mais un véritable enjeu, symbolique de l'ensemble de la prestation délivrée* »[204].

Les implications concrètes de la revalorisation de l'accueil touchent tant à la structuration de l'administration qu'au statut des personnels en charge de l'accueil. Dans les deux cas, l'accueil permet de « *donner du sens à la mission de service public et à l'activité des agents* »[205].

S'agissant de l'organisation de l'administration, la référence à l'accueil, dans sa dimension de contribution à la cohésion sociale, doit tout d'abord permettre de réorienter les projets de services, dont l'accueil devra, selon les termes d'une circulaire du 23 février 1995, constituer un « *volet essentiel* »[206]. Pour ce faire, les services administratifs doivent chercher à identifier avec précision leurs destinataires et les attentes de ces derniers[207] ; il faut que les services apprennent à « *aller au devant des usagers* »[208]. Plus concrètement encore, la réorganisation passe par une modification des modalités matérielles de l'accueil (suppression

202. ROSSINOT (A.), *Communication en Conseil des ministres*, 8 juin 1994.
203. DGAFP, *Pour un meilleur accueil dans les services publics*, *op. cit*., p. 8.
204. PERBEN (D.), Préface à *Réussir la relation avec l'usager*, *op. cit*., p. 3. On ne trouvera pas plus de précisions dans le corps de ce guide sur de qu'il faut entendre par ce « sentiment de citoyenneté ». La brochure indique en termes pour le moins obscurs que «*la communication relationnelle est valorisée par des services publics qui développent une conscience citoyenne* » (p. 13), ce qui correspond à une demande des citoyens : « *l'usager citoyen est plus exigeant. Les exigences des citoyens sont plus fortes, en terme de rapidité, de qualité, de réactivité, du fait en particulier de l'évolution rapide, de la fragilisation et de la précarisation des situations ; les demandes se complexifient, du fait des évolutions économiques et des évolutions sociologiques et culturelles ; la conscience citoyenne est plus forte* » (*op. cit*., p. 12)
205. *Réussir la relation avec l'usager*, *op. cit*., p. 14.
206. Circulaire du 23 février 1995, relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers (non publiée), n° 3, p. 3 : « *Les projets de services, consacrés dans la plupart des cas à l'amélioration du fonctionnement interne, devront être davantage fondés sur les attentes des usagers. L'amélioration de l'accueil devra donc en constituer un volet essentiel* ».
207. Circulaire du 23 février 1995 *préc*., n° 4, p. 4.
208. DESBANS (C.), « Savoir aller au devant des usagers », *Service public*, n° 27, décembre 1994, p. 12-16.

de la distanciation entre les agents et les administrés, dispositifs d'attente, etc.) et la création d'instances polyvalentes d'information et de services[209], en liaison avec le thème de la qualité. L'élément le plus visible de cette politique est constitué par la revalorisation des fonctions d'accueil, qui prennent en compte l'importance de la mission qui leur est confiée – et des difficultés de sa réalisation[210]. La circulaire du 23 février 1995 prévoit à cet effet des moyens concrets de valorisation, tels notamment que l'utilisation de la nouvelle bonification indiciaire pour les agents exerçant les fonctions d'accueil[211] ou l'octroi de crédits de formation[212].

Par le moyen du développement de la politique d'accueil, reliée à l'affirmation de la fonction des services publics et des administrations dans le développement de la cohésion sociale, c'est bien la dimension civique de la relation administrative qui se trouve affirmée : lieu du contact entre les individus et la collectivité, elle est le moment où se concrétise le lien de citoyenneté.

§ 2. L'élaboration de statuts sectoriels du citoyen administratif

La constitution, pour certaines catégories d'administrés, de statuts spécifiques a pour objectif, explicitement revendiqué ou non, d'affirmer leur citoyenneté à l'égard des institutions administratives concernées. Tel est le cas notamment des usagers de l'éducation nationale, la constitution, à partir de 1991, d'une « *citoyenneté scolaire* » complète, intégrant droits de participation et protection de libertés publiques, en constitue un bon exemple[213].

Cette formalisation a pris une dimension toute particulière dans deux administrations, bien que la signification en soit très différente : l'administration fiscale et celle de la santé. La constitution d'un statut du contribuable vérifié tend à lui garantir un certain nombre de droits et d'obligations, tendant à rééquilibrer la relation administrative dans un domaine régalien. Le statut de l'hospitalisé, dont la situation d'infériorité est au départ à peu près équivalente, est quant à lui désormais beaucoup plus approfondi, intégré dans la notion de démocratie sanitaire.

A. La Charte du contribuable

L'élaboration du statut du contribuable, qu'il serait plus exact de qualifier de contribuable *vérifié*, s'est faite en deux étapes, qui s'inscrivent dans une tendance plus générale à

209. Points publics en milieu rural, plates-formes de quartiers, etc. *Cf. supra*, p. 425.
210. WELLER (J.-M.), « Stress relationnel et distance au public. De la relation de service à la relation d'aide », *Sociologie du travail*, 2002, p. 75-97 .
211. Circulaire du 23 février 1995 *préc.*, point 1.2.
212. « *Les préfets de région devront consacrer au moins 25% des crédits interministériels déconcentrés de formation à des formations ayant pour objet d'améliorer l'accueil de l'usager et le service qui lui est rendu* » (Circulaire du 23 février 1995 *préc.*, point 1.1). Dans le même sens, Danièle Lamarque s'était intéressée, quelques années auparavant, à la question de l'influence de la réduction du temps de travail sur l'amélioration de l'accueil dans les services publics (LAMARQUE (D.), « L'apport de l'aménagement du temps de travail à l'amélioration de l'accueil dans les services publics », *PMP*, Vol. 10, n. 2, juin 1992, p. 187-192)
213. On ne reviendra pas ici sur ce statut, qui a été longuement évoqué plus haut, par le biais de la participation qui en constitue le point d'entrée. *Cf. supra*, p. 255 et s.

considérer que la déclaration des droits des administrés est un moyen de leur approfondissement.

1. La charte du contribuable vérifié

La nécessité d'élaborer un statut juridique du contribuable vérifié remonte à la fin des années 1950 : une note administrative du 12 juin 1958 précise en effet que les contribuables faisant l'objet d'une vérification doivent être destinataires d'une brochure intitulée «*aide-mémoire du contribuable* »[214]. Mais c'est dans les années 1970 qu'elle sera formalisée. Rendue publique par une note de la Direction générale des impôts du 19 juin 1975, la Charte du contribuable vérifié est issue du programme de travail du comité fiscal de la Mission d'organisation administrative. Cette mission avait pour objet de recenser les infractions fiscales les plus communément commises par les entreprises, d'effectuer une enquête auprès des entreprises pour déterminer les divergences d'interprétation dont ces infractions sont la résultante, et d'élaborer un manuel pratique des entreprises soumises à vérification. À la suite de l'installation d'un comité d'usagers, en 1974, au Ministère de l'économie et des finances, c'est ce comité qui reprend les travaux entrepris et les synthétise sous la forme d'une charte, intitulé ambitieux pour qualifier un modeste fascicule d'une quinzaine de pages[215], document qui est repris à son compte par le ministère[216]. Ne se référant pas à cette généalogie, l'introduction du document se borne à indiquer que «*pour favoriser un meilleur climat de compréhension entre les fonctionnaires des impôts et le public, le Ministre de l'Économie et des Finances a pensé qu'il serait utile de mettre à la disposition des contribuables une brochure qui résume les principales règles s'appliquant à ces vérifications et les informe de leurs garanties et de leurs obligations* »[217]. La Charte est donc un document récapitulant les droits et obligations des contribuables vérifiés, c'est-à-dire leur statut, à la rédaction duquel leurs représentants ont eux-mêmes collaboré.

Les conséquences juridiques d'un tel document demeurent cependant faibles. Les questions qui se sont posées à son propos sont doubles : un contribuable vérifié peut-il se prévaloir du fait que la charte ne lui ait pas été communiquée pour contester la procédure de vérification ? Peut-il, au titre de la doctrine fiscale, opposer les dispositions de la charte à une interprétation qui lui serait présentée lors du contrôle ? Sur ces deux points, le Conseil d'État a eu l'occasion de répondre par la négative, réduisant ainsi à néant l'intérêt de la charte, autre que proclamatoire. S'agissant de la non-communication de la Charte, un arrêt de 1985 affirme très clairement qu'« *aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyant qu'un contribuable doive recevoir communication de la charte avant une vérification, l'absence de*

214. Note n° 120 du 12 juin 1958, *Bulletin officiel des contributions directes*, n° 26 du 25 juin 1958, III, p. 83. *Cf.* MEURANT (J.), « Une innovation en droit fiscal : la Charte du contribuable vérifié », *LPA* 4 janvier 1989, n. 2, p. 11.
215. Ministère de l'économie et des finances, *Charte du contribuable vérifié*, 1975, 16 p.
216. *Cf.* MARTINEZ (J.-C.), *Le statut du contribuable, Tome 1 : L'élaboration du statut*, LGDJ 1980, p. 273-274.
217. Ministère de l'économie et des finances, *Charte du contribuable vérifié*, 1975, 16 p.

remise de ce document ne pouvait être de nature à entacher d'irrégularité la procédure suivie »[218] ; la note de la Direction générale des impôts de 1975 qui demandait à ce que la charte soit jointe à chaque notification de contrôle n'est qu'une instruction interne à l'administration, dont les administrés peuvent d'autant moins se prévaloir qu'elle ne fait pas partie de la doctrine fiscale. Quant au contenu de la Charte, dont les dispositions, malgré l'avertissement figurant en première page, dépassaient parfois les dispositions légales ou réglementaires, elles ne sont pas non plus susceptibles d'être invoquées. Le Conseil d'État a ainsi considéré que, ni l'absence d'intervention d'un interlocuteur départemental[219], ni l'impossibilité d'une vérification approfondie de la comptabilité[220] – deux éléments sur lesquels la Charte innove par rapport aux dispositions existantes – ne portaient atteinte à la procédure de vérification, estimant que la Charte est un « *simple document d'information* », et ne constitue donc pas une « *interprétation formelle* » au sens de l'article L. 80-A du livre des procédures fiscales, ce qui aurait supposé de la part des auteurs de la Charte l'existence d'une volonté de donner une interprétation claire et ferme[221].

2. Le statut du contribuable

La charte du contribuable vérifié n'a donc pas pu empêcher le contrôle fiscal de demeurer le domaine par excellence « *des règles bureaucratiques et du ritualisme* »[222]. Ces limites ont amené le gouvernement, aux premiers jours d'avril 1986, à demander à un membre du Conseil économique et social, Maurice Aicardi, de mener une réflexion sur le statut du contribuable, visant à « *assurer aux contribuables de meilleures garanties dans le respect des libertés fondamentales* », tout en prenant « *en considération les impératifs légitime du contrôle fiscal* »[223]. Le rapport remis en juillet 1986 propose une cinquantaine de mesures d'amélioration de la situation des contribuables, propositions qui, selon le rapporteur, « *n'ont de sens qu'à la lumière d'un dessein précis : conforter ou rétablir le consentement à l'impôt sans lequel une société n'a pas de caractère démocratique* »[224]. L'objet du rapport est donc double : affirmer les droits des contribuables, catégorie particulière d'administrés ; renforcer le consentement à l'impôt, dont il est précisé qu'il est une « *obligation civique* »

218. CE, 20 mars 1985, 45 589, *RJF* 1985, p. 398.
219. CE, 19 juin 1989, *Cassigneul*, *RJF* 1989, n° 989 : « *Considérant que M. Cassigneul ne peut ni invoquer le document dit "charte du contribuable vérifié", institué par une instruction administrative, qui constitue un simple document d'information du contribuable ni se plaindre de la non intervention de l'interlocuteur départemental prévu par l'instruction du 18 mai 1976 ; que ces instructions qui touchent seulement aux modalités de la procédure d'imposition ne contiennent aucune interprétation de la loi fiscale dont le requérant puisse se prévaloir sur le fondement de l'article 1649 quinquies E au code général des impôts repris à l'article L. 80-A du livre des procédures fiscales* ».
220. CE, 10 octobre 1984, 33 355, *RJF* 1984, n° 1503. Le Conseil d'État écarte l'interprétation donnée par la Charte, refusant donc implicitement mais nécessairement de lui appliquer l'article L. 80-A du *LPF*.
221. Ainsi que le précise un arrêt de 1991 (CE, Sect., 5 juillet 1991, *Ministre chargé du budget c. Mme Artola*, *R.*, p. 271).
222. MUSSELIN (C.), « Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel », *PMP*, 1984, n. 2, p. 30.
223. BALLADUR (É.), Lettre de mission à A. Aicardi, in p. 7.
224. AICARDI (M.), *L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières*, La documentation française 1986, coll. des rapports officiels, p. 13.

Parmi les 52 mesures proposées, 9 sont extraites pour être rapidement adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 1987[225] ; les autres sont intégrées dans un projet de loi modifiant les procédures fiscales ou douanières, dont l'objectif est d'instaurer un nouveau climat propice à une « *véritable démocratie fiscale* »[226]. Estimant qu'il « *n'est pas de société moderne et démocratique sans que les relations entre l'État et les citoyens soient régies par des règles claires et préservant les libertés* »[227], l'objet de ce texte est à la fois de moderniser et de clarifier le statut des contribuables, de réduire l'inégalité entre eux et l'administration fiscale. Pour ce faire, le texte propose de donner une nouvelle vigueur à la Charte du contribuable. De fait, l'article 8 de la loi du 8 juillet 1987 dispose qu'« *avant l'engagement d'une des vérifications prévues aux articles L. 12 et L. 13, l'administration des impôts remet au contribuable la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ; les dispositions contenues dans la charte sont opposables à l'administration* »[228]. Il s'agit donc d'une remise en cause de la double jurisprudence du Conseil d'État : l'administration a l'obligation de communiquer la Charte aux contribuables vérifiés – il s'agit désormais d'une formalité substantielle ; les dispositions de la Charte ont la même valeur que la doctrine fiscale.

Il y a toutefois là un certain paradoxe. En effet, la procédure retenue par la loi du 8 juillet 1987 équivaut à confier à un texte élaboré par l'administration fiscale le soin de déterminer le statut du contribuable vérifié, du moins un statut qui soit éventuellement plus favorable que celui déterminé par le Code général des impôts et le Livre des procédures fiscales. Il n'est plus question en effet, à partir de 1987, de s'interroger sur la valeur de *l'interprétation* donnée par la Charte, au titre de la doctrine fiscale : la loi donne pleine valeur juridique aux dispositions de la Charte, et non aux seules interprétations qu'elle formule. Mais en réalité, la Charte, comme la totalité de ses éditions depuis 1987 le précisent, « *n'est qu'un résumé des dispositions les plus couramment mises en œuvre en matière de contrôle fiscal* »[229]. Et l'interprétation (donc la doctrine fiscale) de la Charte donnée par la Direction générale des impôts est qu'elle « *n'est que l'exposé des règles de droit issues des lois, des textes réglementaires et de la jurisprudence auxquels se conforme l'administration dans l'exercice*

225. Titre II de la première partie de la loi n° 86-1317 de finances pour 1987 du 30 décembre 1986, *JO* du 31 décembre 1986, p. 15820. Quatre de ces mesures visent à mettre un terme au caractère exorbitant du droit commun de la procédure fiscale : perquisitions en matière douanière et de contributions indirectes subordonnées à l'autorisation du juge ; abrogation de la taxation d'après les dépenses personnelles, ostensibles et notoires ; réaménagement de la fixation de l'impôt en fonction du train de vie ; modification du régime de rectification d'office des bénéfice et chiffre d'affaire. Cinq autres mesures ont pour objet d'améliorer les garanties des contribuables : sursis de paiement en cas de réclamation à la suite d'un contrôle fiscal ; utilisation de moyens de droit nouveaux dans le cadre de la procédure juridictionnelle ; fixation des pénalités par une personne autre que le vérificateur ; mise en demeure avant la taxation d'office des bénéfices ; charge de la preuve incombant à l'administration dans le cas du contrôle de la valeur d'un bien cédé.

226. BALLADUR (É.), intervention lors de la discussion du projet de loi relatif aux procédures fiscales et douanières, *JO déb. parl., Ass. nat*., 2 juin 1987, 1ère séance, p. 1804.

227. *Loc. cit*., p. 1801.

228. Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, art. 8, *JO* du 9 juillet 1987, p. 7472.

229. « La charte du contribuable », *Les notes bleues*, n. 363, 21-27 décembre 1987, suppl. spéc., p. 28. Le texte ajoute : « *Pour une information complète, vous devez vous référer, notamment, au Code général des impôts et au Livre des procédures fiscales* »…

de sa mission de contrôle fiscal »[230]. La Charte du contribuable se refuse donc à aller au-delà de la simple information du public ; « *il est difficile de comprendre pourquoi ce souci d'informer s'est alors traduit par l'établissement d'une contrainte liée à la transmission obligatoire* »[231] d'un tel document. Pourtant, un certain nombre des dispositions qu'elle contient « *à l'évidence, ne figurent dans aucun texte* »[232], notamment le recours obligatoire à la hiérarchie, à la demande du contribuable, pour la vérification du résultat du contrôle fiscal[233]. Si l'intention n'est donc pas de définir de nouvelles normes du droit fiscal, la Charte en comporte quelques unes, qui sont désormais susceptibles d'être utilement invoquées par les contribuables.

Ce texte, présenté comme « *la Charte du citoyen face aux administrations fiscales* »[234], constitue surtout une mise en cohérence du statut du contribuable, mis en rapport avec les principes de 1789. Son préambule indique en effet qu'« *il n'y a pas de démocratie sans consentement à l'impôt. Ce principe se traduit au plan constitutionnel, conformément à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par la souveraineté du Parlement dans l'élaboration de la règle fiscale. Mais dans les sociétés modernes, il implique également une acceptation personnelle par les contribuables des contraintes que leur impose l'existence de l'impôt. À quelles conditions ? Les contribuables souhaitent une répartition équitable des charges publiques. À ce titre, ils trouvent parfaitement légitime que l'administration contrôle le fonctionnement du système déclaratif. Mais ils entendent que leurs droits de citoyens - respect de la liberté individuelle, droits de la défense, voies de recours, sanctions équitables - soient respectés* »[235]. Il s'agit donc tout à la fois de regrouper « *l'ensemble des mesures régissant les relations entre les contribuables vérifiés et l'administration* »[236] et de « *mieux faire accepter l'impôt* »[237], ces deux objectifs étant liés : c'est parce que le contribuable est appelé, en tant que citoyen, à consentir à l'impôt, qu'il doit disposer en cette qualité d'un statut juridique protecteur à l'égard de l'administration[238].

Diffusée à partir du 1er janvier 1988[239], la Charte du contribuable sera rééditée chaque année[240] et, autant que possible[241], actualisée. Mais ses effets sur la transformation de la

230. *Les procédures du contrôle fiscal*, Journée d'études et d'information du ministère de l'économie, des finances et des privatisations, 24 novembre 1987, p. 18.
231. MEURANT (J.), « Une innovation en droit fiscal : la Charte du contribuable vérifié », *loc. cit*., p. 12.
232. *Loc. cit*., p. 13.
233. *Cf.* « La charte du contribuable », *Les notes bleues*, n. 363, 21-27 décembre 1987, suppl. spéc., p. 19 : « *si après ces contacts des divergences importantes subsistent, vous pouvez faire appel à l'interlocuteur départemental qui est un fonctionnaire spécialement désigné par le directeur dont dépend le vérificateur* ».
234. *Les notes bleues*, n. 314, 12-18 janvier 1987, p. 3.
235. « La charte du contribuable », *Les notes bleues*, n. 363, 21-27 décembre 1987, suppl. spéc., p. 1.
236. « Les nouvelles relations entre les contribuables et l'administration fiscale », *Les notes bleues*, n. 363, 21-27 décembre 1987.
237. « Mieux accepter l'impôt : la Charte du contribuable », *Les notes bleues*, n. 375, 14-20 mars 1988, p. 22-23.
238. La mesure la plus importante dans cette direction est l'inversion de la charge de la preuve : « *à chaque fois qu'un contribuable vérifié se sera acquitté normalement de ses obligations déclaratives et comptables, la charge de la preuve reviendra toujours à l'administration* » (*Les notes bleues*, n. 314, 12-18 janvier 1987, p. 5)
239. Mais prédiffusée aux 2 millions de dirigeants d'entreprises français. « Les nouvelles relations entre les contribuables et l'administration fiscale », *Les notes bleues*, n. 363, 21-27 décembre 1987.

relation administrative en matière fiscale demeurent limités, au point qu'on a pu la qualifier de « *gadget cosmétique ayant peu d'effet* »[242]. Dans le cadre plus général d'une évolution des relations entre les services publics économiques, fiscaux et financiers et les administrés[243], des propositions ont été formulées pour y remédier. Deux députés ont, en 2000[244] et 2001[245], en marge des débats relatifs à la réforme de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, proposé de remettre en question l'inégalité existant entre les citoyens et l'administration fiscale, en s'attachant tout spécialement à la question de la responsabilité des services fiscaux. Ces propositions, dont la première seule a fait l'objet d'un examen en séance, n'ont toutefois eu pour l'heure aucune suite. Si leur adoption n'a donc pas été jugée opportune, elles ont cependant été l'occasion d'affirmer une volonté de « *mettre un terme à une tradition séculaire d'inégalité de la situation juridique faite au citoyen par rapport à l'*imperium *administratif.* »[246]. Ces propositions visaient à mettre un terme à « *l'irresponsabilité administrative* », c'est-à-dire au maintien de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité des administrations fiscales en matière de contrôle, elle-même issue d'une interprétation extensive de l'article L. 207 du *LPF*, aux termes duquel « *lorsqu'une réclamation contentieuse est admise en totalité ou en partie, le contribuable ne peut prétendre à des dommages et intérêts ou à des indemnités quelconques, à l'exception des intérêts moratoires prévus par l'article L. 208* »[247].

Même si elle se double de l'affirmation d'une « *démocratie fiscale* », la constitution d'un statut du contribuable n'a donc pour l'instant que des effets relativement limités. Le statut du patient hospitalisé apparaît par contraste plus approfondi.

---

240. *Cf.* par exemple *Charte du contribuable. Vos droits et obligations lors d'une vérification*, Ministère de l'économie et des finances, juin 1996, 29 p.
241. La mise à jour de la Charte a quelques fois montré un certain retard par rapport aux modifications du droit fiscal.
242. Le propos est rapporté par Thierry Carcenac, qui ne le reprend pas à son compte. CARCENAC (T.), intervention lors de l'examen de la proposition de loi relative à la responsabilité générale de l'administration fiscale, *JO déb. parl., Ass. nat*., 4 avril 2000, 1ère séance, p. 2990.
243. LE CLAINCHE (M.), « Communication et modernisation : la vision des utilisateurs », *RFFP*, n. 54, 1996, p. 129-138.
244. GOULARD (F.), Proposition de loi relative à la mise en place d'une véritable responsabilité pour faute de l'administration fiscale et d'un droit général d'indemnisation pour les contribuables, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 2218, 1er mars 2000.
245. NICOLIN (Y.), Proposition de loi visant à permettre la mise en cause de la responsabilité de l'administration fiscale, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 3484, 19 décembre 2001.
246. GANTIER (G.), intervention devant la Commission des finances lors de l'examen de la proposition de loi n° 2218 relative à la mise en place d'une véritable responsabilité pour faute de l'administration fiscale, 28 mars 2000.
247. La proposition de loi de François Goulard se proposait de réécrire cet article en ces termes : « *Lorsqu'une réclamation contentieuse est admise en totalité ou en partie, et qu'un préjudice matériel ou moral sérieux a été reconnu lors de l'instance, le contribuable peut prétendre à des dommages-intérêts ainsi qu'à des intérêts moratoires prévus par l'article L. 208* ». Elle voulait également introduire un article L. 207-bis, ainsi rédigé : « *L'attribution de dommages-intérêts au contribuable est conditionné à l'existence d'une faute de l'administration. Néanmoins, la responsabilité de l'administration peut être engagée pour faute simple* ». La proposition d'Yves Nicolin proposait une solution plus radicale : la suppression de l'article L. 207.

B. Le statut de l'hospitalisé

Les rapports entre l'hospitalisé et les établissements de santé publique ont longtemps illustré la soumission de l'administré à l'administration[248]. La situation a profondément évolué depuis les années 1970, en plusieurs temps, dont le dernier avatar est constitué par la notion de démocratie sanitaire. Mais il subsiste en la matière une profonde ambiguï té : les destinataires des différents statuts sont-ils les usagers d'un service public, ou de la santé publique, dont une partie seulement est constitutive d'activités de services publics ? Les droits qui sont garantis par les chartes sont-ils bien la conséquence d'une approche qui considère les patients comme des citoyens à part entière, ou plus simplement l'application à leur égard des principes issus du respect dû à la personne humaine ? De fait, deux directions ont été successivement poursuivies en la matière : dans un premier temps, il s'est agi de constituer une citoyenneté administrative au profit des usagers du service public de la santé publique[249], par l'élaboration de chartes dont le contenu est essentiellement composé de droits de la personne. Dans un second temps, apparemment plus conforme à la notion de citoyenneté, il s'est agi d'articuler la participation des usagers et la reconnaissance d'un statut protecteur : mais du même coup, ce statut sort du cadre de la relation administrative pour s'appliquer à l'ensemble des services de santé, la démocratie sanitaire s'appliquant aux rapports entre les patients et le « pouvoir médical ». Cette évolution, en même temps qu'elle s'insère dans le mouvement tendant à considérer l'usager comme un citoyen, montre en même temps les limites, voire l'impossibilité d'une citoyenneté administrative autonome : disjoindre la citoyenneté hospitalière de son rapport à *la* citoyenneté permettait sans aucun doute donner une cohérence approfondie au statut de l'hospitalisé, en y intégrant notamment des droits de la personne, mais on sortait en même temps d'une citoyenneté administrative[250].

1. La constitution d'un statut de l'usager de la santé publique

À une situation où le médecin devait s'efforcer de faire disparaître la personne du patient pour mieux faire prévaloir la technique[251] a succédé progressivement la prise en compte du malade en tant que sujet de droit. C'est dans ce contexte que, par deux fois et à vingt ans d'écart, les services de Madame Simone Veil ont élaboré une charte de l'hospitalisé, ayant pour objet de lui permettre de faire valoir ses droits dans un système hospitalier très bureaucratisé, tendant ainsi à constituer une véritable citoyenneté administrative appliquée aux relations entre patients et hôpitaux.

---

248. Sur le statut de l'hospitalisé, Cf. les travaux successifs du professeur Lemoyne de Forges : LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), *Le statut de l'hospitalisé en France*, Thèse Paris II, 1972, 528 p. ; LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), « Le statut du malade à l'hôpital public », *Revue du droit de la sécurité sociale*, n. 37-38, janvier-juin 1974, p. 163 sq ; LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), SEUVIC (J.-F.), *L'Hospitalisé*, 2e éd., Berger-Levrault 1983, coll. L'administration nouvelle, 332 p.
249. GREVOUL-FESQUET (L.), *Citoyenneté administrative et statut de l'hospitalisé*, Thèse Rennes-I, 1986, 460 p.
250. On a pu remarquer plus haut le même processus à propos de la « *citoyenneté scolaire* », dont le caractère intégratif lui permet désormais d'englober non seulement les établissements privés d'enseignement mais aussi, dans une certaine mesure, l'enseignement à domicile.
251. CALLON (M.), RABEHARISOA (V.), « De la sociologie du travail appliquée à l'opération chirurgicale : ou comment faire disparaître la personne du patient ? », *Sociologie du Travail*, vol. 41, n. 2, avril-juin 1999.

a. La charte du malade hospitalisé

Dans le cadre de la réforme hospitalière résultant de la loi Boulin du 31 décembre 1970[252], la Charte du malade hospitalisé, qui en constitue l'un des « *produits dérivés* »[253], est publiée par Madame Simone Veil. Ce texte a juridiquement le statut d'une annexe à une circulaire ministérielle du 20 septembre 1974, publiée au seul Bulletin du ministère de la santé[254] : sa valeur juridique est donc faible ; elle ne constitue en fait qu'une information sur des droits préexistants. Parmi ceux-ci, une place toute particulière doit être faite à deux décrets du début de l'année 1974, l'un consacré au règlement intérieur des établissements hospitaliers[255], l'autre à la communication du dossier médical[256]. Le premier de ces textes, souligne le professeur Lemoyne de Forges, « *contient pour la première fois, dans un texte de portée réglementaire, des dispositions relatives à quatre droits fondamentaux : le droit d'aller et de venir, le droit à l'information, le droit à la communication et le droit à la dignité* »[257]. La circulaire du 20 septembre 1974 s'insère donc dans un mouvement plus global d'humanisation de l'hôpital.

La Charte a pour objet à la fois de donner une cohérence à ces textes et de les porter à la connaissance des patients. En effet, la circulaire précise que tout malade devra en recevoir un exemplaire, inséré dans le livret d'accueil de l'établissement, ce qui est matériellement possible en raison de sa brièveté. L'objet est donc bien de donner un sens nouveau à la relation hospitalière, comme l'indique la circulaire : « *Un droit essentiel figure dans la charte : le droit pour le malade au respect de sa dignité et de sa personnalité, condition d'une véritable humanisation de l'hôpital* »[258]. À l'appui de ce propos, les premiers termes de la charte, s'adressant au malade, lui indiquent que «*l'hôpital est à votre service et a pour mission de vous offrir des soins d'excellente qualité. Pour que votre séjour y soit satisfaisant, l'ensemble du personnel, médical, soignant, administratif et technique s'efforce de concilier les besoins des malades et les nécessités de la vie hospitalière. Un climat de confiance est nécessaire. Il suppose la reconnaissance des droits et des devoirs de chacun* »[259].

Conformément à cet objectif d'humanisation et de respect de la personne, le contenu de la charte se partage entre affirmation des libertés publiques et des obligations administratives des malades et rappel des règles de civilité. La première partie, consacrée aux «*formalités à l'entrée et à la sortie* », rappelle les procédures à accomplir pour la prise en charge des frais d'hospitalisation. Pour ce qui concerne la sortie, le texte, s'adressant toujours au malade, lui indique : « *l'hôpital respecte votre liberté. Vous pouvez le quitter avec l'accord du médecin*

252. Loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, *JO* du 3 janvier 1971, p. 67-72.
253. JEAN (P.), *La charte du patient hospitalisé*, Paris 1996, Berger-Levrault, p. 13.
254. Charte du malade hospitalisé, annexe à la Circulaire du 20 septembre 1974 relative à la charte du malade hospitalisé, *BO Santé*, 1974, n° 41, texte n° 7578.
255. Décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux, *JO* du 16 janvier 1974, p. 603-609.
256. Décret n° 74-230 du 7 mars 1974 relatif à la communication du dossier des malades hospitalisés ou consultants des établissements hospitaliers publics, *JO* du 12 mars 1974, p. 2832.
257. LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), SEUVIC (J.-F.), *L'Hospitalisé*, 2e éd., Berger-Levrault 1983, coll. L'administration nouvelle, p. 326-327.
258. Circulaire du 20 septembre 1974 relative à la charte du malade hospitalisé, *préc*.
259. Charte du malade hospitalisé, *préc*.

responsable ou même sans son accord. Toutefois dans ce dernier cas, il vous faut signer une décharge de responsabilité ». Au-delà du seul droit de sortie, c'est bien le *droit au refus* qui est ainsi affirmé[260], c'est-à-dire la consécration d'un pouvoir, certes très limité, du malade à l'encontre des autorités hospitalières[261]. La deuxième partie affirme le « *respect de la dignité et de la personnalité* », en indiquant que « *compte tenu des locaux dont dispose l'hôpital et des nécessités d'organisation des soins, la personnalité et la dignité de chacun doivent être respectées* » ; ce respect suppose la courtoise, la confidentialité, la possibilité de refuser les visites et le droit de recourir à l'aide sociale. La troisième partie de la charte est consacrée aux obligations des malades, c'est-à-dire aux principales règles à observer à l'hôpital : obligation de respecter le calme de l'hôpital, de ne pas fumer, ni de faire entrer des denrées autres qu'autorisées par le médecin, d'être courtois ; ce sont donc avant tout des obligations de *civilité*, qui reprennent les dispositions du règlement intérieur type figurant en annexe du décret du 16 janvier 1974. Viennent ensuite des dispositions qui préservent les liens du patient avec l'extérieur[262], puis une partie à la densité juridique plus importante consacrée aux informations médicales. La charte se borne à indiquer aux patients en cette matière que « *pour ce qui concerne votre état de santé, les examens qui seront faits, les traitements qui pourront être décidés, les médecins responsables ou le personnel soignant autorisé par ceux-ci vous informeront* ». Cette information ne comprend toutefois pas la consultation du dossier médical : seul un médecin, désigné par le patient, peut y accéder, conformément aux dispositions du décret du 7 mars 1974[263]. Enfin, le texte s'achève en demandant au patient de remplir, lors de sa sortie, un questionnaire sur les conditions de son hospitalisations, afin de permettre leur amélioration.

L'intérêt d'un tel document, surtout dans un contexte encore très marqué par la quasi inexistence juridique du patient en tant que personne, est indéniable ; il répond en tout état de cause à une disposition du décret du 14 janvier 1974, qui indiquait que « *dès son arrivée dans l'établissement, chaque hospitalisé reçoit un dépliant ou une brochure contenant toutes les informations qui lui seront utiles pendant son séjour* »[264]. L'appréciation que l'on peut porter à son propos doit cependant être nuancée. Elle ne peut en effet pas prétendre constituer un statut de l'usager du service public hospitalier : bon nombre des dispositions applicables aux hospitalisés ne s'y trouvent pas reproduites – ce qui aurait au demeurant été difficile à réalisé dans un document de quatre pages. De ce fait, comme le souligne Jean-Michel Lemoyne de Forges, il ne faut pas se laisser « *abuser par la terminologie retenue. La Charte du malade est*

260. PRUVOST (R.), « Le "refus", donnée nouvelle de la Charte du malade hospitalisé », *Administration*, n. 99, février-mars 1978, p. 143 : « *le temps est loin où l'hôpital, véritable citadelle, happait littéralement le malade qui, pendant son séjour, avait un droit prééminent : celui de se taire* ».
261. Le refus du traitement est repris des articles 7 et 42 du décret du 14 janvier 1974 *préc.*
262. Garantie de la distribution quotidienne du courrier, possibilité de recevoir des visites, et d'être dans certains cas accompagné durant l'hospitalisation.
263. Décret n° 74-230 du 7 mars 1974 *préc.*, art. 3 : « *Sous réserve de l'accord du malade, le chef du service hospitalier concerné adresse au médecin (ou à la sage-femme) désigné par le malade ou sa famille, par voie postale et dans un délai maximum de huit jours suivant la sortie du malade, une lettre l'informant de cette sortie, résumant les observations faites, les traitements effectués ainsi qu'éventuellement la thérapeutique à poursuivre et lui précisant le lieu, les jours et heures auxquels il lui sera possible de prendre connaissance du dossier de l'intéressé* ».
264. Décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 *préc.*, art. 39.

un texte utile mais en définitive assez anodin : elle ne résume aucunement l'ensemble des droits et des devoirs de l'hospitalisé »[265]. En outre, son statut d'annexe de circulaire ministérielle n'est pas fait pour renforcer sa force obligatoire[266]. Elle ne constitue donc qu'une tentative très limitée de modifier les relations entre l'administration hospitalière et cette catégorie particulière d'administrés que sont les malades.

b. La charte du patient hospitalisé

Revenue au ministère de la santé et des affaires sociales dans le gouvernement d'Édouard Balladur, Simone Veil publiera, quelques jours avant de quitter ses fonctions, une nouvelle mouture de la Charte du malade, rebaptisée *Charte du patient hospitalisé*[267]. Ayant pour principal objet d'actualiser la charte de 1974, compte tenu des modifications apportées depuis lors au droit de la santé, elle est aussi beaucoup plus étoffée. Malgré cette longueur, la circulaire du 6 mai 1995, à laquelle la Charte est annexée, demande que les directeurs d'établissements de santé prennent toutes dispositions pour qu'elle soit remise à chaque patient accueilli dans un établissement de santé[268].

Le long préambule qui précède le corps de la charte fixe immédiatement l'orientation générale : il s'agit d'affirmer les droits de la personne dans l'hôpital : « *Le malade, le blessé, la femme enceinte, accueilli en établissement de santé ou suivi en hospitalisation à domicile est une personne avec des droits et des devoirs […]. Au-delà de la réglementation sanitaire qu'ils appliquent, les établissements de santé se doivent de veiller au respect des droits de l'homme et du citoyen reconnus universellement, ainsi que des principes généraux du droit français : non-discrimination, respect de la personne, de sa liberté individuelle, de sa vie privée, de son autonomie. Les établissements doivent, en outre, prendre toutes dispositions pour que les principes issus de la loi et relatifs au respect du corps humain soient appliqués. À ce titre, il leur faut assurer la primauté de la personne et interdire toute atteinte à la dignité de celle-ci. De même, ils doivent veiller à la bonne application des règles de déontologie médicale et paramédicale. Enfin, ils s'assurent que les patients ont la possibilité de faire valoir leurs droits* »[269]. L'objectif de la Charte est donc de «*faire connaître concrètement les droits essentiels des patients accueillis dans les établissements de santé* » et de les reconnaître en tant que personnes[270].

265. LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), SEUVIC (J.-F.), *L'Hospitalisé*, 2e éd., Berger-Levrault 1983, coll. L'administration nouvelle, p. 327.
266. *Op. cit*., p. 326. Les auteurs ironisent sur le recours aux circulaires, le considérant comme particulièrement inadapté en cette matière : « *il est à craindre que quelques circulaires ne changent pas profondément la situation. Ainsi, pour le patient, il était sans grand intérêt d'apprendre qu'une circulaire du 18 décembre 1970 avait rendu obligatoire des mesures d'humanisation qui n'étaient que recommandées par la circulaire du 5 décembre 1958* ».
267. Circulaire DGS/DH n° 95-2 du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés et comportant une charte du patient hospitalisé.
268. Un commentaire très complet de la charte est proposé *in* JEAN (P.), *La charte du patient hospitalisé*, *op. cit*.
269. Charte du patient hospitalisé, Annexe à la Circulaire n° 95-22 (Santé) du 6 mai 1995.
270. La circulaire précise toutefois que l'application de la charte «*s'interprète au regard des obligations nécessaires au bon fonctionnement de l'institution et auxquelles sont soumis le personnel et les patients* ».

Le premier paragraphe de la Charte est consacré à *l'accès au service public hospitalier*, qui suppose que soit garantie l'égalité d'accès et la continuité des soins. Vient ensuite un paragraphe intitulé « *Des soins* », qui rappelle les dispositions législatives en vigueur, notamment le principe de continuité des soins et le droit à un traitement adapté de la douleur. Les trois paragraphes suivants sont consacrés à *l'information du patient* et à son consentement : il est notamment indiqué que « *le médecin doit donner une information simple, accessible, intelligible et loyale à tous les patients* », et ne peut opposer au patient le secret médical ; seul le patient peut refuser l'information, s'il ne souhaite pas être informé sur son état de santé[271]. Il est ensuite précisé qu'« *aucun acte médical ne peut être pratiqué sans le consentement du patient, hors le cas où son état rend nécessaire cet acte auquel il n'est pas à même de consentir* », en application des principes fondamentaux que sont « *l'intangibilité de l'intégrité corporelle de chaque personne et l'indisponibilité du corps humain* », tous deux introduits peu de temps avant l'adoption de la charte, dans le cadre de la loi bioéthique du 29 juillet 1994[272] ; la charte consacre d'ailleurs un long paragraphe au *consentement* reçu dans le cadre des prélèvements d'organes[273]. Mais le droit au consentement est aussi la confirmation du droit au refus des soins, qui reprend les dispositions du décret de janvier 1974. Les paragraphes qui suivent sont consacrés aux *libertés publiques*. Liberté individuelle tout d'abord : le droit d'aller et de venir est reconnu, sans toutefois être absolu, notamment dans les établissements psychiatriques où son exercice sans la signature d'une décharge préalable est susceptible d'entraîner la responsabilité de l'établissement concerné. Respect de la personne ensuite, qui suppose le respect de l'intimité – et le simple respect[274] –, des croyances et convictions des personnes, de la tranquillité des patients. Respect de la vie privée enfin, ce qui signifie que la personne hospitalisée a droit à ce que sa présence à l'hôpital ne soit pas divulguée, à la confidentialité de son courrier, à des visites. Sont, enfin, indiqués les droits d'accès aux documents, conformément à la loi du 31 juillet 1991, la charte précisant en particulier que le praticien, désigné par le patient, « *communique, dans le cadre d'un dialogue, les informations médiales au patient ou à son représentant légal dans le respect des règles de déontologie* »[275], et les voies de recours – administratifs et contentieux –, lorsque le patient estime avoir subi un préjudice[276].

Aussi riche que soit ce document, il souffre des mêmes défauts que le texte de 1974 : « *en dépit de la solennité de la formule, cette charte n'est qu'une annexe à une circulaire ministérielle* », et les principes qu'elle développe ne font que reprendre des dispositions existantes auxquelles aucune interprétation spécifique n'est apportée. En outre, la longueur du texte empêche, malgré les recommandations ministérielle, sa diffusion auprès de tous les administrés : seul le court résumé de la charte, qui se borne à rappeler des principes

271. Charte *préc.*, § 3.
272. Loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, *JO* du 30 juillet 1994, p. 11060.
273. Charte *préc.*, § 5.
274. « *La personne hospitalisée est traitée avec égards et ne doit pas souffrir de propos et d'attitudes équivoques de la part du personnel* » (Charte *préc.*, § 7).
275. Charte *préc.*, § 9.
276. En annexe de ce document est établi un résumé en dix points, destiné à faire l'objet d'un affichage.

extrêmement généraux, leur est communiqué. L'objectif de constituer un statut de l'usager du service public hospitalier ne peut donc pas être rempli par un tel document. On est de la sorte d'autant plus loin d'une citoyenneté administrative qu'aucune disposition relative à l'implication des patients dans le fonctionnement du système de santé ne s'y trouve consacrée.

2. La constitution d'un statut de l'usager du système de santé : la démocratie sanitaire

La circulaire de 1995 espérait que la charte des patients permettrait de « *poursuivre une réflexion sur les droits des patients* » : elle dépassait en effet le seul statut de l'hospitalisé et s'appliquait à l'ensemble des établissements de santé, publique ou privée ; elle participait ainsi à une tendance générale à considérer les questions de santé d'une façon globale, et non plus en s'intéressant uniquement aux établissements hospitaliers ou au service public de la santé. C'est ainsi, par exemple, que la loi Voynet du 25 juin 1999 prévoit, afin de garantir l'accès de tous à la santé, l'élaboration de schémas des services collectifs sanitaires qui englobent médecine de ville, établissements privés et établissements hospitaliers[277]. Parallèlement à cette globalisation des problèmes de santé, les droits des patients trouvent un cadre législatif par le biais de la loi de 1991 sur la réforme hospitalière, qui consacre la notion de « *droits des malades* »[278]. La loi du 31 juillet 1991 introduit en effet au titre Ier du livre VII de l'ancien *Code de la santé publique* un chapitre préliminaire consacré aux « *Principes fondamentaux* », dont première section définit les « *droits du malade accueilli dans un établissement de santé* », droits qui comprennent le libre choix du praticien, la communication du dossier médical, le droit à l'information, les soins de qualité, ce dernier élément supposant l'évaluation de l'activité des établissements de santé.

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé s'inscrit donc dans un mouvement bien établi, en même temps qu'elle le dépasse très largement[279]. La spécificité de ce texte est de consacrer la notion de démocratie sanitaire, c'est-à-dire de donner une cohérence nouvelle et de fixer un principe unificateur au statut des usagers du système de santé[280]. Le professeur Maryse Deguergue souligne l'importance de cette modification qui n'est pas qu'un changement symbolique : « *la démocratie sanitaire, par-delà l'artifice du verbe, atteste bien de la nouvelle gouvernance : le malade n'est plus traité en tant que tel, soumis au système de soins, sinon aux médecins, diminué dans ses capacités par la maladie, mais comme un citoyen, capable de choix, pourvu que ces derniers soient éclairés par des professionnels, et de décisions sur son propre sort. La démocratie*

277. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515, art. 15. Ces schémas se superposent aux schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) des ordonnances Juppé.
278. Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, *JO* du 2 août 1991, p. 10255.
279. Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JO* du 5 mars 2002, p. 4118.
280. *Cf.* ÉVIN (C.), intervention devant la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, 18 septembre 2001 : « *Il s'agit d'un projet de loi homogène, qui améliore les droits du patient en créant une forme de citoyenneté des usagers du système de santé* ».

sanitaire lui garantit donc la liberté, dans le sens de l'autonomie, l'égalité de traitement avec les autres malades et la participation au système. Or, logiquement, cette citoyenneté passe par la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne, qui peut apparaître superflue dans la loi, mais qui s'explique par l'histoire du droit de la santé, marquée par le colloque singulier entre le malade et le médecin, cercle fermé ou boîte noire propice aux abus »[281]. C'est donc la figure du citoyen, dans toutes ses dimensions, qui est au centre de la notion de démocratie sanitaire : au-delà d'un respect dû à la personne humaine, une série de droits lui sont reconnus, assortis tout à la fois de responsabilité et d'un statut protecteur. Même si la confusion de sa rédaction a été dénoncée[282], la loi distingue clairement, dans la démocratie sanitaire, ce qui relève des droits de la personne (chapitre 1) et ce qui relève du statut de l'usager[283], qui comprend des droits et des responsabilités (chapitre 2)[284]. On ne peut d'ailleurs que regretter que la structure de la loi opère une distinction entre, d'une part les droits et responsabilités, d'autre part la participation des usagers au système de santé (chapitre 3 de la loi)[285], dont on aurait pu supposer qu'elle constituait un élément de leur statut[286].

Les dispositions relatives aux *droits de la personne* actualisent, sans pour autant les unifier, les dispositions des lois de 1991 (droits du malade) et 1994 (lois bioéthique). Elles comprennent le droit à la protection de la santé[287], le droit du malade au respect de la dignité, l'interdiction des discriminations, le droit du patient au respect de la vie privée et au secret des informations qui le concernent[288], le droit de recevoir des soins appropriés, au soulagement de la douleur et à une vie digne, ainsi que deux dispositions plus spécifiques : le droit des enfants à un suivi scolaire et, in fine, l'obligation d'évaluation comme moyen de garantir les droits de

281. DEGUERGUE (M.), « Droits des malades et qualité du système de santé », *AJDA* 2002, p. 509.
282. Maryse Deguergue souligne ainsi que « *la lisibilité et l'intelligibilité de cette loi ne sont pas des modèles du genre* » (*loc. cit*., p. 508).
283. Maryse Deguergue (*loc. cit*.) attribue la paternité de la distinction entre droits de la personne et droits de l'usager à Claude Évin. Ce dernier avait toutefois une approche différente, insérant par exemple «*l'accès au soins et la qualité du système de soins* » dans les droits des malades attachés au système de santé (alors qu'ils sont des droits de la personne dans la loi), et considérant comme droits attachés à la personne humaine le fait de « *pouvoir donner son accord pour les soins qu'il reçoit ; être, par conséquent, informé de son état de santé et des interventions nécessaires à sa guérison ; enfin, être traité dans le respect de cette dignité* » (ÉVIN (C.), « Les droits des malades », *Pouvoirs*, n° 89, 1999, p. 16). Le droit au consentement (ou au refus) est intégré par la loi aux droits des usagers : on aurait tout aussi bien pu le considérer comme un droit de la personne, en tant qu'il est le prolongement du droit à la dignité. La loi a préféré en faire une responsabilité, l'acte positif par lequel le malade participe au processus de guérison.
284. art. L. 1111-1 à L. 1111-9. *CSP*.
285. art. L. 1114-1 et s. *CSP*.
286. Le chapitre *de la loi* consacré aux « droits et responsabilités » comporte toutefois un article consacré à la « *Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge* » (art. 16), mais sa composition, qui devra être déterminée par décret, ne comportera a priori pas de représentants des usagers.
287. Entendu très largement, c'est-à-dire incluant l'égalité d'accès, la continuité des soins et une ébauche de sécurité sanitaire. Art. L. 1110-1 *CSP* : « *Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent, avec les usagers, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible* ». Maryse Deguergue note que «*ce nouveau droit à la qualité et à la sécurité marque bien […] l'évolution d'une conception individualiste des relations interpersonnelles entre malades et médecins vers une appréhension plus collective des problèmes de santé, faisant émerger un ordre public sanitaire* » (*loc. cit*., p. 510). C'est en effet l'un des aspects les plus originaux et novateurs, sur un plan théorique, de la loi du 4 mars 2002 : les droits de la personne sont des droits « collectifs », tandis que les droits de l'usager-« citoyen » sont des droits individuels.
288. Ce droit concerne donc le secret médical, qui comporte toutefois quelques aménagements (art. L. 1110-4 *CSP*).

la personne. Ce chapitre de la loi du 4 mars 2002 reprend donc, en les restructurant, les dispositions antérieures, qui étaient rappelées dans la première partie de la Charte du patient hospitalisé de 1995 ; il vise à consacrer ce qu'on a pu qualifier de droits de l'homme

Le *statut de l'usager*, quant à lui, comprend l'information des usagers et l'expression de leur volonté[289]. Le nouvel article L. 1111-1, qui ouvre le chapitre consacré aux droits et responsabilités des usagers, précise que « *les droits reconnus aux usagers s'accompagnent des responsabilités de nature à garantir la pérennité du système de santé et des principes sur lesquels il repose* », sans pour autant que ces responsabilités soient précisées. On pourrait légitimement s'attendre à ce qu'il s'agisse de la participation des usagers et de leurs associations représentatives[290], mais tel ne peut être le cas : les droits de participation sont, on l'a vu, matériellement disjoints des droits et responsabilités de l'usager ; ils ne sont en outre qu'une faculté ouverte aux usagers, et non une obligation[291]. La seule responsabilité qui incombe à l'usager est celle fixée par l'article L. 1111-4 du Code, qui dispose que «*toute personne prend, avec le professionnel de santé et compte tenu des informations et des préconisations qu'il lui fournit, les décisions concernant sa santé* ». C'est donc une conception à la fois individualiste et partenariale du statut de l'usager, et donc de la citoyenneté sanitaire qui est ainsi consacrée par la loi : les usagers ont un droit à l'information, qui est conçu pour leur permettre de devenir les partenaires du pouvoir médical non pas pour l'élaboration générale du système de santé, mais pour construire leur propre acte de guérison. À s'en tenir aux dispositions relatives au statut de l'usager, la citoyenneté sanitaire est donc fondamentalement individualiste, centrée sur les soins individuels du patient qui est en retour sommé de participer au processus menant à sa guérison. Si une telle approche modifie très profondément les rapports entre les patients et le milieu médical, intégrant les premiers dans le processus de guérison, il semble difficile de la considérer comme instaurant une véritable relation de citoyenneté[292]. Le patient est un être majeur qui devient maître (en partie du moins) de sa propre santé, mais la participation au système de santé ne lui est pas ouverte au titre de ce statut.

---

289. Le chapitre consacré aux droits et responsabilités est certainement l'un des plus mal construits d'un texte particulièrement brouillon. Après l'exposé (art. 11 de la loi) des dispositions relatives à l'information des usagers et à l'expression de leur volonté, se trouvent placées des dispositions relatives à l'hébergement de données de santé à caractère personnel qui concernent l'organisation matérielle du système de santé, mais n'ont rien à voir avec les droits des usagers (art. 12 et 13). Suivent les dispositions, particulièrement importantes et qui font bien partie du statut de l'usager, sur l'accès au dossier médical (art. 14), puis l'information sur la participation aux recherches biomédicale (art. 15), la commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (art. 16), la possibilité d'intervention de bénévoles (art. 17), les conseils de l'ordre (art. 18). On revient ensuite à un élément spécifique du statut du patient, s'agissant de la liberté d'aller et venir lors d'un placement d'office en établissement psychiatrique(art. 19). Tout cela est bien hétérogène, et il semble vraiment impossible de considérer qu'un tel texte peut prétendre constituer un statut du patient..
290. Art. L. 1114-1 et s. *CSP*.
291. *Contra*, *Cf.* DEGUERGUE (M.), *loc. cit.*
292. Il s'agit en revanche bien d'une nouvelle conception, plus active, de la production de la santé, conforme à celle que proposait Pierre Jouannet en 1999, lorsqu'il indiquait qu'« *informer le patient pour partager avec lui le pouvoir de décision, c'est tendre à en faire un partenaire plus conscient et plus actif de l'acte diagnostique ou thérapeutique* » (JOUANNET (P.), « Principes éthiques, pouvoir médical et responsabilités du praticien », *Pouvoirs*, n° 89, 1999, p. 12).

La participation lui est pourtant bien ouverte, également en tant qu'usager, mais elle concerne l'ensemble du fonctionnement du système de santé[293]. Prévue aux articles L. 1114-1 et suivants du *Code de la santé publique*, elle dépasse cependant très largement la participation à la gestion du service public de la santé, pour constituer, par le biais notamment de la Conférence nationale de santé, des Conseils régionaux de santé et des comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale, une participation à la définition de la politique de santé publique.

Si l'on considère dans leur ensemble les dispositions relatives aux droits des usagers, on peut donc remarquer que leur statut est éclaté en trois types de dispositions bien distinctes : des droits qui tiennent à leur considération en tant que *personnes* ; des droits qu'ils détiennent, en tant qu'usagers de la santé (et non de la santé publique) et qui équilibrent leur relation avec le pouvoir médical ; des droits de participation qui, malgré leur qualification de droits de l'usager, sont en réalité dus à leur qualité de citoyen, leur permettant de participer à la définition de la politique générale de la santé. Si l'on se concentre, au sein de la relation de santé, sur la seule relation administrative (c'est-à-dire avec le service public de la santé publique), et que l'on fait abstraction des droits de la personne, on s'aperçoit donc que se juxtaposent un approfondissement des droits de l'usager tendant à rééquilibrer la relation de pouvoir administratif, et des droits correspondant, ce qui demeure unique dans les services publics, à la définition des orientations de la santé publique, que l'on peut considérer comme le prolongement des droits du citoyen.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'affirmation de la nécessité d'une démocratisation de l'administration constitue, depuis le début de la V^{e} République, une constante des débats doctrinaux relatifs à la réforme administrative. Les conséquences de cette démocratisation sur le statut de l'administré se révèleront à partir du début des années 1980 : tant la doctrine que les débats politiques amènent alors à considérer l'administré comme citoyen. Le rôle des services publics et des administrations en tant que garant de la cohésion sociale est également promu : en particulier, le maillage territorial des services publics est présenté comme un moteur de la citoyenneté ; à travers ces développements émerge l'idée que la relation administrative comporte une dimension civique, qui dépasse donc la situation traditionnelle d'administré, elle-même profondément modifiée.

Dans un certain nombre de secteurs administratifs – éducation, santé, administrations fiscales –, on cherchera à mettre en cohérence le statut de l'administré, c'est-à-dire à unifier dans la figure du citoyen, l'ensemble des droits que possède l'administré. À l'instar de la

293. On ne reviendra pas ici sur les modalités de cette participation, qui ont été exposées plus haut. *Cf. supra*, p. 251.

démocratie scolaire, c'est en particulier l'objectif assigné à la notion de démocratie sanitaire : le patient n'est plus un objet de traitement médical, mais un acteur placé au centre du système de santé ; il dispose d'un certain nombre de droits qu'il peut faire valoir en cette qualité à l'encontre du système de santé. C'est cette même démarche qu'ont tenté de développer les projets de statut de l'administré qui ont été proposés depuis 1980.

CHAPITRE 2 : LES TENTATIVES DE SYSTÉMATISATION DES DROITS DE L'ADMINISTRÉ

À partir du début des années 1980, dans le prolongement de l'adoption des lois de 1973 sur le médiateur, 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs et la motivation des actes administratifs, la constitution d'un corpus cohérent des droits des administrés s'affirme comme une nécessité dans le discours politique. Ce discours rejoint une attente formulée depuis longtemps par la doctrine, qui demande une codification de la procédure administrative non contentieuse[1], en raison notamment de l'origine jurisprudentielle de certaines de ses dispositions essentielles, telles le respect des droits de la défense.

Durant plus d'une vingtaine d'années, à partir de l'accession à la présidence de la République de François Mitterrand en mai 1981, la question de ce statut de l'administré va occuper une place importante du discours et inspirer des réalisations concrètes. Suivant en cela un mouvement qui dépasse largement le cadre français, c'est progressivement la figure du citoyen qui va se dessiner à travers l'élaboration de ce statut. Au début des années 1980, la situation de l'administré est d'abord reliée à la « nouvelle citoyenneté » prônée par le gouvernement Mauroy ; après une relative éclipse entre 1985 et 1989, le thème revient au centre de la réforme administrative au début des années 1990, dans le cadre de la politique de renouveau du service public, qui donne lieu à la publication d'une Charte des services publics. Ce statut prend une dimension particulière dans le cadre de la réforme de l'État décidée en 1995 par le gouvernement Juppé, puis de celle du gouvernement Jospin. Les précédents statuts, soit avaient échoué, comme en 1983, dans leur tentative de lier relation administrative et citoyenneté, soit n'avaient fait de ce lien qu'une conséquence de la nature du service public. La réforme de l'État, et singulièrement sa réorientation à partir de 1997, opte résolument pour une perspective de substitution du citoyen à l'administré et tente d'en concilier les conséquences avec un bonheur inégal : elle réaffirme avec force que la relation administrative est constitutive du lien de citoyenneté, en ce qu'elle manifeste l'appartenance à l'État, sans pour autant en déduire toutes les conséquences, notamment en termes de participation ; elle affirme par ailleurs que l'administré doit être considéré comme un citoyen administratif, en opérant une requalification de son statut, sans pour autant que son contenu s'en trouve radicalement modifié.

Cette ambiguï té de la modification de la relation administrative par la réforme de l'État synthétise bien les hésitations qui transparaissent à l'examen des tentatives de constitution *d'un* statut du citoyen à l'égard de l'administration : les deux statuts du début des années 1980, avaient tenté, chacun dans leur domaine, d'approfondir l'une des dimensions –

1. ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ 1968, BDP n° 79, 732 p. ; WIENER (C.), *Vers une codification de la procédure administrative*, PUF 1975, 454 p ; BRAIBANT (G.), QUESTIAUX (N.), WIENER (C.), *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (études comparatives)*, Paris 1973, Éd. Cujas/Bibliothèque de l'IIAP, 333 p.

politique *ou* administrative – de la citoyenneté *(Section 1)*. L'« *activisme institutionnel* »[2], qui se manifeste à partir de 1995 a certes l'avantage d'en tenter une conciliation, mais il n'y parvient pas véritablement *(Section 2)*, montrant peut-être que les deux conceptions de la citoyenneté administrative peuvent difficilement être articulées.

SECTION 1 : DU PROJET MAUROY À LA CHARTE DES SERVICES PUBLICS

L'affirmation d'une identification de l'administré et du citoyen se concrétise, dans les années 1980, dans deux directions bien distinctes. S'insérant dans un discours cohérent sur la restitution du pouvoir aux citoyens, les projets développés par le gouvernement de Pierre Mauroy devaient affirmer clairement la citoyenneté de l'administré ; leur seul résultat concret se cantonne à un renforcement, au demeurant limité dans son champ d'application, de la procédure administrative non contentieuse *(§1)*. À l'inverse, la Charte des services publics n'est qu'un élément périphérique d'une politique de modernisation de l'administration centrée sur l'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires et leur responsabilisation : pourtant, c'est à l'occasion de sa publication que sera construit le discours sans doute le plus cohérent sur le lien entre citoyenneté et relation administrative *(§2)*.

§ 1. Nouvelle citoyenneté et statut de l'administré

La construction d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration est décidée, en 1982, dans le prolongement du discours de politique générale du Premier ministre Pierre Mauroy, le 8 juillet 1981. Le projet est ambitieux : il s'agit d'élaborer une charte des relations entre les administrations et les administrés. Toutefois, l'ampleur du projet, les oppositions qu'il va susciter et l'évolution du contexte politique empêcheront sa réalisation ; il se limitera finalement pour l'essentiel au décret du 28 novembre 1983. Malgré le caractère limité de ce dernier texte et l'abandon des projets plus vastes, le début des années 1980 marque bien un tournant majeur dans la perception du statut de l'administré et l'affirmation de la nécessité d'une clarification du statut du citoyen à l'égard de l'administration.

A. Le projet de Charte des relations entre l'administration et les administrés

Le début des années 1980 se traduit par une «*volonté de fonder sur une relation de citoyenneté les rapports entre fonctionnaires et usagers* »[3]. Si le statut des fonctionnaires s'inscrit d'emblée dans ce contexte, celui des usagers va progressivement être restructuré autour de la notion de citoyenneté, l'élaboration d'une charte étant la conséquence de cette évolution.

2. PADIOLEAU (J.-G.), *Penser l'action publique... Le design institutionnel*, DRAST, août 1994, p. 24.
3. *Les services publics et les populations défavorisées : évaluation de la politique d'accueil. Rapport de l'instance d'évaluation*, Paris 1993, La documentation française, p. 44.

1. L'apparition du thème de la Charte des administrés

La relation administrative est quasi absente de la Déclaration de politique générale de Pierre Mauroy[4], pas plus qu'elle n'était évoquée dans le message aux Assemblées du président de la République[5]. Les développements sur la nouvelle citoyenneté visent certes à donner « *aux citoyens, aux usagers, aux consommateurs, les moyens de participer vraiment à l'organisation de leur vie quotidienne* »[6] ; la nouvelle citoyenneté a peut-être d'abord pour objet de « *rendre l'État aux citoyens* » : mais ces deux affirmations ne concernent respectivement, dans la Déclaration de politique générale, que la citoyenneté dans l'entreprise (« *la condition des travailleurs dans les entreprises* ») et la citoyenneté locale, ou du moins la décentralisation.

Ce n'est qu'au début de l'année 1983 que le thème fait irruption dans le débat public, le président de la République indiquant, dans ses vœux aux corps constitués, qu'« *aux droits nouveaux [des fonctionnaires] correspondra une définition plus complète des droits des usagers. La Charte en cours d'élaboration fera preuve, je l'espère, d'imagination, en prévenant les erreurs et en empêchant le déclenchement des procédures contentieuses. Chacun y gagnera : respect pour les fonctionnaires, considération pour l'usager* »[7]. La Charte des administrés est donc présentée comme le pendant des droits obtenus par les fonctionnaires à l'occasion de la modification de leur statut.

Il est aussi fait référence à la Charte, de façon très détaillée, lors du Colloque organisé par l'IFSA les 27 et 28 janvier 1983, auxquels interviennent notamment le Premier ministre et le ministre de la Fonction publique. Pierre Mauroy y expose les trois axes de la réforme administrative qu'il se propose d'appliquer : la restauration du statut de la fonction publique, pour garantir la primauté de l'intérêt général ; l'accroissement des effectifs de fonctionnaires, pour garantir le service public ; la rédaction d'une « *charte des relations entre l'administration et les usagers* », pour garantir leurs droits[8]. Il confirme ainsi que la charte est bien le complément du nouveau statut des fonctionnaires ; elle a toutefois une autre dimension, puisqu'elle est rattachée à au développement général de la participation, qui vise à rendre le pouvoir aux citoyens. « *Dans le domaine de l'action sociale, de la consommation, entre autres, des associations peuvent parfaitement remplir les missions à la place de l'administration. Il est même tout à fait nécessaire qu'elles le fassent pour alléger les tâches administratives, mais aussi pour faire participer une fraction plus grande de la population à*

4. Sur la « nouvelle citoyenneté », *cf. supra*, p. 136 et s. Concernant spécifiquement la Déclaration de politique générale de Pierre Mauroy, *cf.* « La nouvelle citoyenneté. La déclaration de politique générale du 8 juillet 1981 », *Les notes de la Fondation Jean-Jaurès*, n° 22, mai 2001, 148 p. Dans ce document consacré à une analyse approfondie du discours de Pierre Mauroy, pas une seule ligne n'est consacrée à la relation administrative, les seuls propos relatifs à l'administration, au demeurant très brefs, se rapportant au statut des fonctionnaires.
5. Philippe Brachet explique à ce propos que « *la gauche n'avait aucune stratégie précise de lutte contre la bureaucratie en mai 1981. Ce n'était pas une de ses priorités, mais elle pensait réaliser la débureaucratisation comme une conséquence quasi-automatique de la décentralisation* » (BRACHET (P.), « La gauche, pour débureaucratiser l'État ? », *Projet*, n. 190, décembre 1983, p. 1148).
6. MAUROY (P.), « Déclaration de politique générale », *JO doc. parl. Ass. nat.,* n° 11, 8 juillet 1981.
7. MITTERRAND (F.), Discours pour les vœux aux corps constitués, 4 janvier 1983.
8. MAUROY (P.), intervention *in* « Administration et société », Colloque IFSA, 27-28 janvier 1983, in *RFAP* 1983, p. 258.

la vie sociale, aux services collectifs du pays »[9] : il s'agit donc bien d'instaurer un nouveau type de relations entre l'administration et les administrés, non plus fondées sur la méfiance ou la distanciation, mais sur le partenariat. Pour cela, une double reconversion de l'administration est nécessaire : dans ses moyens, notamment par « *l'utilisation des technologie nouvelles* », mais aussi dans ses conceptions. Pierre Mauroy précise son propos, en des termes célèbres : « *Permettez-moi de trouver discutable que le droit administratif soit encore construit sur l'idée d'inégalité entre l'administration et l'administré. Surtout quand les conséquences qui en découlent aboutissent à la non information des usagers. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans la technique juridique mais en homme politique que je suis, je m'interroge sur l'intérêt de conserver aujourd'hui des notions telles que "pouvoir discrétionnaire" ou "acte unilatéral". De telles formulations ne peuvent-elles pas être choquantes, au moins dans certains domaines, à une époque où concertation et négociation sont devenues des règles de conduite politique. Le gouvernement, quant à lui, est décidé à aller plus loin dans le sens de la démocratie. L'accès aux documents administratifs, la motivation des décisions, l'intervention du médiateur sont des exemples de ce que nous voulons prolonger* »[10]. Cette nouvelle orientation trouve un écho dans l'intervention du vice-président du Conseil d'État, pour lequel, si « *on a parlé de nouvelle "citoyenneté" dans l'entreprise, c'est aussi au cœur même de l'action administrative qu'il a paru important de l'instaurer, tant grâce à la participation directe des citoyens que par celle des élus* »[11]. Il faut donc considérer l'administré comme un citoyen, et lui octroyer un statut équivalent, toutes choses égales par ailleurs, à celui dont disposent les salariés dans l'entreprise.

Tel est bien l'objet de la Charte des relations entre l'administration et les administrés, dont le ministre de la Fonction publique précise les orientations. Anicet Le Pors indique en effet, en conclusion du même colloque, qu'« *il est envisagé que cette charte soit ordonnée autour de six principes dont la rédaction a été voulue très accessible à la compréhension générale : traiter les problèmes avec impartialité et objectivité, informer les personnes et les aider à résoudre leurs difficultés, agir chaque fois que cela est possible sur la base de la concertation, disposer de souplesse pour réexaminer décisions et procédures, agir avec célérité* »[12]. Les autres intervenants au colloque abondent en ce sens : l'administré ou l'usager doit être considéré comme citoyen – le terme est employé indistinctement lors des travaux, même si Jacques Menier et Céline Wiener précisent que « *le citoyen est ici considéré comme l'usager de l'ensemble des services publics* »[13] – ; la notion d'administration est redéfinie en fonction des besoins des citoyens, pour lesquels l'administration est un tout[14] ; la participation est présentée comme le moyen de « *concrétiser la "nouvelle citoyenneté"* »[15]. À cet égard, si certains expriment des doutes sur la pertinence de la participation comme source de la

9. *Loc. cit*., p. 259.
10. *Loc. cit*., p. 260.
11. CHENOT (B.), Préface à « Administration et société », *loc. cit*., p. 238.
12. LE PORS (A.), intervention au colloque IFSA, *loc. cit*. p. 448-449.
13. MENIER (J.), WIENER (C.), « Vers une autre administration ? », *RAFP* 1983, p. 253.
14. *Ibid*. : Pour le citoyen, « *l'administration est un tout ; bien souvent, il ne connaît pas les articulations ni, surtout, les cloisonnements qui se cachent derrière cette entité* ».
15. MENIER (J.), WIENER (C.), « Vers une autre administration ? », in Colloque IFSA, *loc. cit*., p. 241.

légitimité de l'administration[16], d'autres, tels Marie-Christine Henry-Meininger, proposent d'instaurer des comités d'usagers dont les représentants seraient élus en même temps que les conseillers municipaux, car « *la désignation unilatérale par l'administration des représentants des administrés devrait être considérée comme la survivance d'un mode de commandement autoritaire qui n'a plus sa place dans une administration démocratique* »[17].

Même si, au début de l'année 1983, le thème apparaît encore assez confus, il s'en dégage tout de même l'idée que « *la notion de citoyenneté* » est le « *fondement des droits de l'usager* »[18] ; le projet de Charte apparaît bien comme une déclaration des droits du citoyen à l'égard de l'administration.

2. Les projets législatifs de statut des administrés

Si le thème n'apparaît donc publiquement qu'aux premiers jours de 1983, le ministère de la Fonction publique travaille depuis le début de l'année 1982 à l'élaboration d'une charte des relations entre l'administration et les administrés[19]. Ces travaux n'iront pas jusqu'à leur terme, en raison de la réticence de certaines administrations et de difficultés juridiques ; ils traduisent cependant une modification de la conception même de la relation administrative.

Dans le prolongement d'une circulaire du 25 mai 1982 consacrée à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés[20], il est prévu d'élaborer une « *loi portant charte des relations entre l'administration et les administrés* ». Le premier état de ce texte, élaboré dans les premiers mois de 1982, comportait un préambule suivi de 23 articles, regroupés en six chapitres. Le préambule dressait une liste des principes qui s'imposent à l'administration : principe d'impartialité et d'égalité ; principe d'équilibre[21], obligation d'assistance, principe de concertation, principe de célérité, rationalisation de l'action administrative. Suivaient une définition des destinataires de la loi – administrations[22] et intéressés –, puis les dispositions constitutives du statut. Le premier chapitre, consacré à l'information de l'administration et des administrés, rappelait l'obligation d'information incombant aux administrations, en y ajoutant le principe du contradictoire dans l'élaboration des décisions individuelles. Placé sous le même intitulé, l'accès aux documents administratifs,

16. CHEVALLIER (J.), intervention au colloque IFSA, *RFAP* 1983, p. 433 : « *si l'on considère que la démocratisation suppose la "prise en charge de l'administration par les citoyens eux-mêmes", et la transformation profonde des structures administratives, elle est "plus que jamais un mythe"* ».
17. HENRY-MEININGER (M.-C.), « La participation des usagers », intervention au colloque de l'IFSA, *RFAP* 1983, p. 426.
18. *Les services publics et les populations défavorisées, op. cit.,* p. 41.
19. Les documents préparatoires qui sont cités ici ont été consultés en 1996 aux archives du Ministère de la Fonction publique, grâce à la bienveillante autorisation du Directeur général de l'administration et de le Fonction publique Marcel Pochard, et du Secrétaire général, Didier Bargas. Qu'ils en soient ici tous deux remerciés.
20. Circulaire (Premier ministre) n° 1681/SG du 25 mai 1982 relative à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés ou les usagers, non publiée.
21. « *L'administration recherche un juste rapport entre le but d'intérêt général qu'elle poursuit et les autres intérêts en présence. Elle ne recourt qu'à des moyens qui ne sont pas hors de proportion avec l'objectif visé* ».
22. La loi devait s'appliquer à l'ensemble des autorités administratives, c'est-à-dire aux administrations de l'État et des collectivités territoriales, aux établissements publics, et aux organismes privés gestionnaires de service public, quelle que soit le caractère – industriel et commercial ou administratif – de ces services.

outre des modifications mineures apportées à la loi du 17 juillet 1978[23], prévoyait de conférer un caractère décisoire aux avis de la CADA. Consacré aux « règles applicables à la préparation des décisions », c'est-à-dire à la procédure administrative non contentieuse, le deuxième chapitre du projet prévoyait un ensemble de dispositions dont on retrouvera une partie dans la loi du 12 avril 2000 : accusé de réception des demandes ; réorientation des demandes mal adressées ; prorogation, en cas d'empêchement, des délais prévus pour formuler une demande ; audition des intéressés ; débat contradictoire[24] ; protection des droits des intéressés (assistance, représentation, droits à un traducteur) ; possibilité de recourir à des mesures approfondies d'instruction des demandes. Le troisième chapitre, consacré aux « *règles applicables aux décisions administratives* », tendait de fait à supprimer les décisions implicites[25], puisqu'il prévoyait que la décision doit être rédigée en termes clairs et accessibles aux intéressés. Une modification de la loi du 11 juillet 1979 visait en outre à élargir le champ d'application de l'obligation de motivation ; enfin, il était prévu que les voies de recours contre une décision soient obligatoirement indiquées dans toute décision défavorable. Cette dernière disposition ouvrait naturellement vers le quatrième chapitre, consacré au « *recours administratif* », qui n'apportait toutefois aucune innovation : il se bornait à rappeler d'une part les règles du recours préalable ou hiérarchique, d'autre part que le recours n'a pas de caractère suspensif. Le cinquième chapitre, curieusement intitulé « *exercice des compétences* », était plus novateur : il prévoyait la possibilité d'invoquer les directives régulièrement publiées, sans préciser ni leur nature exacte ni la nécessité qu'elles soient conformes aux lois et règlement, ce qui aurait de fait abouti à une extension des règles applicables en matière de doctrine fiscale. Suivait une disposition tout à fait originale, consacrée aux « *engagements* », prévoyant une indemnisation en cas de non respect par l'administration d'un engagement pris par un de ses agents, quand bien même l'engagement en cause aurait été illégal, à condition toutefois que l'illégalité n'ait pu être connue de l'administré. Enfin, il était prévu d'appliquer à l'administration le régime des astreintes[26].

Le texte proposé par les services d'Anicet Le Pors, Ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le 15 juillet 1982 n'est pas sensiblement différent sur le fond, mais a déjà perdu une part de son ambition : il n'est en effet plus consacré à la Charte des relations entre les administrations et le public mais, plus modestement, à la « *procédure administrative non contentieuse* », Outre un long exposé des motifs, ce texte, sur lequel les ministres sont appelés à formuler leurs remarques avant le 15 août, comporte une cinquantaine d'articles structurés en sept chapitres.

23. Notamment l'inclusion des copies d'examen ou de concours dans les documents susceptibles d'être communiqués.
24. Le débat dont il s'agit ne se déroule pas entre l'intéressé et l'autorité administrative, mais, devant cette dernière et à sa demande, entre plusieurs administrés postulant pour l'obtention d'une seule décision.
25. Pourtant mentionnées à l'art. 16 du projet.
26. Le dernier chapitre est consacré à des dispositions diverses, qui ne concernent pas seulement l'application de la loi, mais la régularisation des décisions (possibilité pour l'auteur d'une décision de régulariser une décision qui n'aurait pas respecté les règles prévues pour son adoption), la possibilité de dérogations, autorisées par décret en Conseil d'État, à certaines des règles fixées par la loi (notamment le principe du contradictoire et l'obligation de motivation).

L'ambition qui a disparu de l'intitulé se retrouve toutefois dans l'exposé des motifs[27], qui en indique l'orientation : partant du constat que « *la France, contrairement à nombre d'autres pays, ne dispose d'aucun texte régissant l'ensemble de la procédure administrative non contentieuse* »[28], les droits des administrés étant répartis dans des textes épars – ce qui empêche le plus souvent de connaître jusqu'à leur existence –, le projet « *entend remédier à cette situation en présentant en un ensemble ordonné et aussi complet que possible les droits et garanties dont doivent désormais bénéficier les administrés. Il s'applique aussi bien aux administrations des collectivités territoriales et aux organismes privés chargés d'un mission de service public qu'aux administrations d'État. Il définit un statut qui s'inscrit dans le cadre des garanties fondamentales prévues par la Constitution* »[29], d'où le choix de la voie législative pour procéder à son adoption. Le statut est ensuite directement relié au discours de juillet 1981 : « *La définition d'un statut de l'administré, pièce maîtresse de la nouvelle citoyenneté, conduit à mettre fin à l'ère de la prédominance du contrôle a posteriori […]. Le présent texte, déclaration des droits des administrés et code de déontologie de l'administration, vise à assurer, par des règles connues de tous, la sécurité de l'ordre juridique ; il tend aussi à accroître les garanties offertes aux particuliers ; il doit aboutir à mettre les administrés sur un plan d'égalité avec leur administration et à leur désapprendre la passivité pour en faire des interlocuteurs à part entière* »[30]. Il s'agit donc « *d'introduire un changement dans les relations entre les administrations et les administrés* », dans le sens « *d'une humanité accrue* »[31].

Quant au contenu, les dispositions reprennent pour l'essentiel l'avant projet de loi exposé plus haut. Elles se veulent, conformément à l'objectif du texte, rédigées selon l'approche des usagers. Ce sont ainsi les différentes étapes de la procédure qui sont retracées : principes généraux, ouverture de la procédure, délais, déroulement de la procédure (chapitre le plus long, qui intègre des dispositions relatives aux organismes consultatifs), recours administratifs, exercice des compétences. Si le cadre de la seule procédure administrative non-contentieuse est donc dépassé, l'avant-projet indique toutefois que la loi s'insère elle-même dans un ensemble plus large, qui devra donner lieu à « *une codification qui inclura les lois relatives à la motivation des actes administratifs, à l'accès aux documents administratifs et à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ». C'est donc un ensemble cohérent qui est proposé, visant à un véritable statut de «l'usager » de l'administration, incorporé dans une extension plus générale des implications de la citoyenneté, prenant notamment place à côté de la citoyenneté dans l'entreprise[32].

27. Qui indique *in fine* que « *le présent texte constitue ainsi l'élément nécessaire à la réalisation rapide de cette grande ambition : constituer une véritable charte des relations entre l'administration et les administrés* ».
28. Avant-projet de loi relatif à la procédure non-contentieuse, 15 juillet 1982.
29. *Id.*
30. *Id.*
31. *Id.*
32. Le contenu du texte est évoqué par le professeur Pierre Lecocq lors du colloque de l'IFSA de janvier 1983 (LECOCQ (P.), « L'accès des administrés à l'administration ou Des rapports de l'administration avec ses usagers », *RFAP* 1983, p. 261-268.

Néanmoins, plusieurs ministères expriment des doutes sur le bien-fondé du recours à la procédure législative[33], estimant que les dispositions proposées n'apportent, sauf exception, aucune modification du droit existant. Bon nombre d'entre eux considèrent par ailleurs que les principes affirmés sont excellents et qu'ils doivent être appliqués à toutes les administrations, à l'exception toutefois de celle dont ils ont la charge[34]. Par ailleurs, si un membre du Conseil d'État expliquait que le « *projet de loi sur la procédure non contentieuse […] sera l'une des pièces essentielles de la "nouvelle citoyenneté"* »[35], tel n'était pourtant pas l'opinion de la majorité de ses collègues.

Si, au mois de janvier 1983, le projet de loi est maintenu et semble avoir retrouvé son intitulé initial[36], les discussions et atermoiements à son propos vont obliger le ministre de la Fonction publique à présenter différemment la Charte. En février, il estime encore que le recours à un texte législatif s'impose pour trois raisons : pour « frapper l'opinion » ; pour fixer la direction poursuivie par le gouvernement, de telle sorte qu'un texte réglementaire ne puisse venir y déroger ; pour ne pas donner le sentiment que les fonctionnaires, dont le statut est fixé par la loi, bénéficient d'un traitement de faveur par rapport aux administrés. Mais, présentant les réformes en cours devant le Conseil supérieur de la fonction publique, au mois de juin 1983, il indique « *qu'une véritable charte des relations entre l'administration et les usagers est en cours de préparation et qu'elle sera constituée par trois textes : un projet de loi ; un décret relatif aux droits des usagers ; une circulaire du Premier ministre concernant les relations entre l'administration et le public* » : le statut des administrés ne passera plus par la voie législative, qui sera réservée à la seule codification de la procédure administrative non contentieuse, c'est-à-dire, précise-t-il, à la réorganisation des lois de 1978 et 1979[37].

La préparation puis la publication du décret du 28 novembre 1983 retarderont encore l'examen de la partie législative de la Charte, qui, du fait de la préparation des élections européennes et du changement de gouvernement consécutif, en juin 1984, ne verra finalement jamais le jour[38].

---

33. Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative, Synthèse des réponses des ministères, Note du 8 octobre 1982.
34. Position notamment du Ministère du Commerce (Louis Mexandeau) et de l'agriculture (Michel Rocard).
35. DELARUE (J.-M.), rapport au Colloque de l'IFSA, *RFAP* 1983, p. 294.
36. Un document en date du 18 janvier 1983 distribué lors du colloque de l'IFSA précité indique que «*le projet de loi portant charte des relations entre l'administration et le public doit concerner tous les organismes de l'État, des collectivités locales ou de droit privé chargés d'une mission de service public* ». On notera d'ailleurs que les établissements publics ont disparu de la liste initiale, ce qui semble n'être toutefois qu'une erreur de rédaction.
37. De ce fait, d'autres projets fleurissent indépendamment de ceux présentés par le premier ministre ou le ministre de la Fonction publique. Ainsi, Louis Mexandeau présente en Conseil des ministres, le 6 juillet 1983, une communication dans laquelle il propose un projet de loi modifiant le code des PTT et visant à « *l'équilibre entre les droits et obligations respectifs de l'usager et de l'administration* », projet qui suscite d'ailleurs l'ire d'Anicet Le Pors, mécontent de voir le statut de l'administré ainsi éclaté.
38. Anicet Le Pors, conformément à la consigne du Parti communiste français, ne participera pas au gouvernement de Laurent Fabius. Il semble toutefois que la décision d'abandonner le projet de loi ait été arrêtée par le Président de la République dès la fin de l'année 1983, François Mitterrand ne souhaitant pas qu'un ministre communiste puisse tirer bénéfice d'une opération considérée comme électoralement rentable. C'est du moins l'interprétation, forcément subjective, que nous a fournie l'intéressé.

B. Le décret du 28 novembre 1983

Si le projet législatif d'une Charte des relations entre l'administration et les administrés constituait bien une « *opération pilote* »[39], son abandon ne signifie pas pour autant la disparition du projet de statut de l'usager. Celui-ci devait être déterminé conjointement par un décret et une circulaire ou instruction générale : seul le premier sera adopté, et publié le 28 octobre 1983. Son contenu a été apprécié de façon assez sévère par la doctrine, tant il est en retrait par rapport à l'ambition consistant à établir un statut du citoyen à l'égard de l'administration. « *Processus qu'on pourrait qualifier au pire de non-réforme et au mieux de réformette* »[40], « *triomphe du procéduralisme* »[41], texte qui « *a l'apparence de "morceaux choisis"* »[42], les termes sont durs pour ce qui constitue, tout de même, une tentative de codification de la procédure administrative non contentieuse et octroie quelques droits nouveaux aux administrés. Jean-Marie Auby indique en ce sens que « *les solutions qu'il a dégagées représentent des progrès notables dans le sens des garanties procédurales accordées aux administrés* »[43].

Consacré aux « *exigences du principe d'égalité devant la loi* », le premier chapitre du décret prévoit tout d'abord la possibilité pour tout intéressé d'invoquer les circulaires, directives ou instructions lorsqu'elles sont conformes aux lois et règlements[44]. Cette disposition, qui reprend, comme la plupart des dispositions du décret, un article de l'avant-projet de loi de charte, est très en retrait par rapport au texte qui avait été soumis au Conseil d'État : aucune mention n'était alors faite de la non-contrariété des actes interprétatifs au bloc de légalité, ce qui aurait abouti à une extension des règles applicables en matière de doctrine fiscales. Une telle disposition aurait pu, comme le fait l'article L. 80-A du *LPF*, trouver sa place dans un texte de loi, mais le Conseil d'État soulignait, dans son avis sur le projet de loi, que « *ces dispositions ne peuvent, en raison de leur caractère réglementaire, apporter aux administrés des garanties analogues* » à celles de l'opposabilité de la doctrine fiscale[45]. Les juges du Palais-Royal, qui n'ont jamais caché leur réticence à propos de l'opposabilité de la doctrine fiscale, ajoutaient qu'à leurs yeux, « *il n'est pas souhaitable que l'application d'une disposition prise par l'administration dépende du choix que peut faire l'administré de s'en prévaloir ou de s'abstenir de le faire. La réglementation doit être la même pour tous* »[46]. Il leur semblait paradoxal – ce que l'on comprend aisément – qu'une disposition placée sous un chapitre consacré à l'égalité devant la loi aboutisse à la fois à une rupture de l'égalité et à faire

39. LABAZÉE (G.), « Avis [..] sur le projet de loi de finances pour 1984 - Tome V - Premier ministre. Fonction publique », *JO doc. parl., Ass. nat.,* n° 1739, 6 octobre 1983, p. 13.
40. MAISL (H.), WIENER (C.), WOEHRLING (J.-M.), « Un décret ne fait pas le printemps », *AJDA* 1984, p. 137.
41. ROUAULT (M.-C.), « Le décret du 28 novembre concernant les relations entre l'Administration et les usagers », *RA* 1984, n° 221, p. 466. Cet article est certainement le plus dur à l'encontre du décret, qui est présenté, avec une argumentation souvent convaincante, comme renforçant les pouvoirs de l'administration.
42. AUBY (J.-M.), « Le décret du 28 novembre 1983 », *AJDA* 1984, p. 124.
43. *Loc. cit.*
44. Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et le public, *JO* du 3 déc. 1983.
45. CE, Ass., 3 novembre 1983, Avis n° 334 317.
46. *Ibid*.

primer une interprétation illégale sur un texte conforme à la légalité. Tel qu'elle se trouve rédigée dans l'article 1er du décret, la disposition est, on l'a vu, en quelque sorte inoffensive : les circulaires ou directives ne peuvent être invoquées que si elles sont légales, ce qui suppose qu'elles soient dépourvues de caractère normatif[47] et que l'interprétation qu'elles apportent soit conforme aux lois et règlements, conformité que le juge, devant lequel l'interprétation sera invoquée, devra vérifier. Les deux articles suivants appellent moins de commentaires. L'article 2, en rendant obligatoire le retrait ou l'annulation d'une décision illégale qui serait l'application d'un règlement dont l'illégalité aurait été constatée par voie d'exception, ne fait que confirmer les évolutions jurisprudentielles[48]. L'article 3, quant à lui, en prévoyant l'obligation de retirer un règlement devenu illégal, ne fait, comme l'a précisé ultérieurement la jurisprudence *Alitalia*[49], que traduire un principe général de droit qui lui préexistait.

Les dispositions les plus longues concernent la procédure administrative non contentieuse, à laquelle est consacrée le chapitre 2 du décret. Ne s'appliquant qu'aux seuls administrations et établissements publics de l'État gérant des services publics administratifs[50], elles prévoient l'obligation d'accuser réception des demandes en précisant aux administrés leurs droits, notamment les délais et voies de recours[51]. C'est d'ailleurs l'un des aspects qui ont été critiqués à propos du décret de 1983 : s'attachant en principe à définir les règles de la procédure non-contentieuse, il concentre une bonne part de ses dispositions aux conséquences de cette procédure sur la computation des délais de recours contentieux et l'indication des voies de recours juridictionnelles. Après avoir imposé, à la charge de l'administration, une obligation de transmission des demandes mal adressées, le décret définit le principe du contradictoire, en son article 8, qui a suscité le plus de commentaires. Si cet article est « *mal rédigé* »[52], c'est en particulier parce que le texte finalement publié a scindé en deux, après l'avis du Conseil d'État, le projet présenté à la fin du mois d'octobre 1983, qui prévoyait que « *toute personne qui a formé une demande ou qui est concernée par une décision […] doit être entendue si elle en fait la demande par le fonctionnaire chargé du dossier ou, à défaut, par une personne habilité à recueillir ses observations orales. Elle peut se faire assister ou représenter par la personne de son choix* ». Les dispositions finalement retenues permettent aux administrés susceptibles d'être l'objet d'une mesure administrative qu'ils n'ont pas sollicitée de faire connaître leurs observations à l'administration, par écrit ou oralement, afin que celle-ci soit complètement informée des conséquences des décisions qu'elle envisage de prendre. Le principe du contradictoire ne s'applique donc pas à toutes les décisions

47. Si elles ont un caractère réglementaire et que l'autorité qui les a publiées était compétente pour les adopter, elles sont intégrées à la légalité administrative, et le décret serait alors illégalement restrictif : c'est tout administré qui peut s'en prévaloir, et non les seuls « *intéressés* ».
48. CE, Ass., 29 avril 1981, *Ordre des architectes*, *AJDA* 1981 p. 429, note GENEVOIS (B.).
49. CE, Ass., 3 février 1989, *Cie Alitalia*, *GAJA* n° 101.
50. Ce qui exclut les établissements gestionnaires de services publics industriels et commerciaux, mais non les établissements publics industriels et commerciaux lorsqu'ils poursuivent, à titre principal ou accessoire, une mission de service public administratif.
51. Le juge a limité le champ d'application de cette disposition, en considérant en particulier qu'un recours gracieux ou hiérarchique ne constitue pas une demande au sens de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 : CE, Sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*, *R.*, p. 113.
52. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF 2000, coll. Thémis, p. 187.

administratives individuelles, mais uniquement à celles d'entre elles qui, d'une part, doivent être motivées en vertu de la loi de 1979 et, d'autre part, sont prises à l'initiative de l'administration, entendue au sens de l'article 7 du décret, c'est-à-dire en excluant les collectivités territoriales. L'article prévoit deux procédures, l'une obligatoire, écrite et réservée à l'intéressé, l'autre orale et laissée à l'initiative de toute «*personne concernée* ». Enfin, l'article 9 du décret dispose que les délais de recours contentieux ne sont opposables qu'à condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la décision de notification. Cette disposition avait été contestée par le Conseil d'État, qui estimait qu'une simple circulaire aurait suffi pour atteindre cet objectif, et que, sur le fond, un tel dispositif engendrait une instabilité juridique préjudiciable aux tiers, qui ont un intérêt à ce que les décisions soient définitives[53]. Le projet présenté au Conseil d'État comprenait une dernière disposition visant à instaurer un « *principe d'objectivité* », suivant lequel un agent ne pouvait prendre une décision individuelle dans laquelle il aurait un intérêt personnel, principe qui avait cette fois rencontré l'opposition des syndicats, en particulier de la CGT, car il laissait supposer que les fonctionnaires puissent agir dans des objectifs autres que d'intérêt général. Une disposition équivalente se trouve pourtant dans la dernière partie du décret, qui quitte le terrain des droits des usagers pour s'attacher au fonctionnement des organismes consultatifs[54].

En transposant des éléments de la procédure contentieuse à la relation administrative, le décret du 28 novembre 1983 constitue indéniablement une avancée importante, « *un pas vers la consécration complète du principe du contradictoire qui suppose non seulement la possibilité de se défendre contre les actes individuels défavorables, possibilité accordée à la personne visée, mais également l'organisation de débats contradictoires permettant l'intervention de tiers intéressés* »[55]. À ce titre, il s'inscrit bien dans le mouvement de rééquilibrage de la relation administrative qu'était censée réaliser la charte des relations entre les administrés et l'administration. Le rapport sur le décret, publié au *Journal officiel*, maintient d'ailleurs la référence à la charte, dont le décret est présenté comme une composante essentielle, devant être accompagné d'une instruction générale du premier ministre et d'instructions particulières[56]. La charte, et le changement est très significatif, est d'ailleurs rebaptisée « *charte des relations entre les citoyens et leur administration* », et considéré comme le corollaire de la nouvelle citoyenneté. Cependant, au-delà de l'affichage,

53. Le Conseil d'État déplorait ainsi un dispositif qui, « *laissant indéfiniment ouvert le délai de recours contre les décisions qui n'ont pas été notifiées dans les règles, engendre inévitablement une instabilité juridique dont risquent d'être victimes les tiers qui ont un intérêt à ce qu'une décision devienne définitive* ». (Avis n° 334 317 *préc.)*
54. *Cf.* art. 13 du décret 83-1025 *préc.*
55. AUBY (J.-M.), *loc. cit*., p. 126.
56. rapport sur le décret n° 83-1025 *préc.* : « *Le projet de décret qui vous est soumis s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle citoyenneté qui a pour corollaire la définition d'un nouveau statut de l'usager du service public. Des règles assurant une meilleure protection de ses droits, des rapports moins dépersonnalisés avec les agents publics, une information systématique des usagers sur les décisions que l'administration prend ou envisage de prendre et sur les voies et modalités de recours contre ces décisions, la recherche de la plus grande objectivité des décideurs, des dispositions assurant que le pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration s'exerce dans les meilleures conditions, telles sont les pièces maîtresses de ce statut qui résultera à la fois du présent décret, d'une instruction générale du Premier ministre et d'instructions particulières propres à chaque ministère. Ce grand ensemble constituera la charte des relations entre les citoyens et leur administration, que vous avez annoncée aux Corps constitués le 4 janvier 1983* ».

le contenu du texte reste particulièrement timide : le terme *citoyen* n'est employé que dans le rapport[57], la procédure législative, qui aurait permis des avancées plus importantes et surtout une unification du statut de l'administré, est abandonnée[58] ; surtout, le contenu du texte n'a pas de rapport direct avec la notion de citoyenneté : si l'on fait exception du deuxième alinéa de l'article 8, que seule une interprétation très extensive – logiquement non retenue par une jurisprudence très réticente – aurait pu transformer en droit des personnes intéressées à participer à l'élaboration des actes administratifs, toutes les dispositions sont affectées d'une double tare : elles concernent uniquement les droits des individus à propos de la défense de leurs intérêts personnels, aucune dimension collective n'étant présente dans le décret autrement que pour fixer le quorum ou les modalités d'établissement du procès-verbal des organismes consultatifs ; ces droits individuels sont pensés sur un mode d'opposition à l'administration, par simple transposition des règles applicables aux relations contentieuses. On est donc à mille lieues de l'établissement d'une citoyenneté administrative présentée, à l'instar de la citoyenneté dans l'entreprise, comme articulant les droits de participation à la gestion d'une entité collective et l'exercice de libertés publiques.

Il aurait sans doute été possible de remédier à ces limites par l'établissement d'une instruction ministérielle donnant une cohérence et une dimension différente au statut de l'usager. Le 20 janvier 1984, Anicet Le Pors confiait à Marie-Christine Bechtel l'élaboration de cette instruction générale du Premier ministre prévue par le rapport du Décret du 28 octobre 1983[59]. Pourtant, ce texte, qui devait être adopté au mois d'avril 1984 et dont une première version sera préparée au mois d'octobre de la même année[60], ne verra jamais le jour, emporté comme le projet de loi par le changement de gouvernement. Quant aux « *instructions particulières propres à chaque ministère* » qui devaient compléter l'instruction du premier ministre, la quasi totalité des ministères les avaient préparées à la fin du mois de mai 1984[61],

57. Ce que déplore une partie de la doctrine. *Cf.* MAISL (H.), WIENER (C.), WOEHRLING (J.-M.), « Un décret ne fait pas le printemps», *loc. cit*., et HENRY-MEININGER (M.-C.), « L'évolution des modes de fonctionnement de l'administration et du secteur public », *Administration*, 1983, p. 40-41 : « *On comprend les raisons pour lesquelles le terme d'administré, impliquant une situation d'infériorité, a été écarté, mais on peut regretter celui de citoyen, du moins au sens d'habitant de la cité* ».
58. Sur ce point, *cf.* LE LOUARN (P.), « La relation usager-administration : de l'enjeu social à la question juridique », *LPA* 7 juin 1991, p. 24 : « *il est quand même extraordinaire que la "nouvelle citoyenneté" reste une notion politique pour fonder un décret et qu'un document interne à l'administration (sic) soit le support d'une notion aussi importante que le statut de l'usager. On ne peut pas concevoir d'autres bases que législatives au statut de l'usager, par ailleurs indispensable devant la dispersion et l'inégale portée des textes et des mesures* »
59. Ce qui suscitait une réaction agacée du vice-président du Conseil d'État, Pierre Nicolaÿ, qui « *soulignait le caractère tout à fait exceptionnel de cette autorisation, la tradition étant que les membres du Conseil d'État ne sont pas associés à l'élaboration des mesures d'application de textes réglementaires qui relèvent de la seule responsabilité des administrations* » (Lettre du 27 janvier 1984).
60. Un groupe de travail est constitué autour de membres des juridictions administratives : Jean Kahn, Rony Abraham, Marie-Christine Bechtel, qui procède à une série d'auditions. Mme Bechtel rédigera bien pendant l'été 1984 un projet d'instruction, dont il était prévu qu'elle se borne en fin de compte à une mise en perspective et des considérations d'ordre général, sans que ce texte soit publié.
61. A l'exception des ministères de l'Emploi et de l'Economie qui, pour des raisons différentes, estimaient ne pas devoir établir de tels documents. Le ministère de l'Emploi, des affaires sociales et de la solidarité nationale estimait que seules les caisses nationales et les établissements de santé étaient concernés, et qu'ils devaient donc eux-mêmes rédiger des instructions particulières. Quant au ministère de l'Economie, des finances et du budget, il estimait appliquer depuis longtemps les dispositions contenues dans le décret.

mais sauf exception elles ne verront pas le jour[62]. Il est vrai que l'entrée en vigueur du décret, le 1er juin 1984, laissait présager, au vu des réactions de certains ministères, des difficultés d'application[63] et que la publication d'instructions renforçant les droits des administrés n'était pas forcément opportune dans un tel contexte. Du fait même, la charte des relations constitue bien un « *véritable serpent de mer* »[64] du premier septennat de François Mitterrand, à moins de considérer par une curieuse réécriture, comme ce sera le cas peu avant les élections de 1986, que le décret du 28 novembre 1983 est lui-même la charte[65].

§ 2. La *Charte des services publics* : une occasion manquée ?

Après une relative éclipse à partir de 1984[66], le début des années 1990 est l'occasion d'un retour au premier plan de la question des droits des administrés. S'insérant dans la politique de renouveau du service public, l'un des grands chantiers du Premier ministre Michel Rocard à partir de février 1989, la charte des services publics rendue publique en mars 1992 vise à synthétiser tout à la fois les principes du service public et les droits et obligations des administrés, en faisant de l'amélioration du service au public la finalité principale de la réforme administrative.

A. La place de la charte des services publics dans la politique de renouveau du service public

L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés n'est pas la première priorité de la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. Si « *pour la première fois dans l'administration, un programme global, cohérent, visant tous les compartiments de la gestion publique, est approuvé au niveau gouvernemental* »[67], l'accueil et le service à l'égard des usagers n'y sont traités qu'à la quatrième (et dernière) place, après l'amélioration des relations de travail dans la fonction publique, le développement des responsabilités et l'évaluation des politiques publiques. Michel Rocard ne cherche pas, dans ce domaine, à innover, mais rappelle que « *la modernisation de l'État a inspiré depuis*

62. Deux de ces textes seront publiés. Il s'agit de la Circulaire (Intérieur) 84/256 du 26 octobre 1984 relative à l'application aux communes, aux départements et aux régions du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983, et de la circulaire (Équipement) 84/45 du 12 juillet 1984 relative à la mise en œuvre du décret du 8 novembre 1983.
63. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration rendu au mois de mai 1984 met en effet en garde contre les difficultés, tant « juridiques » que pratiques, de l'application du décret. (Inspection générale de l'administration, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers*, mai 1984, 18 p.). Par ailleurs, la lecture des projets de circulaires ou instructions ministérielles laisse assez perplexe, bon nombre d'entre elles ayant vocation à spécifier que certaines dispositions du décret ne peuvent s'appliquer à leurs services….
64. MORAND-DEVILLER (J.), « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », in *Pratiques juridiques de l'urbanisme déconcentré, Les cahiers de l'IATEUR*, 1986, n° 7-8, p. 116.
65. LABAZÉE (G.), « Avis [..] sur le projet de loi de finances pour 1986 - Tome V - Premier ministre. Fonction publique », *JO doc. parl., Ass. nat.,* n. 2991, 9 octobre 1985, p. 24.
66. Qui ne doit cependant pas faire oublier des programmes tels que Administration à votre service, la création des Centres d'information et de renseignements administratifs, etc. Mais la période 1984-1991 ne produit aucune vision d'ensemble de la relation administrative.
67. PÊCHEUR (B.), « France : un processus continu relayé par un projet politique », *RFAP* n. 61, janvier-mars 1992, p. 71.

plusieurs années un ensemble de lois et de décrets précisant les droits et les obligations des usagers », qu'il « *ne sera ici question que d'actualiser* »[68]. Pragmatique, le premier ministre considère qu'il faut simplement aménager la relation administrative, affirmant même que l'usager gagnerait bien souvent à être traité comme un client[69]. S'il y a bien, selon les termes de Michel Crozier, un « *souffle nouveau* »[70], les usagers n'en sont donc pas les bénéficiaires directs, pas plus que la préoccupation majeure.

Pourtant, par une évolution progressive, la politique de renouveau du service public va devenir le moyen par lequel s'affirmera la citoyenneté de l'usager. Le Conseil des ministres du 14 février 1990 arrête un certain nombre de mesures destinées à améliorer les relations entre les administrations et les usagers : amélioration de l'information des usagers, simplification des textes, des procédures et des formalités, association des usagers à la réforme. Un certain nombre de réformes annoncées dans la circulaire du 23 février 1989 sont donc ainsi, déjà, relues à travers le prisme des droits des administrés. Dans le même sens, le troisième séminaire gouvernemental consacré au renouveau du service public – le dernier présidé par Michel Rocard[71] –, en avril 1991, arrête une série de mesures visant à améliorer les relations avec les usagers, dont l'une « *consiste à élaborer, ministère par ministère, une sorte de code, de règle d'or des droits et obligations réciproques des usagers et de l'Administration* »[72]. La nécessité d'une définition et d'une clarification du statut des usagers de l'administration est ainsi progressivement affirmée.

Parallèlement, suite au malaise suscité dans les milieux syndicaux par les fréquentes références du premier ministre à la notion de « client », un travail de clarification va être mené par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui donnera lieu au début de l'année 1992 à la publication d'un *Cahier du renouveau* consacré à « *l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers* ». Ce document consacre de longs développements à expliquer les raisons de l'adoption du terme usager pour désigner les destinataires de l'action administrative. Le recours à l'usager permet, explique le texte, de traduire le rééquilibrage de la relation administrative : « *pourquoi parler d'usager de*

68. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JO* du 24 février 1989, p. 2526.
69. ROCARD (M.), « L'"usager" du service public devrait dans bien des cas devenir un "client" », entretien au *Monde*, 24 février 1989 : « *Il y a en France une tradition très autoritaire, très régalienne. On commence à parler d'"usager", on parlait d'"administré" et autrefois de "sujet". Le fait de respecter l'usager est déjà quelque chose de plus neuf. J'aurais, moi, tendance, ici ou là, à ne pas trouver scandaleux qu'on parle de "client", au sens du secteur privé, où le client est roi même si cela ne vaut pas pour la totalité des services. J'ajouterais une autre dimension : quand cette relation avec le public est mieux faite, tout le monde s'en porte mieux* ».
70. CROZIER (M.), « Les chances de renouveau du service public », Postface à *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 293 : « *On peut penser que cette fois après tant d'occasions perdues, un souffle nouveau anime le sommet de l'Etat et que l'immense machine va commencer à s'ébranler* ». Michel Crozier apporte cependant un jugement nuancé sur la politique de renouveau du service public lancée par Michel Rocard, qui après coup lui apparaît comme comportant des « *lacunes graves* » et fondé sur une « *stratégie insuffisante* » (*loc. cit.*, p. 305).
71. Son remplacement par Edith Cresson date du 14 mai 1991.
72. BARGAS (D.), « L'Administration peut-elle vraiment prendre en compte le point de vue de l'usager ? », in « De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration », Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, p. 12.

l'administration ? Pourquoi pas d'administré ou de client ? Les mots ne sont pas neutres : nommer l'interlocuteur de l'administration, c'est caractériser la nature de la relation et fournir un modèle à la représentation que l'agent et son interlocuteur se feront l'un de l'autre […]. Certes, l'usager de l'administration est bien un administré. Mais ce dernier terme évoque aujourd'hui une conception absolutiste et une pratique bureaucratique de l'autorité administrative, excluant toute possibilité de discussion avec ses assujettis […]. La notion d'usager implique donc la nécessité d'un rééquilibrage de la relation et un objectif de qualité de cette relation »[73]. En outre, contrairement au client, le terme usager recouvre l'ensemble de la relation administrative. Le raisonnement est ici particulièrement éclairant, et mérite d'être rappelé : contrairement au client, « *le terme d'usager a, quant à lui, une pertinence générale parce qu'il désigne celui qui utilise un bien pour satisfaire un besoin […]. Le service, au sens moderne du terme, c'est l'usage. Celui que rend l'administration, c'est l'usage de la réglementation qu'elle applique. Ses usagers, ce sont potentiellement ceux qui lui sont soumis : les citoyens et même, plus largement, tous ceux qui sont situés sur le territoire national. Ils deviennent les usagers effectifs de cette réglementation lorsqu'elle s'applique concrètement à leur cas particulier* »[74]. Si l'on parle d'usager de l'administration, c'est parce que l'ensemble de l'administration peut se résumer à une production de services, à laquelle est assimilée la production de la réglementation. Pour mieux se faire comprendre, le document ajoute que « *l'état d'usager de l'administration comportera toujours un aspect de dépendance. Mais à l'égard du droit, de la réglementation elle-même, décidée démocratiquement, et pas à l'égard de l'administration, qui est au service du public pour son application* »[75]. L'idée, véritablement novatrice, est que l'État est producteur de services normatifs dont les citoyens sont les usagers et que l'administration doit être au service de ces derniers pour leur permettre d'utiliser les productions normatives[76]. On comprend alors mieux le glissement progressif qui va s'opérer, à partir de 1992 et jusqu'à la loi du 12 avril 2000, de la qualité d'usager du service public à celle d'usager de l'État, puis de citoyen : la relation qu'il s'agit d'améliorer dépasse largement la relation administrative et devient celle du citoyen à l'État, dont la relation administrative est le prolongement. L'une des conséquences (en même temps qu'une manifestation) de cette évolution se trouve dans l'intégration de la codification et de l'accès au droit dans les dispositions relatives à l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens, qui sans cela serait incompréhensible.

---

73. DGAFP, *L'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers*, Paris 1992, La documentation française, coll. Cahiers du renouveau, p. 8.
74. *Loc. cit*., p. 9.
75. *Loc. cit*., p. 11.
76. Dans cette fonction d'assistance à l'usage des produits normatifs, l'administration ne doit pas seulement aider les administrés à connaître la loi, mais aussi l'adapter à la diversité de leurs besoins : « *En somme, le renouveau du service public contribue à préciser le sens de la maxime aussi fameuse qu'ambiguë : "nul n'est censé ignorer la loi". Car elle signifie deux choses. Tout d'abord que la loi doit toujours s'appliquer et que son ignorance ne justifie pas l'exception : il s'agit là d'obligations des usagers en tant que citoyens. Mais aussi que l'administration a le devoir de s'adapter efficacement à la diversité des situations, des attentes, des niveaux d'instruction de ceux qui sont ses usagers, bref qu'elle a une obligation de résultat* » (*L'amélioration des relations…, op. cit.,* p. 11).

B. La Charte des services publics

Si elle prend donc place dans un mouvement plus général qui est l'occasion de redéfinir les missions de l'administration, la Charte des services publics y tient cependant une place à part. Elle vise en effet à donner une cohérence au statut de l'usager, même si cet objectif est loin d'être rempli.

1. La définition d'un statut de l'usager

Présentée le 19 février 1992 en Conseil des ministres par Jean-Pierre Soisson, ministre d'État chargé de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, le projet de Charte des services publics avait été avancé par le successeur de Michel Durafour dès le mois d'août 1991[77], après que le ministre a eu connaissance, lors d'une réunion des ministres européens de la Fonction publique à Maastricht, de la *Citizen'Charter* britannique. Après que les propositions de mesures d'amélioration formulées à la demande de Jean-Pierre Soisson par les membres du gouvernement, la charte des services publics sera définitivement adoptée lors du dernier Conseil des ministres d'Édith Cresson, le 18 mars 1992, cinq jours avant les élections régionales dont le résultat entraînera la chute de son gouvernement. Elle sera publiée par Michel Delebarre, ministre de la Fonction publique du gouvernement Bérégovoy.

La charte des services publics, dont l'ambition est de constituer un «*nouveau contrat social entre les usagers et les services publics* »[78], vise à donner une cohérence au statut de l'administré, et non, malgré son intitulé, du seul usager des services publics. Se voulant animée par « *une philosophie* »[79] des relations entre l'administration et les usagers, elle veut faire connaître à ces derniers « *leurs droits, mieux les accueillir, promouvoir la concertation et associer les usagers à la définition et à la mise en œuvre des politiques, simplifier les textes et les procédures* »[80]. Son préambule précise bien cette orientation, en reliant pour la première fois dans un texte officiel relatif à la modernisation administrative, le service aux usagers à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La légitimité de services publics est fondée sur leur utilité sociale. C'est le sens de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirme "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration". Cette approche du service public par sa finalité est tournée vers la satisfaction du besoin de l'usager, pris comme individu responsable et non plus simplement comme un assujetti ou un administré* »[81]. Il s'agit donc bien de considérer l'administré comme un partenaire, c'est-à-dire, *in fine*, comme un citoyen ; la raison de cette

77. Comme le précise lui-même le ministre. *Cf.* SOISSON (J.-P.), Communication en Conseil des ministres, 18 mars 1992.
78. Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État. mars 93-mars 94,* La documentation française 1994, p. 23.
79. MARCHANDEAU (N.), « Charte des services publics : les usagers à l'honneur », *RA* 1992, n° 266, p. 148.
80. DGAFP, « La Charte des services publics », *Points forts du renouveau*, mai 1992.
81. *La charte des services publics*, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, mars 1992, p. 8.

option étant que le service public est justifié par son « *utilité sociale* », notion qui est précisée plus loin : « *dans leur action quotidienne, les services publics sont également garants de la cohésion sociale de la Nation et, à ce titre, l'usager doit aussi se sentir responsable de l'action des services publics* »[82]. Le statut de l'usager doit donc comporter des droits, notamment à la « *qualité de la réponse* » qui leur est apportée[83], mais aussi des devoirs et des « *contraintes particulières* », liées à la fonction du service public dans le maintien de la cohésion sociale.

À la suite de ce préambule, la charte rappelle les « *principes fondamentaux* » du service public : égalité, neutralité, continuité. On remarquera l'absence, en tant que telle, de l'adaptation, qui est présentée comme la conséquence de la continuité, et l'apparition de la neutralité, dont le contenu recouvre, outre la laï cité, l'impartialité la non-discrimination dans le traitement des demandes des usagers. Viennent ensuite des « *principes d'action* » des services publics, présentés par couples : transparence et responsabilité, simplicité et accessibilité, participation et adaptation, confiance et fiabilité, dont la consécration est la conséquence des « *exigences attachées au fonctionnement d'une société démocratique* », et que « *l'évolution des esprits, l'émergence de nouveaux besoins, l'ouverture des frontières imposent aux services publics* »[84]. La transparence et de la responsabilité « *permettent au citoyen et aux usagers de s'assurer du bon fonctionnement des services publics* »[85]. Il s'agit donc moins d'un droit conféré aux usagers que d'un moyen de renforcer le contrôle démocratique sur les services publics[86]. La simplification et l'accessibilité ont pour objet de remédier à « *l'incompréhension entre les services publics et les usagers* » que ne peuvent que susciter « *l'inflation des textes législatifs et réglementaires* » et « *l'opacité de certaines règles* »[87]. La participation et l'adaptation ont pour objet de faire en sorte que l'usager « *se sente responsable de l'action des services publics* »[88] : on ne trouve toutefois aucun développement concret sur la participation dans ce chapitre, si ce n'est pour indiquer que « *les agents des services publics comme les usagers doivent désormais trouver les voies d'une coopération plus active pour l'amélioration des services publics* »[89]. Enfin, s'agissant de la confiance et de la fiabilité, ces deux principes signifient que l'usager « *a le droit à la sécurité*

82. *Loc. cit*., p. 19.
83. *Loc. cit.,* p. 8.
84. *Loc. cit*., p. 13.
85. *Ibid*.
86. Même si le contenu de ces principes d'action est très hétérogène, et n'a pas grand chose à voir avec ce droit de contrôle, pas plus d'ailleurs qu'avec la responsabilité, du moins entendue en son sens juridique : droit à l'information, respect du principe du contradictoire, consultation préalable, « *devoir d'évaluation* », droit à la communication des documents, motivation des actes, existence de voies de recours. La quasi totalité de ces dispositions, qui ne font que reprendre les lois des années 1970 et le décret de 1983, concerne la procédure administrative non contentieuse, à l'exception de l'évaluation.
87. *Charte des services publics*, *loc. cit*., p. 14. Ces principes se traduisent concrètement par la simplification des démarches et des formulaires administratifs, l'allégement des formalités, l'accessibilité des services publics en milieu rural et dans les quartiers en difficulté, ainsi que la détermination d'indicateurs de qualité, sans que l'on sache trop pourquoi ce dernier point est classé parmi la simplification.
88. *Loc. cit*., p. 19.
89. *Ibid.*

juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics »[90], ce qui implique la poursuite de la codification, l'étude d'impact des textes législatifs, la clarification des règles applicables aux services publics, mais aussi le dédommagement des usagers en cas de non respect des règles du service public[91]

Consacrée à un bilan du fonctionnement des services publics et à la proposition de mesures nouvelles, la deuxième partie de la Charte, qui est aussi la plus longue, est extrêmement hétéroclite et confuse, mêlant indistinctement des jugements sur l'action des services publics et des propositions de modernisation, sans que l'usager puisse savoir s'il pourra ou non se prévaloir des indications fournies par la charte.

2. Un document aux conséquences limitées

La Charte des services publics présente donc l'intérêt tout à la fois de récapituler les droits des usagers et du service public et de leur donner une signification nouvelle. Pourtant, tant sa nature juridique que les circonstances de son élaboration en limitent considérablement la portée.

a. L'absence de valeur juridique de la Charte

Lors de son adoption en Conseil des ministres, la Charte des services publics se voulait un texte particulièrement important et fédérateur. Il était ainsi prévu que son application fasse l'objet d'un rapport annuel soumis pour avis au Conseil économique et social et au Conseil d'État, puis présenté au Parlement. Pourtant, la Charte n'a à en elle-même aucune force juridique. Il s'agit d'un document interne à l'administration, qui a certes été rendu public, mais n'a même pas pris la forme d'une circulaire. La seule force obligatoire dont elle peut se prévaloir lui vient des textes et de la jurisprudence dont elle rappelle l'existence ainsi que, dans la plupart des cas, les références.

Dans son avis sur le bilan pour 1992 de l'application de la Charte, le Conseil d'État a ainsi rappelé que « *la notion de charte est étrangère aux traditions juridiques françaises* », ajoutant que « *la rédaction de documents de ce type comporte des risques réels d'ambiguï té* »[92], laissant croire aux usagers qu'ils bénéficient de droits nouveaux ou que le document qui leur est présenté a force obligatoire. Pourtant, le Conseil estimait également que de tels documents peuvent « *constituer des instruments utiles de rapprochement du point de vue de l'administration et de celui de l'usager. Ainsi est-ce à juste titre que la charte adoptée a rappelé les principes fondamentaux du service public […] et a dégagé quatre autres principes, dits d'action, propres à guider les stratégies de modernisation […]. La majorité*

90. *Loc. cit*., p. 20.
91. Ainsi que l'exécution des décisions de justice. Se trouvent donc mêlées indistinctement des règles existantes, de nature législative, réglementaire ou jurisprudentielle, et des propositions.
92. CE, Section du rapport et des études, Avis du 5 juillet 1993 sur le bilan 1992 de la Charte des services publics.

des actions signalées va, en outre, dans le sens d'une amélioration significative du service rendu aux usagers ». Mais c'était aussitôt pour déplorer la confusion très importante de ce document, indiquant qu'il «*n'en est que plus regrettable que l'analyse qui est faite de ces actions soit souvent elliptique ou imprécise, parfois naï ve, entachée d'inexactitudes […] ou de nature à susciter des contestations* ». Indépendamment de la seule question de la force obligatoire de la charte, c'est sa rédaction qui, pour le Conseil d'État, laissait à désirer, à la fois en raison du caractère très général des conséquences susceptibles d'être déduites des « principes d'action » et «*parce que les quatre-vingt neuf mesures recensées tiennent plus d'un recueil d'initiatives hétérogènes que d'un ensemble cohérent traduisant, de la part de chaque ministère, un véritable projet de service* »[9394]. Il estimait ainsi dans ce cadre que le bilan annuel de la charte était d'un intérêt très limité et ne permettait en tout état de cause pas un « *examen périodique du fonctionnement des services publics du point de vue de l'usager* »[95].

b. Un document de circonstance

Au-delà de ces limites juridiques, la Charte des services publics souffre surtout des circonstances de son adoption. Préparée à la hâte dans les premiers jours de 1992, le caractère désordonné de l'inventaire des quatre-vingt neuf mesures qu'elle propose est dû à l'extrême brièveté de sa préparation : la deuxième partie de la Charte, consacrée on l'a vu aux mesures concrètes, résulte des propositions formulées par les ministères en réponse à la demande formulée en Conseil des ministres le 19 février 1992. Il a donc fallu qu'en pleine campagne pour les élections régionales (dans lesquelles le ministre de la fonction publique était personnellement impliqué), en moins d'un mois, les services de Jean-Pierre Soisson collectent les données fournies par les différents ministères, fassent le tri dans ce qui leur était soumis entre les propositions et le bilan de réalisations, et donnent une cohérence à l'ensemble : l'exercice semblait impossible, l'hétérogénéité et la confusion notées par le Conseil d'État ne font qu'en témoigner.

Au demeurant, l'objectif que se fixait la charte n'était pas dépourvu de toute arrière-pensée. Les premiers mots de Jean-Pierre Soisson lors de son intervention en Conseil des ministres du 19 février 1992 sont éclairants : « *la politique de modernisation de l'administration commence à porter ses fruits. Mais les Français n'en perçoivent pas encore l'importance* »[96]. Le but de la charte est donc de rendre visible aux usagers les réformes administratives qui ont été entreprises : il s'agit au mieux d'une opération de communication

93. Le Conseil d'État ajoutait une dernière remarque, à propos de la « *place faite à l'usager, dans la conduite des choix opérés et l'évaluation des performances réalisées* », estimant qu'elle était «*à tout le moins incertaine* ».
94. Avis du 5 juillet 1993 *préc*.
95. *Ibid*.
96. SOISSON (J.-P.), « Établir une charte des services publics », Communication en Conseil des ministres, 19 février 1992.

à leur égard, plus vraisemblablement, comme Jean-Pierre Soisson ne s'en est jamais caché, d'un élément important d'une campagne électorale, certainement pas d'un texte refondateur de la relation administrative, comme le contenu de sa première partie aurait pu le laisser croire. Certes, Jean-Pierre Soisson souligne qu'il s'insère dans le « *mouvement d'affirmation des droits des citoyens [qui] s'est dessiné* » dans les années soixante-dix[97] ; mais c'est surtout l'interprétation *a posteriori* de la charte qui viendra corroborer ce propos. Le séminaire gouvernemental du 16 juin 1992 indique en effet que «*l'usager est la finalité du service public : il convient de mieux l'informer, de mieux l'associer à la création des normes juridiques, de s'interroger concrètement sur sa satisfaction. C'est une exigence républicaine, qui repose sur les grands principes républicains qui nous gouvernent* »[98], et prévoit que « *chaque ministère devra faire le point de la mise en œuvre des mesures le concernant et proposer des améliorations des mesures prises ou des mesures nouvelles avant le 15 octobre 1992* »[99]. La même réunion décide « *d'assurer la représentation des usagers auprès des services publics* », en application de la charte des services publics qui « *se propose de développer cette représentation en plaçant l'usager au centre de la préoccupation de tous les services publics* »[100]. La charte est donc ainsi reconstruite après coup comme un document fondateur, ce qui est, compte tenu de son absence de caractère normatif, un pari risqué.

Le long bilan dressé à la fin de l'année 1992 par la DGAFP[101] et présenté au Conseil économique et social[102] et au Conseil d'État n'apporte pas d'informations capitales en la matière : il constitue en effet plus une explication des mesures proposées par la charte qu'un véritable bilan de leur application. Par ailleurs, si certains estiment que « *cette initiative a été accueillie avec faveur et a beaucoup contribué à rehausser l'image de marque du service public* »[103], il semble pourtant que la charte ait reçu un accueil assez froid de la part des fonctionnaires, dont les syndicats estimaient qu'elle contribuerait à introduire le clientélisme dans l'administration[104], en faisant de la satisfaction des attentes exprimées par les usagers, et non de l'intérêt général, le fondement de l'action administrative. On ne peut que regretter ce désintérêt, compte tenu de l'orientation générale fournie par ce texte et de l'importance au moins symbolique qu'il aurait pu revêtir ; il est cependant bien réel : récapitulant en 1995 les réformes en direction des usagers réalisées depuis 1989, la publication du ministère de la Fonction publique, *Service public*, ne fait même pas mention de la *Charte des services publics*[105].

---

97. *Ibid*.
98. Présentation du Séminaire gouvernemental du 16 juin 1992, reproduit in DGAFP, *Modernisation du service public. Réunion des ministres du 16 juin 1992*, Paris 1992, Direction des Journaux officiels, p. 7.
99. *Op. cit*., p. 75.
100. *Op. cit*., p. 78-79.
101. DGAFP, *La Charte des services publics. Bilan 1992* (décembre 1992), 24 p. + 62 p. ann.
102. *Cf.* FAKI (C.), *Le suivi de la charte des services publics*, Rapport pour le CES n° 1993-26, 24 novembre 1993.
103. SALON (S.), « Fonction publique d'État : sous le signe du renouveau », *Cahiers de la Fonction publique*, n° 111, mars 1993, p. 5.
104. « Le "client" va-t-il remplacer le citoyen ? », *FO Hebdo*, n. 2115, 4 mars 1992, p. 8.
105. « Du renouveau… à l'accueil », *Service public*, n° 34, septembre-octobre 1995, p. 50-51.

SECTION 2 : VERS UNE CHARTE DES CITOYENS ET DES SERVICES PUBLICS

Le passage de la modernisation administrative à la réforme de l'État était en lui-même porteur d'une modification de la présentation des relations avec les administrés : ce dernier terme était, depuis 1981, dévalorisé dans le discours politico-administratif, mais celui d'usager n'apparaissait pas non plus pertinent : on peut être usager de l'administration, comme l'indique le décret du 28 novembre 1983, mais la qualification « d'usager de l'Etat », sans être totalement absente des textes administratifs[106], ne rend pas vraiment compte de la signification de cette relation : l'État entretient, d'abord, des relations avec les citoyens.

Si la substitution était donc inévitable, encore fallait-il en tirer toutes les conséquences. Si l'administration n'a plus pour interlocuteurs des administrés, mais des citoyens, cela suppose tout d'abord que la disjonction de la citoyenneté et de la nationalité soit entérinée ; mais au-delà, une telle modification amène forcément à s'interroger sur l'articulation existant entre la citoyenneté de l'usager et celle, si l'on peut dire, du citoyen, c'est-à-dire la «citoyenneté politique ». C'est à cette mise en cohérence que se livre, directement ou non, la réforme de l'État. Pour ce faire, une tentative de réalisation d'un statut du citoyen, par le biais d'une Charte du citoyen, sera tout d'abord proposé, sans qu'une véritable réflexion sur le contenu de la citoyenneté soit préalablement menée : là réside vraisemblablement, dans une certaine mesure, l'une des raisons de son échec *(§1)*. À partir de 1997, le gouvernement tentera, par le biais d'une référence au « Pacte républicain », de faire de la citoyenneté de l'usager tout à la fois le prolongement et le moyen de la citoyenneté politique, en même temps qu'il essaiera, par le biais de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, de constituer un véritable statut de l'usager (§2). Si, dans les deux cas, les statuts finalement proposés se limitent pour l'essentiel à une nouvelle tentative d'amélioration de la relation entre l'administration et les usagers, ils tentent de donner une cohérence d'ensemble à la relation administrative.

§ 1. L'approfondissement de la citoyenneté : la charte des citoyens

Dans la continuité de la campagne pour l'élection présidentielle de 1995 qui a permis l'inscription conjointe sur l'agenda politique des thèmes de la réforme de l'État et de la « fracture sociale », le Premier ministre Alain Juppé, dans sa circulaire du 26 juillet 1995, annonçait la rédaction d'une Charte des citoyens et des services publics. Prenant place dans un discours politico-administratif centré sur la réévaluation de la citoyenneté, ce texte ne sera cependant jamais adopté, montrant par là les difficultés d'une synthèse entre développement de la citoyenneté et amélioration de la relation administrative.

106. *Cf.* par ex. Présentation de la réforme de l'État, juillet 1996, Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État : « *les usagers de l'État attendent de ce dernier qu'il les considère autrement, de façon moins autoritaire et en étant plus respectueux de leurs préoccupations et plus ouvert à leurs aspiration* ».

A. La construction d'un discours cohérent sur la citoyenneté administrative

Alors que la réforme de l'État, dans le prolongement du rapport remis à Édouard Balladur en 1994 par Jean Picq[107], occupe une place importante dans les débats politiques du milieu des années 1990, les propositions de réforme ne s'inscrivent pas dans la perspective d'un approfondissement de la citoyenneté. Ce n'est que progressivement que l'articulation entre citoyenneté et statut des usagers va être développée.

1. L'absence initiale de liaison entre citoyenneté et réforme de l'État

Les discours des deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 1995 quant au rôle de l'État et à sa réforme ne différent pas fondamentalement[108]. Contrairement à ce qu'aurait pu laisser présager la proximité idéologique entre le candidat de gauche et les gouvernements ayant tenté d'élaborer une charte des usagers ou des services publics, c'est le maire de Paris qui, dans un discours prononcé à Épinal à la fin du mois de mars 1995, indique que, s'il est élu, il demandera au gouvernement « *d'établir une charte du Citoyen, fondée sur quelques principes simples : l'amélioration des conditions d'information et d'accueil ; la reconnaissance de droits nouveaux, dont un droit à la qualité du service rendu et au respect des délais, notamment des délais de paiement ; le droit à une compensation lorsque le service n'est pas rempli* »[109]. Si l'on en excepte l'intitulé, la charte dont il propose la rédaction ne se veut donc pas un texte fondateur, mais un document d'orientation d'une réforme très classique de l'administration. Le futur président précise d'ailleurs lui-même qu'il «*souhaite voir notre administration s'ouvrir et se moderniser. C'est l'intérêt de nos concitoyens […]. La modernisation des rapports entre le service public et l'usager supposera aussi de remettre à la charge de l'administration certaines des formalités aujourd'hui imposées à l'usager* »[110]. Il s'agit là, très loin des accents «participationnistes » que Jacques Chirac tenait en 1974 lorsqu'il décidait la création de comités d'usagers[111], d'un discours qui se situe dans le prolongement des positions tenues par l'intéressé lors de son second séjour à Matignon, centré sur l'amélioration de la qualité du service public, mais sans rapport direct, ni avec la fonction du service public dans le maintien de la cohésion sociale, ni avec la réforme de l'État[112] : ce

---

107. PICQ (J.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, La documentation française 1994, coll. des Rapports officiels. Le rapport consacre deux pages, centrales, à exposer la nécessité de « Placer les citoyens au cœur de l'administration » (p. 150-151).
108. *Cf.* MIAILLE (M.), « Les paradigmes de l'État en campagne (le discours des deux candidats du second tour de l'élection présidentielle de 1995) », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, Dalloz, p. 541-556.
109. CHIRAC (J.), Discours prononcé à Épinal, 31 mars 1995.
110. *Ibid*. Jacques Chirac ajoutait : « *Très concrètement, les rapports entre l'administration et les citoyens peuvent évoluer, et évoluent déjà. Il est logique qu'un agent d'un service public, qui vient vous voir chez vous, indique le plus précisément possible l'heure à laquelle il passera, et qu'il la respecte. Il est aussi logique que, lorsque vous demandez un passeport, on vous indique exactement quand vous pourrez en disposer, et que le délai soit le plus court possible* ».
111. *Cf.* CHIRAC (J.), *Déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale*, 6 juin 1974, *JO déb. parl., Ass. nat*., 7 juin 1974, p. 2496.
112. Il y a d'ailleurs sur ce point une continuité remarquable du discours chiraquien sur la modernisation de l'administration, entre 1986, 1995 et la préparation de la campagne des élections présidentielles de 2002. Dans le discours de Rennes du 4 décembre 1998, par lequel le président de la République ouvre

qui semble en revanche cohérent avec ses propos tenus à la veille du second tour de l'élection présidentielle, où il estimait que l'administration est « *par nature conservatrice et réticente au changement* »[113].

Signée par Alain Juppé, la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État donne en revanche à la modernisation administrative une orientation clairement définie autour de la satisfaction du citoyen. La première phrase en fixe d'emblée le cadre, indiquant que « les citoyens de notre pays veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles ». C'est donc en fonction des demandes des « citoyens » que la réforme de l'État doit être construite. Pourtant, parmi les cinq objectifs que la circulaire fixe à la réforme, la prise en compte des besoins et des attentes des citoyens n'arrive qu'en deuxième position, derrière la clarification des missions de l'État et des services publics, avant le changement de l'État central, la délégation des responsabilités et la rénovation de la gestion publique ; c'est l'objectif qui est le moins développé, même si l'affichage est fortement marqué : « *la réforme de l'État n'a en vérité pas d'autre raison d'être : la clarification de ses compétences, la transformation des administrations centrales la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique n'ont d'autre but que de permettre à l'État et aux services publics de mieux servir nos concitoyens* ». Si toute la réforme est donc réputée être construite pour un meilleur service des citoyens, la circulaire précise que « *trois actions spécifiques* » seront « *en outre* » conduites, constituant ainsi comme un appendice de la réforme de l'État spécifiquement dédié aux citoyens. Ces « *actions* » sont le maintien des services publics dans les quartiers difficiles et en zone rurale[114], l'élaboration par chaque service en contact avec le public d'un programme de simplification assorti d'indicateurs de qualité[115], et la préparation d'une « *Charte des citoyens et des services publics* ».

Il ne faut pas se méprendre sur l'importance de cette charte : sur les trois pages de *Journal officiel* qu'occupe la circulaire, la Charte des citoyens occupe très exactement douze lignes, dont le contenu est le suivant : « *Une charte des citoyens et des services publics est encours de préparation. - Elle donnera corps à des principes nouveaux - la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité - qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service*

véritablement la campagne des élections de 2002, la référence au « civisme » et à la responsabilité est employée d'abord et principalement pour justifier le service minimum, ensuite l'adaptation, présentée… comme celle des horaires d'ouverture des services publics. Ce n'est qu'au terme du passage du discours consacré à ce sujet qu'apparaît, comme synthèse de cette réécriture du service public, l'idée que « *cette rénovation des principes du service public est l'une des conditions de la réconciliation des Français avec la chose publique* » (CHIRAC (J.), Discours prononcé à Rennes, 4 décembre 1998).

113. CHIRAC (J.), Entretien au journal *Le monde*, 6 mai 1995.

114. Circulaire *préc.*, point 2.3 : « *L'administration doit contribuer à relever les défis de notre société. L'implantation et l'organisation des services publics devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion* ».

115. Circulaire *préc.*, point 2.2 : « *[…] Chaque service en contrat direct avec les usagers établira un programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre. – Ces objectifs seront accompagnés systématiquement d'indicateurs permettant de mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers* ».

public - neutralité, égalité, continuité - qui seront confortés. - Vous voudrez bien transmettre au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté des propositions en ce domaine pour la fin septembre. Je vous recommande à cette fin de recueillir l'avis de groupes d'usagers et de vos services en contact avec le public »[116]. Certes, ce passage est particulièrement dense et riche de développements potentiels, mais replacé dans l'ensemble du texte consacré à la réforme de l'État, il fait surtout apparaître que la définition d'une charte du citoyen, c'est-à-dire, à l'instar des chartes existant dans la plupart des pays européens, d'un texte récapitulant le statut du service public et celui des citoyens, constitue une préoccupation périphérique de la réforme de l'État.

2. Le rattachement des droits des administrés à l'approfondissement de la citoyenneté

Pourtant, l'élaboration d'une telle charte s'insère bien, au-delà des seuls textes relatifs à la réforme de l'État, dans un mouvement général dont elle aurait pu constituer une étape importante. Le titre du ministre chargé de la réforme de l'État dans le premier gouvernement d'Alain Juppé en est révélateur : Claude Goasguen est « *Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté* ». Ce sont ses services, dès avant la constitution, en septembre 1995, du Commissariat à la Réforme de l'État, qui vont élaborer un discours cohérent sur les rapports entre citoyenneté et service public et chercheront à faire de la charte des citoyens, rebaptisée *Charte de la citoyenneté*, un texte refondateur de la relation administrative, présentée comme constitutive du lien de citoyenneté[117]. Une inflexion de la réforme de l'État, dans le sens d'une plus grande cohérence avec le thème de la fracture sociale, va donc être tentée par le premier gouvernement d'Alain Juppé, modification dont on trouvera trace dans la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cette modification n'est cependant pas une innovation : elle permet simplement d'inscrire la réforme de l'État et la modification des relations avec les administrés dans le sillage des discours sur le rôle des services publics dans la cohésion sociale et sur l'accueil. Par une extrapolation de la phrase consacrée par la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 aux services publics de quartier et en milieu rural (« *l'implantation et l'organisation des services publics devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion* »), les services publics deviennent le fondement de la cohésion sociale et le garant des conditions d'exercice de la citoyenneté.

C'est en ce sens que peuvent être comprises certains thèmes rappelés comme les leitmotifs de la réforme de l'État, dont l'objectif est de «*mieux servir les citoyens. C'est l'objectif premier, la raison d'être de la réforme de l'État. Les Français sont attachés à leur État, mais ils le jugent en même temps trop compliqué, trop distant, trop contraignant. L'État doit donc s'engager à respecter des objectifs de qualité qui correspondent aux attentes des*

116. Circulaire *préc*., point 2.1.
117. L'influence du Commissaire au Plan, Henri Guaino, dans cette réorientation est évidente, et s'insère, déjà, dans une lutte institutionnelle entre les deux Commissariats (Plan et Réforme de l'État).

citoyens, simplifier ses structures et ses procédures, faire confiance en limitant au strict nécessaire les contraintes qui encadrent la liberté d'initiative, être plus accessible, notamment pour les personnes qui connaissent des difficultés particulières »[118]. Cette présentation tirée des *Réflexions préparatoires à la réforme de l'État* (mai 1996) traduit l'objectif de fidélisation des citoyens à l'État que développe la réforme, en même temps qu'il précise les nouveaux principes de son action. Le même texte ajoute qu'« *aussi bien les agents que les usagers attendent [de l'État] qu'il les considère autrement, de façon moins autoritaire et en étant plus respectueux de leurs préoccupations et plus ouvert à leurs aspirations* »[119]. On passe donc d'une affirmation d'une liste des droits des administrés à un droit des citoyens à une « *administration plus simple, plus transparente, et plus à l'écoute de leurs préoccupations* »[120], même si le contenu de ce droit demeure assez flou.

C'est dans ce cadre, qui est celui de rapports des citoyens à l'État et non des administrés à l'administration, que vont être développés les projets de charte de la citoyenneté.

B. L'échec d'une synthèse des droits des citoyens à l'égard de leurs administrations

Pour répondre à l'engagement pris tant par le chef de l'État que par le Premier ministre, un projet de Charte des citoyens et des services publics est rapidement préparé. Pourtant, ce texte, qui se voulait tout à la fois une synthèse du droit applicable aux services publics et l'affirmation de droits nouveaux des usagers, ne verra pas le jour ; le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public en constitue un pâle reflet.

Dès l'été 1995, les services du Ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté se consacrent à la rédaction d'un projet de Charte des citoyens. Il était à l'origine prévu, à l'instar de la Charte des services publics, que ce texte soit en lui-même dépourvu de force obligatoire, simple document d'information devant être très largement diffusé auprès des citoyens. Le projet préparé dans la perspective du Séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995[121] prévoyait dans ce cadre de reprendre les « nouveaux principes » du service public affirmés par la Circulaire du 26 juillet 1995, en en précisant le contenu, rattachant ces principes à la dimension civique du service public : ainsi, le principe d'égalité était défini, outre par la non-discrimination, comme devant assurer l'accès du service aux personnes en difficulté, garant de la cohésion sociale. Le principe de participation devait donner lieu à la constitution dans chaque service public d'un collège de citoyens, appelés à posséder, dans certains domaines, un pouvoir décisionnel. L'accessibilité était définie comme un « principe de proximité », recouvrant également l'accueil (et reprenant à ce propos les

118. *Réflexion préparatoire à la Réforme de l'État*, avril 1996, p. 5.
119. *Loc. cit.,* p. 3.
120. JUPPÉ (A.), « Pour un État au service de tous », *Ouest-France*, 1er juillet 1996.
121. Le Séminaire du 14 septembre arrête dix orientations visant à « *rendre l'administration plus accessible pour le citoyen et plus efficace* » : diminution du nombre de régimes d'autorisations préalables ; accélération des délais de réponse des administrations ; codification systématique des textes législatifs et réglementaires ; étude d'impact des projets de loi et de décrets ; affectation initiale des fonctionnaires dans des services territoriaux ; simplification de l'organisation territoriale de l'État ; simplification de son organisation centrale ; développement de la mobilité ; déconcentration de la gestion des personnels.

développements relatifs à la fonction de l'accueil dans la garantie de l'accès à la citoyenneté)[122].

À la suite du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995, et compte tenu de l'importance de certaines des mesures proposées pour être intégrées dans la Charte, il était prévu que celle-ci devienne, soit le préambule, soit une annexe d'un texte de loi qui en porterait approbation. Ce projet de loi « approuvant la Charte de la citoyenneté », puisque le texte avait été ainsi requalifié, devait comporter un premier titre consacré à la participation, visant à instaurer un « collège de citoyens » dans chaque commune, pour les services décentralisés, et dans chaque département pour les services déconcentrés. La composition de ces comités a fait l'objet de débats passionnés (certains, comme en 1983, proposant l'élection au suffrage universel de leurs membres, d'autres le tirage au sort, d'autres encore, plus nombreux, un système d'appel à candidatures). Le titre suivant, très court, était consacré à la conciliation (instauration d'un conciliateur dans chaque unité territoriale ou locale d'un service public, nommé par le collège de citoyens ; Le titre 3 était consacré à la qualité (élaboration de chartes qualité et d'engagements de service : indemnisation en cas de non respect) ; le titre 4 s'attachait à définir la continuité du service public (service minimum, adaptation des horaires des services). Le titre suivant, le plus long, était consacré aux « droits des citoyens », c'est-à-dire à la procédure administrative non contentieuse (droit à se faire assister, opposabilité de la doctrine administrative, accusé de réception et obligation de transmission, indication des délais de recours, droit d'être entendu). Les deux titres suivants avaient vocation à codifier les lois relatives, respectivement, à l'obligation de motivation des décisions et à la communication des documents administratifs, en ajoutant, pour ces derniers, les documents préparatoires dans la liste des documents susceptibles d'être communiqués. Le titre VIII reprenait textuellement les dispositions du chapitre 3 décret du 28 novembre 1983 relatives aux organismes consultatifs ; un dernier titre était consacré au règlement amiable des litiges.

Très rapidement cependant, il apparaîtra que ce projet ne pouvait voir le jour. Les projets de charte, si l'on peut en juger d'après des textes à l'état d'avant-projets, sont à la fois trop ambitieux et manquent de cohérence ; ils interviennent en outre dans un contexte administratif tout à fait spécifique.

Les projets, du moins ceux formulés par le cabinet de Claude Goasguen, étaient trop ambitieux en ce qu'ils tentaient d'opérer une synthèse des deux interprétations possibles de la citoyenneté administrative, affirmant, d'un côté que la relation administrative est le prolongement de la relation de citoyenneté, de l'autre que l'administré doit être considéré

122. Le texte demeurait cependant très confus. Ainsi, le principe de transparence recouvrait des éléments très hétérogènes : un « principe d'orientation » (droit à une information sur le fonctionnement des services publics) ; un principe de personnalisation (levée de l'anonymat) ; un principe d'accès aux documents (incluant les avis du Conseil d'État et les copies d'examens et de concours) ;un principe de renseignement ; la transmission des demandes ; l'accusé de réception ; la fixation du principe d'acceptation pour les décisions implicites au bout de deux mois ; la fiabilité de l'interprétation opposée aux citoyens (par l'extension de l'opposabilité de la doctrine fiscale) ; le respect des droits de la défense.

comme citoyen de l'administration[123]. Ils l'étaient également par certaines de leurs propositions, qu'il s'agisse de la participation ou, concernant la procédure administrative non contentieuse, de l'inversion de la règle de la décision implicite en même temps que la diminution du délai à partir de laquelle elle intervient : conformément à l'annonce faite lors du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995, il était prévu que le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration emporte, quel que soit le domaine, acceptation de la demande[124]. Le caractère démesuré de l'ambition de ces propositions se double en outre d'une situation extrêmement conflictuelle entre trois administrations – auxquelles il faudrait ajouter les cabinets ministériels – : le ministère de la Fonction publique, dont dépend le Bureau de la modernisation de la DGAFP, le ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté, le Commissariat à la réforme de l'État. Chacune de ces trois administrations étant consciente, compte tenu de l'objectif de réduction des effectifs des administrations centrales que pose la circulaire du 26 juillet 1995, que l'une au moins d'entre elles devra disparaître, la rédaction la plus rapide et la plus poussée d'un projet de charte de la citoyenneté, projet politiquement porteur, apparaît comme un moyen de montrer le caractère irremplaçable de l'institution qui en est l'auteur[125].

Le remaniement du Gouvernement Juppé au début du mois de novembre 1995 et notamment la disparition du ministère consacré à la citoyenneté à l'occasion de la réunification du titulaire de la fonction publique et de la réforme de l'État, dévolus à Dominique Perben, vont mettre un terme aux projets de Charte des citoyens. D'autres projets seront développés[126], mais l'abandon est de fait entériné par le Premier ministre à l'été 1996, lorsque, présentant le document de référence de la Réforme de l'État, il indique que «*toutes ces réformes constituent un ensemble ambitieux et cohérent et une avancée sans précédent des droits des citoyens à une administration plus simple, plus transparente, et plus à l'écoute de leurs préoccupations. À terme, aussi rapproché que possible, elles doivent nous permettre d'écrire une véritable "charte du citoyen" qui énoncera solennellement ces droits nouveaux* »[127]. Le contenu des *Réflexions préparatoires à la réforme de l'État*[128] éclaire cependant sur le changement radical du style de la réforme : il ne s'agit plus, dans l'esprit de

123. Ce caractère était notamment visible dans le soin mis par l'article premier du projet de Charte pour définir ce qu'il fallait entendre par «citoyen», qui englobait toute personne, physique ou morale, qui est en rapport avec un service public, et qui est pleinement capable (ce qui excluait les mineurs en leur nom propre). L'idée était donc que pour participer à la gestion d'un service public, il faut, comme le citoyen, en avoir la capacité juridique.

124. La doctrine a accueilli plutôt favorablement cette règle de la décision implicite d'acceptation, regrettant que l'article 5 du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public renvoie à un décret en Conseil d'État pour en déterminer les modalités d'application. *Cf.* AUBY (J.-B.), « Quand le droit administratif est appelé à contribuer à la réforme de l'État », *DA* octobre 1996, p. 8.

125. Le projet a surtout été l'enjeu d'une lutte institutionnelle très forte entre le bureau de la modernisation de la DGAFP et le Commissariat à la réforme de l'État, le premier considérant qu'il jouait là sa survie, le second qu'il s'agissait d'un enjeu majeur de sa reconnaissance en tant qu'institution pilote de la réforme de l'État.

126. Notamment par le Commissariat à la réforme de l'État, qui prépare un texte de dix articles intitulé « *Charte des citoyens et des services publics. 10 engagements de qualité de service* », qui se limite à des considérations d'ordre général sans aucune cohérence (« *toute demande fait l'objet, dans les deux mois, d'une décision expresse ou implicite* » ; « *les titres administratifs sont progressivement délivrés sans attente, par des guichets uniques prenant en charge toutes les formalités* »…).

127. JUPPÉ (A.), « Pour un État au service de tous », *Ouest-France*, 1er juillet 1996.

128. *Réflexion préparatoire à la Réforme de l'État*, avril 1996.

« *nuit du quatre août* »[129] qui préside à la préparation initiale des chartes du citoyen, de constituer une grande fresque épique sur le statut du citoyen-usager, mais de transformer concrètement la relation administrative, par une série de mesures immédiatement perceptibles. Répondant à la critique d'« *inventaire à la Prévert* »[130] formulée à l'encontre de la nouvelle orientation de la réforme de l'État, Dominique Perben revendiquait ce pragmatisme, précisant que « *c'est l'addition de 150 mesures concrètes demandées par les Français […] qui fait de cette réforme une grande réforme* »[131]. De fait, c'est bien ce pragmatisme et cette démarche consistant à établir un inventaire de réformes mineures que l'on retrouve dans la « *Charte des citoyens et des services publics* » que le premier chapitre de la *Réflexion préparatoire*[132] a la prétention de constituer ; ce chapitre est divisé en deux principes : la simplification des relations entre l'État et les citoyens[133] ; la promotion de la qualité du service rendu. Ce dernier thème, outre la définition d'indicateurs de qualité, comprend des dispositions qui seront reprises dans le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et leur public[134], et un paragraphe consacré à l'amélioration du service public de la justice[135] dont on ne sait trop quel est le rapport avec une charte des citoyens[136].

Déposé à l'Assemblée nationale le 11 septembre 1996, le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, s'il rappelle que la réforme de l'État a « *pour objet de placer le citoyen au cœur du service public* », ne fait pas référence à une quelconque Charte du citoyen, mais se propose « *de compléter et d'enrichir* »[137] le dispositif que constituent les lois des années 1970. Pour ce faire, il fixe des règles nouvelles (ou plus exactement étend leur application) s'agissant de la procédure administrative non contentieuse : fixation législative de la règle selon lequel le silence gardé pendant deux mois vaut décision implicite de rejet – et non d'acceptation comme prévu dans la Charte et dans

129. L'expression est de Claude Goasguen.
130. THOENIG (J.-C.), « Réforme de l'administration et réforme de l'État », *RPP*, n. 982, mars-avril 1996, p. 55-59.
131. PERBEN (D.), entretien aux *Échos*, 18 mars 1996.
132. *Réflexion préparatoire à la Réforme de l'État*, avril 1996, p. 6 : « *La préoccupation de la qualité du service rendu au public est elle-même insuffisamment prise en compte par les administrations. Elle devra désormais être placée au centre de leur fonctionnement. Les propositions qui sont faites dans le présent chapitre constituent la base d'une charte des citoyens et des services publics* ».
133. Dont le contenu est, en fait, un catalogue de mesures décidées dans le cadre de la réforme de l'État : règle du silence valant acceptation pour « *une centaine* » de procédures d'autorisation administrative ; suppression du même nombre de procédures d'autorisation ; simplification des dispositifs d'intervention financière de l'État ; extension des procédures de déclaration unique pour les entreprises ; simplification de la procédure de retrait du permis de conduire, de l'accès des demandeurs d'emploi aux services publics ; adaptation des services publics de proximité aux besoins des usagers ; modernisation des moyens de paiement ; extension de la carte santé à « *tous les Français* ».
134. Ou du moins leur ébauche, exposés pêle-mêle : accélération des paiements ; garantie contre les changements de doctrine fiscale ; garantie des droits des personnes en situation d'exclusion, renforcement des pouvoirs du médiateur ; clarification des règles relatives à l'accès aux documents administratifs.
135. Qui prévoit la simplification des juridictions de première instance, la réforme de l'accès à la justice, la réduction d'un tiers des délais de jugements et la répartition des moyens de la justice sur le territoire.
136. L'idée d'élaboration d'une Charte des citoyens ne sera cependant pas immédiatement abandonnée par le gouvernement de Lionel Jospin. Le cabinet du Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, Émile Zuccarelli, comporte un chargé de mission dont le suivi de la charte fait partie des attributions.
137. Projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *JO doc. parl. Ass. nat.*, n° 2992, 11 septembre 1996, Exposé des motifs.

l'avant projet de loi, le Conseil d'État ayant eu raison des velléités du gouvernement d'égaliser les relations administratives – ; possibilité de retrait des décisions implicites d'acceptations illégales (afin de faire échec à la jurisprudence *Eve*[138]) ; obligation d'accuser réception de toute demande ; obligation de transmission d'une demande mal adressée, extension du principe du contradictoire : pour la plupart de ces règles, il s'agit d'une extension à l'ensemble des autorités administratives, telles que définies par l'article 1er du projet[139], du champ d'application du décret du 28 novembre 1983. Suivent des dispositions consacrées au renforcement des pouvoirs du Médiateur de la République (extension de la saisine à certaines autorités décentralisées, amélioration de la rédaction de l'article 9 de la loi de 1973[140], possibilité pour le Médiateur de provoquer des inspections des services publics). Le dernier titre du projet vise à donner un cadre juridique aux maisons des services publics dont la création est expérimentée depuis le début de l'année 1996. Le projet de loi vise donc à améliorer la relation administrative ; mais il est totalement séparé de toute réflexion sur le rapport existant entre cette relation et la citoyenneté : si l'on excepte la première phrase de l'exposé des motifs, qui a un caractère purement incantatoire, à aucun moment il ne fait référence au citoyen – pas plus, d'ailleurs, qu'à l'usager[141]. Nulle part, il n'est par exemple question de la participation des citoyens au fonctionnement des services publics, pas plus que ne sont rappelés les principes de ces services, notamment l'égalité et la continuité comme moyen d'assurer la citoyenneté. Ce texte vise donc, comme le décret du 28 novembre 1983, à renforcer les droits individuels des administrés ; il ignore la spécificité de leur relation à l'administration, contrairement à l'orientation initiale de la réforme de l'État. Ce n'est que par une relecture très tardive que cette dimension sera réintégrée, le Premier ministre évoquant, à quelques jours des élections législatives de 1997, la nécessité d'instaurer une « *nouvelle démocratie* »[142] dans des termes très proches du discours de politique générale de Pierre Mauroy, en 1981, prenant en compte le pouvoir du citoyen dans toutes ses dimensions : mais c'est au gouvernement Jospin qu'il appartiendra de traduire cette tentative de réconciliation du statut de l'usager et de celui du citoyen.

---

138. CE, 14 novembre 1969, *Sieur Eve*, *R.*, p. 498, *AJDA* 1969, p. 63, chr. DENOIX DE SAINT-MARC (R.), LABETOULLE (D.).
139. Projet de loi n° 2992 *préc.* : « *Sont considérées comme autorités administratives au sens du présent titre les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif* ».
140. *Cf. supra*, p. 406.
141. A l'exception de la possibilité pour les maisons des services publics de «*recevoir les demandes des usagers* », conformément à l'un de leurs objectifs qui est d'en faciliter les démarches (Projet de loi n° 2992 *préc.*, art. 9).
142. « *Avons-nous assez pris conscience du bouleversement qu'ont apporté, dans la relation du citoyen et du pouvoir, sous toutes les formes du pouvoir, l'élévation du niveau moyen des connaissances et l'explosion médiatique ? Nos concitoyens veulent savoir ; ils veulent être consultés ; ils veulent discuter ; ils veulent être associés à la décision ; ils ont, à juste titre, le sentiment que la concertation et le dialogue permettent d'éviter des erreurs qu'on n'a pas vues "en haut", de corriger des insuffisances, de trouver de meilleures solutions. En bref, ils veulent — et c'est légitime — exercer leur pouvoir de citoyen à part entière. Cette aspiration, nous la ressentons à tous les niveaux, national ou local, public ou privé. Et c'est tant mieux ! Cela s'appelle la démocratie, je dirai même la* nouvelle démocratie » (JUPPÉ (A.), Discours au Palais des congrès, 22 avril 1997).

§ 2. Une tentative de synthèse : la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration

Reprenant à son compte une bonne part du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public[143], le gouvernement de Lionel Jospin, par la voix de son ministre de la Fonction publique, Émile Zuccarelli, élargira la portée de ses dispositions, tentant ainsi de donner corps à une citoyenneté administrative conçue à la fois comme le prolongement de la citoyenneté politique et comme une citoyenneté autonome, se traduisant par un statut juridique. Si l'importance de ce texte, qui deviendra la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, est indéniable, le premier aspect est surtout incantatoire, tandis que le second se borne à une modernisation et un renforcement des droits de l'administré dans la procédure administrative non contentieuse.

A. Le citoyen au cœur du service public

Dans des termes finalement assez proches de ceux d'Alain Juppé, Émile Zuccarelli estime que « *l'amélioration des droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est une préoccupation constante des pouvoirs publics* »[144]. Mais contrairement à son prédécesseur, ce discours se double d'une véritable affirmation de la citoyenneté des administrés, que certains des articles de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration viennent concrétiser.

1. L'affirmation de la citoyenneté de l'administré

Au-delà de l'octroi de nouveaux droits aux administrés, c'est à une véritable « *refondation de la relation administrative* »[145] que procède la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relation avec l'administration. Ce titre même indique que l'administré doit être désormais considéré comme *un* citoyen, ou plutôt *comme citoyen* : la structure même de la formulation retenue synthétise bien cette ambiguï té qui s'est manifestée tout au long des débats parlementaires : c'est tout à la fois l'administré qui est renommé citoyen et le citoyen, au sens de la citoyenneté politique, qui jouit de droits lorsqu'il est considéré sous l'angle particulier de la relation qu'il entretient avec l'administration. Cette double signification entraîne également des conséquences sur la définition de l'administration.

143. Le projet était, au moment de la dissolution de 1997, sur le point d'être définitivement adopté par le Sénat. Après un examen en première lecture par les deux assemblées, le rapporteur devant le Sénat, Jean-Paul Amoudry, proposait en effet à ses collègues d'entériner sans modifications le texte adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale (Rapport du 16 avril 1997, *JO doc. parl., Sénat,* n° 313).
144. Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 900, Exposé des motifs.
145. CHEVALLIER (J.), « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ?», *D.* 2000, chr., p. 575.

a. Citoyenneté de l'administré ou dimension administrative de la citoyenneté

Conformément à l'axe fixé pour l'action gouvernementale par Lionel Jospin, dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, la réforme de l'État est replacée dans la perspective d'une refondation du pacte républicain. Faisant référence à une « *citoyenneté active et responsable* »[146], ce discours vise à moderniser la démocratie et retrouver les fondements de la République. Si la réforme de l'État n'occupe pas dans ce cadre une place prépondérante, c'est pourtant bien par référence à cet objectif qu'est construit le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. L'étude d'impact du projet l'affirme clairement : « *Au regard des principes démocratiques et républicains, faciliter l'accès des usagers aux services publics et améliorer les relations entre eux, c'est un facteur non négligeable d'intégration et de cohésion qui peut contribuer, pour sa part, à renouer le lien social. Si l'on veut renforcer le service public au cœur du pacte républicain, on se doit d'améliorer son fonctionnement* »[147]. La relation administrative est donc présentée comme l'un des éléments constitutifs du pacte républicain qu'il s'agit de renforcer.

Les débats parlementaires vont être l'occasion de renforcer ce caractère civique de la relation administrative. L'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est ainsi fréquemment convoqué pour justifier l'affirmation selon laquelle la relation administrative est le prolongement de la citoyenneté : N. Feidt estime par exemple qu'« *en s'inscrivant résolument et volontairement dans la démarche souhaitée par nos concitoyens, ce projet de loi répond pleinement à leur attente et il renforce la citoyenneté, nous renvoyant dans une certaine mesure à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"* »[148]. La modernisation de la relation administrative est donc la concrétisation de l'obligation qu'a l'administration de rendre des comptes aux citoyens[149]. Le rapporteur à l'Assemblée, Claudine Ledoux, rappelle également que le projet de loi «*s'inscrit dans la volonté affichée par le Premier ministre depuis juin 1997 de restaurer le pacte républicain. Il tend à renouer les liens entre les Français et leurs institutions et à leur redonner foi dans la capacité d'action des services publics* »[150]. Le texte a donc vocation à renforcer le lien civique, et à réaffirmer la place du service public dans l'exercice de la citoyenneté. Un député de la majorité plurielle résume bien le sentiment général : « *Nous sommes, tout comme la majorité des Français, profondément attachés à un service public efficace et proche des*

146. JOSPIN (L.), Déclaration de politique générale, *JO déb. parl., Ass. nat*., 19 juin 1997.
147. Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, présenté au conseil des ministres du 13 mai 1998 par Émile Zuccarelli, Étude d'impact.
148. FEIDT (N.), intervention lors de l'examen en première lecturedu projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl, Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5108 (Groupe socialiste).
149. Dans le même sens, *cf.* SAPIN (M.), préface à DGAFP, *La Fonction publique et la réforme de l'État : rapport annuel mars 2000-mars 2001*, La documentation française, 2001, p. 5 : « *Rendre compte de son administration est, pour tout agent public, une obligation qui découle de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce rapport annuel d'activité du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État réponde d'abord à cet objectif simple : donner aux citoyens une vision claire et complète de ce qu'a été l'action du ministère au cours de cette année écoulée* ».
150. LEDOUX (C.), intervention lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl, Ass. nat*., 23 novembre 1999, 2e séance.

citoyens. Celui-ci joue, en effet, un rôle déterminant dans bien des domaines, à commencer par la cohésion sociale où, en raison du principe d'égal accès des usagers au service public, il permet de lutter contre les inégalités. Il constitue également l'un des moteurs du développement et de la modernisation du territoire, ce qui en fait un atout décisif au service de l'emploi et du dynamisme de notre pays. Enfin, il est l'un des éléments fondateurs de la République et du sentiment de citoyenneté »[151].

Outre d'être présentée comme un moyen de renforcer le lien de citoyenneté, la relation administrative est considérée, par le biais de la substitution du citoyen à l'administré, comme une citoyenneté particulière, distincte de la citoyenneté politique. Claudine Ledoux précise bien les ressorts de cette évolution : « *le citoyen se sent de moins en moins assujetti de l'administration. Plus conscient de ses droits, il porte un regard désormais critique sur les prérogatives de la puissance publique. En outre, il attend que l'administration accomplisse ses missions le plus efficacement possible et fournisse le meilleur service au moindre coût. On voit bien que le citoyen ne correspond plus à la dénomination passive qu'implique le terme d'"administré". Cette évolution est légitime dans une démocratie. Un tel régime ne doit pas, en effet, se limiter à une forme de gouvernement, mais doit également inspirer une méthode d'administration respectueuse des droits de chacun. La transformation de l'administré en citoyen ne conduit pas pour autant à ôter à l'administration ses pouvoirs : les prérogatives de puissance publique demeurent mais ne peuvent être utilisées qu'au service de l'intérêt général* »[152]. Il s'agit donc de considérer l'administré comme citoyen de l'administration, et de lui accorder en tant que tel une série de droits nouveaux, qui sont tous la traduction de « *l'atténuation du privilège de l'autorité administrative en matière de décision unilatérale* »[153] : si l'administré est citoyen de l'administration, cette dernière ne peut plus lui être supérieure et exogène[154].

Entre ces deux conceptions – autonomie ou intégration de la citoyenneté de l'administration par rapport à *la* citoyenneté –, le ministre de la Fonction publique tente une synthèse, lorsqu'il indique qu'il a « *souhaité souligner cette volonté dès l'intitulé du projet, par ces termes clés « citoyen » et « droits ». L'administration a d'abord nommé ses interlocuteurs des "administrés", plus tard des "usagers". Je vous propose de considérer la question sous l'angle des droits du citoyen d'un Etat démocratique. Je prends ici le mot "citoyen" dans son acception la plus large : il s'agit de celui qui, vivant dans une société, y exerce ses droits et en accepte les règles, et non pas, bien sûr, du seul "ressortissant national"*

151. CARVALHO (P.), intervention lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl, Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5111 (groupe communiste).
152. LEDOUX (C.), Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO doc. parl. Ass. nat*., n° 1613, 25 mai 1999. On aura toutefois not ue dans ce passage, Claudine Ledoux mêle les deux approches de la citoyenneté administrative.
153. DGAFP, *La Fonction publique et la réforme de l'État : rapport annuel mars 2000-mars 2001*, La documentation française, 2001, p. 16.
154. Dans le même sens, *cf.* CARVALHO (P.), *loc. cit*. : « *C'est d'ailleurs une nécessité impérieuse que de rompre définitivement avec la conception de l'administré-sujet qui a pendant longtemps dominé notre droit administratif. Celle-ci a, en effet, largement contribué au manque de transparence qui entoure les décisions de l'administration ainsi qu'au sentiment d'impuissance des usagers* ».

comme on l'entend parfois »[155]. Émile Zuccarelli propose donc, en s'insérant résolument dans l'évolution de la définition de la citoyenneté[156], de considérer à la fois que la relation administrative, en tant que telle, est transformée en relation de citoyenneté, en raison de la requalification des administrés, et que cette citoyenneté administrative est le prolongement des droits du citoyen dans un État démocratique.

b. Les implications de la requalification de l'administré sur la définition de l'administration

Lors des débats à l'Assemblée nationale, un député socialiste indiquait que la loi projetée « *améliorera les relations entre les citoyens et les administrations qui, faut-il le souligner, sont leurs administrations. Il s'agit donc bien pour chacun de se réapproprier ce qui lui appartient* »[157]. La définition des autorités administratives retenue par le texte définitivement adopté répond, de fait, à cette affirmation de leur appropriation par les citoyens : les autorités administratives sont redéfinies en fonction de ce que les citoyens sont réputés entendre par cette expression. C'est du moins ce qu'affirme avec vigueur Émile Zuccarelli : « *si, pour le citoyen, « l'administration » c'est l'ensemble des services publics, qu'ils soient gérés par l'Etat ou les collectivités locales, ou même par des organismes de droit privé, nous savons bien à quel point en fait ce système est divers, multiforme, dans ses modalités comme dans la nature de ses gestionnaires. Si notre administration s'est ainsi construite, c'est que cela lui donne la souplesse nécessaire ; mais, pour le citoyen, cette souplesse devient complexité, multiplicité des procédures. C'est pour unifier cela que le projet du Gouvernement inclut, dès son article 1^er^ , dans son champ d'application, tout ce qu'entend le citoyen par "administration". D'où la nécessité d'une loi, en particulier pour étendre à tous les services administratifs des règles déjà connues des services de l'Etat, même si, je l'ai dit, cette application n'est pas encore suffisamment généralisée* »[158]. Cette définition justifie, selon le ministre, que les services

155. ZUCCARELLI (É.), intervention lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl., Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5096.

156. Sans toutefois l'assumer totalement. *Cf.* ses propos, lors du dernier examen du texte, par lesquels il indique, répondant à une demande de Claudine Ledoux, que le terme citoyen n'est pas employé dans un sens juridique. Cette identification a été critiquée par une partie de la doctrine, qui considère que « *le terme "citoyen" [est] improprement utilisé car les étrangers entretiennent eux aussi des relations avec les administrations et on voit mal pourquoi les exclure du bénéfice des nouvelles dispositions* » (ROUAULT (M.-C.), « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Commentaire de l'actuel projet de loi », *DA* 1998, n° 8-9, p. 10).

157. COLCOMBET (F.),intervention lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl, Ass. nat*., 23 novembre 1999, 2e séance.

158. ZUCCARELLI (É.), intervention lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl., Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5096. C'est également l'explication avance par Claudine Ledoux : « *Un certain nombre de règles imposées par le présent projet de loi existait déjà pour les administrations de l'Etat, notamment depuis le décret du 28 novembre 1983, concernant les relations entre l'administration et les usagers ; en étendant, à l'article 1^er,^ ces obligations à l'ensemble des autorités administratives, qu'elles soient administrations de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif, organismes de sécurité sociale et organismes chargés d'un service public administratif, le projet de loi retient une conception étendue de l'administration, conception qui correspond en définitive à celle qu'a le grand public du périmètre de l'administration. Grâce à ce champ d'application étendu, c'est véritablement une vision novatrice des liens entre citoyens et administrations qui est proposée par le projet de loi* » (LEDOUX (C.), Rapport sur le projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO doc. parl., Ass. nat*., n° 1936, 22 novembre 1999).

publics industriels et commerciaux soient « *exclus du champ de la loi […] car de manière générale ils n'entrent pas dans la même catégorie et l'amélioration de leurs relations avec leurs usagers a sa logique propre, différente de celle qui préside à l'approche des relations entre les administrations et le citoyen* »[159] ; il sous-entend par là que les relations unissant les usagers à un service public industriel et commercial tendent à être régies par des principes commerciaux, tandis que la relation de service public administratif comporte une dimension civique.

Cette distinction, qui reprend d'ailleurs sans modification celle proposée par le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, n'est pourtant pas totalement convaincante. Jean-Bernard Auby souligne à cet égard qu'une telle disposition est « *un peu imprudente* », car les définitions de l'autorité administrative par la loi sont rares, et devraient donc être d'autant plus précises. Or la conception retenue « *est réductrice : les institutions gestionnaires de services publics industriels et commerciaux émettent des actes administratifs, relevant de la juridiction administrative […] : leurs organes sont donc bien des autorités administratives* »[160]. On pourrait ajouter que la définition retenue par l'article 1er de la loi du 12 avril 2000 prête aussi à confusion, lorsqu'elle indique tout à la fois que sont des autorités administratives « *les établissements publics à caractère administratif* », et « *les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif* » : le sort des établissements publics industriels et commerciaux gérant, à titre principal ou accessoire, un service public administratif demeure ainsi dans le flou ; on peut toutefois espérer qu'une interprétation souple de la jurisprudence en la matière permettra que les dispositions de la loi leurs soient appliquées, faute de quoi la loi du 12 avril 2000 constituerait une régression par rapport au Décret du 28 novembre 1983[161].

2. La concrétisation de la citoyenneté de l'administré

Le projet de loi et, dans une certaine mesure, le texte définitivement adopté comportent des éléments importants d'un statut de l'administré en tant que citoyen, qui reflètent l'insertion de la relation administrative dans le cadre plus large de la citoyenneté. Contrairement à ce que suggère la structure de la loi, dont le titre II reprend l'intitulé général, la référence aux droits des citoyens ne se justifie en effet que par l'insertion des éléments relatifs à l'accès au droit et à la transparence, qui en constituent le titre premier : les autres dispositions, exception faite de scories qui n'ont rien à voir avec l'objet de la loi (sort des contractuels de droit public, validation de concours, etc.), sont la reprise intégrale du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public : le passage du « public » au « citoyen » ne trouve donc sa justification que par la référence à l'accès au droit et à la transparence.

159. Étude d'impact, *préc*.
160. AUBY (J.-B.), « Quand le droit administratif est appelé à contribuer à la réforme de l'État », *DA* octobre 1996, p. 8.
161. Qui s'appliquait à l'ensemble des gestionnaires étatiques de services publics administratifs.

Supprimé à deux reprises par le Sénat, au motif qu'elle n'apportait rien à l'état du droit[162], le principe de l'accès au droit trouvera finalement sa place dans le texte adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale. Le ministre juge en effet qu'il s'agit « de *mesures particulièrement importantes à [ses] yeux* »[163], qui « *traduisent la volonté du Gouvernement de rendre l'administration et ses règles plus transparentes et plus accessibles. Les normes de droit sont complexes et très nombreuses, et l'Etat doit y offrir un accès simple* »[164]. Présentant la loi du 12 avril 2000, la DGAFP indique dans le même sens, par une formulation toutefois curieuse, que la codification est « *une tache administrative ordinaire et permanente des administrations et du Parlement* »[165]. L'étude d'impact du projet de loi en précise le motif et la portée : «*face au nombre, à la dispersion et à la complexité des normes, l'adage selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi", un des piliers de notre système juridique et démocratique, n'a plus guère de portée […]. La légitimité, l'accessibilité de notre système juridique et politique s'en trouve affectée. […]. L'État se fixe l'objectif de codifier le droit applicable dans un délai rapproché et de rendre ainsi les textes plus accessibles à nos concitoyens. La loi permet de fixer le terme auquel le droit sera codifié pour l'essentiel. […]. L'impact vis-à-vis de nos concitoyens et des entreprises se mesure évidemment en termes d'affichage mais aussi par ses effets directs et indirects* »[166]. Les débats parlementaires sont là encore l'occasion de renforcer le rattachement de ces dispositions à la citoyenneté : Claudine Ledoux indique ainsi dans l'un de ses rapports qu'il « *appartient bien au législateur de rappeler aux autorités administratives que la clarté des règles de droit qu'elles édictent est une condition d'exercice de la citoyenneté. Faciliter l'accès aux règles de droit constitue aussi une mission de service public, que toute autorité administrative doit assurer* »[167]. Les autorités administratives ont donc l'obligation d'aider les citoyens à accéder à la règle de droit, parce que cet accès est une condition d'exercice de la citoyenneté.

Les dispositions relatives à la transparence[168], qui effectuent un toilettage des lois de 1978 et 1979, prolongent cet objectif ; elles y ajoutent la personnalisation des relations administratives. Leur cohérence avec l'affirmation du caractère civique de la relation administrative aurait été plus nette encore si l'article consacré à la transparence des choix d'aménagement figurant dans le projet de loi initial avait été maintenu[169]. Disjoint en raison

---

162. *Cf.* AMOUDRY (J.-P.), Rapport sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO doc. parl., Sénat*, n° 248, 3 mars 1999 : «*L'article 2 affiche l'objectif d'un " accès simple " aux règles de droit élaborées par les autorités administratives. Or, les agents publics doivent avoir pour souci constant de rendre compréhensibles les règles de droit qui s'imposent aux citoyens. Il s'agit d'une mission de l'administration, laquelle est au service des citoyens. Faut-il que la loi rappelle le principe qui doit guider l'action administrative ? Votre commission des Lois vous proposera de supprimer cet article dépourvu de tout contenu normatif*»
163. ZUCCARELLI (É.), intervention lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO déb. parl., Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5097.
164. *Ibid*.
165. DGAFP, *La Fonction publique et la réforme de l'État : rapport annuel mars 2000-mars 2001*, La documentation française, 2001, p. 17.
166. Étude d'impact, *préc*.
167. LEDOUX (C.), Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO doc. parl. Ass. nat*., n° 1613, 25 mai 1999.
168. Leur contenu a été exposé plus haut. *Cf. supra*, p. 462.
169. Projet de loi n° 900 *préc*., art. 5 : « *Le maître de l'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée procède à une*

de l'étude, alors en cours, du Conseil d'État sur les enquêtes publiques, il n'est repris qu'imparfaitement par la loi relative à la démocratie de proximité.

B. L'ébauche d'un statut de l'administré-citoyen

Consacré spécifiquement aux relations des citoyens avec les administrations, le titre II de la loi du 12 avril 2000 vise à établir un statut du citoyen dans ses relations avec l'administration. Ainsi que l'indiquait Émile Zuccarelli, ce titre intègre l'essentiel des dispositions du projet de loi de Dominique Perben ; il en reprend aussi le caractère décousu : comme les textes relatifs à la réforme de l'État, le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre l'administration et le public se bornait à un catalogue de «*mesures concrètes pour rendre plus facile la vie des Français* »[170]. Les parlementaires souligneront, lors de son examen, qu'« *aucun changement de grande envergure n'en résulte pour les usagers* », même si « *les mesures prévues constituent néanmoins un progrès* »[171]. De fait, le texte a pour principal effet d'étendre le champ d'application du décret du 28 octobre 1983 aux autorités administratives telles que définies par l'article 1er de la loi, notamment aux collectivités territoriales. Il vise donc presque exclusivement à renforcer les garanties procédurales des administrés, qu'il s'agisse de l'élaboration des décisions ou de leur régime.

Le chapitre Ier de ce titre est consacré à « *l'amélioration des procédures administratives* ». L'article 16 vise à unifier la preuve du dépôt d'une demande lorsque « *toute personne* » est tenue de respecter une date limite : désormais, sauf exception liée au code des marchés publics, le cachet de la poste fait foi. La preuve peut être aussi rapportée, conformément à la loi relative à la signature électronique[172], par « *un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi* ». L'article 17 est consacré à l'exécution des décisions de justice ; il raccourcit les délais d'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre l'administration[173]. On peut certainement considérer que ces dispositions contribuent à l'accélération de l'action administrative[174] ; il est en revanche difficile de considérer qu'il s'agit là d'un élément nouveau et concret justifiant que des dispositions qui ne modifient pas le fonctionnement de la procédure administrative, mais apportent des inflexions marginales, opèrent une transformation de la relation administrative telle que l'administré puisse être désormais considéré comme citoyen à l'égard de l'administration.

---

consultation du public sur l'opération envisagée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à la procédure de consultation, en fonction de la nature de l'ouvrage et des personnes concernées, et les catégories d'ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur faible importance, ne donnent pas lieu à consultation ». L'étude d'impact indiquait que « *la transparence des choix d'aménagement des maîtres d'ouvrage public est de nature à améliorer la lisibilité de l'action administrative. La procédure prévue qui permettra la consultation des personnes concernées est susceptible de favoriser l'acceptation des décisions publiques en cause* ».

170. PERBEN (D.), Communication au Conseil des ministres du 18 décembre 1996.
171. CARVALHO (P.), *JO déb. parl., Ass. nat*., 27 mai 1999, p. 5112.
172. Loi n° 2000-230 du 16 mars 2000 relative à la preuve électronique, *JO* du 14 mars 2000, p. 3968.
173. Par une modification de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.
174. CHEVALLIER (J.), « L'accélération de l'action administrative », *RFAP* 1997, p. 593-607, et du même auteur, « La transformation de la relation administrative », *loc. cit*., p. 582.

Le chapitre II, qui traite du « *régime des décisions prises par les autorités administratives* », est plus conséquent mais ne constitue pas plus un statut de l'administré à l'égard des administrations. Il confirme, avec quelques modifications, le décret du 28 novembre 1983 : contrairement à ce que laisse croire l'intitulé du chapitre, il ne s'agit pas seulement du régime des décisions, mais aussi de la procédure menant à leur adoption. De ce fait, comme le décret de 1983, la loi du 12 avril 2000 procède à une codification partielle de la procédure administrative. Contre l'interprétation jurisprudentielle restrictive du Conseil d'État, l'article 18 précise que les demandes auxquelles sont applicables les règles de la procédure administrative non contentieuse comprennent les recours gracieux ou hiérarchiques. La loi étend ensuite l'obligation de l'administration d'accuser réception de toute demande, dans des formes déterminées par décret[175] : il doit notamment indiquer la date à laquelle, en absence de réponse, la demande sera acceptée ou rejetée, ainsi que les délais de recours contentieux : sans cette mention, ces délais ne sont pas opposables. L'article 20 confirme l'obligation de transmission des décisions au service compétent[176]. Confirmant l'abandon de la modification du régime des décisions implicites prévue par le premier gouvernement Juppé, l'article 21 ramène, sauf exceptions[177], à deux mois le délai au terme duquel une décision implicite de rejet est adopté. L'article 22 précise toutefois que les cas où le délai de deux mois vaut acceptation pourront être étendus par décret en Conseil d'État[178]. Il s'agit donc là encore d'un facteur d'accélération de l'action administrative, plus que d'une inversion de son fonctionnement, qui aurait pourtant confirmé le principe de confiance accordée aux administrés que d'autres textes relatifs à la réforme de l'État ont pourtant consacré[179]. La loi modifie également le régime du retrait des décisions implicites d'acceptation, revenant ainsi sur la jurisprudence *Eve*[180]. Elle confère également aux administrés le droit d'être entendus lorsqu'une décision doit être prise à leur encontre[181], à l'exception des cas où il est statué sur une demande[182].

175. *Cf.* le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives, *JO* du 10 juin 2001, p. 9246.
176. Et opère une distinction entre décisions implicites de rejet et d'acceptation : le délai comptant pour l'adoption les premières court à compter de la réception par l'autorité incompétente et à de la réception par le service compétent pour les secondes.
177. Voir notamment le décret n° 2001-907 du 3 octobre 2001 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO* du 6 octobre 2001, p. 15737 ; Décret n° 2002-814 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux délais faisant naître une décision implicite de rejet, *JO* du 5 mai 2002, p. 8742.
178. Pour les ententes préalables à la prise en charge des dépenses de santé par l'assurance-maladie, cf. Décret n° 2001-532 du 20 juin 2001 relatif au régime des décisions implicites prises par les autorités administratives relevant du ministère de l'emploi et de la solidarité et portant application des articles 21 et 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JO* du 22 juin 2001, p. 9891.
179. *Cf.* la suppression des fiches d'état civil et des copies certifiées conformes. Décret n° 2001-899 du 1er octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives, *JO* du 2 octobre 2001, p. 15521.
180. CE, Sect., 14 novembre 1969, *Eve, R.*, p. 498, concl. Bertrand.
181. Cette disposition s'applique également, avec quelques aménagements, en milieu pénitentiaire. Décret n° 2002-1023 du 25 juillet 2002 pris pour l'application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 à l'administration pénitentiaire et relatif aux mandataires susceptibles d'être choisis par les personnes détenues, *JO* du 1er août 2002, p. 13098.
182. Ce qui signifie en particulier qu'un recours hiérarchique ou gracieux, désormais inclus dans les demandes, ne peut donner lieu à débat oral.

Ces dispositions constituent une confirmation de l'inflexion de la relation administrative, de l'atténuation de son unilatéralité et de la prise en compte des attentes des administrés. Il semble cependant difficile de considérer qu'il s'agit là d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration : non seulement en raison du caractère lacunaire de ce texte, qui est en particulier totalement muet sur la participation des administrés au fonctionnement de l'administration, mais encore à cause de la nature même des droits qu'il contient. Les droits des administrés ainsi confirmés sont tous relatifs à la défense de leurs intérêts individuels ; leur mise en application vise à garantir la protection de leurs intérêts privés. Est-il possible de considérer un ensemble de droits procéduraux comme constitutifs du « sentiment d'appartenance » à partir duquel est défini toute citoyenneté ? Ce serait adopter une conception de la citoyenneté à la fois réduite à une pure procédure, identifiée à la défense d'intérêts individuels, et surtout contraire aux inflexions de la citoyenneté que manifeste, au sein même de la loi du 12 avril 2000, son titre I^{er} consacré à l'accès au droit comme garantie de la citoyenneté. La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations tente donc de concilier deux interprétations contradictoires de la citoyenneté : il ne paraît pas exagéré de dire qu'elle n'y parvient pas.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La proclamation de la citoyenneté administrative que réalisent les projets successifs de statuts de l'administré est indiscutable : désormais, l'administré est considéré comme un citoyen. Les conditions de leur élaboration et l'impossibilité d'un statut unitaire des citoyens à l'égard de l'administration montrent toutefois que la substitution du citoyen à l'administré soulève des difficultés.

Tout d'abord, les droits de l'administré proviennent de titres différents : certains lui appartiennent en tant qu'individu, tels notamment ceux développés dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse ; d'autres lui sont applicables en vertu de l'usage de services publics. Or le fait de considérer les administrés comme citoyens ne transforme pas fondamentalement le contenu de ces droits, mais permet de les approfondir, voire simplement d'en confirmer l'existence lorsqu'ils sont issus de constructions jurisprudentielles.

Ces textes surprennent surtout par leur contenu : la citoyenneté a toujours été définie comme la participation au pouvoir ; son évolution contemporaine vise certes à montrer qu'elle revêt d'autres dimensions, mais maintient et approfondit cet aspect. Or les textes qui proclament la citoyenneté administrative, au premier rang desquels figure la loi du 12 avril 2000, sont étrangement muets sur ce point : ils montrent par là leurs propres limites, et la difficulté de considérer l'administré comme citoyen *de* l'administration.

CONCLUSION DU TITRE 2

Après l'adoption d'une série de textes auxquels la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration vient donner une cohérence, la reconnaissance de la citoyenneté de l'administré ne peut plus être contestée. Elle ne fait d'ailleurs qu'entériner la promotion ancienne, par la doctrine comme par le discours politique, d'une démocratisation de l'administration. La lecture des statuts des administrés et les réticences de la doctrine pour accepter la substitution du citoyen à l'administré montrent toutefois que les conséquences de cette reconnaissance demeurent encore incertaines.

Telle qu'elle se dégage des projets français de statuts de l'administré et du discours administratif qui a présidé à leur élaboration, la citoyenneté administrative recouvre en effet deux réalités : d'une part, du fait de la substitution des termes, l'ensemble des droits de l'administré peuvent être considérés comme droits de citoyenneté ; d'autre part, la dimension civique de la relation administrative est affirmée, comme appui à la citoyenneté politique. La citoyenneté administrative qui se dessine alors signifie que les administrés sont tout à la fois citoyens *de* l'administration et citoyens *dans* l'administration.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

La prise en compte de l'administré comme citoyen constitue, au-delà du cas français, une tendance lourde de la modernisation administrative. Sans en modifier forcément le contenu, elle permet de donner un sens nouveau à une série de réformes qui se sont déroulées depuis une vingtaine d'années. Considéré comme citoyen, l'administré devient le centre de l'action administrative, en même temps qu'il accède à un certain nombre de droits. Cette modification se situe sur un double plan.

En rupture avec une approche qui affirmait l'alignement nécessaire du fonctionnement des administrations sur le secteur privé, voire la déréglementation intégrale, on affirme le rôle fondamental des services d'intérêt général dans la cohésion sociale. En consacrant un droit d'accès aux services publics et au droit, les réformes françaises s'inscrivent pleinement dans cette perspective ; c'est aussi le cas de l'inflexion de la position communautaire sur les services d'intérêt général. De ce fait, l'administration est considérée comme un *bien public*, dont l'usage garantit l'accès à la citoyenneté.

La reconnaissance de la qualité de l'administré signifie également, dans nombre de pays, qu'un statut juridique est accordé aux individus en relation avec l'administration. Conformément à une certaine conception de la citoyenneté, définie par référence à la protection des droits individuels, la possession d'un tel statut protecteur constitue une forme de citoyenneté à l'égard de l'administration.

Les réformes françaises ont tenté de mener de front ces deux approches. Elles affirment avec force le rôle des adminsitrations dans le maintien de la cohésion sociale ; elles renforcent un certain nombre de droits au profit des administrés. Mais la conception française de la citoyenneté, malgré ses évolutions, ne semble pas permettre de considérer que ces deux éléments puissent également constituer un statut français du citoyen administratif. La citoyenneté demeure centrée sur la participation au pouvoir, y compris administratif ; si les modalités de cette participation se sont élargies et si le statut du citoyen est plus ouvert, il ne permet pourtant pas de considérer que le statut de l'administré à l'égard des autorités administratives, au demeurant encore embryonnaire, constitue intégralement le statut du citoyen administratif.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'émergence de la citoyenneté administrative s'inscrit dans la logique des modifications successives de la relation administrative ; elle trouve également place dans l'évolution de la notion de citoyenneté.

En reconnaissant que l'administré est aussi un citoyen, des textes récents, en particulier la loi du 12 avril 2000, considèrent que la relation administrative est irréductible à un rapport consumériste et comporte une dimension civique. L'administration doit donner aux citoyens les moyens d'exercer leur citoyenneté ; la relation administrative constitue l'une des voies d'accès à cette citoyenneté. La nature de la relation administrative s'en trouve transformée : les administrés ont droit de participer à l'action administrative ; ils bénéficient d'un droit d'accès à l'administration ; cette dernière doit leur rendre des comptes.

De ce fait, la définition et le fonctionnement de l'administration s'en trouvent transformés. S'adressant à des citoyens, l'administration ne peut plus déterminer seule l'intérêt général et doit définir ses prestations en fonction des attentes des citoyens. Ce « *centrage sur le bénéficiaire* » transforme les modes de gestion des services, qui « *doivent s'infléchir vers un style consensuel, seul à même de mobiliser les divers "partenaires" de l'action* »[1] ; la reconnaissance de la citoyenneté de l'administré empêche que l'administration lui impose unilatéralement ses vues : elle doit l'associer à la détermination de l'intérêt général, par la concertation et la mise en débat des orientations administratives. Les contours de la notion d'administration sont également modifiés : seront considérées comme autorités administratives tous les prestataires de services publics qui contribuent à garantir la cohésion sociale : les organes de l'État et des collectivités territoriales, mais aussi les personnes privées gestionnaires de services publics administratifs, qui accèdent de la sorte au rang « *d'autorités administratives* ». De ce point de vue, le droit interne est toutefois en retrait sur le droit

1. BORGETTO (M.), LAFORE (R.), *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF 2000, coll. La politique éclatée, p. 318-319.

communautaire, qui affirme que les services d'intérêt général, quelle que soit leur nature, contribuent à la cohésion de la communauté.

La consécration de la citoyenneté administrative atténue également la ligne de démarcation entre les activités de service public et les activités privées. Dans le cadre de la démocratie sanitaire ou de la citoyenneté scolaire, par exemple, la citoyenneté dont l'usage d'un *bien collectif* [2] manifeste l'existence dépasse le cadre des services publics : c'est le recours au système de santé, publique ou privée, qui fait de l'individu un citoyen de la démocratie sanitaire ; l'élève est citoyen de la communauté éducative, même si l'organe qui dispense l'éducation n'est pas associé à la gestion d'un service public. La notion de citoyenneté administrative montre de la sorte sa force attractive, étendant aussi par là le domaine de la citoyenneté.

La citoyenneté administrative révèle par ailleurs un infléchissement de la notion de citoyenneté. Cherchant, au moment de la proclamation d'une citoyenneté de l'Union française, quel pourrait être le contenu juridique de la citoyenneté, Georges Vedel finissait par y renoncer : « *qu'est-ce donc que la citoyenneté ? En fait, un titre honorifique, l'indication d'une aptitude éventuelle à jouir de l'électorat. Le contenu de la notion est plus politique et sentimental que juridique* »[3]. Cette présentation désabusée n'est plus de mise : la citoyenneté n'est plus strictement identifiée à la nationalité ; son contenu ne se limite plus aux seuls droits électoraux. Il n'en a d'ailleurs jamais été véritablement ainsi : au XIX^{e} siècle, la citoyenneté était d'abord ce qui manifestait le rattachement des individus à la communauté politique, leur conférant le droit de participer à l'exercice du pouvoir et leur attribuant un statut protecteur. L'administré et le citoyen n'étaient en outre pas considérés comme deux entités différentes, mais comme le revers et l'avers d'une même figure. Les modifications récentes de la citoyenneté peuvent être relues dans cette perspective : la plupart des droits de citoyenneté ne sont plus réservés aux seuls citoyens français ; les modalités de participation à l'exercice du pouvoir ne se limitent plus à l'élection ; le civisme est considéré comme un élément constitutif de la citoyenneté.

La citoyenneté administrative s'inscrit pleinement dans cette évolution : les administrés doivent la reconnaissance de leur qualité de citoyen à la prise en compte de la dimension civique de l'administration, dont la présence sur l'ensemble du territoire et l'accessibilité garantissent la cohésion sociale. Par ailleurs, le recours au terme citoyen pour désigner l'administré n'est possible que parce que la citoyenneté n'est plus totalement fermée aux

2. Une telle définition correspond en outre à la façon de définir, au XIX^{e} siècle, les services publics. *Cf.* NICINSKI (S.), *L'usager du service public industriel et commercial*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, p. 23 : « *Le service public est un bien public et collectif, c'est-à-dire affecté à la collectivité, et défini comme le minimum nécessaire à assurer pour la satisfaction des habitants considérés anonymement, dans leur généralité* »servait à déterminer l'existence .
3. VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 341.

étrangers : la citoyenneté administrative ne bénéficie pas en effet qu'aux seuls citoyens français. Les droits qui sont reconnus au citoyen dans ses relations avec l'administration contribuent en outre à élargir le contenu de la citoyenneté : la pluralité des moyens offerts à l'administré pour participer, par le biais notamment de la concertation et du débat public, au pouvoir administratif, constitue un indice du dépassement des seuls droits électoraux comme moyen d'expression de la citoyenneté. L'affirmation d'un droit d'accès se traduit certes par le développement de l'accessibilité à l'administration et aux services publics, mais vise aussi à garantir, au-delà, l'accès aux conditions d'exercice de la citoyenneté.

La consécration d'une citoyenneté administrative ne vient donc pas seulement entériner la transformation de la citoyenneté : elle contribue aussi à son enrichissement. La citoyenneté entre dans l'administration et transforme son fonctionnement, rendant désormais plausible l'utopie de Henri Chardon : « *Le but du régime parlementaire est d'organiser le service public de la nation de telle façon que chaque citoyen puisse suivre continuellement et exactement cette question, faire connaître sa satisfaction ou son mécontentement, obtenir rapidement les changements qu'il juge nécessaires* »[4].

4. CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, Paris 1912, Librairie académique Perrin, 2e éd., p. 11-12.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE DE LA PREMIÈRE PARTIE
- Références anciennes
- Références contemporaines
  - Citoyenneté
    - Ouvrages
    - Articles
  - Administration
    - Ouvrages
    - Articles

BIBLIOGRAPHIE DE LA DEUXIÈME PARTIE
- Droits de participation
  - Références générales
  - Participation et administration locale
  - Concertation et débat public
- Statut de l'administré
  - Droit d'accès
  - Droit de regard

BIBLIOGRAPHIE DE LA TROISIÈME PARTIE
- Influences étrangères
  - Ouvrages
  - Articles
- Construction d'une citoyenneté administrative
  - Développement du thème de la citoyenneté administrative
  - Administration et lien social
  - Statuts sectoriels
- Statuts français du citoyen administratif

BIBLIOGRAPHIE DE LA PREMIÈRE PARTIE

Références anciennes

BARTHÉLÉMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de Droit constitutionnel*, Paris 1933, Dalloz

BARTHÉLÉMY (J.), *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, Paris 1899, Larose, 204 p.

BATBIE (A.), *Précis du cours de Droit public et administratif*, 2e éd., Paris 1864, Cotillon

BAYET (A.), *Histoire de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1934.

BONNARD (R.), « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP* 1932, p. 695-728

BONNARD (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris 1934, Delagrave, 266 p.

BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, 4e éd., Paris 1943, LGDJ

BOUCAUD (C.) , *Les droits de l'État et les garanties civiques du droit naturel*, Paris 1908, Bloud, 80 p.

BOUTMY (É.), « La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek », *Annales de Sciences politiques*, 1902, p. 415-443

BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome IV : *Les régimes politiques*, 1ère éd., Paris 1952, LGDJ

CAPITANT (R.), *Démocratie et participation politique*, Paris 1970, Bordas, coll. Études politiques n. 266

CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920, Sirey, Réimp. CNRS, 1962, 2 vol.

CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, Paris 1912, Librairie académique Perrin, 2e éd., 483 p.

CHOUMENKOVITCH (I.), *Les Droits subjectifs publics des particuliers*, Paris 1912, Arthur Rousseau, 206 p.

CONSTANT (B.), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, [Paris 1819], in *Ecrits politiques*, Paris 1997, Gallimard, coll. Folio-essais

DE LAUBADÈRE (A.), *Manuel de droit administratif*, LGDJ 1951

DEMANTE (G.), *Définition légale de la qualité de citoyen. Commentaire de l'article 7 du Code Napoléon*, Paris 1869, Cotillon

DEMOLOMBE (C.), *Cours de code Napoléon*, Paris 1869, 4e éd., Durand et Hachette

DUCROCQ (T.), *Cours de droit administratif*, Ernest Thorin, 6e éd. 1881

DUCROCQ (T.), *De la personnalité civile de l'État d'après les lois civiles et administratives de la France*, Paris 1894, Train

DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 411-439

DUGUIT (L.), « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Hauriou*, Paris 1930, Sirey, p. 253-284

DUGUIT (L.), *L'État, le droit objectif et la loi positive* (*Études de Droit public*, t. 1), Paris 1901, Fontemoing

DUGUIT (L.), *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, 3e éd., Paris 1922, Félix Alcan, Bibliothèque de philosophie contemporaine

DUGUIT (L.), *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Paris 1922, Lib. Félix Alcan

DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, Paris 1927-1930, De Boccard, 3e éd., 5 vol.

ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e éd. revue par H. Nézard

FERRY (J.), *La République des citoyens*, Paris 1996, Imprimerie nationale, 2 vol.

FUZIER-HERMAN (E.), *Répertoire général alphabétique du droit français*, Paris 1899, art. *Droits civils, civiques et de famille*

GARÇON (E.), *Code pénal annoté*, Paris 1901-1906, Sirey, t. 1, art. 34.

GÉNY (B.), *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Paris 1930, Sirey, 300 p.

HAURIOU (M.), « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », reproduit in *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée n° 23, Bloud et Gay, 1933, p. 89-128

HAURIOU (M.), *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 1923, Sirey, 1ère éd.

JELLINEK (G.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contribution à l'histoire du droit constitutionnel moderne*, Trad. fr. Paris 1902, Albert Fontemoing

JÈZE (G.), *Cours de droit public 1927-28*, Paris 1928, Marcel Giard, 280 p.

KANT (E.), *Sur le lieu commun : il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut rien* [1793], in *Théorie et pratique*, Paris 1994, GF-Flammarion

KELSEN (H.), *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, trad. fr. Ch. Eisenmann, Paris 1932, Librairie du recueil Sirey

LABORI (F.), *Répertoire encyclopédique du Droit français*, Paris 1891, Gazette du Palais, t. V, art. *Droits politiques*

LABOULAYE (É.), « De la souveraineté », in *Études Constitutionnelles*, Paris 1872, Charpentier, 2e éd.

LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896, 2e éd., Berger-Levrault

LAFERRIÈRE (F.), « Des droits politiques et de la qualité de Citoyen français, dans leurs rapports avec les lois constitutionnelles et civiles, depuis 1789 jusqu'à ce jour », *Revue de droit français et étranger*, 1849, p. 842

LAFERRIÈRE (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 4e éd., Paris 1854, Cotillon

LAFERRIÈRE (J.), *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris 1947, Domat-Montchrestien, 2e éd.

LAMPUÉ (P.), *La citoyenneté de l'Union française*, LGDJ 1950, 48 p.

LAROQUE (P.), *Les usagers des services publics industriels*, Thèse Paris, 1933

LAVERGNE (B.), *Le gouvernement des démocraties modernes,* Paris 1933, Alcan, t. 1

LEFAS (A.), *L'État et les fonctionnaires*, Paris 1913, Giard et Brière

MACAREL (L.-A.), *Cours de droit administratif*, Paris 1844, 2 vol.

MACHIAVEL (N.), *Discours sur la première décade de Tite-Live* [1513-1520], Paris, 1993, Gallimard, coll. Folio

MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris 1812, Garnery, V° *Français*

MESTRE (A.), *Répétitions écrites de droit administratif 1934-1935. Deuxième année*, Les cours du droit, 1935

NÉZARD (H.), *Théorie juridique de la Fonction publique*, Paris 1901, Larose, 770 p.

PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3e éd., Paris 1914, Librairies-imprimeries réunies

RIVERO (J.), *Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey 1934, 403 p.

ROLLAND (L.), *Cours de Droit administratif 1935-1936*, Paris 1936, Les Cours du droit

ROSSI (P.), *Cours de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris 1877, Librairie Guillaumin

SCELLE (G.), *Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques*, Centre européen universitaire, 1952, 57 p.

SEBIRE, CARTERET, *Encyclopédie du droit ou répertoire raisonné de législation et de jurisprudence*, Paris 1845, Videcoq et Delamotte, t. IV, art. *Citoyen*

SERRIGNY (D.), *Traité du droit public des Français*, Paris 1846, Joubert, 2 vol.

SOLUS (H.), *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Sirey 1927, 591 p.

SOULAS (C.), *Le recrutement du jury*, Thèse Montpellier 1933, Lyon 1933, Bosc et Riou

THORBECKE (M.), « Des droits du citoyen d'aujourd'hui », *Revue de droit français et étranger*, 1848, p. 383-396.

TOULLIER (C. B. M.), *Droit civil français, suivant l'ordre du Code Napoléon*, Paris 1811, Nève, 8 vol.

VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, 616 p.

VIVIEN (A.), *Études administratives*, 3e éd., 1859, Lib. de Guillaumin, 2 vol., 354 et 426 p.

WALINE (M.), « De la situation juridique de l'usager d'un service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1933, n° 3-4, p. 236-256.

WALINE (M.), « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Léon Duguit et Maurice Hauriou », *L'année politique française et étrangère*, novembre 1929 et mars 1930, n° 16-17, 50 p.

Références contemporaines

Citoyenneté

Ouvrages

« Le citoyen », in Club Jean-Moulin, *L'État et le citoyen*, Paris 1961, Le Seuil, p. 183-206

AUBIN (E.), *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, Thèse Tours, 1999, 674 p.

AUBY (J.-M.), V° « Administrés », *in* ODENT (R.), WALINE (M.), dir., *Répertoire de droit public et administratif*, Dalloz, 1958

AUROUX (J.), *Les droits des travailleurs*, Paris 1982, La documentation française, coll. des Rapports officiels, 104 p.

BACOT (G.), *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris 1985, éd. du CNRS.

BADIE (B.), « La société plurielle entre mythes et réalités : un essai d'identification politique de situations pluralistes », in SANTISO (J.), dir., *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Karthala, 2002, p. 59-70

BADIE (B.), PERRINEAU (P.), dir., *Le citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, 2000

BARRAL (P.), « La vision de la citoyenneté chez les fondateurs de la Troisième République », in COLAS (D.) dir., *L'État de droit*, Paris 1987, PUF, p. 23

BAUDÖCK (R.), *Transnational Citizenship. Membership and rights in international migration*, Aldershot, Elgar, 1994, 348 p.

BEAUD (O.), *La puissance de l'État*, Paris 1994, PUF, coll. Léviathan

BEAUTHIER (G.-H.), *Les droits du citoyen européen*, Luxembourg 1990, Office des publications officielles des Communautés européennes, 140 p.

BELORGEY (J.-M.), « Le citoyen et le social », *in* THÉRET (B.), dir., *L'État, la finance et le social*, Paris 1995, La Découverte, coll. Recherches, p. 508-516

BÉQUET (L.), *Répertoire du Droit administratif*, Paris 1885, Dupont, V° *Fonctionnaires publics*

BERTEN (A.), DA SILVEIRA (P.), POURTOIS (H.), dir., *Libéraux et communautariens*, Paris 1997, PUF, coll. Philosophie morale

BÖCKENFÖRDE (E. W.) *Le Droit, l'État et la constitution démocratique*, LGDJ-Bruylandt, 2000

BOLTANSKI (L.), THÉVENOT (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris 1991, Gallimard, coll. nrf-Essais, 485 p.

BORELLA (F.), « Nationalité et citoyenneté en droit français », in COLAS (D.) dir., *L'État de droit*, Paris 1987, PUF, p. 27-51

BOUAMAMA (S.), CORDEIRO (A.), ROUX (M.), *La citoyenneté dans tous ses états. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, Paris 1992, L'Harmattan-CIEMI, 361 p.

BOUAMAMA (S.), *De la galère à la citoyenneté. Les jeunes, la cité, la citoyenneté*, Paris 1993, Épi/DDB, 172 p.

BOULAD-AYOUB (J.), dir., *Former un nouveau peuple ? Pouvoir, éducation, Révolution*, Paris-Laval 1996, L'Harmattan-Presses de l'Université de Laval, 343 p.

BRUBAKER (R.), *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris 1997, Belin, coll. Socio-histoire

CAPORAL (S.), « Citoyenneté et nationalité en droit public interne », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 59-68

CASTLES (S.), « Democracy and multicultural citizenship. Australian debates and their relevance for Western Europe », *in* BAUBOCK (R.), dir., *From Alien to Citizens*, Aldershot, Avesbury, 1994, p. 17

CHAPUS (R.), « Nationalité et exercice de fonctions publiques », in *Service public et libertés, Mélanges Charlier*, Émile Paul éd., 1981, p. 19 et s.

CLAM (J.), *Droit et société chez Niklas Luhmann. La contingence des normes,* Paris 1997, PUF, coll. Droit, éthique société

CONRAUD (J.-M.), « Citoyenneté et immigration », *in* COLAS (D.), *L'État de droit,* Paris 1987, PUF, coll. Questions, p. 62-63.

CONSTANT (F.), *La citoyenneté*, Paris 1998, Montchrestien, coll. Clefs

CRÉPIN (A.), *La conscription en débat ou le triple apprentissage de la nation, de la citoyenneté, de la République (1789-1889)*, Arras 1998, Artois Presses Université, coll. Histoire, 261 p.

CRIQUI (E.), « La citoyenneté dans l'entreprise », *in* COLAS (D.), *L'État de droit,* Paris 1987, PUF, coll. Questions, p. 71-88.

DE LARA (P.), « Communauté et communautarisme », *in* RAYNAUD (P.), RIALS (S.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris 1996, PUF, p. 100.

DE QUEIROZ (J.-M.) « Ecole, laï cité, citoyenneté », in MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Rennes 1995, PUR, p. 113-121

DE VILLEPIN (X.), « Défense et libertés publiques : le soldat-citoyen », in LÉOTARD (F.) dir., *Droit et Défense*, Éd. du Min. de la Défense, 1995, p. 141-184

DELANNOI (G.), *Sociologie de la nation. Fondements théoriques et expériences historiques*, Armand Colin 1999, coll. Cursus

DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan, p. 76.

DÉLOYE (Y.), *Citoyenneté et sens civique dans l'Algérie coloniale : l'émancipation de la minorité juive au XIX^e siècle*, DEA Science politique, Paris I, 1987, 222 p.

DÉLOYE (Y.), *École et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris 1994, Presses de la FNSP, 431 p.

DELPÉRÉE (F.), *La démarche citoyenne*, Bruxelles, 1998, Labor, 90 p.

DONEGANI (J.-M.), MICHELAT (G.), SIMON (M.), *Représentations du champ social, attitudes politiques et changements socio-économiques*, Paris 1980, Cevipof/Institut de sociologie de Lille, tapus., 479 p.

DONEGANI (J.-M.), SADOUN (M.) *La démocratie imparfaite*, Paris 1994, Gallimard, coll. Folio-essais

DONZELOT (J.), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard 1984, 263 p.

DU GRANRUT (C.), *La citoyenneté européenne, une application du principe de subsidiarité*, Paris 1997, LGDJ, coll. Systèmes, 162 p.

DUCHESNE (S.), *Citoyenneté à la française*, Paris 1997, Presses de Sciences Po, 330 p.

EBELING (H.), *Der multikulturelle Traum. Von der Subversion des Rechts und der Moral,* Hambourg 1994, Europäische Verlaganstalt

EMERY (C.) dir., *Nationalité et citoyenneté*, Paris 1992, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui»

ENRIQUEZ (E.), « L'entreprise comme lien social : un "colosse aux pieds d'argile" », in SAINSAULIEU (R.), dir., *L'entreprise, une affaire de société*, Paris 1992, 2e éd., FNSP, p. 203-228

FABRE (R.), *Être citoyen*, Rapport spécial remis le 24 mai 1984 au Président de la République, in *12e Rapport du Médiateur au Président de la République et au Parlement,* p. 142-172

FURET (F.), JULLIARD (J.), ROSANVALLON (P.), *La République du centre. La fin de l'exception française*, Paris 1988, Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit/Fondation Saint-Simon

GARONNE (P.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris 1996, Centre européen de la culture, Actes Sud, 88 p.

GARROT (G.), *La Garde nationale : une institution de la nation (1789-1871)*, Thèse Droit, Nice, 1979.

GAUCHET (M.), *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation*, Paris 1995, Gallimard, coll. nrf-Bibliothèque des histoires

GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, 2e éd., Paris 1996, Montchrestien, coll. Clefs

GAXIE (D.), *Le cens caché*, Paris 1978, Seuil

GIRARDET (R.), *Nationalismes et nations*, Bruxelles 1996, Complexe, coll. Questions au XXe siècle

HABERMAS (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, coll. nrf-essais, 1997

HABERMAS (J.), *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978, coll. Critique de la politique, 324 p.

HABERMAS (J.), *Raison et légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris 1978, Payot, coll. Critique de la politique

HARDY (J.), « Citoyenneté, citoyenneté(s) locale(s) », in MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Rennes 1995, PUR, p. 63-76

HEATER (D.) *Citizenship. The civic ideal in world history, politics and education*, Londres et New-York, Longman, 1990

HÉRISSON (B.), *L'évolution de la citoyenneté en droit public français*, Thèse Droit, Paris I, 1995, 501 p.

HERMET (G.), *La démocratie*, Flammarion 1997, coll. Dominos

HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *Quelle démocratie, Quelle citoyenneté ?*, Paris 1995, Editions de l'Atelier, coll. « Perspectives », 160 p.

HIRST (P.), « Democracy and Governance », in PIERRE (J.), dir., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000, p. 13-35

IHL (O.), *Le vote*, Paris 1996, Montchrestien, coll. Clefs-politique, 158 p.

Institut La Boétie, *Des exclusions à la citoyenneté*, Paris 1993, 38 p.

IRRCE, *Citoyenneté européenne. Guide à l'usage du formateur*, Paris 1995, Racine, 192 p.

JAUME (L.), *L'individu effacé*, Paris 1997, Fayard.

JAUME (L.), *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris 1989, Fayard

JEUDY (H.-P.), *Sciences sociales et démocratie*, Paris 1997, Circé, coll. Poches

JOSEPH (I.), *Le passant considérable. Essai sur la dispersion de l'espace public*, Paris 1984, Librairie des Méridiens, coll. Sociologie des formes, 146 p.

KINTZLER (C.), *Condorcet, l'instruction publique et la naissance du citoyen*, Paris 1987, Gallimard, coll. Folio.

KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, 172 p.

KRIEGEL (B.), *Propos sur la démocratie. Essai sur un idéal politique*, Paris 1994, Descartes et Cie

KYMLICKA (W.), *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, La découverte, 2001, coll. Textes à l'appui, 359 p.

LAFOREST (G.), DE LARA (P.), dir. *Charles Taylor et l'interprétation de l'identité moderne*, Paris 1998, Cerf, coll. Passages, 372 p.

LAUTIER (B.), « Citoyenneté et politiques d'ajustement. Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine », in *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Bruxelles-Paris 1996, CELA-L'Harmattan, p. 23-52

LE COUR GRANDMAISON (O.), *Les citoyennetés en Révolution (1789-1794)*, Paris 1992, PUF, coll. Recherches politiques

LE GOFF (J-P.), « La citoyenneté dans l'entreprise à l'épreuve de la crise », in COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.), dir., *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 317-341

LE PORS (A.), FABIUS (L.), HUE (R.), SÉGUIN (P.), *Le nouvel âge de la citoyenneté*, Paris 1997, ed. de l'Atelier, 176 p.

LE PORS (A.), *La citoyenneté*, Paris 1999, PUF, Que sais-je ? n° 665

LECA (J.), « Individualisme et citoyenneté », in BIRBAUM (P.), LECA (J.), dir., *Sur l'individualisme*, Paris 1986, Presses de la FNSP, 1986, p. 159-209

LECA (J.), « La citoyenneté en question », in TAGUIEFF (P.-A.) dir., *Face au racisme*, Tome 2 : *Analyses, hypothèses, perspectives*, p. 311-336

LECA (J.), « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in COSTA-LASCOUX (J.), WEIL (P.), dir., *Logiques d'États et immigrations*, Paris 1992, Kimé, p. 13.

LENOBLE (J.), *Droit et communication*, Cerf, 1994, coll. Humanités

LEROY-FORGEOT (F.), *La citoyenneté juridique*, Thèse Droit, Paris-II, 1999.

LOCHAK (D.), « Comment définir la citoyenneté ? », in DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.), dir., *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens-Paris 1996, Licorne-L'Harmattan

LOCHAK (D.), « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 51-58

LOCHAK (D.), « La citoyenneté, un concept juridique flou », in COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERBERG (J.) dir., *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris 1991, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui

LOCHAK (D.), *Étrangers : de quel droit ?*, Paris 1985, PUF, 256 p.

LOEFFEL (L.), *La question du fondement de la morale laï que sous la IIIe République (1870-1914)*, PUF, 2000, 262 p.

LUHMANN (N.), *La légitimation par la procédure*, Presses de l'Université de Laval/Cerf, 2001, coll. Passages

MADEC (A.), MURAR (N.), *Citoyenneté et politiques sociales*, Paris 1995, Flammarions, coll. Dominos n. 72, 128 p.

MADIOT (Y.), « Citoyenneté, un concept à facettes multiples », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 13-20

MARCADÉ (V.), *Explication théorique et pratique du Code civil*, Paris 1873, 7e éd., Delamotte

MARQUES-PEREIRA (B.), BIZBERG (I.), « Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine », in *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Bruxelles-Paris 1996, CELA-L'Harmattan, p. 7-21

MARTIN (X.), *Nature humaine et Révolution française : du siècle des Lumières au Code Napoléon*, DMM, 1994

MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.), *La République en droit français.* Actes du colloque de Dijon, Economica, 1996, 360 p.

MAURY (L.), *L'enseignement de la morale*, Paris 1999, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 3497

MCINTYRE (A.), *Quelle justice ? Quelle rationalité ?*, Paris 1994, PUF, coll. Léviathan

MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Presses universitaires de Rennes, 1995, 180 p.

MEZGHANI (A.), « Nationalité et citoyenneté », *in* Académie internationale de Droit Constitutionnel, *Douzième session. Le Citoyen et la Constitution. Tunis 1996*, Toulouse 1998, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 265

MOUGNIOTTE (A.), *Les débuts de l'instruction civique en France*, Lyon 1991, Presses universitaires de Lyon, 235 p.

MUCKENBERGER (U.), « Citoyenneté et entreprise », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 128.

MUGNETTE (P.) (dir.), *De l'étranger au citoyen*, 1997, De Boeck Université

NEVEU (C.), *De l'autre côté du miroir, nationalité et citoyenneté. Un exemple britannique pour des questions françaises*, Thèse Ethnologie, EHESS, 1991.

NICOLET (C.), *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, 2e ed., Paris 1976, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 535 p.

NOLASCO (P.), « La citoyenneté sociale en Amérique latine : pour ne pas clore le débat », in *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Bruxelles-Paris 1996, CELA-L'Harmattan, p. 271-274

ORFILA (G.), *Régime législatif, réglementaire et coutumier de la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2000, coll. Logiques juridiques

PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris 1995, Montchrestien, coll. Clefs, 156 p.

PHARO (P.), *Le civisme ordinaire*, Paris 1985, Librairie des Méridiens, coll. Réponses sociologiques, 236 p.

PICARD (É.), « La notion de citoyenneté », *in* L'Université de tous les savoirs, *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, p. 727

POCOCK (J. G. A.), *Le moment machiavélien*, [1975] Paris 1997, PUF

POLLMANN (C.), « La frontière : horizon indépassable de l'humanité ou pouvoir objectivé ? », *RDP* 1999, p. 481-499

RAULET (G.), *Kant. Histoire et citoyenneté*, Paris 1996, PUF

RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette 1988, Pluriel

ROBERT (J.), Préface à KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. I-V

ROSANVALLON (P.), *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard 2000, 440 p.

ROSANVALLON (P.), *La nouvelle question sociale*, Paris 1995, Seuil, 222 p.

ROSANVALLON (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998, Gallimard, coll. nrf-Bibliothèque des histoires, 379 p.

ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, Gallimard, 490 p.

ROUSSEAU (D.), dir., *La démocratie continue*, Paris-Bruxelles, 1995, LGDJ-Bruylandt, 165 p.

ROUSSEAU (J.-J.), *Du Contrat social* [Genève 1762], Paris 1992, Garnier-Flammarion

SABOURIN (P.), *Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit français*, LGDJ 1966, 393 p.

SADOUN (M.), *La démocratie en France*, Gallimard 2000, coll. Nrf-essais, 2 vol. : *1. Idéologies*, 469 p. ; *2. Limites*, 570 p.

SALAH BEN AÏSSA (M.), « Administration et citoyen », *in* Académie internationale de Droit Constitutionnel, *Douzième session. Le Citoyen et la Constitution. Tunis 1996*, Toulouse 1998, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse

SCHNAPPER (D.), BACHELIER (C.), collab., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Folio-actuel, 2000, 320 p.

SCHNAPPER (D.), *La relation à l'autre : au cœur de la pensée sociologique*, Gallimard 1998, coll. nrf-essais, 562 p.

SCHNAPPER (D.), *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris 1994, Gallimard, coll. nrf-essais, 228 p.

SEMPRINI (A.), *Le multiculturalisme*, Paris 1997, PUF, coll. QSJ.

SPANOU (C.), *Citoyen et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, L'Harmattan, 2003

STORRIE (T.), « La citoyenneté, un auto-apprentissage institutionnel», in BLANC (M.) et alii, *Vie quotidienne et démocratie*, Paris 1994, L'Harmattan, p. 235-260

SUPIOT (A.), « Citoyenneté et entreprise », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 119-126

TAYLOR (C.), *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris 1994, Aubier

THÉRET (B.), dir., *L'État, la finance et le social*, Paris 1995, La Découverte, coll. Recherches, 511 p.

TROPER (M.), « La notion de citoyen sous la Révolution française », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris 1997, LGDJ, p. 301-322

VAN EFFENTERRE (H.), « La cité grecque, modèle de la République des Républicains », *in* BERSTEIN (S.), RUDELLE (O.), dir., *Le modèle républicain*, Paris 1992, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui

VINCENT (J.-Y.), « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 103-117

WAHNICH (S.), *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris 1997, Albin Michel, 407 p.

WALZER (M.), *Traité sur la tolérance*, Paris 1998, Gallimard, coll. nrf-essais

WARIN (P.), « La citoyenneté de guichet. Quelques éléments de définition et de discussion », *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 96

WIEVIORKA (M.), dir., *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris 1996, La Découverte

WIHTOL DE WENDEN (C.), *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris 1987, Arcantère, 223 p.

WIHTOL DE WENDEN (C.), *La Citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris 1988, Edilig-Fondation Diderot, 364 p.

Articles

AUBIN (E.), « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ? », *LPA* 1998, n° 99, p. 3-10

AUBIN (E.), « Le conseil constitutionnel face au concept de citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », *LPA*, n° 193, 28 septembre 1999.

AUBIN (E.), MONJAL (P.-Y), « Radioscopie de la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 1998 relative au droit de vote actif et passif des citoyens européens résidant en France aux élections municipales », *LPA*, 12 mai 1999, n° 94, p. 11

BALIBAR (E.), « Le citoyen aujourd'hui », *Raison présente*, n° 103, p. 27-44

BARZMAN (J.), « Citoyens, sujets, immigrés. Quelques aspects de la législation française en Algérie et à l'égard des Personnes originaires d'Algérie », *Cahiers de sociologie économique et culturelle*, juin 1994

BIRNBAUM (P.), « Sur la citoyenneté », *L'Année sociologique*, vol. 46, 1996, n° 1, p. 57-85.

BIZEAU (J.-P.), « Pluralisme et démocratie », *RDP* 1993, n° 2, p. 512

BOUVERESSE (J.), « De la société ouverte à la société concrète », *Pouvoirs locaux*, n° 25, 2e trim. 1995, p. 98-103

CHARLOT (P.), CONNÉTABLE (F.), « Le titre XIII ou le droit saisi par la politique », *www.rajf.org*, juin 1999

CHEVALLIER (J.), « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, avril 1999, p. 3-18.

COSTA-LASCOUX (J.), « Étranger citoyen », *Raison présente*, n° 103, 3e trim. 1992, p. 89.

DE LARA (P.), « Qu'est-ce que le communautarisme ? », *Le Banquet*, 1er semestre 1994, n° 4

DÉLOYE (Y.), « Les incertitudes de la citoyenneté », *Cahiers français*, n° 281, mai-juin 1997, p. 40.

DUCHESNE (S.), « Une esquisse comparée de la citoyenneté ordinaire », *Revue internationale de politique comparée*, décembre 1994, p. 417-439

DUFFAR (J.), « Le "soldat-citoyen" », *Droit et défense*, n° 2, avril 1995, p. 18-22

DUPEYROUX (J.-J.), PRÉTOT (X.), « Le droit de l'étranger à la protection sociale », *Dr. soc*., 1994, n° 1, p. 69

FAURE (A.), POLLET (G.), WARIN (P.), (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de* référentiel, Paris 1995, L'Harmattan, 192 p.

FERRAND-BECHMANN (D.), « Bénévolat, forme de citoyenneté », *Projet*, n° 233, printemps 1993, p. 61-66

FERRY (J.-M.), « Modernisation et consensus », *Esprit*, mai 1985, p. 13-28

FERRY (J.-M.), « Qu'est-ce qu'une communauté politique », *in* COTTEREAU (A.), LADRIÈRE (P.), dir., « Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public », *Raisons pratiques* n° 3, 1992, Editions de l'EHESS, p. 109-128

GAUCHET (M.), « La métamorphose actuelle des pouvoirs », *Pouvoirs locaux*, n° 27, 4e trim. 1995, p. 20-25

GENEVOIS (B.), « Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ? », *RFDA* 1998, p. 671

GRESLE (F.), « Le citoyen-soldat garant du pacte républicain. A propos des origines et de la persistance d'une idée reçue », *L'Année sociologique*, 1996, vol. 46, n. 1, p. 105-125

GRUMBACH (T.), « Citoyenneté, entreprise et contrat social », *Droit ouvrier*, n° 559, 1995, p. 235-257

HABERMAS (J.), « Citizenship and national identity : some reflexions on the future of Europe », *Praxis international*, n° 12, avril 1992, p. 1-19

JULIEN-LAFERRIÈRE (F.), « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale », *D*., 1992, I, p. 291

KORPI (W.), « Un État-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède », *RFSP* vol. 45, n° 4, octobre 1995, p. 632-667

KOUBI (G.), « Droit(s) / Culture(s) », *Les papiers du Collège international de philosophie*, n° 43, mars 1998, p. 69-84

KOVAR (R.), SIMON (D.), « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, 1993, n° 3-4, p. 285 et s.

KRIEGEL (B.), « La crise de la citoyenneté », in *La politique de la raison*, Paris 1994, Payot, p. 229-260

LE POURHIET (A.-M.), « De la discrimination positive », *Le Débat*, n° 114, mars-avril 2001, p. 176

LECA (J.), « Questions sur la citoyenneté », *Projet*, n° 171-172, janvier-février 1983, p. 13-125

LEFEBVRE-TEILLARD (A.), « Citoyen », *Droits* 1993, n. 17, p. 33-42.

LENOBLE (J.), BERTEN (A.), « L'espace public comme procédure », *in* COTTEREAU (A.), LADRIÈRE (P.), dir., « Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public », *Raisons pratiques* n° 3, 1992, Editions de l'EHESS, p. 83-108

LOCHAK (D.), « Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ? », *Dr. soc*., 1990, p. 76

LOCHAK (D.), « Nationalité et citoyenneté », *Raison présente*, n° 103, p. 11-26

LOCHAK (D.), « Quels droits et libertés pour les étrangers ? », *Après-demain*, n° 378, novembre 1995, p. 8-10

LUCAS DE LEYSSAC (C.), « Vers une citoyenneté économique de l'entreprise », *GP* 1997, n° 43, p. 35-37

MANIN (B.), « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, 1er trim. 1985, n° 33, p. 90

MASCLET (J.-C.), « Vers une citoyenneté européenne ? », in « Citoyenneté et société », *Les cahiers français*, n° 281, mai-juin 1997, p. 77.

MATTEO (G.), « Multiculturalisme et démocratie ; quelques implications pour la théorie de la citoyenneté », *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 1995, vol. 1, n. 4, p. 3-39

PETIT (O.), DERENNE (C.), « A la recherche de nouvelles formes de citoyenneté (Autour de quelques expériences belges récentes) », *Revue du MAUSS* n° 6, 2e semestre 1995, La Découverte, coll. « Recherches/MAUSS », p. 219-224

PEUCHOT (É.), « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP* 1991, p. 507.

PONTIER (J.-M.), « Le vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales », *RA*1998, p. 510

QUAGLIONI (D.), « "Les citoyens envers l'Etat" : l'individu en tant que citoyen, de la *République* de Bodin au *Contrat social* de Rousseau », in COLEMAN (J.), dir., *L'individu dans la théorie politique et dans la pratique*, Paris 1996, PUF, coll. Librairie européenne des idées, p. 311-321.

RAYNAUD (P.), « Heurs et malheurs du citoyen », *Le débat*, n° 75, mai-août 1993, p. 124-126

ROSANVALLON (P.), « Une troisième crise de l'État-providence ? » (entretien), *Le Banquet-Revue du CERAP*, n° 3, 2e semestre 1993, p. 17-33

SANDEL (M. A.), « The Political Theory and of the Procedural Republic », *Revue de métaphysique et de morale*, 1988, n° 1

SANDEL (M.), « The Procedural Republic and the Unencumbered Self », *Political Theory*, 1984, vol. 12, n° 1, p. 81-96

SAUTEL (G.), HAROUEL (J.-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, 8e éd., 1997

SCHNAPPER (D.), « Chômage, exclusion et citoyenneté », *Pouvoirs locaux*, n° 23, 4e trim. 1994, p. 44-47

SCHNAPPER (D.), « Comment penser la citoyenneté moderne ? », *Philosophie politique*, n° 8, avril 1997, p. 9-26

SKINNER (Q.), « Deux conceptions de la citoyenneté », *Krisis*, n° 16, juin 1994, p. 94-110

THIBAUD (P.), « Les Français et leur État », *Esprit*, 1987, n° 3, p. 15-22

THOMAS (Y.), « Le droit d'origine à Rome : contribution à l'étude de la citoyenneté », *Revue critique de droit international privé*, 1995, n° 2, p. 253-290

VERDIER (M.-F.), « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales, nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *RTDE*, 1999, p. 59

WALZER (M.), « Communauté, citoyenneté et jouissance de droits », *Esprit*, mars-avril 1997

WIEVIORKA (M.), « L'État et les sujets », *Projet*, n° 233, printemps 1993, p. 24.

WIHTHOL DE WENDEN (C.), « Question de citoyenneté », *Espaces et société*, 1992, n° 68, p. 37-45

WIHTOL DE WENDEN (C.), « Les immigrés, enjeu politique », *Les temps modernes*, mars-mai 1984, p. 1858-1876

Administration

Ouvrages

ALLIOT-MARIE (M.), *Décision politique et structures administratives. Essai sur la pratique impure du droit*, Thèse Science politique, Paris I, 1982, 3 vol., 973 p.

AMAR (J.), *De l'usager au consommateur de service public*, PUAM 2001, 591 p.

BARILARI (A.), *La modernisation de l'administration*, Paris 1994, LGDJ, coll. Systèmes, 164 p.

BELLOUBET-FRIER (N.), CLAISSE (A.), TIMSIT (G.) dir., *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui

BOROTRA (F.), « Faut-il défendre le service public ? », *JO, doc. parl., Ass. Nat.*, 6 octobre 1995, 121 p.

BRACHET (P.), *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Paris 1995, Publisud, 280 p.

BRISSON (E.), *Les recours administratifs en droit public français*, Paris 1996, LGDJ, Bibliothèque de Droit public t. 185

CAILLOSSE (J.), « Sous le droit administratif, quelle(s) administration(s) ? », in *Mélanges en l'honneur du Pr Gustave Peiser*, Grenoble 1995, PUG , p. 63-92

CAILLOSSE (J.), HARDY (J.), *Droit et modernisation administrative*, La Documentation française, 2000

CHAMBON (F.), GASPON (O.), *La déontologie administrative*, Paris 1997, LGDJ, coll. Systèmes

CHATAIN (J.), *Administration portes ouvertes. La bureaucratie en question*, Paris 1984, La Documentation française

CHEVALLIER (J.), « Un nouveau sens de l'État et du service public », *in* DE BAECQUE (F.), QUERMONNE (J.-L.) dir., *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris 1982, FNSP, 2e éd., p. 163-204.

CHEVALLIER (J.), LOCHAK (D.), *Science administrative*, Paris 1978, PUF, 2 vol.

CLAISSE (A.), MEININGER (M.-C.), *Fonctions publiques en Europe*, Paris 1994, Montchrestien, 158 p.

Collectif, *Traité de science administrative*, Paris-La Haye, 1966, Mouton, 902 p.

COULOUGNON (B.), *La collaboration volontaire des administrés et de l'administration. Essai d'une théorie d'ensemble*, Thèse Montpellier, 1965

CROZIER (M.) et alii, *Décentraliser les responsabilités*, Paris 1976, La Documentation française, 56 p.

CROZIER (M.), *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais

CROZIER (M.), *La société bloquée*, Paris 1970, Le Seuil, 3e éd. 1994, coll. Points-Essais, 222 p.

CURAPP, *La communication administration-administré*, Paris 1983, PUF, 166 p.

CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF

DARNOUX (R.), *L'évolution du statut de l'administré en droit administratif français*, Thèse Lyon III, 1992

DE LARA (P.), *La « modernisation » et les catégories de l'action publique*, CGP-Ministère de la Recherche, Séminaire « Modernisation du service public », 13 octobre 1993, 9 p.

DEBBASCH (C.) dir., *Administration et administrés en Europe*, Paris 1984, Editions du CNRS, 352 p.

DEBOUY (C.), « L'usager du service public : approche juridique », in HORELLOU-LAFARGE (C.), dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris-Montréal, 1996, L'Harmattan, p. 49-79

DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le service public*, Paris 1996, La documentation française, coll. des Rapports officiels

DRAGO (R.), « Les grands thèmes de la réforme administrative », in *Moderniser l'administration*, Paris 1987, Albatros, p. 51-72

DREYFUS (F.), « La nouvelle gestion publique, nouvel instrument du clientélisme ? », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris 1997, LGDJ, p. 93-102

DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *L'usager du service public administratif*, Paris 1974, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 115, 318 p.

DUHAMEL (O.), PISIER (E.), « Services publics, opinions publiques », in *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux. Mélanges en l'honneur de Georges Lavau*, Paris 1989, Presses de la FNSP, p. 399-412

DUPRAT (J.-P.), « La notion d'usager. Réflexions sur trois visages d'un partenaire : l'administré, l'usager et le client », in *Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Paris 1997, Ministère de l'Économie et des Finances, p. 17-45

EMAER (P.), « Aspirations et exigences des utilisateurs », in BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.), *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris 1993, Éd. ouvrières, p. 49-58

FOULQUIER (N.), *Les droits subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e^ au XX^e^ siècle*, Thèse Droit public Paris I, 2001, 843 p.

FRAISSE (R.) dir., *Le service public demain*, Paris 1989, Economica/Association Services publics, 110 p.

GADREY (J.), DE BANDT (J.), dir., *Relations de service, marchés de services*, Paris 1994, CNRS, 360 p.

GALLOUEDEC-GÉNUYS (F.), *Le dialogue écrit administration-administrés*, Paris 1981, La Documentation française, IFSA, 238 p.

GILBERT (P.), SAEZ (G.), *L'État sans qualités*, Paris 1982, PUF, coll. Économie en liberté, 190 p.

GILLIO (C.), JEANNOT (G.) dir., *La relation de service dans le secteur public*, Paris, DRI/RATP, 1992, Tome 2 : JEANNOT (G.), dir., *Du travail des agents au droit des usagers*, 380 p.

GLEIZAL (J.-J.), « L'administration du XXIe siècle », in *Mélanges en l'honneur du Pr Gustave Peiser*, Grenoble 1995, PUG, p. 285-294

GOURNAY (B.), *Introduction à la science administrative. Les administrations publiques dans la société contemporaine*, Paris 1966, Armand Colin, Cahiers de la FNSP n° 139, 308 p.

GUÉDON (M.-J.), COQVIDÉ (P.), dir., *Sur les services publics*, Paris 1982, Economica, 141 p.

GUGLIELMI (G. J.), *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française, de la Révolution à l'arrêt Cadot : 1789-1889*, Paris 1990, LGDJ, Bibliothèque de droit public n° 157, 378 p.

HORELLOU-LAFARGE (C.), dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris-Montréal, 1996, L'Harmattan, 254 p.

IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, Paris 1998, La documentation française, 148 p.

JEANNOT (G.), *Les usagers du service public*, Paris 1998, PUF, coll. Que-sais-je ?

JOIN-LAMBERT (C.), dir., *L'État moderne et l'administration*, Paris 1994, LGDJ, coll. Systèmes, 170 p.

KAFTANI (C.), *La formation du concept de fonction publique en France*, Paris 1998, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 196, 265 p.

LACHAUME (J.-F.), *L'administration communale*, Paris 1994, LGDJ, coll. Systèmes

LANGENIEUX-VILLARD (P.), *L'administration en questions*, Paris 1995, La documentation française, coll. Des Rapports officiels, 103 p.

Le service public ? La voie moderne, Colloque de Cerisy, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1995, 314 p.

LETTERON (R.), *L'administré et le droit à l'information*, Thèse Paris X, 1987

LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif*, LGDJ 1972, BDP n° 107, 349 p.

MARTINAND (C.) dir., *La régulation des services publics. Concilier équité et efficacité*, Commissariat général du Plan, Éd. ASPE-Europe, Éd. ESKA, coll. Rapports officiels, 1996, 144 p.

MASCLET (J.-C.), *Le nouveau droit des administrés*, Paris 1987, La documentation française

MESTRE (A.), *Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration. Études sur le recours pour excès de pouvoir*, LGDJ 1974, BDP n° 116, 312 p.

NICINSKI (S.), *L'usager du service public industriel et commercial*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, 564 p.

PADIOLEAU (J.-G.), *Penser l'action publique… Le design institutionnel*, DRAST, août 1994, 81 p.

PISIER (E.), BOURETZ (P.), *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris 1988, Calmann-Lévy-Fondation Saint-Simon, coll. Liberté de l'esprit, 252 p.

PISIER (E.), *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*, Paris 1972, LGDJ, Bibliothèque de Droit public

QUERMONNE (J.-L.), *L'appareil administratif de l'État*, Paris 1991, Seuil, coll. Points-Essais

RAINAUD (J.-M.), *La crise du service public français*, PUF 1999, coll. Que-sais-je ?

RANGEON (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica 1986, 246 p.

ROUBAN (L.), *La fonction publique*, Paris 1996, La Découverte, coll. « Repères »

SADRAN (P.), *Le système administratif français*, Paris 1994, Montchrestien, coll. « Clefs », 2e éd.

SAVIGNAC (J.-C.), *Les administrations de la France*, Paris 1995, Masson, 348 p.

SFEZ (L.), *L'administration prospective*, Paris 1970, Armand-Colin

STIRN (B.), « L'évolution juridique de la notion de service public industriel et commercial », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général,* Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 29-42

TIMSIT (G.), « Administration et société, les transformations de l'appareil administratif français », in *Droit et libertés à la fin du XX^e siècle. Études offertes à Claude-Albert Colliard*, Paris 1984, Pedone, p. 589-606

TIMSIT (G.), *Le rôle de la notion de fonction en droit administratif français*, Paris 1963, LGDJ, 329 p.

ULFF (S.) « L'administration et les citoyens », *RFAP* n° 37, janvier-mars 1986, p. 177-179

VALLET (O.), *L'administration et le pouvoir*, Paris 1995, Flammarion, coll. Dominos n. 70, 128 p.

VEDEL (G.), DELVOLVÉ (P.), *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, Sirey 1991, coll. Droit public, 280 p.

VIMBERT (C.), *La tradition républicaine en droit public français*, LGDJ, Bibliothèque de Science politique, tome 72

WELLER (J.-M.), *Les troubles de la communication. Une analyse des politiques d'amélioration de la relation de service dans trois administrations*, LSCI-IRESCO-CNRS, novembre 1993, 160 p.

WENNERGREN (B.), *La protection des citoyens dans les procédures administratives*, Bruxelles, IISA, 1969

WIENER (C.), « Service public ou autogestion, d'un mythe à l'autre ? », in *Service public et libertés* (Mélanges Charlier), Emile Paul Ed., 1981, p. 13 et s.

WIENER (C.), *Vers une codification de la procédure administrative*, PUF 1975, 454 p.

Articles

« La modernisation administrative en France : bilan et perspectives - Débat », *RFAP* n° 75, juillet-septembre 1995, p. 449-457

« L'administration », *Esprit*, n° 388, janvier 1970, (n° spécial)

« Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994

« Service public, Services publics : déclin ou renouveau », *EDCE* n° 46, Paris 1995, La documentation française, p. 15-134

AMAR (G.), « Qu'est-ce qu'un service public "moderne" ? », *Pouvoirs locaux*, n° 16, avril 1993, p. 90-93

AMSELEK (P.), « La teneur indécise du droit », *RDP* 1991, p. 1212

AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP* 1982, p. 275-294.

AUBY (J.-M.), « La procédure administrative non-contentieuse », *D.* 1956, chr., p. 27-32

AULAGNON (T.), JANICOT (D.), « La communication entre administration et administrés », *RA* 1975, p. 311-319

AUTIN (J.-L.) « Réflexions sur le principe du contradictoire dans la procédure administrative », *EDCE* 2001, n° 52, p. 389-400

BARGE (P.), « Evolution de la notion de service public », *Territoires*, n° 357 bis, avril 1995, p. 5-6

BECHTEL (M.-F.), HENRY-MEININGER (M.-C.), « Administration, citoyens et libertés : le mouvement de réformes », *L'année administrative 1986* (IIAP), p. 70-78

BECHTEL (M.-F.), HENRY-MEININGER (M.-C.), « Les droits de l'individu, de l'usager et du citoyen », in *L'année administrative 87* (IIAP), p. 78-94

BECHTEL (M.-F.), HENRY-MEININGER (M.-C.), « Libertés du citoyen et contrôle de l'administration », in *L'année administrative 88* (IIAP), p. 78-100

BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), « L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ? », *RISA* 1993, vol. 59, p. 623-667

BELORGEY (J.-M.), « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1996, n° spécial *Droit administratif et droit communautaire*, p. 35-38

BIZEAU (J.-P.), « Usagers ou clients du service public ? le discours de l'administration », *RA* 1997, n° 296, p. 209-212

BON (J.), LOUPPE (A.), « L'adaptation de l'administration aux administrés », *Administration*, n° 90, décembre 1975, p. 61-65

BRACHET (P.), « Vers une nouvelle étape dans la modernisation des relations Administration-administrés, *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1988, n° 24-25, p. 24-28

BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe. Quarante ans de droit administratif », *EDCE* n° 45, 1993, p. 415.

BRAIBANT (G.), « Le droit et l'équité dans la protection des citoyens à l'égard de l'administration », *Mélanges Léo Hamon*, Paris 1982, Economica, p. 99-105

BRISSON (E.), « Régler autrement les conflits administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés ? », *RDP* 1996, n° 3, p. 793-842

CABANA (C.), « Les trois voies de la réforme administrative », in *Moderniser l'administration*, Paris 1987, Albatros, p. 23-35

CAILLOSSE (J.), « La réforme administrative et la question du droit », *AJDA* 1989, p. 3-8

CAILLOSSE (J.), « Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif. Aperçus du problème à la lumière du "changement" », *RA* 1982, n° 208, p. 361-368

CAILLOSSE (J.), « Le droit comme méthode ? Réflexions depuis le cas français », in *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 2000, p. 27-68

CAILLOSSE (J.), « Variations sur le modèle juridique d'administration : la modernisation de l'État », *AJDA* 1991, p. 755-764

CAMBON DE LAVALETTE (E.), « Service public et service au public », *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 70-74

CHENKIER-XYNOPOULOS (L.), « L'évolution des rapports entre les entreprises publiques et leurs usagers », *RA* 1990, n° 255, p. 206-211

CHEVALLIER (J.), « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *RA* 1997, n° 301, p. 43-53

CHEVALLIER (J.), « L'intérêt général dans l'administration française », *RISA* 1975, vol. IV, p. 325

CHEVALLIER (J.), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, n° 115, septembre-octobre 1997

CHEVALLIER (J.), « Les droits du consommateur usager de services publics », *Droit social*, février 1975, p. 75-88

CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, p. 659-690.

CHOUSSAT (J.), « La modernisation au milieu du gué », *AJDA* 1994, p. 419-428

CLAISSE (A.), « Les réformes administratives : quel bilan, pour quelles perspectives ? », in IIAP/ENA, Colloque, Rabat, 1er juin 1995

CLAISSE (A.), MEININGER (M.-C.), « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *RFAP* n° 75, juillet-septembre 1995, p. 441-448

COCÂTRE-ZILGIEN (P.), « L'usager du service public industriel et commercial en droit français », *Revue trimestrielle de droit commercial*, 1960, n. 2, p. 265-282

COSTA (J.-P.), « Un couple mal connu : Science administrative et État de droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, Dalloz, p. 121-134

DE LAUBADERE (A.), « Accès des citoyens aux documents administratifs », *AJDA* 1977, p. 204-207

DEBBASCH (C.), « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », *RISA* vol. XXXIX, 1973, n° 2, p. 101-107

DELVOLVÉ (P.), « L'application du droit de la consommation aux services publics », *DA* octobre 1993, n° 10, p. 3-7

DUPUIS (G.), « Service public : l'évolution des valeurs et des structures », *Pouvoirs locaux*, n° 11, 4e trim. 1991, p. 43-50

GAUDEMET (Y.), « La codification de la procédure administrative non contentieuse en France », *D.* 1986, chr., p. 107-112

GIBERT (P.), THOENIG (J.-C.), « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *PMP* vol. 11, n° 1, mars 1993, p. 3-21

GRÉMION (C.), « De la participation à la communication », *RFAP* n° 58, avril-juin 1991, p. 271-274

GRÉMION (P.), « L'échec des élites modernisatrices », *Esprit*, 1987, n° 11, p. 3-8

HÉLIN (J.-C.), « La protection du citoyen contre l'administration. Réflexion sur l'évolution contemporaine des voies de protection », *LPA* 23 novembre 1990, p. 8

HENRY-MEININGER (M.-C.), « L'administration et le citoyen », in *Administration 84* (IIAP), p. 82-90

HENRY-MEININGER (M.-C.), « L'administration et les citoyens - libertés publiques », in *Administration 1985* (IIAP), p. 75-85

HENRY-MEININGER (M.-C.), « Les adaptations et aménagements de l'année 1983 », in *Administration 83* (IIAP), p. 74-79

HENRY-MEININGER (M.-C.), « L'évolution des modes de fonctionnement de l'administration et du secteur public », in *Administration 83* (IIAP), p. 39-49

KARSENTY (S.), « L'usager, acteur social», *Correspondance municipale*, n° 247, avril 1984

KERAUDREN (P.), « Réforme administrative, éthique et transparence : entre efficacité et identité administratives », *RISA* Vol. 61, 1995, n° 1, p. 49-69

KOUBI (G.), « Les circulaires administratives entre incertitudes socio-politiques et indécisions juridiques (à propos des circulaires relatives à la laï cité) », *RRJ* 1996, n° 3, p. 785-794

KOUBI (G.), « Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration », *RA* n° 284, p. 197-202

LACHAUME (J.-F.), « L'usager du Service public industriel et commercial géré par l'entreprise publique », *CJEG* n° 500, juin 1994, p. 317-334

LACHAUME (J.-F.), « Quelques remarques sur les éléments de la définition du service public local», *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 116-125

LANGROD (G.), « La loi de Parkinson », *RA* 1958, n° 66, p. 582-586

LE CLAINCHE (M.), « Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 105-109

LEGRAND (A.), « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », in *L'Unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris 1996, Economica, p. 59-78

LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), « Le juriste arrive toujours plus tard », in *L'Unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris 1996, Economica, p. 481-486

LYON-CAEN (A.), « Consommateur ou citoyen ? », *Le monde*, 18 avril 1996

MAISL (H.), « Intérêt du consommateur et service public », *Revue de la concurrence et de la consommation*, mars-avril 1996, p. 39-46

MALLOL (F.), « Divorce à l'européenne ? Ou l'épineuse question des services publics.. », *JCP* 1996, I, n° 3963

MARIOTTE (L.), « Modernisation des services de l'État et éthique », *Les informations administratives et juridiques*, n° 6, juin 1993, p. 3-7

MISPELBLOM (F.), « Marketing et management dans les services publics : quels rapports entre le personnel et les usagers ? », *Annales des Mines*, n° 29, décembre 1992, p. 30-39

MODERNE (F.), « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général,* Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 55-69

MOREAU (J.), « Les ambiguï tés du service public à la française », *JCP* hors-série février 1996, p. 16-23

OST (F.), « Le rôle du droit : de la vérité révélée à la vérité négociée », in *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris 1996, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 73-84.

PAOLI (J.-M.), GANTES (P.), « Le marketing de service public : usager ou client », *Revue française du marketing*, n° 87, octobre-décembre 1981, p. 51-61

PETITJOUAN (A.), « Des réformes administratives, leurs limites », *RA* n° 231, mai-juin 1986, p. 215-220

PINTO (L.), « Le consommateur : agent économique et acteur politique ? », *Revue française de sociologie*, vol. XXXI, p. 179-198

PINTO (L.), *La constitution du « consommateur » comme catégorie de l'espace public*, Paris 1985, CSU, Rapport pour le secrétariat d'État à la consommation

PISIER-KOUCHNER (E.), « Le service public : entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, 1983, n° 12, p. 8-19

SERIEYX (H.), « L'agent de l'État est aussi un usager de l'État », *Équipement magazine*, n° 56, janvier 1994, p. 2

STIRN (B.), « La conception française du service public », *CJEG* n° 489, juin 1993, p. 299-306

THYREAU (A.), BON (J.), « L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés en France », *RISA* 1981, vol. 47, n° 3, p. 252-263

TIMSIT (G.), « L'analyse systémale et la science administrative », in *Théorie de l'Administration*, Paris 1986, Economica, p. 363-375

TIMSIT (G.), « Les deux corps du droit », *RFAP* n° 78, avril-juin 1996, p. 375-394

TROSA (S.), « Comment a-t-on inventé le service public ? », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 101-104

WARIN (P.), « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, Vol. 34, 1993, p. 69-95

BIBLIOGRAPHIE DE LA DEUXIÈME PARTIE

Droits de participation

Références générales

« A l'écoute des usagers », *Echanges*, mai 1995, p. 20-21

« Associations, communes : peut-on reconstruire la politique par le bas ? », *M*, n° 77, mai-juin 1995, p. 5-35

« Les associations et la vie administrative », *AJDA* 1980, p. 115-180

BAUDOUIN (J.), « Sociologie critique et rhétorique de la déploration », *RFSP* 1994, p. 881-893

BERNARD (P.), « La co-administration : une pratique nécessaire, ou la révélation d'une mutation administrative ? », *RA* n° 284, mars 1993, p. 188-193

BLOCH-LAINE (F.), GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M.), *Associations et développement local*, Paris 1988, LGDJ

BONNEFOY (J.-L.), « Aperçu sur l'administration consultative », *Notes et études documentaires*, n° 3133, 1964

BORÉ (L.), *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, LGDJ 1997, Bibliothèque de Droit privé, 507 p.

BOUSNINA (Z. R.), *L'impact de la participation des usagers au service public : l'association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications*, Mémoire DEA de Gestion publique, Paris I, 1988, 51 p.

BOUYSSOU (F.), « Le rôle des associations en matière d'urbanisme », *AJDA* 1980, p. 145-149

BRACHET (P.), « Problématique du partenariat de service public », *PMP* Vol. 13, n° 1, mars 1995, p. 87-105

BRACHET (P.), *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, 199 p.

BRAIBANT (G.), « Administration et participation », *RISA* 1978, vol. 44, n° 1-2, p. 159-165

BRAUD (X.), « Associations de protection de la nature et contentieux administratif du remembrement : vers la fin de la fermeture du prétoire », *Revue de droit rural*, avril 1996, n° 242, p. 164-171

CANS (C.), « Un nouvel agrément pour une action renouvelée », *LPA* 24 avril 1996, n° 50, p. 77-78

CHAPERON (E.), « La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (essai de typologie) », in DUPUIS (G.) dir., *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Paris 1978, Economica, p. 112-118

CHERIF (M.), « Le mouvement associatif entre le public et le privé », *Hommes et migrations*, n° 1182, décembre 1994, p. 28-31

CHEVALLIER (J.), « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. IIAP* n° 37, janvier-mars 1976, p. 85, et n° 39, juillet-septembre 1976, p. 85-142

CHEVALLIER (J.), *La participation dans l'administration française*, (Publications de la Faculté de droit et de science politique d'Amiens, vol. 6), Paris 1975, PUF, 220 p.

COHEN-SALVADOR (J.), *La représentation des intérêts et les services publics*, Thèse Paris, 1935

Conseil d'État, « Les associations et la loi de 1901, cent ans après », *Rapport public 2000*, *EDCE* n° 51

DAUPHIN (G.), *L'administration consultative centrale*, Thèse Paris, 1932

DE COOREBYTER (V.) dir., *Citoyens et pouvoirs en Europe. Les associations dans l'espace démocratique européen*, Paris-Bruxelles 1993, Editions LABOR-Syros/Alternatives, 168 p.

DE LANVERSIN (J.), dir., *Démocratie et aménagement*, Paris 1996, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 126 p.

DE LAUBADÈRE (A.), « L'administration concertée », in *Mélanges Stassinopoulos*, 1974, p. 413

DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, 380 p.

DION (S.), « L'administration, les citoyens, les groupes », in GOW (J. I.), BARRETTE (M.), DION (S.), FORTMANN (M.), *Introduction à l'administration publique. Une approche politique*, Québec 1993, 2e ed., Gaétan Morin, p. 250-273

DRAGO (R.), « La participation des particuliers aux tâches administratives », *Travaux et recherches de l'Institut de Droit comparé*, Paris 1970, p. 341

DRAGO (R.), *La participation des citoyens à l'activité des organes administratifs*, Rapport de 1969, Société de législation comparée, 31 p.

DRESSAYRE (P.), « Partage ou légitimation du pouvoir ? le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux États-Unis », in MÉNY (Y.) dir., *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris 1983, Economica, p. 183-202

Droits des usagers et co-production des services publics. Tome 5 de *La relation de service dans le secteur public*, Ateliers de reproduction de la RATP, 1992

DUGHERA (J.), « La participation administrative », *Territoires*, n° 319, juin 1991, p. 28

EMAER (P.), *La concertation « Services publics-organisations de consommateurs »*, Rapport pour le Conseil national de la consommation, octobre 1994, 13 p.

FERJANI (M.-C.), « Le mouvement associatif entre le public et le privé », *Hommes et migrations*, n° 1182, décembre 1994, p. 28-31

FERRARI (P.), « Essai sur la notion de coauteur d'un acte unilatéral en droit administratif français », in *Mélanges Eisenmann*, Paris 1975, Cujas, p. 215-229

FERRIER (J.-P.), « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *RDP* 1974, p. 663-690

FISCHER (B.), « Les associations abusent-elles ? », *Etudes foncières*, n. 69, décembre 1995, p. 27-28

GARCÍA DE ENTERRÍA (E.), « Principes et modalités de la participation à la vie administrative », *in* DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 251-274.

GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M.), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris 1970, LGDJ, BDP n° 99, 378 p.

GAUDIN (J.-P.), *Du consommateur à l'usager. Recherches sur la nature des « mouvements de consommateurs » et sur la technicisation de leurs revendications*, Paris, Organisation et environnement, Rapport pour la DGRST, 1979

GODBOUT (J. T.), « Les ambiguï tés de la notion de coproduction », in *Droits des usagers et co-production des services publics.* Tome 5 de *La relation de service dans le secteur public*, Ateliers de reproduction de la RATP, 1992, p. 71-83

GODBOUT (J. T.), *La démocratie des usagers*, Montréal 1987, Boréal, 192 p.

GODBOUT (J. T.), *La participation contre la démocratie*, Montréal 1983, St-Martin

GONTCHAROFF (G.), *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, Paris 1990, L'Harmattan, 140 p.

GRACINEAU (C.), *Implication des associations dans la modernisation de la fonction publique*, Mémoire DESS Consultant dans la fonction publique, Nantes, 1992, 48 p.

GRÉMION (P.), « La concertation », in CROZIER (M.) et alii, *Où va l'administration française ?*, Paris 1974, Les éditions d'organisation, p. 165-186

GUYOMARD (G.), « Les associations, l'environnement et le système politico-administratif local », in MÉNY (Y.) dir., *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris 1983, Economica, p. 203-227

HEILBRONNER (A.), DRAGO (R.), « L'administration consultative en France », *RISA* 1959, Vol. XXV, n° 1, p. 57-66

HÉLIN (J.-C.), « La contestation associative et le droit public », *Droit et ville*, 1980, n° 10, p. 189

HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.) dir., *Les associations, l'environnement et le droit*, Paris 1984, Economica (Travaux et recherches de la Faculté de Droit de Nantes)

HELLER (C.), *La fonction consultative dans le droit administratif français*, thèse Strasbourg, 1961

HOSTIOU (R.), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, LGDJ 1975

HUMBERT (C.), *Le cadre juridique des procédés de concertation entre l'administration et les administrés*, Thèse Paris I, 1990

IBOS (L.), *La concertation dans la prise de décision administrative en France,* Thèse Paris I, 1975

IGAS, « La politique sociale et les associations », *Rapport 1983*, Paris 1983, La documentation française, 526 p.

JEAMMEAUD (A.), « La démocratisation du secteur public », *AJDA* 1983, p. 563

JOBERT (B.), MULLER (P.), « Participation, cogestion et changement social dans l'administration publique », *RFAP* n° 27, juillet-septembre 1983, p. 555-561

KIM (P. S.), « Un aperçu théorique de la bureaucratie représentative : synthèse », *RISA* Vol. 30, n° 3, septembre 1994, p. 459-474

LACHAZE (M.), « Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'administration française », *RPP*Vol. 160, juillet-septembre 1934, p. 483-494

LAGNEAU (G.), « L'idéologie de la participation dans le phénomène bureaucratique », *L'homme et la société*, avril-juin 1971

LANGROD (G.) dir., *La consultation dans l'administration française contemporaine*, Paris 1972, Cujas, 971 p.

LANGROD (G.), « L'administration consultative », in LANGROD (G.) dir., *La consultation dans l'administration française contemporaine*, Paris 1972, Cujas, p. 60-84

Les entreprises publiques et l'usager, Bruxelles 1986, IISA

MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte-mixte en droit public français*, Paris 1971, LGDJ, Bibliothèque de droit public, t. 103

MAISL (H.), *Formes et techniques de la participation du public à l'élaboration d'actes législatifs et administratifs*, Rapport au 7e Colloque de droit Européen, Strasbourg 1978, Conseil de l'Europe

MORAND-DEVILLER (J.), « Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA,* 1996, n° 2, p. 218-227

MOUSTAKAS (M.), *La confiance de l'administré et son influence sur le régime juridique des actes administratifs unilatéraux*, Thèse Paris II, 1993

MULLER (G.), « De l'associationisme à la participation », *Esprit*, 1979, n° 1, p. 179-182

PRÉTOT (X.), « A propos de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public », *RA* 1984, p. 29.

SALAH BEN AÏ SSA (M.), « La participation des citoyens à l'administration et à l'exercice de la fonction adminsitrative. Rapport préliminaire », intervention au XXIVe Congrès international des sciences administratives, Paris, 7-11 septembre 1998.

SANTOLINI (B.), « Les comités d'usagers », *RA* n° 167, septembre-octobre 1975, p. 517-519

SAPIN (M.), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris 1983, La documentation française, 146 p.

SIWEK-POUDEYSSEAU (J.), « La participation des administrés à l'échelon central », *Bull. IIAP* n° 22, avril-juin 1972, p. 349-367

STASI (B.), Vie associative et démocratie nouvelle, Paris 1979, PUF, 157 p.

TÉNIÈRE-BUCHOT (P.-F.), « De la participation aux décisions publiques », *Futuribles*, septembre 1981, p. 47-64

THOENIG (J.-C.), « Les contre-pouvoirs : version "douce" et version "dure" », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 27-29

WEBER (Y.), *L'administration consultative*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 82, 326 p.

ZAGHLOUL (M.), *La participation des administrés à l'acte administratif unilatéral*, Thèse Toulouse I, mai 1986

Participation et administration locale

« La démocratie directe locale », *Territoires*, n° 304-305, janvier-février 1990

AUBY (J.-F.), « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA,* janvier-février 1993, p. 37-46

BARGE (P.), « Renouveler le service public local. Un facteur essentiel de lien social et de citoyenneté », *Territoires*, n° 349, juin 1994, p. 19-21

BECET (J.-M.), « Démocratie locale, transparence : nouveaux aspects », *Cahiers du CNFPT*, n° 44, juin 1995, p. 30-41

BECET (J.-M.), « Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 », *RA* 1971, p. 528

BELLOUBET-FRIER (N.), « Les référendums municipaux », *Pouvoirs*, n° 77, p. 163

BONNEVAL (P.), « De la nécessité du référendum d'initiative populaire », *Combat nature*, novembre 1984, p. 40

BORY (J.), « La pratique des referendums officieux dans les communes françaises », *Administration*, n° 141, 1988, p. 72-83

CHEVILLEY-HIVER (C.), *La participation des citoyens aux décisions locales*, Thèse Besançon, 1999, 604 p.

COUDEVYLLE (A.), « Plaidoyer en faveur du référendum communal», *RA* n° 185, septembre-octobre 1978, p. 495-506

D'ARCY (F.), « Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *AJDA* 1992, n° spécial Décentralisation, p. 110-114

DELPECH (J.), « Du référendum en droit public français et spécialement du référendum municipal», *RDP et de la Science politique* 1905, p. 307.

DESMONTS (F.), *Citoyenneté et démocratie locale : la participation des habitants au Développement social urbain. L'exemple du quartier des 4000 de La Courneuve*, Mémoire DEA Sciences politiques, Univ. Paris II, 1995, 166p.

DION (S.), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 1984, n° 2, p. 121-140

DRESSAYRE (P.), *Le référendum communal : outil de gestion municipale ou gadget de marketing politique ?*, Communication au 2e Congrès de l'Association française de Science politique, Grenoble, janvier 1983

FAVOREU (L.), « Le cadre constitutionnel de la démocratie locale », *Cahiers du CNFPT*, n° 44, juin 1995, p. 26-29

FLOCH (J.), « La participation des habitants : vers la citoyenneté par la solidarité », *Administration*, n° 152, juillet 1991, p. 113-115

FOREL (J.-L.), « Quelques remarques sur le référendum local», *RA* n° 267, mai-juin 1992, p. 256-258

FROMENT (J.-C.), « La participation des habitants à la vie locale. A propos des "conseils municipaux d'enfants" », *RFDA* 1995, p. 1092-1100.

GAUDIN (J.-P.), « Décentralisation et nouvelle citoyenneté », *Politix*, n° 7-8, octobre 1989, p. 45-49

GENRO (T.), DE SOUZA (U.), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre*, ed. Charles Léopold Meyer, Paris, 2000

GODIN (S.), *Conseils de quartiers et expériences de démocratie participative dans le XX^e arrondissement de Paris : du contrat au terrain*, Mémoire DESS Communication politique et sociale, Paris I, 1996, 60 p. + ann.

GOOSSE (A.), « Note sur le mot référendum en Français », in DELPÉRÉE (F.) dir., *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 371-374

GOUTEL (Y.), « Référendum d'initiative locale : les premiers jugements », *Départements et communes*, n° 102, décembre 1993, p. 52-55

GUILLAUME HOFNUNG (M.), V° « Référendum local», *Jurisclasseur Collectivités locales*, Fasc. 520

JÉGOUZO (Y.), « La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *RFAP* 1992, p. 166

JOUFFA (Y.), « Pour une nouvelle citoyenneté locale », *Territoires*, n° 287, avril 1988, p. 12

KIMPE (J.), « Secrétaire-général, métier à risq.ue », *Pouvoirs locaux*, n° 27, 4e trim. 1995, p. 74-79

KOUBI (G.), « La superposition d'actes dans le régime juridique du référendum communal», *LPA* 1994, n° 65, p. 12-16

LEWALLE (P.), « Le référendum local », in DELPÉRÉE (F.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles 1986, Bruylant, p. 227-247

LEYLAVERGNE (H.), *Démocratie locale et citoyenneté en droit public français*, Thèse Droit, Lyon II, 1998.

LINDITCH (F.), « Référendum local et démocratie représentative », *LPA* n° 50, 24 avril 1992, p. 3-7

LORRAIN (D.), CAMBON (S.) et alii, « La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux. Le cas de la France, de la Suède et du Royaume-Uni », Numéro spécial de *Communes et régions d'Europe*, n° 54, 1994, 59 p.

MABILEAU (A.), MOYSER (G.), PARRY (G.), QUANTIN (P.) dir., *Les citoyens et la vie politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français*, Paris 1987, Pedone, série « Vie locale », n° 11, 292 p.

MADIOT (Y.), « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946-960.

MAES (P.), *Recherches sur le référendum communal*, 1972, CUREM

MARTIN (S.), PRADEILLES (J.-C.), « Territoires communaux et instances supra-comunales. A propos des territoires de la citoyenneté », in BIAREZ (S.), NEVERS (J.-Y.) (rass.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble 1994, CERAT, p. 375-390

MAYER (H.), « Les tentatives d'introduction du référendum en France sous la IIIe République », *RFSP* 1934, p. 273.

MAZET (P.), « Politiques urbaines et société locale : la démocratie révélée », in BIAREZ (S.), NEVERS (J.-Y.) (rass.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble 1994, CERAT, p. 505-514

NEUSCHWANDER (C.), « La démocratie locale observée », *Territoires*, suppl. au n° 383, déc. 1997.

OHNET (J.-M.), « Citoyens de tous les pays.. », *Pouvoirs locaux*, n° 25, 2e trim. 1995, p. 1

PAOLETTI (M.), « Renouvellement de l'élu médiateur », *Projet*, printemps 2001, n° 265, p. 97.

PAOLETTI (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris 1997, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 236 p.

PASQUA (C.), « Pour une démocratie participative », *L'élu local*, n° 228, juin-juillet 1994

PHILIPPART (P.), *La concertation dans l'administration municipale parisienne*, Thèse Paris I, 1983

PONTIER (J.-M.), « La fracture civique, la citoyenneté et les collectivités locales », *Revue administrative*, 1997, n° 298, p. 440-450

POUYET (B.) dir., *La participation des citoyens au plan local et la pérennisation du système représentatif*, CERFA, juin 1987

RICHARD (P.), *Le temps des citoyens. Pour une démocratie décentralisée*, Paris 1995, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 220 p.

RICHET (V.), « Vive le référendum communal », *Projet*, janvier 1983, p. 64

RICHET (V.), *Pour ou contre le référendum local*, Paris 1982, Coline

ROSENBERG (S.), « Service public et démocratie locale. Espace de débat entre État et société », *Territoires*, n° 349, juin 1994, p. 22-25

SADRAN (P.), « Démocratie locale et participation », in *Mélanges J.-M. Auby*, Paris 1992, Dalloz, p. 289 et s.

SOUBELET (P.), « Du bon usage des référendums locaux », *RA* n° 272, mars-avril 1993, p. 156-158

TRAORÉ (S.), « Feu vert pour les référendums locaux d'initiative populaire en matière d'aménagement », *LPA* 7 février 1997, n° 17, p. 8-12

VERPEAUX (M.), « Le "référendum" communal devant le juge administratif : premier bilan », *RA* 1996, n° 289, p. 95-107

VERPEAUX (M.), « Le "référendum local" et la Constitution », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 124-128

WIHTOL DE WENDEN (C.), « La citoyenneté locale en chantier », *Territoires*, n° 330, septembre 1992, p. 6-9

Concertation et débat public

ADEF, *L'intervention du public dans les choix d'aménagement*, 1985

ALLAMAN (M.), « Rennes : la concertation comme principe de gestion », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 17-19

AUBY (J.-B.), « La loi du 18 juillet 1985 sur l'aménagement urbain. Genèse et lignes directrices », *RFDA,* 1986, p. 295

AURRAN (B.), RONCHI (Y.), « Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille », *TTS*, n° 31, mai 1996, p. 95-107.

BARNEZET (S.), « Information, expertise, évaluation ? Une question de démocratie participative », *Territoires*, n° 337, avril 1993, p. 42-45

BERDOULAY (V.), SOUBEYRON (O.), *Débat public et développement durable*, Paris 1996, Ministère de l'Équipement, du logement, du transport et du tourisme, Ministère de l'Environnement, 156 p.

BERTHIER (I.), « Concertation : entre devoir et pouvoir », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 10-12

BERTHIER (I.), « Un édifice inachevé », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 13-14

BLANC (H.), « La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie », in VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 41-56.

BLANC-PATTIN (M.), CHEVALLIER (J.), D'ARCY (F.), *L'expropriation en question*, Paris 1977, CNRS

BLATRIX (C.), *Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public*..., mémoire DEA Paris I, 1994, 144 p.

BLONDIAUX (L.), « La délibération, norme de l'action publique ? », *Projet*, n° 268, hiver 2001-2002, p. 87

BOIS (P.), « Une pratique de la participation et ses conséquences sur la vie politique », in *Intervention du public dans les choix d'aménagement*, ADEF 1985, p. 74

BOUSSARD (J.-L.), *L'enquête publique en Angleterre. Un moyen politico-juridique de contrôle de l'administration*, Paris 1969, PUF

BOUYSSOU (F.), « Nouvelles dispositions en matière d'urbanisme », *AJDA* 1994, p. 208

BOUZELY (J.-C.), « La réforme des enquêtes publiques », *Moniteur des Travaux publics*, n° 44, 1983, p. 61

BOY (D.), « Science, démocratie et risques majeurs », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 823, juin 1999, p. 58-64.

BOY (D.), DONNET (K.), ROQUEPLO (P.), « Un exemple de démocratie participative : la récente "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *RFSP* 1999, p. 779-810.

BROCAS (A.-M.), « Les états généraux de la santé : remédier par le débat public à une gestion technocratique ? », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public, op. cit.,* p. 103-109.

CAILLOSSE (J.), « Enquête publique et protection de l'environnement », *AJDA* 1986, p. 490

CALLON (M.), « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, janvier 1998, p. 63-73.

CANS (R.), « Les grands travaux seront désormais soumis à l'avis d'une commission », *Le monde*, 17 mai 1996

CARRÈRE (G.), *Transports destination 2002, le débat national, recommandations pour l'action*. Rapport au ministre de l'équipement et des transports, Paris, 21 juillet 1992, 85 p. + annexes.

CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement : l'introuvable concept », *BJDU* 1997, n° 1, p. 4

CÉLÉRIER (T.), « Plans locaux d'urbanisme (loi du 13 décembre 2000) », *CT-I*, avril 2001, p. 6

CHAVELET (C.), « L'État expérimente le débat public », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 33-35

COLSON (J.-P.), « Interventionnisme et participation. Le rôle de l'enquête publique dans les décisions à caractère énergétique de la puissance publique », in *Mélanges Péquignot*, Montpellier 1984, Publications du CERAM-Université de Montpellier

COMPTE (P.), DAVIGNON (J.-F.), « La participation des administrés aux choix d'aménagement », *Annuaire des collectivités locales*, Paris 1989, Litec, p. 33

Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, La documentation française, 1999

DAHL (R.), « De la démocratie délibérative. Comment réformer le système de santé ? » *Le débat*, novembre-décembre 1997, n° 97, p. 88.

DE FRANCE (J.), « Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 73, juin 1988, p. 32 et s.

DE LARA (P.), « La route parle », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 283-290.

DE MAIGRET (M.-B.), *Conférence de citoyens sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation*, OPECST, 1998, 8 p.

DEBOUY (C.), « Le commissaire-enquêteur a-t-il changé depuis la loi Bouchardeau ? », *Études foncières*, n° 50, mars 1991, p. 29

DEBRUYNE (S.), « Le débat sur les biotechnologies en France, *Futuribles*, janvier 1999, p. 54

DEMOUVEAUX (J.-P.), « La concertation : un art de l'insuffisance », *Études foncières*, n° 74, mars 1997.

DONNET-KAMEL (D.), « Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 119-125.

DONZEL (A.), « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », in « Projets d'infrastructures et débat public », *TTS*, n° 31, mai 1996, p. 67

DUNKERLEY (D.), GLASNER (P.), « Empowering the public ? Citizen's juries and the new genetic technologies », *Critical Public Health*, 1998, n° 8, p. 181-192.

FABRE-LUCE (H.), « Requiem pour la concertation », *Études foncières* n° 61, déc. 1993, p. 21.

FERBOS (J.), « La loi du 12 juillet 1983 sur l'enquête publique », *AJPI*, p. 617 sq

FOUGÈRE (L.), « La réforme de l'enquête publique », *EDCE* p. 93

FOURNIAU (J.-M.), « Concerter en un seul temps », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 36-37

FOURNIAU (J.-M.), « La portée des contestations du TGV Méditerranée », *Ecologie et politique*, 1997, n° 21, p. 61-75.

FOURNIAU (J.-M.), « Les associations et le débat public », in *Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie*, séminaire de recherche du Ministère de l'Equipement, 23 octobre 1996.

GHADI (V.), POLTON (D.), « Le marché ou le débat comme instruments de la démocratie », in « La démocratie sanitaire », *RFAS* 2000, n° 2, p. 15-31. spéc. p. 20-21.

GIVAUDAN (A.), « Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'État de droit », *RFDA* 1986, p. 247

GODCHOT (J.-E.), « La participation des citoyens à l'urbanisme et à l'aménagement de l'environnement urbain », *Bull. IIAP* n° 19, juillet-septembre 1971, p. 641-653

GUELLEC (J.), « Crédibilité et coût de la concertation », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 36-37

HÉLIN (J.-C.), « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *RJE* 1995, p. 223-224.

HÉLIN (J.-C.), « L'évolution récente du droit des enquêtes publiques », *Revue de droit immobilier*, n° 2, avril 1994, p. 179-192

HÉLIN (J.-C.), « Participation du public aux décisions d'urbanisme », *Juris-classeur Collectivités territoriales*, fasc. 1022

HÉLIN (J.-C.), « Urbanisme et démocratie », *AJDA* n° spécial « Droit de l'urbanisme », mai 1993, p. 184-191

HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.) dir., *Les associations, l'environnement et le droit*, Paris 1984, Economica, Travaux et recherches de la Faculté de Droit de Nantes.

HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.), JÉGOUZO (Y.), *Les nouvelles procédures de l'enquête publique*, Paris 1986, Economica

HÉLIN (J.-C.), *Jurisclasseur collectivités territoriales*, V° « Enquêtes publiques »

HOCREITÈRE (P.), « Concertation », in JÉGOUZO (Y.), dir., *Urbanisme*, Dalloz-action, 1998, n. 2280.

HOSTIOU (R.), « Démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement », *AJDA* p. 606

HOSTIOU (R.), « Enquête publique et démocratie », *Études foncières*, mars 1993, p. 32

HOSTIOU (R.), HÉLIN (J.-C.), *Droit des enquêtes publiques*, éd. du Moniteur, coll. L'actualité juridique, 1993

HUGLO (C.), CASSIN (I.), « La concertation en matière d'aménagement », *LPA*, 18 mars 1994, p. 10.

JABES (J.), « L'utilisation des enquêtes d'opinion au service de la réforme », *Tribune de la gestion publique*, 1999, n° 1, p. 11.

JÉGOUZO (Y.), « La réforme de l'enquête publique », *D*. 1983, chr., p. 223

JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994, *Rev. dr. imm.*, 1994, p. 154.

JÉGOUZO (Y.), « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209.

KOLTIRINE (R.), « Enquête publique : cinq propositions pour améliorer la procédure », *MTP* n. 4895, 19 septembre 1997, p. 62

LE COQ (V.), *Pratique des enquêtes publiques. Les instruments juridiques de la participation des administrés à la décision publique*, Paris 1995, Nouvelles éditions fiduciaires, coll. Secteur public, 319 p.

LE CORNEC (V.), *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, Thèse Droit public, 1997, Paris-I

LE DÉAULT (J.-Y.), « De la connaissance des gènes à leur utilisation. L'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », OPECST, *JO Ass. nat.*, 1998

LE DÉAULT (J.-Y.), TESTART (J.), BARBUSIAUX (C.), SICART (D.), *Rapport à la suite du débat sur les OGM et les essais au champ*, 7 mars 2002, 33 p.

LE LOUARN (P.), « L'administration locale de l'environnement après la loi Barnier », *Pouvoirs locaux*, n° 29, 2e trim. 1996, p. 114-117

Les enquêtes d'opinion au service de la réforme de l'administration publique, OCDE, Documents SIGMA n° 25, 1999.

LIET-VEAUX (G.), « Concertation », *Jur. class. adm.*, fasc. 420

MAYER (N.), « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le débat,* septembre-octobre 1997, n° 96, p. 67-72.

MONÉDIAIRE (G.), « A propos de la décision publique en matière d'environnement », in CLAM (J.), MARTIN (G.), dir., *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ 1998, coll. Droit et société, p. 110.

MORAND-DEVILLER (J.), « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », *RA* n° 232, juillet-août 1986, p. 323-332

MORAND-DEVILLER (J.), « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », in *Pratiques juridiques de l'urbanisme déconcentré*, *Les cahiers de l'IATEUR*, 1986, n° 7-8, p. 105-128

MORAND-DEVILLER (J.), « Le Conseil constitutionnel et la petite loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme », *Rev. dr. imm.*, 1994, p. 163

MORAND-DEVILLER (J.), « Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative », *LPA* 24 avril 1996, n° 50, p. 67-74

MORAND-DEVILLER (J.), « Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement », *RJE*, 1992, n° 4, p. 453-467

NAGET (M.), *L'enquête publique*, Thèse Droit Reims, 1982

OLLIVIER-TRIGALO (M.), PIECHACZYK (X.), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, INRETS, Rapport de recherche n° 233, 2001

PAPIN (J.-P.), « La réforme des enquêtes publiques », *CJEG* 1983, p. 335

PAPIN (J.-P.), *L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*, Thèse Tours, 1980 (2 vol.)

PICHERAL (J.-B.), « Se méfier de toute récupération », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 25

PIECHACZYK (X.), *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général*, Thèse Science politique, Grenoble II, 2000, 659 p.

PRATS (Y.), « Réflexions sur la participation des administrés à l'aménagement urbain », *A.J.-D.A*. 1973, p. 59

PRIEUR (M.), « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, n° 4-1988, p. 397-417

PRIEUR (M.), dir., *Les enquêtes publiques, quel avenir ?*, Paris 1990, La documentation française

RABATÉ (L.), « Les conférences régionales de la santé, un invention progressive », *in* VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, p. 111-115.

RÉMY (E.), « Apprivoiser la technique. Un débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, n° 31, 1995, p. 136-144

RÉOCREUX (A.), DRON (D.), *Débat public et infrastructures de transport*, La documentation française, 1996, coll. des rapports officiels

ROMI (R.), « La commission du débat public », *Droit de l'environnement*, 1996, n. 39, p. 14-15

ROMI (R.), « La commission du débat public », *LPA* 26 juin 1996, n° 77, p. 14-17

RUEGG (J.), DECOUTÈRE (S.), METTAN (N.) dir., *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?* Lauzanne 1994, Presses polytechniques et universitaires romandes, 302 p.

RUEZ (D.), « Vertus et limites de l'enquête publique », *Diagonal*, n° 123, février 1997, p. 30-33

TAPIE-GRIME (M.), « Les ambivalences d'une évaluation citoyenne. Le débat en amont de la décision de réalisation du bouclage nord-ouest de la Francilienne », in « Projets d'infrastructures et débat public », *TTS* n° 31, mai 1996, p. 79-93

THEYS (J.), « L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement », *in* BOUVIER (M.), DUPUIS (G.), *L'État moderne et l'administration*, LGDJ 1994, coll. Systèmes, p. 151

VALLEMONT (S.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, coll. Systèmes, 198 p.

VIALLET (P.), « Une pratique de participation : l'audition publique », in *Intervention du public dans les choix d'aménagement*, ADEF 1985, p. 159

VILMIN (T.), RENARD (V.), « L'intervention du public dans les choix d'aménagement », *Moniteur des travaux publics*, 17 août 1984, p. 18

WARIN (P.), « Aménager : question de responsabilité, de précaution, de concertation », in « Projets d'infrastructures et débat public », *TTS* n° 31, mai 1996, p. 117-128

Statut de l'administré

Droit d'accès

« La politique de la ville », *Après-demain*, n° 358-359, novembre-décembre 1993

« Le pacte de relance pour la ville », *La lettre de la DIV*, n° 21, février 1996

« Le pari du décloisonnement du service public », *La Gazette des communes*, n° 1140-1142, 11 novembre 1991, p. 34-36

« Les services publics face au défi urbain », *Service public*, n° 18, p. 12-23

« Partenariat et services publics », *Territoires*, n° 345-346, février-mars 1994, p. 26-30

« Points publics en milieu rural : mieux satisfaire la demande », *Service public*, n° 36, décembre 1995, p. 9-11

« Villes et citoyenneté. Savants et politiques face à la crise », *Cahiers du LASA,* 1er sem. 1993, p. 5-132

AGUILA (Y.), « L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable », *AJDA* 1995, p. 95

ALRIQ (G.), *L'introduction des administrations centrales sur internet,* Mémoire DEA Science administrative, Université Paris-II, 1997

ARDANT (G.), « La codification permanente des lois, décrets et circulaires », *RDP* 1952, p. 35

AUQUE (F.), « La codification des baux commerciaux à droit presque constant », *JCP* 2000, p. 2003

BAILAUD (D.), « Des bons points pour le milieu rural », *Service public*, n° 28, janvier 1995, p. 24-25

BAILLAUD (D.), « Banques de données : organiser un véritable service public plein écran », *Service public*, n° 41, août 1996, p. 12-13.

BECHTEL (M.-F.), « La codification en France : une ambition sans moyens ? », *RFAP* n° 44, octobre-décembre 1987, p. 175-182

BÉHAR (D.), ESTÈBE (P.), « Les représentations territoriales du système postal par ses agents et ses clients. Une étude exploratoire », *Flux*, n° 42, octobre-décembre 2000, 16 p.

BEIGNIER (B.), dir., *La codification*, Dalloz 1996

BELOULOU (V.), « Les téléprocédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'État », *AJDA* 2001, p. 624-627.

BERGEAL (C.), *Savoir rédiger un texte normatif. Loi, décret, arrêté, circulaire*, Berger-Levrault, 2001, 4e éd., 280 p.

BETTINGER (C.), LE CHATELIER (G.), *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, EFE, 1995, n. 153.

BLAIZOT-HAZARD (C.), *Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français*, LGDJ 1991, BDP n° 159, 271 p.

BOUCHET (P.), CHARVET (D.), FRAGONARD (B.), *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, La documentation française, 2001, 232 p.

BOUCHUT (J.-P.), « Le service public des bases de données juridiques », *AJDA* 1998, p. 291-296

BOURDIEU (P.), « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in CHAZEL (F.), COMMAILLE (J.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ 1991, coll. Droit et société, p. 95-99.

BOURUMEAU (M.), « La présence des services publics en zone urbaine difficile », *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 88-92

BRACONNIER (S.), « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP* 1998, p. 817-843

BRAIBANT (G.), « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés : Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 703.

BRAIBANT (G.), « La relance de la codification », *RFDA,* 1990, p. 306-309

BRAIBANT (G.), « Le code général des collectivités territoriales », *RFDA,* 1996, p. 177-183

BRAIBANT (G.), « Le gouvernement relance la codification », *LPA* 15 septembre 1999, n° 184, p. 5

BRUNET (B.), « La politique de la ville », *Droit et société*, n° 23-24, 1993, p. 117-141

BUREAU (D.), « Remarques sur la codification du droit de la consommation », *D*. 1994, chr., p. 291.

CAPPELLETTI (M.), dir., *Accès au droit et État-providence*, Economica 1984, 361 p.

CGP/CNE, *La politique de la montagne. Rapport d'évaluation*, La documentation française, 2 vol., 815 p.

CHATILLON (G.), « Administration électronique et services publics », *AJDA* 2001, p. 618.

CHATILLON (G.), « Responsabilité et administration électronique : une notion revisitée », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, p. 7.

CHEVALIER (G.), « De la ville en politique », *Droit et société*, n° 25, 1993, p. 415-434

CHEVALLIER (J.), « La mise en œuvre de l'administration électronique. Rapport général », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 22 janvier 2002

CHEVALLIER (J.), « Vers un droit postmoderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, p. 659-690

CHRÉTIEN (P.), « 1973-1983. Dix ans de médiation », *RDP* 1983, p. 1259

CHRISTNACHT (A.), « Les services publics de proximité dans les zones urbaines en difficulté », in *Les représentants territoriaux face à la nécessaire adaptation de l'État*, 3e journées européennes des représentants territoriaux de l'État, 4-6 juin 1996, *Administration*, Hors-série, p. 58-59

Citoyenneté et urbanité. Entretiens de la ville I, Paris 1991, Editions Esprit, 173 p.

CLAVIER (J.-M.), « La carte de la proximité et de la polyvalence », *Service public*, n° 48, mai 1997, p. 16.

COMBAU (P.), « Un oubli de la réforme : l'invocabilité des circulaires et instructions administratives" » *AJDA* 2000, p. 495

Commissariat général du Plan, *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, La documentation française 1999

Conseil d'État, « De la sécurité juridique », Rapport public 1991, *EDCE* n° 43, 1992, p. 15-47

Conseil d'État, *L'aide juridique. Pour un meilleur accès au droit et à la justice*, La documentation française, 1991, 222 p.

Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, La documentation française, 1998, 123 p.

Conseil d'État, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, La Documentation française, 1993

Conseil économique et social, *Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural*, éd. du Journal officiel, 23 mai 1989, 132 p.

CRERAPP, *Évaluation des services publics de quartier d'Amiens*, Rapport pour la Préfecture de la Somme, 1996, 34 p.

CRISTOPHE (D.), « Un droit mieux connu et mieux accepté », *AJDA* 2002, p. 720-721

CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988

DAUGE (Y.), « Les objectifs et les conditions de mise en oeuvre de la politique de développement social urbain », in « L'État et la ville », *Administration*, n° 152, juillet 1991, p. 9-12

DE BÉCHILLON (D.), « L'imaginaire d'un code », *Droits*, n° 27, 1998, p. 179.

DE ROBIEN (G.), « Les services publics en zone urbaine difficile : l'exemple d'Amiens », *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 78-81

DEBBASCH (C.), dir., *La transparence administrative en Europe*, Ed. du CNRS, 1990

DELARUE (J.-M.), « La politique de la ville », *Regards sur l'actualité*, n° 196, décembre 1993, p. 3-17

DELARUE (J.-M.), « Les fonctionnaires dans les quartiers » (intervention au colloque de la FGAF du 16 décembre 1992), *Echos de la Fonction publique*, n° 165, novembre-décembre 1992, p. 27-29

DELARUE (J.-M.), *Banlieues en difficulté : la relégation*, Syros-alternatives, 1991

DELAUNAY (B.), *Le Médiateur de la République*, PUF, Que-sais-je ?, 1999, 128 p.

DELEBARRE (M.), *Le temps des villes*, Seuil, 1993.

DELFAU (G.), *La poste, un service public en danger : constat et propositions*, L'Harmattan, 1999, 171 p.

DELFAU (G.), *Maintenir et, chaque fois que possible, conforter la présence postale en milieu rural*, Rapport au Ministre des Postes, des télécommunications et de l'Espace, septembre 1990, 71 p.

DERIEUX (E.), « Information et citoyenneté » (l'information et la citoyenneté), *Légipresse*, n° 107, 1993, p. 111-113

DEVILLECHABROLLE (V.), « Fonctionnaires au chevet de la ville », *Le Monde*, 26-27 septembre 1993

DGAFP, « Les fonctionnaires, les services publics et la politique de la ville », *Points forts du Renouveau*, septembre 1992

DIRE, *L'impact des technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail et des services dans l'administration*, février 2001, 78 p.

DONZELOT (J.), « Au-delà de la politique de la ville, la nécessité s'impose de trouver pour la civilisation urbaine une structure équivalente à ce qu'a été le département pour la civilisation rurale », *Pouvoirs locaux*, n° 23, 4e trim. 1994, p. 48-51

DONZELOT (J.), ESTÈBE (P.), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris 1994, Éd. Esprit, 239 p.

DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P. A.), *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*, CGP/DIV/Plan Urbain/IHESI, CERPE, août 1993, 189 p.

DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P.-A.), *La justice et la police dans la politique de la ville : une logique de maintenance sociale*, CGP-Ministère de la Recherche, Séminaire « Modernisation du service public », 13 octobre 1993, 24 p.

DREYFUS (M.), « La ville de citoyens », *Diagonal*, n° 116, décembre 1995, p. 40-44

DUBEDOUT (H.), *Ensemble refaire la ville*, La documentation française, 1985

DUCAROUGE (F.), « Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits : transaction, médiation, conciliation et arbitrage en droit public français », *RFDA* 1996, p. 86.

DUDEBOUT (H.), *Ensemble refaire la ville*, Paris 1985, La documentation française

DURUPTY (M.), « Les enjeux pratiques et juridiques des téléprocédures », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, 9 p.

FABERON (J.-Y.), « Les principes de la loi d'orientation pour la ville », *RA* n° 264, novembre-décembre 1991, p. 510-516

FAGUET (J.), « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », *Droit et société*, 1995, n° 30.

FAGUET (J.), *Accès au droit et médiation*, *Gerico 2000*, n° 12, p. 14.

FERRAND (J.-P.), « L'exercice par un contribuable communal des actions appartenant à la commune, *RRJ* 1992, p. 396

FRISON-ROCHE (M.-A.), BARANÈS (W.), « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *D*. 2000, chr., p. 361

GARNIER (J.-P.), « Urbanité et citoyenneté », in LABICA (G.) dir., *Les nouveaux espaces politiques*, Paris 1995, L'Harmattan, coll. « L'homme et la société », p. 13-31

GAUDEMET (Y.), « Toujours à propos du médiateur », *AJDA* 1987, p. 521

GENTOT (M.), « La transparence de l'action publique », *RISA* 1995, n. 1, p. 5-10.

GILLET (S.), *Le Médiateur de la République. Inventions et formalisations*, Thèse Science politique, Paris I, 1994, 508 p.

GRANGÉ (D.), « Le projet de service public de quartier », *RA* n. 265, janvier-février 1992, p. 50.

GUÉNAIRE (M.), « La qualité juridique à l'intérieur de l'administration. L'exemple du ministère de la Culture et de la communication », *AJDA* 1990, p. 75

GUIBAL (M.), RAPP (L.), « A propos de la codification administrative », *Cahiers du droit de l'entreprise*, 1995, n° 3, p. 1.

GUILLAUME-HOFNUNG (M.), « La médiation », *AJDA* 1997, p. 30-40

GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *La médiation*, PUF, coll. Que-sais-je ? 2e éd., 2000, 128 p.

HAYE-GUILLAUD (M.-F.), « Les services publics de proximité dans les zones rurales fragiles », in *Les représentants territoriaux face à la nécessaire adaptation de l'État*, 3e journées européennes des représentants territoriaux de l'État, 4-6 juin 1996, *Administration*, Hors-série, p. 56-57

HEIDSIECK (E.), « Services publics dans les banlieues : "sortir de l'expérimental" », *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 1939, 8 septembre 1995, p. 13-14

HÉLIN (J.-C.), « Les services publics en milieu rural. Quels changements ? », *Revue de droit rural*, n° 234, juin-juillet 1995, p. 298-305

HENRY (X.), « La jurisprudence accessible. Mégacode civil : théorie d'une pratique », *RRJ*, 1999, p. 631-683 et 979 à 1047.

HENRY-MEININGER (M.-C.), PRATS (Y.), « Les facteurs d'évolution des réseaux de communication entre l'administration et les usagers », *RFAP* n° 36, 1985, p. 123-131

JAMIN (C.), « La codification massive », *RTDC* 2000, p. 185

JARRIGE (A.), « Le futur Code de l'administration : un guide pour le citoyen plutôt qu'une charte de l'administré », *CFP* février 1999, p. 19-22

JEGOUZO (Y.), « Le droit à la transparence administrative », *EDCE* n° 43, 1992, p. 199-216

JOYE (D.), LERESCHE (J.-P.), « Gestion urbaine et aspirations citoyennes dans le Bassin Lémanique », in BIAREZ (S.), NEVERS (J.-Y.) (rass.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble 1994, CERAT, p. 359-373

KITATNI (N.), « Les "cousins" des points publics », *Service public*, n° 28, janvier 1995, p. 26-27.

La ville et ses usagers. Colloque de la Sorbonne, Paris 1996, La Documentation française, 311 p.

LACHAUME (J.-F.), « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *RFDA* 1995, p. 893-904

LANGLAIS (J.-L.), LEBEAU (H.-J.), DE MAZIERES (P.), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport au Ministre d'État, Ministre de la Ville, 1991, 65 p. + ann.

LASSERRE (B.), LENOIR (N.), STIRN (B.), *La transparence administrative*, PUF 1987, coll. « Politique d'aujourd'hui », 236 p.

LAUNAY (J.), *Les maisons des services publics économiques et financiers*, Rapport au Premier ministre, 16 mars 2001, 40 p.

LAVEISSIÈRE (J.), « En marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 181.

LE CLAINCHE (M.), « Des services publics pour les quartiers », *Après-demain*, n° 358, novembre 1993, p. 18-21

LE CLAINCHE (M.), « La place des services publics dans la politique de la ville », *RFAP* n° 74, juillet-septembre 1994, p. 395-406

Le Médiateur de la République : une autorité indépendante au service du citoyen, Médiateur de la République, 1997, 40 p.

LE NINIVIN (D.), « Les discordances de la codification par décret », JCP 1980, I, n. 2982

LEGATTE (P.), *Le principe d'équité. Défendre le citoyen face à l'administration*, Presses de la Renaissance, 1992

LEMAÎTRE (M.-F.), « Téléprocédures administratives : le pari de la confiance », *AJDA* 2001, p. 628-633.

LENOIR (R.), « Cité et citoyenneté », *Action et recherches sociales*, 1993, n° 3-4, p. 17-26

LEROY (M.), « L'enjeu de la polyvalence dans les services publics pour le lien social», *in* MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 321-341.

LEROY (M.), dir., *La polyvalence dans les services publics*, La documentation française, coll. DGAFP/Perspectives, 1998, 144 p.

Les médiateurs en France et à l'étranger, Colloque du Centre français de droit comparé, 17 novembre 2000, Société de législation comparée, 2001

LETTERON (R.), « Le modèle français de transparence administrative à l'épreuve du droit communautaire », *RFDA* 1995

LEURQUIN (B.), « Les besoins en service public des populations en milieu rural», *Administration*, n° 164, juillet-septembre 1994, p. 112-117

LEURQUIN (B.), *Les besoins en service public des populations en milieu rural*, Rapport de mission, janvier 1994, 175 p. + Vol. d'annexes

Loi d'orientation pour la ville, n° 91-662 du 13 juillet 1991, *JORF*, 19 juillet 1991, p. 9521-9530

LOTH (D.), « Les technologies de l'information et de la communication et le nouveau code des marchés publics… un rendez-vous manqué ? » in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 21 janvier 2002, 6 p.

MAGUER (A.), BERTHET (J.-M.), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, La Documentation française, coll. Rapports d'étude de la DGAFP, 1997, 130 p.

MAISL (H.), « De l'administration cloisonnée à l'administration en réseau : fin de la vie privée et/ou satisfaction de l'usager », in *L'administration électronique au service des citoyens*, Colloque Conseil d'État / Université Paris I, 22 janvier 2002, 7 p.

MAISL (H.), « La diffusion des données publiques ou le service public face au marché de l'information », *AJDA* 1994, n° 3, p. 355-363

MAISL (H.), « Secret et citoyen », *GP* 1997, n° 134, 14 mai 1997, p. 29-35

MAISL (H.), « Transparence administrative et institutions de médiation », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 134-138

MAISL (H.), *Le droit des données publiques*, Paris 1996, LGDJ, coll. Systèmes

MAKHLOUCHE (K.), « L'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune », *RDP* 1995, p. 449-493

MANDELKERN (D.), dir., *La qualité de la réglementation*, Rapport du Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Ministère de la Fonction publique, 2002, 139 p.

MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un principe clandestin mais efficient », *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 302-305

MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un produit d'importation dorénavant "made in France" », *D.* 2000, n° 4, p. VII

MEHL (L.), MEHL-MIGNOT (H.), «Le service public des bases de données juridiques en France : nouveaux aspects de l'organisation », *Supplément au Bulletin d'actualité du Lamy Droit de l'Informatique*, n. 85, octobre 1996, p. 1-8.

MESCHERIAKOFF (A.-S.), « La place du médiateur dans les institutions administratives : un bilan de dix ans d'expériences », *RFAP* 1983, p. 533

Ministère de la Ville, « La politique de la ville », Communication en Conseil des ministres, 20 mai 1992

MOLFESSIS (N.), « Les illusions de la codification à droit constant », *RTDC* 2000, p. 186-194.

MORANGE (G.), « Le secret en droit public français », *D.* 1978, chr., p. 1

MOULY (C.), « Comment rendre les revirements de jurisprudence davantage prévisibles ? », *LPA* 18 mars 1994, p. 15.

MOYSAN (H.), « La codification à droit constant ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation », *DA* avril 2002, p. 6-14

NICOLAU (G.), « Inaccessible droit », *RRJ* 1998, n° 1, p. 15.

NOURY (A.) « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental», *RRJ* 2000, p. 599-631

OBERDORFF (H.), « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », *EDCE* n° 43, 1992

OBERDORFF (H.), « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », *EDCE* n° 43, La Documentation française, 1992, p. 217-233

OJTI, *Vers une administration sans papier ?*, La documentation française, 1996, p. 77-86

OPPETIT (B.), « L'expérience de codification en matière commerciale », *D*. 1990, chr., p. 1.

OPPETIT (B.), « La décodification du Droit commercial français », *Études offertes à René Rodière*, Dalloz, 1982, p. 197 et s.

OST (F.), « La codification, une technique juridique pour aujourd'hui », *in* MORAND (C.-A.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud 1991, p. 237.

Pacte de relance pour la ville présenté le 18 janvier 1996, reproduit in *La lettre de la DIV*, février 1996, n° 21.

PACTEAU (B.), « Comment un contribuable peut se substituer en justice à sa commune », *LPA* 10 avril 1991, n° 45, p. 15

PACTEAU (B.), « L'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune, *Enc. Dalloz Coll. terr.*, n° 9620-1

PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque », *AJDA* 1995, n° spécial Droit administratif, p. 151-155

PANNETIER (M.), *Services publics en milieu rural. La polyvalence administrative postale : une occasion manquée ?* Thèse Géographie et aménagement, Paris IV, 1990, 683 p.

PAREYDT (E.), « Communes rurales : quel avenir pour les services publics et au public ? », *Maires de France*, octobre 1997, n° 68, p. 14.

PÊCHEUR (B.), *Valoriser les femmes et les hommes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, Rapport au Gouvernement, Février 1991

PICARD (P.), « Services publics de quartier », *Échos de la Fonction publique,* septembre-octobre 1993, p. 23

PICARD (P.), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'aménagement du territoire, juillet 1991

Plan urbain, *Les régies de quartier. Expériences et développements – regards de chercheurs*, La documentation française, 1994, 287 p.

POUYET (C.), « Les comités de quartiers », in *Aménagement du territoire et développement régional*, II, p. 525

PRELLE (M.), « Les codifications dangereuses », *GP*, 1990, II, doct., p. 622.

Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion. Programme d'action gouvernemental, La documentation française, 1998, 99 p.

RAVANEL (J.), RAVANEL (J.), *L'État et la commune de Montagne*, Paris 1986, Sirey

RAYSSAC (R.), *La transaction en matière administrative*, Thèse Tours, 1999, 528 p.

RIALS (S.), *L'accès à la justice*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 128 p.

RIBES (D.), « Codification par ordonnances », *D*. 2000, Somm., p. 425.

ROBINEAU (Y.), « A propos des limites d'une codification à droit constant », *AJDA* 1997, p. 655-659

ROCARD (M.), « La relance de la codification », *RFDA,* 1990, p. 303-305

ROSSINOT (A.), « Des métiers dans la ville », *La lettre de la DIV,* n° 7, 1994, p. 3

ROSSINOT (A.), « Les points publics à Nancy » *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 75-77

SADRAN (P.), « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Société, religion, politique, Mélanges Ellul*, Paris 1983, PUF, p. 797-807.

SARTORIO (F.), LONQUEUE (C.), « Les divers modes de contrôle accessibles aux citoyens. Droit à l'information et à la participation : vers une citoyenneté active ? », *Territoires*, n° 334, janvier 1993, p. 48-53

SCHNÄBELE (P.), BEAUVAIS (F.), « Réforme de l'État et téléprocédures », *AJDA* 2001, p. 608-616

SCHOETTL (J.-E.), « Codification par ordonnances », *AJDA* 2000, p. 33

SCHOETTL (J.-E.), « L'administration dispose-t-elle d'un droit d'auteur ? », *Revue de droit de l'informatique et des télécoms*, 1988, n. 4

SCHRAMEK (O.), « Le régime des autorisations de plaider. Une procédure juridique en question », *Commentaire*, printemps 1992, p. 160

SERVOIN (F.), « La présence des services publics en milieu rural », in FROMENT (J.-C.), SAYAH (J.), dir., *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Presses universitaires de Grenoble, 1998, p. 119

SERVOIN (F.), *La commune de montagne*, Paris 1993, Economica, 308 p.

SILICANI (J.-L.), « La codification : instrument de réforme de l'État en France », *AJDA* 1997, p. 641

SNELLEN (I.), « La gouvernance électronique : implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires », *RISA* vo. 68, 2002, n° 2, p. 224

SPANOU (C.), « Les associations face à l'information administrative : le cas de l'environnement », in CURAPP, *Information et transparence administrative*, Paris 1988, PUF, p. 128-162

SUEL (M.), *Essai sur la codification à droit constant. Précédents, débuts, réalisation*, Paris 1995, 2e éd., Éditions du Journal officiel, 296 p.

TANGUY (Y.), « Le citoyen et le droit de l'urbanisme », *Territoires*, n° 318, mai 1991, p. 49

TERRÉ (F.), « Codification : une loi nécessaire pour éliminer les lois inutiles », *Les dossiers de la Semaine juridique*, Hors-Série, février 1996, p. 50.

TERRÉ (F.), OUTIN-ADAM (A.), « Codifier est un art difficile (à propos d'un… "code de commerce" », *D*. 1994, chr., p. 99

THIBAUD (P.), « Ville et démocratie », *Citoyenneté et urbanité*, Paris 1991, Éditions Esprit, p. 21-42 (spéc. p. 42)

TOURAINE (A.), « Face à l'exclusion », in *Citoyenneté et urbanité*, Paris 1991, Éditions Esprit, p. 165-173 (spéc. 170-171).

TRUCHE (P.), FAUGÈRE (J.-P.), FLICHY (P.), *Administration électronique et protection des données personnelles : livre blanc*, Ministère de la Fonction publique, février 2002, 129 p.

Ville, Exclusion et citoyenneté. Entretiens de la ville II, Paris 1993, Éditions Esprit, 275 p.

YAHIAOUI (S.), « Les services publics dans les zones urbaines sensibles : quelques réflexions sur le cas de Vaulx-en-Velin », *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 82-87

Droit de regard

« L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux », *Communes et régions d'Europe*, 1997, n° 63, 186 p. (rapport sur la France fait par M. Terny)

AMAR (J.), *De l'usager au consommateur de service public*, PUAM 2001, 591 p.

ANDRAULT (M.), GIBERT (P.), « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques », *PMP* 1984, n° 6.

BACACHE (M.), « Les indicateurs de performance au sein des services publics : difficultés et effets pervers », in BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, p. 231-244

BEAUD (O.), *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF 1999, coll. Béhémoth, 171 p.

BELORGEY (G.), dir., *La qualité dans les services publics*, Berger-Levrault, 1989, 274 p.

BŒUF (J.-L.), « L'évaluation des politiques publiques », *Problèmes politiques et sociaux* n° 853, février 2001, 80 p.

BOUAL (J.-C.), BRACHET (P.), dir. *L'évaluation démocratique outil de citoyenneté active*, L'Harmattan, 2000, coll. Questions contemporaines, 128 p.

BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, 365 p.

CASCALES (M.), « Évaluation des politiques publiques : démocratie expérimentale », *Pouvoirs locaux*, n. 25, 2e trim. 1995, p. 45-48.

CASCALÈS (M.), « Évaluation des politiques publiques : démocratie expérimentale », *Pouvoirs locaux*, n° 25, 2e trim. 1995, p. 45-48

CGP, *Evaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation*, La documentation française, 1986, 181 p.

CGP, *Les services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La documentation française, 1993, 331 p.

CHATY (L.), *L'administration face au management : projets de services et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan 1997, 287 p.

CHAVANAT (B.), « La problématique de la qualité dans les services publics aujourd'hui », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996.

CHEVALLIER (J.), « Le discours de la qualité administrative », *RFAP* n° 46, avril-juin 1991, p. 287-309

CHEVILLEY-HIVER (C.), « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *RDP* 2000, p. 1679-1699

CLUZEL (L.), « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in BREEN (E.), dir., *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et justice, mai 2001, p. 59-85

CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, 216 p.

Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, La documentation française, 1997, coll. Les guides de la réforme de l'État, 108 p.

COSTA (O.), JABKO (N.), LEQUESNE (C.), MAGNETTE (P.), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *RFSP* 2001, p. 859-866.

CSE, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1996

CSE, *Rapport du groupe d'experts réuni par le Conseil scientifique de l'évaluation sur les indicateurs de qualité et de satisfaction*, janvier 1993

CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993, 191 p.

DEGUERGUE (M.), « Le contentieux de la responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique », *AJDA* 1995, n° spéc. « Droit administratif », p. 211-226

DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, LGDJ 1993, BDP n° 171

DELAUNAY (B.), « Chartes usagers et engagements de qualité dans le secteur public en France », *in* FORTIN (Y.), dir., *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan 1999, coll. Logiques juridiques, p. 147-182

DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu à l'usager*, Journée d'étude du 20 juin 1996, 28 p.

DONZELOT (J.), VIVERET (P.), « Évaluation et démocratie. Contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion », *Esprit*, octobre 1989, p. 49.

DURAN (P.), *Penser l'action publique*, LGDJ 1997, coll. Droit et société n° 27

Égalité et équité. Antagonisme ou complémentarité ? Economica 1999, 146 p.

FAURE (A.), POLLET (G.), WARIN (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995, coll. Logiques politiques, 192 p.

GADREY (J.), « Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion », *PMP* vol. 9, n° 1, mars 1991, p. 1-24

GILLI (J.-P.), « La responsabilité d'équité de la puissance publique », *D.*, 1971, chr.

GRABER (M.-J.), *Contribution à la qualité des soins, en particulier par le malade : proposition d'indicateurs*, Thèse médecine, Clermont-I, 1980, 102 p.

GUNZLÉ (G.), « Une conception nouvelle du rôle de l'État : la certification des produits industriels et commerciaux », *Les notes bleues*, 1996, n. 82, p. 1-12.

GUNZLÉ (G.), « Une conception nouvelle du rôle de l'État : la certification des produits industriels et commerciaux », *Les notes bleues*, 1996, n° 82, p. 1-12

HERMITTE (M.-A.), *Le sang et le droit. Essai sur la transfusion sanguine*, Paris 1996, Le Seuil, coll. Science ouverte

JEANNOT (G.), « Le citoyen-roi, nouvelle importance accordée au citoyen », intervention à la Conférence Qualité des administrations publiques, Lisbonne, mai 2000

JEANNOT (G.), « Synthèse : les indicateurs de performance à destination des usagers », intervention à la Journée d'étude sur *Les indicateurs de performance et le service à l'usager*, DIRE, Maison de la mutualité, 9 décembre 1999.

JOSEPH (I.), « Réparation et coopération », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 11-16

KESSLER (M.-C.), LASCOUMES (P.), SETBON (M.), THOENIG (J.-C.), *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998

KOUBI (G.), « Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration », *RA*, n. 284, p. 197-202.

L'évaluation des politiques publiques par le Parlement, Sénat, *Etudes de législation comparée*, n° 8, octobre 1995

L'évaluation en questions, *RFAP* n° 66, avril-juin 1993

LECA (J.), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *RFAP* 1993, n° 66, p. 193.

LEGATTE (P.), *Le principe d'équité : défendre le citoyen face à l'administration*, Paris 1992

LOCHAK (D.), « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social* 1987, p. 778-790

LOCHAK (D.), « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la jurisprudence et de la législation », in CURAPP, *Le droit administratif en mutation*, PUF 1993, p. 275-316.

MÉNÉMÉNIS (A.), « La qualité, un des enjeux majeurs de la réforme de l'État », intervention à la journée d'étude de la DGAFP, *Améliorer la qualité du service rendu*, 20 juin 1996

MESCHERIAKOFF (A.-S.), « Ordre intérieur administratif et contrat », in *Réformer les administrations. Le dilemme entre unité et diversité*, La documentation française, 1998, p. 130

Ministère de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme, *Mesurer et apprécier la qualité*, Points de repères, Délégation à la qualité, juillet 1996.

MORÉNO (D.), « Des circulaires et du droit des marchés publics » (note sur CE, 10 mai 1996, *Fédération nationale des Travaux publics, Fédération nationale du Bâtiment*), *Quotidien juridique*, n° 66, 15 août 1996, p. 5-7

NIOCHE (J.-P.), POINSARD (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984, 302 p.

PERRET (B.), « Le contexte français de l'évaluation : approche comparative », in CSE, *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1993, p. 73.

PERRET (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, 2001, coll. Repères

POLLITT (C.), « "Le rôle du choix du client dans l'amélioration de l'offre de services publics". Commentaires sur l'étude rédigée par Roger Pyddoke », in *L'administration à l'écoute du public, XXX.*, p. 149-155

POLLITT (C.), « Evaluation scientifique et évaluation participative », in CNE, *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La documentation française, 2000, p. 132.

POQUET (G.), « L'évaluation des politiques publiques et le concept de bénéficiaires », *CREDOC. Cahiers de recherche*, septembre 1995, n° 77, 52 p.

PRÉBISSY-SCHNALL (C.), *La pénalisation du droit des marchés publics*, LGDJ 2002, BDP n° 223, 617 p.

RICHARD (J.), « S'engager sur la qualité du service : Introduction et cadrage général de la journée », intervention à la Journée d'étude *S'engager sur la qualité du service*, DIRE-DGAFP, 26 juin 2001.

RUFFAT (J.), « Hypersegmentation : citoyens à la carte ? », *La lettre du management public*, n° 7, janvier-février 1997, p. 3

SÉGUIN (F.), « Le service au public : un changement stratégique important », *Canadian public administration/Administration publique du Canada*, Vol. 34, n° 3, automne 1991, p. 455-464

S'engager sur le service, Réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les Services Publics, Paris 1996, DGAFP, 48 p.

SPEC (A.), BORMANS (R.), « Le rôle des indicateurs de performance dans les relations entre les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur », *Gestion de l'enseignement supérieur*, 1992, vol. 4, n° 2, p. 152-170

SPENLEHAUER (V.), WARIN (P.), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n. 2, avril-juin 2000, p. 245-262

SUZZARELLI (B.), « La qualité de service : un véritable engagement pour le service public », *Service public*, n° 48, mai 1997, p. 30-31

THOENIG (J.-C.), « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », *RFAP* n° 92, octobre-décembre 1999, p. 693.

TROSA (S.), « La mise en place d'indicateurs de qualité : une comparaison Equipement - France-Télécom », *Les cahiers du management*, s.d., p. 62-69.

TROSA (S.), « La mise en place d'indicateurs de qualité : une comparaison Équipement-France Telecom », *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 62-69

TROSA (S.), « Les stratégies de qualité dans trois pays : France, Royaume-Uni et Australie », in *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE-PUMA, p. 305-339.

TROSA (S.), *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Les éditions d'organisation, 1999

TROSA (S.), WILLIAMS (S.), « L'étalonnage dans la gestion des performances du secteur public », in *La gestion des performances dans l'administration. Exemples d'actualité*, Etudes Hors série sur la gestion publique, n. 9, OCDE-PUMA 1996, p. 51-77.

VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, 193 p.

VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743.

WALINE (J.), « L'évolution de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *EDCE* 46, p. 459-477

WALINE (M.), « Paradoxes de l'égalité devant la loi », *D.*, 1949, chr., p. 25

WARIN (P.), « Vers une évaluation des services publics par les usagers », *Sociologie du travail*, vol. XXXVI, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 309-331

WARIN (P.), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, L'Harmattan, 1993, coll. Logiques politiques

WARIN (P.), *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, LGDJ 2002, coll. Droits et société, n° 33, 134 p.

WIRTH (W.), « L'exigence de justification », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 293-304

BIBLIOGRAPHIE DE LA TROISIÈME PARTIE

Influences étrangères

Ouvrages

Administraciones públicas y Ciudadanos, Barcelone 1993, Praxis éd.

BAILEY (S. J.), DAVIDSON (C.), « Did Quality Really Increase Uner Local Government CCT ? », *in* MONTANHEIRO (L.), BAILEY (S. J.), MORRIS (D.), FABJANCIC (Z.), dir., *Public and Private Sector Partnership*, Sheffield, 1997, Sheffield Hallam University, p. 17-26.

Banque mondiale, *L'État dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington 1997, éd. de la Banque mondiale, 290 p.

BARBER (M.), *Public administration*, Plymouth 1978, 2e ed., Mc Donald & Evans, 241 p.

BATSÉLÉ (D.), « Conclusions générales », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 185-201

BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.), *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris 1993, Les Éditions Ouvrières, coll. « Portes ouvertes », 141 p.

BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.), *Pour une citoyenneté européenne : quels services publics ?*, Paris 1994, Les éditions de l'Atelier

BENT (S.), KERNAGHAN (K.), MARSON (D. B.), *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques*, Réseau du service axé sur les citoyens, Centre canadien de gestion, 1999, 110 p.

BERGOUGNOUX (J.), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, La documentation française, 2000, 347 p.

BERTI (F.), DE MARTIN (G. C.) dir., *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milan 1996, Giuffrè, 85 p.

BIANCO (J.-L.), « Pour une initiative européenne », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 465-471

BILLINGHAM (A. T.), *Rapport sur la communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe »*, Parlement européen, 7 novembre 1997, A4-0357/97, 59 p.

BOUCHARD (G.), *Les relations fonctionnaires-citoyens : facteurs d'influence*, Thèse Montréal, 1986

BRAIBANT (G.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, coll. Points-essais, 2001, 334 p.

Cabinet Office, Citizen's Charter Unit, *The Charter Mark Awards 1996. Guide for applicants*, 1996

Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio, Rome 1993, Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, 241 p.

CASSESE (S.), FRANCHINI (C.), *Tendenze recente della riforma amministrativa in Europa*, Bologne 1989, Il Mulino, 185 p.

CEEP, *Europe, concurrence et service public*, Paris octobre 1995, Masson, 208 p.

CLAISSE (A.), MEININGER (M.-C.), *Fonctions publiques en Europe*, Paris 1994, Montchrestien, coll. Clefs

COMBES (M.), « Vers une charte des services publics européens », in BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.), *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris 1993, Les Editions Ouvrières, coll. « Portes ouvertes », p. 67-75

Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général. Rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken*, 17 octobre 2001, COM(2001)598

Commission des Communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, 11 septembre 1996, COM(96)443, n° 28.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Démocratie locale: un projet de citoyenneté*, n° 43, 1996, 197 p.

Conseil européen de Nice, *Déclaration sur services d'intérêt économique général*, 9 décembre 2000.

COOPER (T. L.), *An ethic of citizenship for public administration*, Prentice-Hall, 1991

CORTE-REAL (I.), « Réalisations actuelles et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service dans l'administration publique portugaise », *in* OCDE, *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, p. 45-53

DAMAR (M.), « Le temps venu des novataires », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 161-183

DECLERC (A.), «L'ouverture de l'administration au public », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles 1996, Bruylant, p. 43-71

EASTERLY (W.), RODRÍGUEZ (C. A.), SCHMITT-HEBBEL (K.), dir., *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, World Bank/Oxford University Press, 1994, 562 p.

FABRE-GUILLEMANT (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1998, 367 p.

Faire plus avec l'argent des contribuables. Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : Les six étapes d'une collaboration réussie, Conseil du Trésor, Ottawa, octobre 1995, 20 p.

Faire plus avec l'argent des contribuables. Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : Les six étapes d'une collaboration réussie, Conseil du Trésor, Ottawa, octobre 1995, 20 p.

FALCONER (P. K.), ROSS (K.), *Citizen's Charters and Public Service provision : Lessons from the UK Experience*, Rapport pour le XXIV[e] Congrès international des sciences administratives, Groupe II, 7-11 septembre 1998, p. 6.

FEINTUCK (M.), « La régulation des services publics en Grande-Bretagne. Passé, présent et avenir en Europe », *in* CEEP, *Europe, concurrence et service public*, Masson/Armand Colin, 1995, p. 131

FOURNIER (J.), « De la LOTI à la directive 91-440 (quelques réflexions sur le droit des services publics appliqué au transport ferroviaire) », *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, Dalloz, p. 183-220

GAUDEMET (P.-M.), *Le Civil Service Britannique. Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Armand-Colin, 1952, 173 p.

HAENEL (H.), *Vers des services publics « à l'européenne »*, Rapport d'information sur les services d'intérêt général en Europe, *JO doc. parl., Sénat*, n° 82, 16 novembre 2000, p. 26.

HAGGARD (S.), WEBB (S. B.), dir., *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, World Bank/Oxford University Press, 1994

HM Treasury, *Citizen's Charter. Competing for Quality*, White Paper, 1991, Cm 1730, 35 p.

HMSO, *Service First: The New Charter Programme*, 1999

HONORÉ (S.), ROUSSIER (M.), *Les relations publiques en matière administrative 1. Les publications officielles*, Bruxelles 1963, IISA, 87 p. (Rapport pour le XIIe Congrès international des sciences administratives).

IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, La documentation française, 1998, 148 p.

IFSA, *L'administration, le citoyen et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Table ronde IFSA/AIIDAP*, La documentation française, 1998, 86 p.

IISA, *Une administration plus proche des citoyens*, Actes du XXIe Congrès international des sciences administratives, Marrakech, 24-28 juillet 1989, Guessous 1990, 302 p.

KERAUDREN (P.), *Les modernisations de l'État et le thacherisme. Penser et faire l'État en Grande-Bretagne de Gladstone à Thatcher*, Bruxelles, 1994, Bruylant

KOVAR (R.), SIMON (D.), dir., *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, La documentation française, 1998, 2 vol.

L'administration et les personnes privées - Un manuel, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 536 p.

Le citoyen et l'administration, Bruxelles 1998, IISA

Les Citoyens d'abord 1998, Institut d'administration publique du Canada, 1999, 97 p.

Les Citoyens d'abord 2000, Institut d'administration publique du Canada, 2001, 85 p.

LYON-CAEN (A.), CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, 2001

MARTINAND (C.), « Contribution pour une charte européenne des services publics », in BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.) dir., *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris 1993, Les Editions Ouvrières, coll. « Portes ouvertes », p. 113-125

MCGOWAN (F.), « Le modèle britannique », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 71-85

MENET-GENTY (J.), « Les services publics en Italie », *in* QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, La documentation française, 1997, p. 125-153

MÉNY (Y.), WRIGHT (V.), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologne 1994, Il Mulino, 909 p.

MOCKLI (S.), *Les instruments de la démocratie directe dans les pays membres du Conseil de l'Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 35 p.

NABLI (B.), *L'accès aux services d'utilité publique ou d'intérêt général : un droit fondamental du modèle européen de société*, ISUPE, 1999, p. 26 p.

OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, éd. de l'OCDE, Série Gouvernance, 2001.

OCDE, *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, éd. de l'OCDE, 2001, 292 p.

OCDE, *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, éd. de l'OCDE 1996, 326 p.

OCDE, *L'administration au service du public*, Paris 1987, éd. de l'OCDE, 146 p.

OCDE, *La corruption dans le secteur public. Panorama international des mesures de prévention,* éd. de l'OCDE, 1999

OCDE, *La facturation des services publics aux usagers. Principes directeurs et études de cas*, éd. de l'OCDE, PUMA-Gestion publique, Études hors série n° 22

OCDE, *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris 1995, Éd. de l'OCDE, 191 p.

OCDE, *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, 340 p.

OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures des pays de l'OCDE*, éd. de l'OCDE, 2000.

OCDE, *Stratégie pour le changement et la réforme dans la gestion publique*, éd. de l'OCDE, 1980, 262 p.

PATTERSON (R. A.), LOHIN (R. A.), FERGUSON (D. S.), *La consultation : lorsque l'objectif est de prendre de bonnes décisions*, Ottawa 1992, Groupe de communication Canada/Centre canadien de gestion.

PATTERSON (R. A.), LOHIN (R. A.), FERGUSON (D. S.), *La consultation : lorsque l'objectif est de prendre de bonnes décisions*, Ottawa 1992, Groupe de communication Canada/Centre canadien de gestion

PIRIE (M.), *The Citizen's Charter*, Londres, Adam Smith Institut, 1991

Plan de modernización de la administración del Estado, Madrid 1992, 24 p.

POLLITT (C.), BOUCKAERT (G.), *Quality improvement in European Public Service*, Publications Sage, 1995

Pour une fonction d'examen plus efficace, Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, Ottawa 1995, 50 p.

Principles for Developing Service Charter, Sidney, mars 1997, Ministère du travail, 20 p.

Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti, Milan 1995, Giuffrè, 798 p.

Programmes nationaux visant à améliorer la qualité des services publics, 27e Conférence informelle des Directeurs généraux de Fonction publique, Dublin, 7-8 novembre 1996, 20 p.

Programmes nationaux visant à améliorer la qualité des services publics, 27e Conférence informelle des Directeurs généraux de Fonction publique, Dublin, 7-8 novembre 1996, 20 p.

QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens : Diversité des traditions et espaces de convergence*, La documentation française, 1997, 291 p.

Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, Ottawa 1996, 114 p.

RODRIGUES (S.), « Le juge, le postier et l'électricien ou la fable du service public en Europe », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général,* Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 181-197

RODRIGUES (S.), « Pour des services d'utilité publique en Europe. Prospective du service public en Europe », in STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général,* Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, p. 357-380

SCOFFONI (G.), *Le droit à l'information administrative aux États-Unis. Du modèle américain au système français de transparence*, Economica 1992, 379 p.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Vers la prestation de services centrés sur les citoyens. Guide pratique pour l'initiative d'amélioration des services*, mars 2001, 95 p.

SOYSAL (M.), *L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique,* Bruxelles 1965, IISA.

The Citizen's Charter. Raising the standard, Londres, juillet 1991 (HMSO Cm 1599), 50 p.

TROSA (S.), *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Paris 1995, Editions d'Organisation, coll. « Service public »

TURTON (G.), « Réalisations présentes et futures en matière d'initiatives relatives à la qualité du service - les programmes axés sur la qualité du service au Royaume-Uni » in *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris 1996, OCDE/PUMA, p. 65-70

VARIN (K.), « Les services publics au Royaume-Uni », *in* QUIN (C.), dir., *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence,* La documentation française, 1997, p. 185-214

Vers une modernisation des administrations publiques. Rapport des groupes de travail Structure de l'organisation et Gestion du personnel, Gouvernement fédéral de Belgique, 16 février 2000

WALSH (K.), *Public Services and Market mechanisms : Competition, Contracting Out and the New Public Management,* Londres 1995, Macmillan, p. 67.

WENNERGREN (B.), *La protection des citoyens dans les procédures administratives*, Bruxelles, IISA, 1969.

Articles

« Carta dei Servizi della Scuola », *Funzione pubblica*, 1995, n° 1, p. 87-93

« Carta dei Servizi Pubblici Sanitari», *Funzione pubblica*, 1995, n° 1, p. 67-85

« Colloque "service du citoyen" », *Service public*, n° 11, février 1993, p. 33

« Grande-Bretagne : charte des services publics », *Terrritoires*, n° 351, octobre 1994, p. 9-10

« Inde, une Fonction publique à la croisée des chemins, *Service public*, n° 86, février 2002.

« La notion de service public dans le cadre européen », Dossier des *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 139, octobre 1995, p. 4-15

« Les gens d'abord », *Transformation*, Vol. 1, n° 1, automne 1995 (Ottawa)

« Les postes, l'Europe et le Service universel», *Cahiers de l'IREPP*, septembre 1994

« Schema generale di riferimento per la predisposizione delle "carte dei servizi pubblici di erogazione del Gas" », *Funzione pubblica*, 1995, n° 2, p. 161-171

« Schema generale di riferimento per la predisposizione delle "carte dei servizi pubblici nel settore elettrico" », *Funzione pubblica*, 1995, n° 2, p. 173-182

ALBERTI (A.-M.), « Un esperienza di "incontro" tra amministrazione e cittadino : il ministero delle finanze ed il contribuente », *Funzione pubblica*, 1995, n° 1, p. 53-61

BACHMANN (S.), « Les droits des citoyens vis-à-vis de l'Administration publique en Autriche », *RISA* 1992, vol. 58, n° 2, p. 279-289

BARRON (A.), SCOTT (C.), « The Citizen's Charter Programm », *Modern Law Review*, 1992, p. 138-153

BAUBY (P.), BOUAL (J.-C.), « Le service public en question », *Alternatives économiques*, n° 120, septembre-octobre 1994, p. 39-41

BEISHON (J.), « Empowering consumers », *New Socialist*, juin-juillet 1989, p. 16-17

BELL (J.), « Actualité du droit administratif au Royaume-Uni », *EDCE* n° 47, p. 557-571

BELLOUBET-FRIER (N.), « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1994, n° 4, p. 270-285

BENOÎT-ROHMER (F.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *D.*, 2001, p. 1483-1492

BERRY Jeffrey-M., « Empowering and involving citizens », *Future choice*, 1989, n. 1, p. 82-92

BISOGNI (G.) et alii, « Diritti dei cittadini e pubblica Amministrazione », *Funzione pubblica*, 1992, n° 1, p. 25-46

BOITEAU (C.), « Concept communautaire de service public et services publics locaux », *RFDA* 1995, n° 2, p. 320-334

BOLAND (T.), SILBERGH (D.), « Gérer pour atteindre la qualité : l'impact des initiatives visant la qualité sur la structure administrative et sur les processus de gestion des ressources dans les organisations du secteur public », *RISA* 1996, p. 421-443.

BOROTRA (F.), « Faut-il défendre le service public ? », *JORF*, *Ass. Nat.*, *Doc.*, 6 octobre 1995, 121 p.

BORRUSO (R.), « La "Charta" del cittadino », *Funzione pubblica*, 1991, n° 2, p. 109-112

BOUCHARD (G.), « Les relations fonctionnaires-citoyens : un cadre d'analyse », *Canadian public administration / Administration publique du Canada*, Vol. 34, n° 4, hiver 1991, p. 604-620

BRUDNEY (J. L.), ENGLAND (R. E.), « Toward a Definition of the Coproduction Concept », *Public Administration Review*, 1983, Vol. 43, n. 1, p. 59-65

CASSESE (S.), « Il privato e il procedimento amministrativo », *Archivio giuridico*, 1970, p. 25

CASSESE (S.), « Les droits des administrés en Italie à la suite de la loi du 7 août 1990 », *EDCE* n° 43, La Documentation française, 1992, p. 251-255

CASSESE (S.), dir., « Le citoyen et l'administration publique », *RISA* 1999, vol. 65, n° 3

CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale », *AJDA* 1999, p. 959

COOPER (D.), « The Citizen's Charter and radical democracy : empowerment and exclusion within citizenship discourse », *Social and Legal Studies*, juin 1993, n° 2, p. 149-171

CORSO (G.), « Il cittadino e l'amministrazione pubblica : nuove tendenze del sistema italiano », in *Regione e governo locale*, 1989, p. 5

CROFT (S.), BERESFORD (P.), « User-involvement, citizenship and social policy », *Critical Social Policy*, n. 26, 1989

D'AURIA (G.), TORCHIA (L.), « Le citoyen et l'administration », *Annuaire européen d'administration publique*, 1994, p. 434-436

DEBÈNE (M.), RAYMUNDIE (O.), « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », *AJDA* 1996, n° 3, p. 183-191

DELEBARRE (M.), « Le réflexe communautaire », *Service public*, n° 9, décembre 1992, p. 3

DELLA CANANEA (G.), « Le citoyen et l'administration », *RFAP* septembre 1993, p. 407-415

DELORS (J.), « Avant propos » *Revue des affaires européennes*, n° 2, juillet 1994, p. 3-4

DIVIER (P.-F.), « L'administration transparente : l'accès des citoyens américains aux documents officiels », *RDP* 1975, p. 59-108

DOERN (G. B.), « The U. K. Citizen's Charter : Origins and implementation in three agencies », *Policy and Politics*, 1993, n° 21, p. 17-30

DRAGO (G.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Présentation générale, enjeux, perspectives », *LPA* 2000, n° 248, p. 5-15

DREWRY (G.), « M. Major's Charter : empowering the consumer », *Public Law*, 1993, p. 248-256

FAVA (N.) et alii, « La carta dell'utente dei servizi pubblici locali : progetti, esperienze e statuti delle aziente speciali e consortili », *Funzione pubblica*, n° spéc., 1995, p. 379-394 (Colloque Rome, 9-13 avril 1994)

FOURNIER (J.), « L'État dans un monde en évolution. A propos du rapport de la Banque mondiale », *RFAP* 1997, n° 84, p. 557-562

GADREY (J.), « Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal », *PMP* 1997, vol. XV, n° 2, p. 43-72

GOLDWORTHY (D.), « The Citizen's Charter », in « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 44-47

HARDEN (I.), « Constitution et administration en Grande-Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. XVI, 1993, p. 217-238

HARDEN (I.), Chronique « Grande-Bretagne » de l'*Annuaire européen d'administration publique*, 1992, vol. XV, p. 474-475

HARDEN (I.), PROSSER (T.), « Le changement dans la continuité », *Annuaire européen d'administration publique*, Vol. XIV, 1991, p. 555-571

HARRINGTON (J.), « Opportunities for public participation in administration rulemaking », *Natural Resources Lawyer*, 1983, Vol. XV, n. 3, p. 537 sq

HATZOPOULOS (V.), « L'"Open Network Provision" (ONP) moyen de la dérugulation », *Revue trimestrielle de Droit européen*, janvier 1994, p. 63-99

HEBERLEIN (T.), « Some observations on alternative mechanism for public involvement », *Natural resources journal*, 1985, vol. 25, p. 106 sq

KERAUDREN (P.), « Les réformes récentes dans le Civil Service britannique : des "Next Steps" à la "Citizen's Charter" », *RFAP* n° 64, octobre-décembre 1992, p. 699-703

KOVAR (R.), « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laï cisée ? », *Revue trimestrielle de droit européen* 1996, p. 493

LE MESTRE (R.), « Le régime juridique du service public communautaire », *Les Petites Affiches* n° 92, 2 août 1995, p. 30-36

LEGRAND (J.-J.), « Amélioration et modernisation des services publics : la charte de l'utilisateur ou comment placer l'utilisateur au centre du dispositif politico-administratif », intervention au séminaire *Expérience belge de la modernisation de l'administration*, Luxembourg, 2 juillet 1996

LEGRAND (J.-J.), « Le paradoxe belge », *Service public*, n° 14, 1993, p. 30-31

LEGRAND (J.-J.), « Une stratégie de changement d'une administration publique », in BONAMI (M.), DE HENNIN (B.), BOQUE (J.-M.), LEGRAND (J.-J.), *Management des Systèmes complexes,* Bruxelles 1993, De Boeck Université, p. 173

LEVINE (C. D.), « Citizenship and Service Delivery. The Promise of Coproduction », *Public Administration Review*, 1984, n. 44, p. 178-187

LEWIS (N.), « The Citizen's Charter and Next Steps : a new way of governing ? », *Political Quarterly*, Vol. 64, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 316-326

LINOIS (J.-M.), « La préparation du Conseil des Ministres des Postes et télécommunications du 13 juin 1995 sous la présidence française de l'Union européenne », *Juris PTT*, n° 39, mars 1995, p. 24-25

LOMBARD (M.), « Financement du service public et aides d'État », *DA*, mai 2002, p. 34-36

LONG (M.), « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *RFDA,* mai-juin 1995, n° 3, p. 497-503

LOTTI (A.), « La participazione democratica alla gestione del Servizio sanitario nazionale », *Problemi-Siccurezza sociale*, 1978, n° 1, p. 11-19

LOUIS (J.-V.) « Le traité d'Amsterdam : une occasion perdue ? », *Revue du marché unique,* 1997, n°2, p. 5-18

LOVELL (R.), « Citizen's charter : the cultural challenge », *Public administration*, Vol. 70, automne 1992, p. 395-404

MALAPERT (D.), « L'Europe, c'est aussi les services publics », *Équipement-Magazine*, n° 49, avril 1993, p. 33

MALGOIRE (R.), « Post 1993-2025 : les postes à l'horizon d'une génération », in « Poste et Services publics en Europe », *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 7-11

MANGANARO (F.), PIRAINO (A.), « Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso », *Amministrare*, Vol. XXIV, n° 2, août 1994, p. 283-303 (Il Mulino, Milan)

MARTINAND (C.), « Le service public en France et en Europe. Un double effort de reconstruction indispensable », *Revue des affaires européennes*, n° 2, juillet 1994, p. 80-91

MAYNE (J.), « Public power outside government ? », *Political Quarterly*, Vol. 64, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 327-335

MEIRONNEINC (G.), « Un point de départ : le projet de Charte des parlementaires socialistes européens », *Revue des affaires européennes*, avril 1994, n° 2, p. 26-28

MODEEN (T.), « La protection des droits de l'homme et le rôle des administrations en Finlande », *Revue internationale de droit comparé*, juillet 1995, n° 3, p. 657-668

MOINE (G.), « Service universel, service minimum et dynamique de la concurrence », *Revue des affaires européennes*, n° 2, juillet 1994, p. 32-34

MYERS (R.), LACEY (R.), « Satisfaction des consommateurs, performances et responsabilités au sein du secteur public », *RISA*, 1996 p. 395-419

OCDE-PUMA, « Priorité aux citoyens. La réforme de la gestion publique au Portugal », Comité de Gestion publique, *Études Hors Série* n° 13, 1996, 175 p.

PANDOLFI (F. M.), « Le concept de service universel applicable à la dimension postale », in « Poste et Services publics en Europe », *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 137-144

PAOUR (F.), « Les services publics locaux et les droits de leurs usagers », *Cahiers du CNFPT*, n° 48, août 1996, p. 56-74

PARKS (R. B.) et alii, « Consumers as Coproducers of Public Services : Some Economic and Institutional Considerations », *Policy Studies Journal*, 1981, Vol. 9, n. 7, p. 1001-1011

PÉCHEUL (A.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RFDA* 2001, p. 688-700

PETERSON (S. A.), « Sources of Citizens' Bureaucratic Contacts », *Administration and Society*, 1988, Vol. 20, n. 2, p. 152-165

POLLITT (C.), « The Citizen's Charter : a Preliminary analysis », *Public money and Management*, 1994, n° 2, p. 9-14

Principles for Developing Service Charter, Sidney, mars 1997, Ministère du travail, 20 p.

RAKOVSKY (C.), « Services publics et concurrence », *Revue des affaires européennes,* n° 2, juillet 1994, p. 43-47

RAPP (L.), « La politique de libéralisation en Europe, entre service public et service universel », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 389, juin-juillet 1995, p. 352-357

RENARD (H.), BELORGEY (J.-M.), « Réflexions sur les notions de service public et de service universel dans la Communauté », in « Poste et Services publics en Europe », *Les Cahiers de l'IREPP*, mars 1993, p. 43-53

RICCARDI (F.), « Au-delà de l'information », *ENA-Mensuel*, n° 247, décembre 1994, p. 8-10

ROBINSON (A.), « Public participation in environmental decision-making », *Environmental and Planning Law Journal,* octobre 1993, p. 320-340

RODRIGUES (S.), « Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire. Quelques propositions », *RFDA,* 1995, n° 2, p. 335-342

RODRIGUES (S.), « Les services publics et le traité d'Amsterdam (Genèse et portée du projet de nouvel article 16 du traité) », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 414, janvier 1998, p. 37-46

RODRIGUES (S.), « Prospective du service public en Europe. Le marché intérieur, entre concurrence et utilité publique », *Revue des affaires européennes*, n° 2, juillet 1994, p. 65-79

ROMANO (A.), « Il cittadino e la pubblica amministrazione », in *Studi in memoria di V. Bachelet*, Milan 1987, t. 1, p. 523

ROSI (F.), « La transparence des actes administratifs en Italie : quelques aspects de droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, janvier 1994, p. 73-101

SACCHETTI (M.-C.), « Les droits des citoyens à accéder aux documents administratifs : tendances et évolution de la législation nationale et régionale en Italie », *RISA* 1992, vol. 58, n° 2, p. 291-309

SANCHEZ BLANCO (A.), « Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas », *Revista de Administración Pública*, Madrid, n° 132, septembre-décembre 1993, p. 41-97

SANVITI (G.), « La carta dei servizi pubblici», *Funzione pubblica*, n° spéc., 1995, p. 527-538 (Colloque Rome, 11 avril 1994)

SAUNDERS (P.), KLAU (F.), « Le rôle du secteur public. Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public », *Revue économique de l'OCDE*, 1985, n° spécial, 260 p.

SIMON (D.), « Les droits des citoyens de l'Union », *Revue universelle des droits de l'homme*, 2000, p. 22

SIMON (D.), LAGONDET (F.), « La communication de la commission sur les services d'intérêt général en Europe : continuité ou rupture ? », *Europe*, 1997, n°1, p. 4-6.

SÖDERMAN (J.), « Le citoyen, l'État de droit et le principe de transparence », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, p. 889-900

SPANU (M.), « Verso il rinnovamento della pubblica amministrazione. Il contributo offerto dalla carta del cittadino », *Funzione Pubblica*, 1992, n° 1, p. 671-703

STIVERS (C.), « The public agency and polis : active citizenship in the administration state », *Administration and society*, n. 22, 1990, p. 86-106

STOFFAËS (C.) dir., *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général,* Paris 1995, ASPE-Europe, collection ISUPE, 519 p.

SUPIOT (A.), « Les virtualités du droit communautaire : l'avenir des métiers de services publics », *CJEG* n° 500, juin 1994, p. 379-387

TIMARCHI (F.), « Questioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo », *Amministrare*, Vol. XXIII, n° 1, avril 1993, p. 135-141

TOMSOVA (I.), SOJKA (A.), « L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique en Tchécoslovaquie », *RISA* 1966, vol. XXXII, n° 1, p. 33-42

TRITTER (J.), « The citizen's Charter : opportunities for users' perspectives ? », *Political Quarterly*, Vol. 65, n.4, octobre-décembre 1994, p. 397-414

VAN MIERT (K.), « Services publics : une approche pragmatique et progressive », *Revue des affaires européennes*, n° 2, juillet 1994, p. 9-12

VITORINO (A.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, p. 27-63

VOISSET (M.), « Le service public autrement », *RFDA,* 1995, n° 2, p. 304-319

WENGERT (N.), « Citizen participation : pratice in search of a theory », *Natural resources journal*, n. 15-1985

WESTON (G.), « Booklet series plain-and-simple guide to user-friendly public service », *The Ottawa Citizen*, 3 octobre 1995

WESTON (G.), « Government plots new course for good old ship of bureaucracy », *The Ottawa Citizen*, 10 octobre 1995

WEYDERT (J.), « Modèle républicain contre Europe », *Projet*, n° 233, printemps 1993, p. 35-43 (spéc. 42-43)

WHITAKER (G.), « Coproduction : Citizen Participation in Service Delivery », *Public Administration Review*, 1980, Vol. 40, n. 3, p. 240-246

WILLET (C.), « Consumer guaranties, Citizen's Charters and acces to justice », *Civil Justice Quarterly*, avril 1992, n° 11, p. 99-105

WILLET (C.), RAWLINGS (P.), MORRIS (G. S.), « The Citizen's Charter », *Journal of Business Law*, mars 1992, p. 188-196

WRIGHT (V.), « Le cas britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle », *RFAP* n° 75, juillet-septembre 1995, p. 355-365

Construction d'une citoyenneté administrative

Développement du thème de la citoyenneté administrative

ARAP, *Administration-citoyens. Un regard réciproque*, Actes du colloque de Lille (8 décembre 1994), Paris 1995, 107 p.

BARRE (R.), *Programme de Blois. Objectifs d'action pour les libertés et la justice*, 7 janvier 1978, Fayard 1978, p. 2-29.

BRAIBANT (G.), « Une condition de la démocratie : la transparence de l'administration », *Cahiers du communisme*, 1977, n° 6, p. 56.

BRAIBANT (G.), QUESTIAUX (N.), WIENER (C.), *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (études comparatives)*, Paris 1973, Éd. Cujas/Bibliothèque de l'IIAP, 333 p.

CASSESE (S.), « Le citoyen et l'administration publique », *RISA* 1999, p. 363.

CASSESE (S.), « Le citoyen et l'administration, Rapport général», intervention au XXIVe Congrès international des sciences administratives, Paris, 7-11 septembre 1998

CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J. T.), dir., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris 1992, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 332 p.

CHEVALLIER (J.), « Figures de l'usager », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 35-69

CHEVALLIER (J.), « *La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)* », *D.*, 2000, p. 575-584.

CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, Paris 2002, PUF, Coll. Thémis, 3e éd., 592 p.

DE LARA (P.), MACLOUF (P.), *Le Service public en action : l'Équipement et ses usagers*, Rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées, 1993

De l'usager au client : vers un dialogue de type nouveau avec l'administration, Colloque de l'Association des administrateurs du Tour extérieur/ENA, 27 juin 1991, 87 p.

DE QUATREBARBES (B.), *Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics*, Paris 1995, Ed. d'Organisation, 354 p.

DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris 1993, LGDJ, BDP n° 172, 1003 p.

DELPÉRÉE (F.) dir., *Citoyen et administration*, Bruxelles 1985, Cabay-Bruylant, 288 p.

ÉTIEN (R.), « Administration et élection : une catégorie juridique nouvelle, "les institutions administratives démocratiques" », *LPA* 25 mars 1996, n° 37, p. 4-6

GRÉMION (C.), FRAISSE (R.) dir., *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris 1996, La documentation française, 405 p.

GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), *Droit du service public*, Montchrestien 2000, coll. Domat Droit public

HADI (A.), *Le public face à l'administration*, Berger-Levrault, 1978, coll. « L'administration nouvelle », 242 p.

HORELLOU-LAFARGE (C.), dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris-Montréal, 1996, L'Harmattan, 254 p.

IFSA-Université Paris-Sud, *L'administration vue par les politiques*, Paris 1978, Cujas, 326 p.

ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris 1968, LGDJ, Bibliothèque de Droit public, t. 79, 732 p.

La démocratie en jeu. Réflexions sur l'Etat et le service public, Club socialiste du livre, 1980

LE CLAINCHE (M.), WIENER (C.), « Du fatalisme au volontarisme », *RFAP* n° 45, 1988, p. 81-99

LE GARREC (J.-Y.), « Efficacité et démocratie administratives », *RFAP* n° 45, 1988, p. 69-74

LEMASURIER (J.), « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *RDP* 1980, p. 1239-1269

MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF 2000, coll. Thémis, 567 p.

MATHIOT (A.), « Bureaucratie et démocratie », *EDCE* 1961, p. 11-30

MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2e éd. 1997

MESTRE (A.), « La démocratie administrative », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 561-562.

MITTERRAND (F.), intervention au colloque *Service public et citoyenneté*, in FRAISSE (R.), dir., *Le service public demain*, Economica 1989, p. 1.

PEYREFITTE (A.), *Le mal français*, Plon 1976, p. 476.

QUIN (C.), « Administré, usager, partenaire : que devient l'utilisateur des services de l'Équipement ? » *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 48-51

QUIN (C.), « Assujetti, client ou partenaire : que devient l'usager du service public ? », in WARIN (P.), dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997, coll. Recherches, p. 345

QUIN (C.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris 1995, La documentation française/Ministère de l'Équipement, du Logement et des transports, 350 p.

QUIN (C.), *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. Pour une prise en compte de l'usager comme citoyen*, Rapport de synthèse pour le Conseil général des Ponts et Chaussées, novembre 1993, 82 p.

RIVERO (J.), « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges Savatier*, Dalloz, 1965, p. 821-833

RIVERO (J.), « L'administré face au droit administratif », *AJDA* 1995, n° spéc. « Droit administratif », p. 147-150

RIVERO (J.), « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naï ves sur le recours pour excès de pouvoir », *D*. 1962, p. 40

RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles-Paris 1963, Bruylandt et Sirey, t. 2, p. 822 et s.

ROSANVALLON (P.), *L'âge de l'autogestion*, Paris 1976, Seuil

ROSANVALLON (P.), VIVERET (P.), *Pour une nouvelle culture politique*, Paris 1977, Seuil

ROUBAN (L.), « Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française ? », *RFAP* n° 59, juillet-septembre 1991, p. 435-444

ROUBAN (L.), « Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'usager », in *La relation de service dans le secteur public*, Paris, DRI/RATP, 1992, Tome 5 : *Droit des usagers et coproduction des services publics*, p. 137-153

ROUBAN (L.), *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris 1994, Presses de la FNSP, 237 p.

SABOURIN (P.), « Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'administration », *D.* 1978, Chronique, p. 61-68

SADRAN (P.), « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Société, religion, politique, Mélanges Ellul*, Paris 1983, PUF, p. 797-807

SALVADOR CODERCH (P.), LLOVERAS Y FERRER (M.-R.), SEUBA Y TORREBLANCA (J.-C.), «Del servicio público al servicio a la comunidad», *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 136, janvier-avril 1995, p. 69-117

SOYSAL (M.), *L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique*, Bruxelles 1965, IISA

SULTAN (E.), PREISS (C.), *Les citoyens et l'administration*, Paris 1974, COFRENCA, 1974, 134 p.

TRUCHET (D.), « Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in IFSA, *Administration : Droits et attentes des citoyens*, Paris 1998, La documentation française, p. 26.

WARIN (P.), « Instruire les demandes, éduquer les citoyens. L'instruction des demandes isolées de permis de construire », in QUIN (C.), *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers*, Rapport de synthèse pour le Conseil général des Ponts et Chaussées, novembre 1993

WARIN (P.), dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris 1997, La Découverte, coll. Recherches

WARIN (P.), *Le face à face des usagers et des agents du service public. Un processus de régulation et d'évaluation. Le cas des HLM*, Thèse Science Politique, IEP de Grenoble, 1991, 453 p.

WARIN (P.), *Traiter les usagers, "éduquer" les citoyens. Étude des relations de service dans des subdivisions de l'Équipement*, Note intermédiaire de recherche pour le Conseil général des Ponts et Chaussées, 1993

WIENER (C.) dir., *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Paris 1991, Economica/IFSA, 294 p.

WIENER (C.), « L'usager a-t-il la parole ? », *EDCE* n° 43, La Documentation française, 1992, p. 234-250

WIENER (C.), LE CLAINCHE (M.), dir., *Le citoyen et son administration*, Imprimerie nationale, 2000

Administration et lien social

« Accueil : la parole aux agents et aux usagers des services publics », *Service public*, n° 27, décembre 1994, p. 10-19

« Conduire une enquête auprès des visiteurs », *Points de repères*, juillet 1996 (Délégation à la qualité), 50 p.

« Ecouter les bénéficiaires », *Points de repères*, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, septembre 1995, 24 p.

« La Fonction publique au service des citoyens », *in* Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État. mars 94-mars 95*, Paris 1995, La documentation française, p. 9-46

« La Fonction publique, facteur essentiel d'évolution de l'État et de la cohésion sociale », in *La Fonction publique de l'État, mars 95-mars 96*, Paris 1996, La Documentation française, p. 33-51

« L'accueil, enjeu de citoyenneté et de démocratie », *Service public*, n° 19, février 1994, p. 12-25

« Le Service public, garant de la cohésion sociale », *in* Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État. mars 93-mars 94*, Paris 1994, La documentation française, p. 21-27

« Mesurer et apprécier la qualité », *Points de repères*, juillet 1996 (Délégation à la Qualité), 24 p.

BELORGEY (J.-M.), « La politique sociale. Carrefour ou impasse ? », *Projet*, n° 193, mai-juin 1985, p. 7-17

BORRILLO (D.), « L'accès des citoyens aux droits fondamentaux », in *Droit de la ville, droit dans la ville*, Rencontres de la DIV, 29 mars 2001, p. 30 et s

BORZEIX (A.), « Qualité et bienveillance : l'épreuve de l'étranger », JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 87-123

CADEAU (C.), « La CAF face au statut des étrangers », *Informations sociales*, 1999, n. 78, p. 98.

CAMBON DE LAVALETTE (E.), « Service public et service au public, *Cahiers du management*, n° 13, novembre 1994, p. 70-74

CANNAC (Y.), DOMENACH (N.), « La modernisation des services publics : la "dimension service" comme levier du changement », *PMP* Vol. 11, n° 3, septembre 1993, p. 142-147

CAZOTTES (F.), « Une fonction nouvelle de médiation à la DDE du Finistère », *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 23-25

DE LARA (P.), « La route parle », in JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), dir., *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris 1995, CNRS, p. 283-290

DEBORDEAUX (D.), « Les allocataires et leur caisse d'Allocations familiales », *Recherches et révisions*, n° 34, décembre 1993, p. 1-8

DELEVOYE (J.-P.), dir., *Cohésion sociale et territoires*, Paris 1997, La documentation française

DGAFP, *Pour un meilleur accueil dans les services publics*, 1994, 47 p.

DGAFP, *Réussir la relation avec l'usager*, 1997, 66 p.

DOMENACH (J.), « La question de l'intégration dans les rapports à l'administration », *Hommes et migrations*, n° 1182, décembre 1994, p. 32-36.

DONZELOT (J.), « Vers un nouvel esprit public », *Esprit*, janvier 1985, p. 30-40

DONZELOT (J.), ESTÈBE (P.), « L'État animateur », *Projet*, n° 233, printemps 1993, p. 53-60

ÉCHAROUX (S.), « Comprendre les relations entre le ministère et ses publics », *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 80-83

EPSTEIN (R.), « Les usagers dans les DDE : les leçons de l'enquête », *in* « Les usagers », *Les cahiers du management*, n° 13, novembre 1994 p. 75-79

EYMARD-DUVERNAY (F.), MARCHAL (E.), « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 1994, n. 35, p. 5-36.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Pour les citoyens et contre l'exclusion : le rôle des services publics de protection sociale*, Luxembourg 1995, Office des publications officielles des Communautés européennes, 26 p.

Forum Innovations du Service Public. Les actes, Paris 1993, La documentation française/Ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives/DGAFP, 251 p.

GAUTRAT (J.), « Une approche sociologique des relations entre prestataires et nouveaux usagers des CAF », *Recherches et prévisions*, n° 35, mars 1994, p. 31-41

GAUTRAT (J.), *Approche sociologique des relations entre les prestataires et les usagers des CAF*, CGP-Ministère de la Recherche, Séminaire « Modernisation du service public », 8 juin 1993, 28 p.

GAUTRAT (J.), GOUNOUF (M.-F.), LAVILLE (J.-L.), « Le service public au défi du social », Rapport pour la CNAF et le min. de la Recherche, *Travaux sociologiques du LSCI*, n° 41, CRIDA-LSCI-IRESCO, 1994

GLEIZAL (J.-J.), « Police et hiérarchie », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, PUF 1985, p. 181-189

LAMARQUE (D.), « L'apport de l'aménagement du temps de travail à l'amélioration de l'accueil dans les services publics », *PMP* Vol. 10, n° 2, juin 1992, p. 187-192

LAVILLE (J.-L.), « État et société au défi de la solidarité », *Esprit*, août-septembre 1994, p. 69-79

LAVILLE (J.-L.), « État et société face au défi de la solidarité », in « Les frontières de l'État. Economie et société », *Cahiers français*, n° 271, juin 1995, p. 45-53

LE LOUARN (P.), « La relation usager-administration : de l'enjeu social à la question juridique », *LPA* 7 juin 1991, p. 20-26

Le Service public industriel et commercial dans la société française d'aujourd'hui, Colloque des 21-23 mai 1980, *Le Monde - Dossiers et documents,* Supplément d'octobre 1980

Les services publics et les populations défavorisées : évaluation de la politique d'accueil. Rapport de l'instance d'évaluation, Paris 1993, CGP/La documentation française, 331 p.

LIPSKY (M.), *Street-level bureaucracy : dilemnas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

MACLOUF (P.), « État et cohésion sociale », *Recherches et prévisions*, n° 38, décembre 1994, p. 31-52

MARCOU (G.), dir., *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999

Ministère de la jeunesse et des sports, *L'amélioration de l'accueil dans les services du ministère de la jeunesse et des sports : actions engagées et programme d'actions pour 1995-1997*, juillet 1995, 54 p. + annexes

MONTJARDET (D.), « A la recherche du travail policier », *Sociologie du travail*, 1985, n° 4

MORGENSZTERN (F.), « Réseaux et services publics, les dangers de la valse à l'envers », in « Réseaux, insertion, citoyenneté », numéro spécial de *Pour*, juin 1992, p. 115-117

ORGOGOZO (I.), « Qualité, service public et démocratie », *Management et qualité*, n° 40, octobre 1993, p. 30-36

OUTIN (J.-L.), « La modernisation des caisses d'allocations familiales face à la diversité des allocataires », *RFAS* 1993, n° 3, p. 151-170

POINSOT (M.), « Politiques publiques face à l'exclusion sociale : expériences de participation des habitants dans le Nord-Pas-de-Calais », *Pouvoirs locaux*, n° 23, 4e trim. 1994, p. 68-71

Réseau Services publics, *La Place et le rôle des acteurs sociaux dans les services publics : étude réalisée pour le Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme*, Direction des affaires économiques et internationales, 1995, 75 p.

SMITH (B.-C.), « L'accès aux agences administratives : un problème de droit administratif ou de structure sociale ? », *RISA* 1981, n° 3, p. 252

STROBEL (P.), « Les CAF jugées par leurs allocataires », *Recherches et prévisions*, n° 46, 1996, p. 51-60

STROBEL (P.), « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, n° 32, 1993, p. 31-43

STROBEL (P.), « Service public et relation de service : de l'usager au citoyen », in GADREY (J.), DE BANDT (J.), dir., *Relations de service, marchés de services*, Paris 1994, CNRS, p. 43-62

STROBEL (P.), « Services publics et cohésion sociale », in « Quels services pour quels publics ? La délicate mutation des CAF », *Recherches et prévisions*, n° 42, décembre 1995

STROBEL (P.), VÉRITÉ (C.), « Simplifier, pourquoi, pour qui ? », *Recherches et prévisions*, n. 43, mars 1996, p. 79-89

TRAUTMAN (C.), « Le service public garant de la citoyenneté ? », *Territoires*, n° 354, janvier 1995, p. 31-32

WARIN (P.), « Les "réseaux relationnels", une nouvelle référence des politiques sociales », in « Réseaux, insertion, citoyenneté », *Pour*, juin 1992, p. 41-51

WELLER (J.-M.), « Stress relationnel et distance au public. De la relation de service à la relation d'aide », *Sociologie du travail*, 2002, p. 75-97

WELLER (J.-M.), L'État au guichet. Sociologie du travail et modernisation administrative des services publics, DDB, 1999, coll. Sociologie économique

WELLER (J.-M.), *Le bureaucrate et l'usager. Les modifications de la relation administrative de service : sociologie d'une action publique*, Thèse Sociologie, IEP Paris, 1993

Statuts sectoriels

« Lycéens d'aujourd'hui», *Le débat,* avril 1991, p. 67-80

« Lycéens-citoyens », *Pourquoi ?*, décembre 1991, p. 1-26

ASHWORTH (A.), « L'usager face à l'école : l'émergence de l'individu », *Savoir*, 1990, n° 2

BALLION (R.), « La participation des usagers du service éducatif », in IFSA, *L'administration de l'éducation nationale*, Paris 1992, Economica, p. 125-144.

BALLION (R.), *Les consommateurs d'école*, Paris 1982, Stock, 310 p.

CHARVIN (N.), « Laï cité scolaire et protection des élèves », *RA* 1997, n. 295, p. 10-20.

DE LAUBADÈRE (A.), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités », *AJDA* 1969, p. 3-13

DE LAUBADÈRE (A.), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur », *AJDA* 1968, p. 611.

DEROUET (J.-L.), « Les zones d'éducation prioritaire dans l'éducation nationale. Diffusion et appropriations d'un nouveau dispositif », *RFAS* juillet-septembre 1993, n° 3, p. 49-62

DEROUET (J.-L.), « Parents, clients, citoyens », in DUTERCQ (Y.), *Consommateurs d'école et modernisation du service public. Les conflits entre parents d'élèves et établissement scolaire peuvent-ils se construire en cause collective ?*, Paris 1993, INRP-CGP, p. 5-17

DOARÉ (R.), « L'usager du service public de l'enseignement supérieur à la recherche de son statut », in MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Rennes 1995, PUR, p. 123-131

DRAGO (R.), DE LAUBADÈRE (A.), MINOT (J.), *La participation des usagers ou des personnes directement intéressées à l'administration de l'éducation nationale*, Rapport au XV[e] Congrès international des Sciences administratives, Rome, 6-11 septembre 1971

DUBET (F.), « Délégués d'élèves.. gestionnaires ou citoyens ? », in « Éduquer à la citoyenneté », *Cahiers pédagogiques*, n° 340, janvier 1996, p. 29-30

DURAND-PRINBORGNE (C.), « Les droits et obligations des élèves du second degré », *AJDA* 1991, p. 366-373

DUTERCQ (Y.), *Consommateurs d'école et modernisation du service public. Les conflits entre parents d'élèves et établissement scolaire peuvent-ils se construire en cause collective ?*, Paris 1993, INRP-CGP, 127 p.

FABERON (J.-Y.), « La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 », *AJDA* 1989, p. 491-506

HELFTER (C.), « Les nouveaux droits des jeunes », *Le monde de l'Éducation*, décembre 1990, p. 22-38

JEAN-PIERRE (D.), « Les religions du fonctionnaire et la République », *AJFP* juillet-août 2001, p. 41-44.

KONDYLIS (V.), *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ 1994, coll. Bibliothèque de droit public, 560 p.

KOUBI (G.), « La laï cité sans la tolérance », *RRJ* 1994, p. 715.

KOUBI (G.), « Le principe de neutralité des services publics, un principe corollaire à la modernisation de l'État ? », *RA* 1992, p. 490 et *RA* 1993, p. 9

KOUBI (G.), « La laï cité dans le texte de la Constitution », *RDP* 1997, p. 1316.

LELEUX (C.), « *L'école n'est pas un lieu démocratique* », *Repenser l'éducation civique*, Paris 1997, Cerf, coll. Humanités

LOCHAK (D.), « Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », in FENET (A.), *Soulier* (G.), dir., *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan 1989, p. 111.

MADIOT (Y.), « Le juge et la laï cité », *Pouvoirs*, n. 75, 1995, p. 73-84

MALAURIE (P.), « La fin de la laï cité », *LPA* 3 octobre 1997, n. 119, p. 10.

MONIOLLE (C.), « Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs », *AJDA* 2001, p. 233

RAGON (P.), *La cité des lycéens*, Paris 1998, L'Harmattan, coll. Débats-jeunesse

RIVERO (J.), « Laï cité scolaire et signes d'appartenance religieuse », *RFDA* 1990, p. 1

ROMI (R.), « Citoyen dès l'enfance », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 91-95

SEILLER (B.), « Sécurité, tranquillité, continuité, assiduité : les limites contentieuses du port de signes religieux à l'école », *JCP* 1997-II-22808.

TOZZI (M.), « De la citoyenneté politique à la citoyenneté dans l'acte d'apprendre », in « Éduquer à la citoyenneté », *Cahiers pédagogiques*, n° 340, janvier 1996, p. 15-16

Un lycée pour le XXI^e siècle (Charte du lycée), Document présenté au CSEN du 4 mars 1999

WIENER (C.), « Les foulards noirs et la République », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 761-775

« Le patient souverain », *Les cahiers hospitaliers*, n° 99, février 1995, p. 2

« Les dix commandements en faveur des malades hospitalisés », *Les cahiers hospitaliers*, n° 107, novembre 1995, p. 2

ACHOUR (A.), *Le statut de l'hospitalisé et la liberté de l'individu*, Mémoire ENSP, 1977

AMAR (L.), MINVIELLE (E.), « L'action publique en faveur de l'usager : de la dynamique institutionnelle aux pratiques quotidiennes de travail. Le cas de l'obligation d'informer le malade », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n. 1, janvier-mars 2000

BERT-ERBOUL (C.), *Approche de la participation des usagers au fonctionnement de l'hôpital public*, Mémoire ENSP, 1982

CALLON (M.), RABEHARISOA (V.), « De la sociologie du travail appliquée à l'opération chirurgicale : ou comment faire disparaître la personne du patient ? », *Sociologie du Travail*, vol. 41, n. 2, avril-juin 1999

CANIARD (É.), *La place des usagers dans le système de santé*. Rapport au Ministre de la Santé, mars 2000

CHARBONNEAU (C.), PANSIER (F.-J.), « Présentation du titre II relatif à la démocratie sanitaire », *GP* n° 121, mai 2002, p. 4-11

CLERMONT (P.), PLUCHET (R.), « Des patients impatients », *Projet*, n° 179-180, novembre-décembre 1983, p. 997-1002

DE BEAUMONT (A.), *Les « malades sans pyjama ». Les répercussions de l'émergence de mouvements d'usagers de la santé sur une autre approche de la gestion hospitalière*, Mémoire ENSP, 1984

DEGUERGUE (M.), « Droits des malades et qualité du système de santé », *AJDA* 2002, p. 508-516.

DEL NISTA (L.), « La Charte du malade hospitalisé », *Techniques hospitalières*, n° 449, février 1983, p. 38-48

EVEN (J.-M.), « Les garanties accordées aux malades hospitalisés », *Administration*, n° 99, février-mars 1978, p. 124-138

EVIN (C.), « Les droits de la personne malade », Rapport au CES, *JO CES*, n° 16, juin 1996

ÉVIN (C.), « Les droits des malades », *Pouvoirs*, n° 89, 1999, p. 16

GARAY (A.), « La nouvelle législation française relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé » », *RRJ*, 2002, p. 1305-1319

GAUTHIER (P.), « La place des usagers à l'hôpital public », *Informations hospitalières*, n° 35, janvier 1992, p. 7

GREVOUL-FESQUET (L.), *Citoyenneté administrative et statut de l'hospitalisé*, Thèse Rennes-I, 1986, 460 p.

GUIRVAC'H (A.), *La mise en oeuvre des droits et obligations du malade hospitalisé*, Mémoire ENSP, 1980

HÉLIN (J.-C.), « Un malade hospitalisé est-il un citoyen ? (contribution à un débat sur l'usager et le citoyen) », in KOUBI (G.), dir., *De la citoyenneté*, Paris 1995, Litec, p. 155-162

IGAS, *Rapport annuel 2001 : les institutions sociales face aux usagers*, La documentation française, 2001, 284 p.

JEAN (P.), *La charte du patient hospitalisé*, Paris 1996, Berger-Levrault, 238 p.

JOUANNET (P.), « Principes éthiques, pouvoir médical et responsabilités du praticien », *Pouvoirs*, n° 89, 1999, p. 12

LAUDE (A.), « Les droits collectifs des usagers du système de santé », *LPA* 19 juin 2002, n° 122, p. 23-27

LAVIGNE (C.), « Le principe de continuité à l'hôpital public », *Revue hospitalière de France*, n° 362, juin-juillet 1983, p. 589

LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), « Le statut du malade à l'hôpital public », *Revue du droit de la sécurité sociale*, n° 37-38, janvier-juin 1974, p. 163

LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), *Le statut de l'hospitalisé en France*, Thèse Paris II, 1972, 528 p.

LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), SEUVIC (J.-F.), *L'Hospitalisé*, Paris 1983, Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle »

MASSION (J.), « La "Charte du malade" élaborée par le Comité hospitalier de la CEE », *La revue hospitalière de France*, n° 332, juin-juillet 1980, p. 823-835

MAZAUDON (N.), *L'hôpital et ses usagers*, Mémoire ENSP, 1978

MISTRETTA (P.), « Le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé », JCP 2001, p. 1973-1975

MOULET (A.), « La Charte du malade dix ans après », *Gestions hospitalières*, 1983, n° 230, p. 755 et 1984, n° 232, p. 61

PRUVOST (R.), « Le "refus", donnée nouvelle de la Charte du malade hospitalisé », *Administration*, n° 99, février-mars 1978, p. 139-143

REVEL (N.), *Le statut du malade à l'hôpital*, Mémoire ENSP, 1962

SEURE (J.-B.), « La charte du patient hospitalisé : le remède serait-il pire que le mal? », *JCP éd. entreprise*, suppl., n° 6, p. 29-33

VAREILLE (F.), « Les usagers doivent-ils siéger au Conseil d'administration des établissements d'hospitalisation publics », *Revue du droit de la Sécurité sociale*, n° 3, juillet-septembre 1985, p. 342-346

WALTON (E.), *Hospitalisé, institution hospitalière et pouvoir médical*, Thèse Amiens, 1985

« La charte du contribuable », *Les notes bleues*, n° 314, 12-18 janvier 1987, sup. spéc., 32 p.

« La doctrine administrative en droit fiscal », *RFFP* n° 75, septembre 2001, p. 5-91

« L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscale et douanière », *Les notes bleues*, n° 293-294, 18-31 août 1986, p. 1-4

« Les Français et le ministère de l'économie et du budget : résultats de l'observatoire externe 1994 », *Les notes bleues de Bercy*, 1994, n° 53, 20 p.

« Les nouvelles relations entre les contribuables et l'administration fiscale », *Les notes bleues*, n° 363, 21-27 décembre 1987, 28 p.

« Les relations entre l'administration fiscale (et douanière) et les citoyens », in « Chronique de l'administration », *RFAP* n° 40, octobre-décembre 1986, p. 158

« Mieux accepter l'impôt : la Charte du contribuable », *Les notes bleues*, n° 375, 14-20 mars 1988, p. 22-23

AICARDI (M.), *L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières*, Paris 1986, La documentation française, 72 p.

BIENVENU (J.-J.), *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, n° 70 et s.

COZIAN (M.), DEBOISSY (F.), « Garanties et domaines de la procédure de répression de l'abus de droit », *Revue de jurisprudence fiscale*, février 1993, n° 2

DE LA MARDIÈRE (C.), « L'interprétation de la doctrine administrative », *RFFP* 2001, n° 75, p. 31-42

DELAGE-EYMARD (M.), *L'opposabilité de la doctrine fiscale*, thèse Paris X, 1997

DELANNOY (J.-D.), « Opposabilité à l'administration des garanties prévues par la Charte du contribuable », *Bulletin de gestion fiscale des entreprises*, n° 49, février 1995, p. 18-19

DOUET (F.), *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, LGDJ 1997, 383 p.

GOBEAUT (D.), « L'accès des contribuables à l'information fiscale : de l'action gouvernementale à la pratique administrative », in CURAPP, *Information et transparence administrative*, Paris 1988, PUF, p. 111-127

LAMBERT (T.), « Le contribuable face à l'administration fiscale », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris 1985, PUF, p. 102-121

LE CLAINCHE (M.), « Communication et modernisation : la vision des utilisateurs », *RFFP*, n° 54, 1er trimestre 1996, p. 129-138

LUKASZEWICZ (J.-P.), « La participation des contribuables à l'administration fiscale », *Revue de science financière* 1975, p. 315-341

MARTINEZ (J.-C.), *Le statut du contribuable,* LGDJ 1980, 2 vol.

MEURANT (J.), « Une innovation en droit fiscal : la Charte du contribuable vérifié », *LPA* 1989, n° 2, p. 10-14

MOREUX (G.), « L'information des citoyens-contribuables », *Économie et humanisme*, n° 172, 1967, p. 75-79

MUSSELIN (C.), « Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel », *PMP* 1984, n° 2, p. 25-40.

PHILIP (P.), « Le respect des engagements de l'administration en matière fiscale : l'opposabilité des dispositions de la Charte du contribuable vérifiée », *Droit fiscal* 1995, n° 20, p. 848-850

RACHID-NOURAÏ (N.), concl. sur CE, 3 février 1989, *Alitalia*, *RFDA* 1989, p. 391.

RAFFRAY (A.), « Existe-t-il un citoyen en matière fiscale ? », in MERLE (P.), VATIN (F.), dir., *La citoyenneté aujourd'hui. Extension ou régression ?*, Rennes 1995, PUR, p. 91-101

TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Droit fiscal*, 8e éd., Dalloz 1997, coll. Précis, n° 228.

VAPAILLE (L.), *La doctrine administrative fiscale*, L'Harmattan 1999, 488 p.

Statuts français du citoyen administratif

« Administration et société », Colloque IFSA, 27-28 janvier 1983, in *RFAP* n° 26, avril-juin 1983

« Charte de la citoyenneté : 16 propositions à l'adresse des citoyens et des candidats », *Territoires*, n° 355, février 1995, p. 33-47

« Des mesures concrètes pour le service public », *Communes de France*, n° 307, mai 1992

« La nouvelle citoyenneté. La déclaration de politique générale du 8 juillet 1981 », *Les notes de la Fondation Jean-Jaurès*, n° 22, mai 2001, 148 p.

« Les relations administrations-administrés », *Cahiers de la fonction publique*, juin 1984, n° 19, p. 9-13

« Les relations entre l'administration et les usagers », Communication en Conseil des ministres, 14 février 1990

« Les relations entre l'administration et les usagers », *Les notes bleues*, n° 477, 26 février-4 mars 1990

« Propositions pour l'administration de demain », *Cahiers de la Fonction publique*, n° 141, décembre 1995, p. 15-16

« Séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995 », *Liaisons sociales : documents*, n° 92-1995, 22 septembre 1995, p. 1-8

« Simplifier les démarches administratives », in « Jour après jour, changeons la vie de tous les jours », *La lettre du Gouvernement*, n° spécial, avril-mai 1996, p. 20-21

« Une administration au service de l'usager », *Service public*, n° 38, mars-avril 1996, p. 8-10

« Une charte des services publics », *Communes de France*, n° 306, avril 1992, p. 26

ALBERTINI (J.-B.), Réforme administrative et réforme de l'Etat en France, Economica, 2000

AUBY (J.-B.), « Quand le droit administratif est appelé à contribuer à la réforme de l'État », *DA* octobre 1996, p. 8

AUBY (J.-M.), « Le décret du 28 novembre 1983 », *AJDA* 1984, p. 124-136

AURY (J.), « Réforme de l'État : les remarques de l'AMF », *Maires de France*, n° 14, septembre 1996, p. 9

BOULAY (J.), « La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : une révolution en attente d'application ? », *GP* n° 359, 1er décembre 2000, p. 3-6

BRACHET (P.), « La gauche, pour débureaucratiser l'État ? », *Projet*, n° 190, décembre 1983, p. 1139-1154

CHEVALLIER (J.), « L'accélération de l'action administrative », *RFAP* 1997, p. 593-607

CHEVALLIER (J.), « La politique française de modernisation administrative », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, Dalloz, p. 69-87

CHEVALLIER (J.), « La réforme de l'État et la conception française du service public », *RFAP* n° 77, janvier-mars 1996, p. 189-205

CHIRAC (J.), « Une fonction publique au service du citoyen et de l'État républicain », *Cahiers de la Fonction publique*, n° 134, avril 1995, p 12

COMBEAU (P.), « Un oubli dans la réforme : l'invocabilité des circulaires et instructions administratives », *AJDA* 2000, p. 495-506

Commissariat à la réforme de l'État, *Rapport d'activité 1995-96*, déc. 1996, 58 p.

Commissariat à la Réforme de l'État, *Réflexion préparatoire à la réforme de l'État*, avril 1996, 81 p.

Conseil d'Etat, Avis du 5 juillet 1993 *sur le bilan 1992 de la Charte des services publics*

CROZIER (M.), « Les chances de renouveau du service public », Postface à *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris 1987, Fayard, 2e éd. 1991, Seuil, coll. Points-essais, p. 293-310

DELAUNAY (B.), « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *RDP* 2000, p. 1191-1238

Développer la qualité du service : chartes qualité et engagements dans les services publics, Commissariat à la réforme de l'État, mars 1997, 92 p.

DGAFP, *La Charte des services publics. Bilan 1992* (décembre 1992), 24 p. + 62 p. ann.

DGAFP, *Modernisation du service public. Réunion des ministres du 16 juin 1992*, Paris 1992, Direction des Journaux officiels, 110 p.

DGAFP, *Sélection des textes officiels. Renouveau du service public. Les rencontres 1990*, Paris 1990, Direction des Journaux officiels, 98 p.

DURAN (P.), « Moderniser l'Etat ou le service public », *PMP*, mars 1993, n° 1

FAKI (C.), *Le suivi de la charte des services publics*, Rapport pour le CES n° 1993-26, 24 novembre 1993, 33 p.

FERRARI (P.), « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 », *AJDA* 2000, p. 471-485

FRAISSEX (P.), « La déconcentration des décisions administratives individuelles », *AJDA* 1999

GOASGUEN (C.), « C'est la décentralisation qui a ouvert la voie », entretien à *Maires de France*, n° 5, novembre 1995, p. 34-36

GOUNIN (Y.), LALUQUE (L.), « La réforme du droit d'accès aux documents administratifs », *AJDA* 2000, p. 486-494

JUPPÉ (A.), « Nos concitoyens veulent que les décisions soient prises au plus près du terrain », *Pouvoirs locaux*, n° 30, 3e trim. 1996, p. 22-26

JUPPÉ (A.), *Discours au Palais des Congrès*, 22 avril 1997

La charte des services publics, Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives/DGAFP, 1992, 85 p.

L'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers, Paris 1992, La documentation française, coll. Cahiers du renouveau, 68 p.

LECOCQ (P.), « L'accès des administrés à l'administration ou Des rapports de l'administration avec ses usagers », *RFAP* 1983, p. 261-268.

LEMAIRE (F.), « Commentaire de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *GP* n° 296, 27 octobre 2000, p. 3-12

MAISL (H.), WIENER (C.), WOEHRLING (J.-M.), « Un décret ne fait pas le printemps », *AJDA* 1984, p. 137-148

MARCHANDEAU (N.), « Charte des services publics : les usagers à l'honneur », *RA* n° 266, mars-avril 1992, p. 148-149

MAUROY (P.), « Déclaration de politique générale », *JORF-Ass. Nat., Documents*, 8 juillet 1981, n° 11

MENIER (J.), WIENER (C.), « Vers une autre administration ? », *RAFP* 1983, p. 253.

MIAILLE (M.), « Les paradigmes de l'État en campagne (le discours des deux candidats du second tour de l'élection présidentielle de 1995) », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, Dalloz, p. 541-556

Ministère de la jeunesse et des sports, *Préparation de la Charte des citoyens et des services publics*, septembre-octobre 1995, 2 tomes, 111 p. et 16 p.

MOTHÉ (D.), « De l'autogestion au projet Auroux », *Esprit*, 1982, n. 5, p. 147-155

PADIOLEAU (J. G.), « La réforme de l'État : du managérialisme au design institutionnel », *Les cahiers du management*, n° 13, nov. 1994

PÊCHEUR (B.), « France : un processus continu relayé par un projet politique », *RFAP* n° 61, janvier-mars 1992, p. 71-74

PERBEN (D.), « J'ai voulu me donner du temps pour la concertation », entretien à *Maires de France*, n° 10, avril 1996, p. 24-25

PICQ (J.), « Faut-il réformer notre État ? Exigences et leviers de changement », *RFAP* 1996, n° 75

PICQ (J.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris 1994, La documentation française, coll. des Rapports officiels

POCHARD (M.), « Quelle fonction publique pour l'État de demain ? », *ENA Mensuel*, n° 250, mars 1995, p. 25-26

PRADA (J.), « L'administré au centre du débat : l'administration ou les administrations », *RA*, n°301, 1998

PUECH (J.), « Des défis à relever », *Service public*, n° 34, septembre-octobre 1995, p. 4-5

RICCI (J.-C.), « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *RGCT* 2000, n° 11, p. 220-238

ROCARD (M.), « L'"usager" du service public devrait dans bien des cas devenir un "client" », *Le Monde*, 24 février 1989

ROUAULT (M.-C.), « Le décret du 28 novembre concernant les relations entre l'Administration et les usagers », *RA* n° 221, septembre-octobre 1984, p. 466-471

ROUAULT (M.-C.), « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Commentaire de l'actuel projet de loi », *DA* 1998, n° 8-9, p. 6-11

ROUBAN (L.), ZILLER (J.), « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État », *RFAP* 1995, n° 75, p. 345-354

SALON (S.), « Fonction publique d'État : sous le signe du renouveau », *Cahiers de la Fonction publique*, n° 111, mars 1993, p. 4-7

SAVIGNAC (J.-C.), « L'administration et les citoyens », *RA* n° 224, janvier-février 1985, p. 167-168

SCHWINTZ (R.), « Vers une "nouvelle citoyenneté" », *Administration*, n° 125, septembre 1984, p. 32-35

SÉRIEYX (H.), dir., *L'État dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'Administration*, Paris 1994, La documentation française, 295 p.

SÉRIEYX (H.), dir., *L'État dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'Administration*, Paris 1994, La documentation française, 295 p.

SILICANI (J.-L.), « La Charte du citoyen, version moderne de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Service public*, n° 34, septembre-octobre 1995, p. 52

SOISSON (J.-P.), « Etablir une charte des services publics », Communication en Conseil des ministres, 19 février 1992, 13 p.

SOUBELET (P.), « Sur quelques aspects des relations entre l'administration et les usagers. L'application du décret du 28 novembre 1983 au vu de la jurisprudence récente », *RA* n° 281, septembre-octobre 1994, p. 553-554

THOENIG (J.-C.), « Réforme de l'administration et réforme de l'État », *RPP* n° 982, mars-avril 1996, p. 55-59

TREPPOZ (A.), « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : présentation générale », *DA* 2000, n° 8, p. 4-8

WOEHRLING (J.-M.), « Réflexions sur le renouveau du service public », *RA* n° 269, 1992, p. 394-400

INDEX DES NOMS CITÉS

A

ABRAHAM (R.),170, 171
AGUILA (Y.),265, 267, 467
AICARDI (M.),614
ALBERTI (A.),558
ALLÈGRE (C.),148
ALLIOT-MARIE (M.),289, 290
ALONSO (E.),483
ALRIQ (G.),388, 410
AMAR (J.),487
AMAR (L.),291
AMOUDRY (J.-P.),663
AMSELEK (P.),15, 581, 587
ANDRAULT (M.),440
ARDANT (P.),196
ARNAUD (A.-J.),365
ARNBERG (M.),516
ARRIGHI DE CASANOVA (J.),395
AUBIN (E.),143, 159, 164, 182, 187, 202
AUBIN (G.),196
AUBY (J.-B.),193, 234, 241, 655, 662
AUBY (J.-M.),8, 584, 586, 589, 637, 639
AUCOC (L.),64, 65, 112
AUQUE (F.),385
AUROUX (J.),196, 197
AURRAN (B.),241, 289
AUTIN (J.-L.),303
AZIMI (V.),63

B

BACACHE (M.),474
BACHELIER (C.),130
BACOT (G.),95
BADIE (B.),129
BAGHESTANI-PERREY (L.),383
BAILEY (S. J.),550
BAILLAUD (D.),389
BALIBAR (É.),161
BALLADUR (É.),614, 615
BALLION (R.),255, 259, 260, 289
BAPT (G.),454
BARANÈS (W.),376
BARBIER (C.),267
BARBUSIAUX (C.),334
BARGAS (D.),186, 273, 445, 642
BARRE (R.),596
BARTHÉLÉMY (J.),52, 64, 81, 82, 83, 103, 111, 112, 113, 114, 115, 116
BARTHÉLÉMY (M.),289
BATBIE (A.),35, 58, 91, 166
BATSÉLÉ (D.),559
BAUBOCK (R.),175
BAUDOT (B.),480
BAUDOUIN (J.),130
BAYET (A.),51
BEAUD (O.),21, 48, 493
BEAUTHIER (G.-H.),201
BEAUVAIS (F.),410
BECET (J.-M.),192, 242
BÉHAR (D.),423
BEHN (R. D.),476
BEIGNIER (B.),384, 385, 394
BELLOUBET-FRIER (N.),15, 272, 273, 435, 539, 587, 588, 589
BELORGEY (J.-M.),210, 531, 608
BELOULOU (V.),413
BEN AÏ SSA (M.),11
BENOÎT-ROHMER (F.),535
BENT (S.),569
BÉQUET (L.),39, 85, 86, 166
BERGOUGNOUX (J.),530
BERNARD (C.),236
BERSTEIN (S.),130
BERTEN (A.),10, 128, 132
BERTHET (J.-M.),428, 603
BERTHIER (I.),359
BESSON (L.),304
BETTINGER (C.),466
BEUDANT (C.),55
BIANCO (J.-L.),537
BIAREZ (S.),361
BIENVENU (J.-J.),396
BILLINGHAM (A. T.),531
BIRNBAUM (P.),174
BIRSINGER (B.),241
BISOGNI (G.),556
BLAIZOT-HAZARD (C.),388
BLANC (H.),314, 331, 344, 345, 349, 362
BLATRIX (C.),366
BLONDIAUX (L.),336
BLUM (L.),105
BOISSARD (S.),496
BOLAND (T.),527
BOLTANSKI (L.),131, 205
BONAMI (M.),559
BONICHOT (J.-C.),603
BONNAFOUX (J.),217
BONNARD (R.),39, 59, 110, 112, 113, 114
BONNEFOY (J.-L.),220
BOQUE (J.-M.),559
BORÉ (L.),282
BORELLA (F.),79, 121, 189, 208
BOROTRA (F.),602
BORRILLO (D.),609
BORRUSO (R.),558
BORY (J.),243
BOUAL (J.-C.),440, 445, 454
BOUAMAMA (S.),160
BOUCAUD (C.),55
BOUCHET (P.),394
BOUCHUT (J.-P.),387, 389
BOUCKAERT (G.),479, 483, 488, 554
BOULAD-AYOUB (J.),50
BOULOUIS (J.),127, 140, 242, 269, 272, 276, 293, 583
BOUMARD (P.),261
BOURDIEU (P.),374
BOURETZ (P.),118, 134, 204
BOURSEILLER (C.),138
BOUSNINA (Z. R.),288
BOUSSARD (J.-L.),301
BOUTMY (É.),55
BOUVARD (M.),222, 238, 464
BOUVERESSE (J.),196
BOUVIER (M.),295
BOUYSSOU (F.),280, 283
BOY (D.),332, 334
BRACHET (P.),222, 230, 277, 440, 445, 454, 546, 548, 549, 553, 631
BRAIBANT (G.),9, 217, 275, 277, 385, 386, 460, 500, 535, 536, 541, 542, 588, 597, 629
BRAUN (G.),547
BREEN (E.),471, 474, 482
BROCAS (A.-M.),254, 333
BROCHIER (D.),485
BROUSSARD (C.),310
BRUBAKER (R.),121
BURDEAU (F.),63
BURDEAU (G.),51, 52, 54, 97, 99, 100, 119, 126, 129, 274
BUREAU (D.),383

C

CADEAU (C.),499
CAILLOSSE (J.),230, 457, 498
CAIRNS (A.),133
CALLON (M.),335, 618
CALMES (S.),398
CAMBON (S.),233, 466, 606
CANIARD (É.),252, 253, 254, 255
CAPITANT (R.),125, 269
CAPPELLETTI (M.),392
CARCENAC (T.),413, 617
CARRÉ DE MALBERG (R.),58, 60, 69, 70, 94, 95, 96, 97, 99, 210
CARRÈRE (G.),339
CARTERET,30, 31
CARTOU (L.),530
CARVALHO (P.),660
CASCALES (M.),445
CASSESE (S.),274, 526, 527, 556, 557
CASSIN (I.),316, 326, 327, 330
CASTLES (S.),175
CATALA (N.),184
CATHERIN (V.),352
CAZENAVE (R.),241
CÉLÉRIER (T.),317, 494
CHABAN-DELMAS (J.),135, 218, 300
CHAMBAT (P.),340, 358, 359, 364
CHAMBON (F.),212, 273
CHAMPEIL-DESPLATS (V.),536
CHAPERON (E.),221, 277, 278, 582
CHAPUS (R.),166, 167
CHARLOT (P.),183
CHARPIN (J.-M.),414
CHARVET (D.),394
CHARVIN (N.),266
CHARZAT (M.),240, 598
CHATILLON (G.),414
CHATY (L.),496
CHAUVIÈRE (M.),289, 585, 593
CHAVANAT (B.),472
CHAVEGRIN,261
CHAZEL (F.),374
CHEMLISKY (E.),459
CHENIN (G.),487
CHENKIER-XYNOPOULOS (L.),225
CHENOT (B.),632
CHEVALLIER (J.),6, 7, 8, 10, 13, 15, 41, 55, 77, 122, 162, 165, 166, 206, 215, 223, 229, 267, 270, 271, 272, 279, 288, 297, 298, 377, 390, 413, 433, 446, 470, 471, 472, 488, 497, 584, 585, 594, 633, 658
CHEVÈNEMENT (J.-P.),130, 237
CHEVILLEY-HIVER (C.),243
CHIRAC (J.),146, 151, 222, 352, 381, 431, 464, 596, 598, 650, 651
CHOSSON (A.),234
CHOUMENKOVITCH (I.),115
CHRÉTIEN (P.),403
CLAM (J.),176, 314, 368
CLAVIER (J.-M.),428
CLUZEL (J.),454
CLUZEL (L.),471, 482
COFFINEAU (M.),598
COHEN (P.),353
COLAS (D.),11, 79, 94, 121, 160, 189, 198
COLCOMBET (F.),661
COLEMAN (J.),63
COMBAU (P.),397
COMBREXELLE (J.-D.),375, 391, 392
COMMAILLE (J.),374
COMTE (A.),96
CONAC (G.),450
CONNÉTABLE (F.),183
CONRAUD (J.-M.),160, 161
CONSTANT (B.),191
CORDEIRO (A.),160
CORNUDET (C.),228
CORTE-REAL (I.),564, 565, 566
COSTA (O.),496
COSTA-LASCOUX (J.),121, 160
COTTEREAU (A.),128
COUDEVYLLE (A.),242, 291
CRÉPIN (A.),46
CRESSON (E.),405
CRIQUI (E.),198
CRISTOPHE (D.),391
CROZIER (M.),441, 442, 456, 492, 589, 642

D

DA SILVEIRA (P.),10, 132
DAHL (R.),332
DARNOUX (R.),63
DAUGE (Y.),436
DAVIDSON (C.),550
DE BAECQUE (F.),270, 586
DE FOUCAULD (J.-B.),211, 606
DE HENNIN (B.),559
DE L'HERMITTE (J.),410
DE LA MARDIÈRE (C.),397
DE LARA (P.),131, 133, 134, 176, 292, 293
DE LAUBADÈRE (A.),225, 256, 272, 437
DE LIBERA (A.),162
DE MAIGRET (M.-B.),334, 336
DE MAZANCOURT (C.),295
DE MAZIÈRES (P.),427, 603
DE QUEIROZ (J.-M.),264
DE ROBIEN (G.),296, 605
DE SOUZA (U.),195
DEBBASCH (C.),470, 581, 587
DEBORDEAUX (D.),499
DEBOUY (C.),273, 296
DEBRAY (R.),127, 137, 359
DEBRUYNE (S.),334
DECLERC (A.),558, 560
DECRETON (S.),603
DEGUERGUE (M.),492, 493, 494, 495, 496, 624, 625
DELAGE-EYMARD (M.),395
DELANNOI (G.),49
DELARUE (J.-C.),494
DELARUE (J.-M.),427, 428, 636
DELAUNAY (B.),217, 220, 274, 387, 399, 403, 489, 490, 591
DELEBARRE (M.),198, 427
DELEMOTTE (B.),41, 122, 162, 165, 206
DELEVOYE (J.-P.),211, 412
DELFAU (G.),423, 424
DELLA CANANEA (G.),122, 208, 593
DELORS (J.),538
DÉLOYE (Y.),83, 98, 161
DELPÉRÉE (F.),9, 122, 161, 208, 215, 217, 224, 242, 243, 268, 269, 274, 275, 276, 293, 558, 566, 582, 589, 592
DELVOLVÉ (P.),165, 224, 225
DEMANTE (G.),44, 45, 48, 55, 61
DEMOLOMBE (C.),30, 45
DEMOUVEAUX (J.-P.),319
DENOIX DE SAINT-MARC (R.),608, 657
DEROSIER (B.),184, 234, 239, 241
DEROUET (J.-L.),289, 295
DESBANS (C.),611
DESCOMBES (V.),176
DESLANDRES (J.),328
DION (S.),138, 271, 359
DOARÉ (R.),258, 264
DONDOUX (J.),171
DONEGANI (J.-M.),128, 358
DONNET (K.),334
DONNET-KAMEL (D.),333
DONZEL (A.),127
DONZELOT (J.),144, 436, 446
DOURLENS (C.),608
DRAGO (G.),535
DRAGO (R.),215, 219, 256
DRAI (R.),373, 470
DRESSAYRE (P.),243
DREYFUS (F.),501
DRON (D.),342, 346, 352, 353, 357, 358, 360, 363

DU BOIS DE GAUDUSSON (J.),8, 14, 103, 106, 287, 489, 609
DU GRANRUT (C.),203
DUBEDOUT (H.),427
DUBOIS (C.),522
DUBOUIS (L.),158, 169
DUCAROUGE (F.),405
DUCHESNE (S.),122
DUCROCQ (T.),35, 59, 64, 65, 301
DUEZ (P.),52, 82, 83
DUGLÉRY (D.),608
DUGUIT (L.),16, 27, 46, 48, 57, 58, 69, 70, 95, 96, 97, 101, 103, 108, 109, 110, 111, 116, 204, 217, 584
DUNKERLEY (D.),332
DUPEYROUX (J.-J.),172
DUPRAT (J.-P.),64, 104
DUPUIS (G.),221, 277, 278, 295, 582
DURAN (P.),447, 587
DURAND-PRINBORGNE (C.),260, 262, 263, 266, 291
DURUPTY (M.),412, 413
DUTERCQ (Y.),289
DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (J.),536
DUVERGIER (J.-B.),31, 41

E

EASTERLY (W.),522
EBELING (H.),176
EBO (S.),526
EGGLETON (A.),567
EISENMANN (C.),604
ELLIER (J.-F.),194
EMERI (C.),11, 94, 121, 189
ESMEIN (A.),17, 42, 45, 57, 58, 77, 190
ESTÈBE (P.),423, 436
ETIEN (R.),149
ÉVIN (C.),623, 624
EYMARD-DUVERNAY (F.),499

F

FABERON (J.-Y.),427
FABIUS (L.),449
FABJANCIC (Z.),550
FABRE (R.),147
FABRE-GUILLEMANT (R.),547, 548, 551, 554
FABRE-LUCE (H.),319
FAGUET (J.),392, 393
FAKI (C.),648
FALCONER (P. K.),553, 554
FAUGÈRE (J.-P.),415
FAURE (A.),446, 529
FAURE (B.),193
FAVA (N.),558
FAVOREU (L.),171, 183, 375
FEIDT (N.),659
FEINTUCK (M.),553
FENET (A.),33, 34, 266
FERGUSON (D. S.),568
FERRAND (J,467
FERRARI (P.),276, 581
FERRIER (J.-P.),232, 307
FERRY (J.),98
FERRY (J.-M.),10
FEUNTEUN (J.-F.),271
FILKIN (E.),484
FISCHER (B.),283
FLAMME (M.-A.),558
FLICHY (P.),415
FOREL (J.-L.),250
FORTIN (Y.),489, 490
FOULQUIER (N.),59, 65, 68, 110
FOURNIAU (J.-M.),291, 339, 340, 354, 358, 359, 360, 364
FOURNIER (J.),522
FRAGONARD (B.),394
FRAISSE (R.),599, 600
FRANÇOIS-PONCET (J.),234
FREUND (V.),409
FRISON-ROCHE (M.-A.),376
FROMENT (J.-C.),138, 241, 424, 431
FURET (F.),128, 129
FUZIER-HERMAN (E.),30, 31, 36, 87

G

GALLET(G.),241
GALLOUEDEC-GÉNUYS (F.),526
GALMICHE (J.),425
GANDIL (P.),295, 499
GANTIER (G.),617
GARCÍA DE ENTERRÍA (E.),275
GARÇON (E.),39, 44
GARROT (G.),41
GASPON (O.),212
GAUCHET (M.),128, 270
GAUDEMET (P.-M.),547
GAUDEMET (Y.),403, 406
GAUTIER (P.-Y.),384
GAUTRAT (J.),499, 602
GAXIE (D.),127, 290
GENEVOIS (B.),159, 638
GENRO (T.),195
GENTOT (M.),469
GÉNY (B.),219, 270
GHADI (V.),334
GIBERT (P.),440
GILLIG (D.),329
GIRARDET (R.),129
GIRAUD (É.),54
GISCARD D'ESTAING (V.),470
GIVAUDAN (A.),313, 329
GLASNER (P.),332
GLEIZAL (J.-J.),498
GODBOUT (J. T.),289, 295, 498, 585, 593
GODIN (S.),240
GORGEU (Y.),121
GOULARD (F.),617
GOUNOUF (M.-F.),602
GOUZES (G.),237
GOYARD-FABRE (S.),25
GRABER (M.-J.),474
GRAND D'ESNON (A.),480
GRANGÉ (D.),428
GRARD (L.),530
GREVOUL-FESQUET (L.),618
GROSHENS (J.-C.),497
GRUMBACH (T.),197
GUAINO (H.),205
GUEDDOU (K.),409
GUELLEC (J.),346
GUÉRIN-SCHNEIDER (L.),480
GUGLIELMI (G. J.),71, 275, 595, 596
GUIBENTIF (P.),365
GUILLAUME (S.),82
GUILLAUME-HOFNUNG (M.),245, 250, 405
GUNZLÉ (G.),482
GUSDORF (G.),25
GUSTIN (P.),522
GUYOMAR (G.),290

H

HABERMAS (J.),127, 133, 364, 365
HAENEL (H.),532, 537
HAGGARD (S.),524
HAÏ M (V.),494
HAMON (F.),268, 530, 566
HAMON (H.),138
HAROUEL (J.-L.),37, 66
HASTINGS (M.),603
HAURIOU (M.),16, 19, 36, 37, 46, 54, 59, 60, 61, 73, 74, 81, 86, 90, 92, 93, 97, 113, 117, 207, 219, 507
HAYE-GUILLAUD (M.-F.),425
HEATER (D.),122
HEIDSIECK (E.),427
HEILBRONNER (A.),219
HÉLIN (J.-C.),284, 286, 291, 302, 304, 307, 308, 310, 337, 357, 369, 420, 589
HENRY (X.),389
HENRY-MEININGER (M.-C.),221, 223, 469, 633, 640
HÉRISSON (B.),121, 493

HERMET (G.),128, 150
HERMITTE (M.-A.),493
HERZOG (P.),160, 161
HESSE (P.-J.),82
HJORTDAL (H.),482, 486
HOCHEDEZ (D.),455
HOCREITÈRE (P.),320
HOEFFEL (D.),234, 239, 347
HOFF (J.),571
HONORÉ (S.),525
HORELLOU-LAFARGE (C.),273, 296
HOSTIOU (R.),250, 278, 284, 291, 307, 308, 312, 313, 314, 361
HUGLO (C.),326, 327, 330
HURIET (C.),186

I

IHL (O.),90
ISAAC (G.),215, 250, 276, 580, 629

J

JABES (J.),332
JABKO (N.),496
JAMAY (F.),323, 324, 343
JAMIN (C.),377, 383, 384
JAN (P.),449
JAUME (L.),50, 51, 84, 259
JEAMMEAUD (A.),224
JEAN (P.),619, 621
JEANNOT (G.),132, 293, 475, 498
JEAN-PIERRE (D.),267
JÉGOUZO (Y.),192, 280, 283, 320, 323, 343, 461
JELLINEK (G.),56
JENGER (J.),470
JEUDY (H.-P.),162
JÈZE (G.),38, 106, 117
JOBERT (B.),217
JOHNSTON (D.),517
JORION (B.),375
JOSEPH (I.),293, 498
JOSPIN (L.),605, 606, 659
JOUANNET (P.),625
JOUFFA (Y.),190
JULIEN-LAFERRIÈRE (F.),171
JULLIARD (J.),128
JUPPÉ (A.),190, 432, 605, 653, 655, 657

K

KAFTANI (C.),106, 107
KANT (E.),49, 50
KELSEN (H.),52, 100
KEMPF (H.),334
KERAUDREN (P.),554
KERNAGHAN (K.),569
KESSLER (M,447
KINTZLER (C.),21
KITATNI (N.),425
KLAU (F.),512
KOLTIRINE (R.),305
KONDYLIS (V.),265, 273
KOUBI (G.),19, 66, 82, 121, 145, 169, 176, 208, 210, 247, 248, 264, 265, 273, 275, 471, 477, 496, 595, 596
KOUCHNER (B.),255
KOVAR (R.),202
KRÉMER (P.),252
KRIEGEL (B.),160, 161, 205, 213
KYMLICKA (W.),10, 132, 174

L

LABAZÉE (G.),637, 641
LABETOULLE (D.),608, 657
LABORI (F.),31, 47, 82
LABOULAYE (É.),63, 96
LACEY (R.),527
LACHAUME (J.-F.),420, 604
LACHAZE (M.),219, 221, 279, 280
LADRIÈRE (P.),128
LAFERRIÈRE (É.),53, 68, 71, 114
LAFERRIÈRE (F.),26, 27, 29, 30, 37, 43, 44, 46, 53, 65, 88
LAFERRIÈRE (J.),19, 25, 26, 37, 80, 81
LAFOREST (G.),131, 176
LAGONDET (F.),531
LAMARQUE (D.),612
LAMPUÉ (P.),19, 83, 177, 178
LANDOT (E.),481
LANGLAIS (J.-L.),427, 603
LANGROD (G.),219
LARNAUDE (F.),72, 73, 74
LAROQUE (P.),103, 112, 117, 489
LASCOUMES (P.),447, 478, 479, 481
LASSERRE (B.),460, 461, 471
LAUNAY (J.),434
LAUTIER (B.),144
LAVEISSIÈRE (J.),461
LAVERGNE (B.),126
LAVILLE (J.-L.),602, 607
LAZARD (C.),19
LE BRIS (R.-F.),287, 607
LE CHATELIER (G.),466
LE CLAINCHE (M.),261, 427, 434, 583, 589, 600, 605, 609, 617
LE CORNEC (V.),304
LE COUR GRANDMAISON (O.),24, 41
LE DÉAULT (J.-Y.),334, 335, 336
LE GARREC (J.-Y.),583
LE GOFF (J-P.),198
LE GUIDEC (R.),264
LE LOUARN (P.),640
LE NINIVIN (D.),385
LE PORS (A.),21, 118, 201, 632
LE POURHIET (A.-M.),148, 181
LEBEAU (H.-J.),427, 603
LEBRANCHU (M.),394, 429
LECA (J.),121, 170, 444, 473, 478
LECOCQ (P.),635
LECUCQ (O.),171
LEDOUX (C.),13, 659, 660, 661, 663
LEFAS (A.),39, 107
LEFEBVRE-TEILLARD (A.),19
LEGAL (H.),494
LEGATTE (P.),407
LÉGER (P.),142
LEGRAND (A.),497
LEGRAND (J.-J.),559
LELEUX (C.),262
LEMAÎTRE (M.-F.),402, 413
LEMOYNE DE FORGES (J.-M.),618, 619, 621
LENOBLE (J.),128, 364, 365
LENOIR (N.),460, 461, 471
LEOST (R.),286
LEPAGE (C.),342, 343
LEPELLETIER (M.),50
LEQUESNE (C.),496
LEROY (M.),434, 436
LEURQUIN (B.),425
LEWALLE (P.),243
LEYLAVERGNE (H.),195
LIET-VEAUX (G.),329
LINDITCH (F.),249
LIPSKY (M.),502
LIRIS (E.),50
LOCHAK (D.),11, 54, 92, 94, 97, 122, 161, 163, 172, 202, 206, 266, 493, 500
LOEFFEL (L.),146
LOHIN (R. A.),568
LOMBARD (M.),534
LONG (M.),163, 586
LONQUEUE (C.),504
LORRAIN (D.),233, 466, 606
LOTH (D.),412
LOUIS (J.-V.),532
LOUVET (N.),299
LUCAS DE LEYSSAC (C.),199
LUCHAIRE (F.),100, 185
LUHMANN (N.),365
LYON-CAEN (A.),536

M

MACAREL (L.-A.),64
MACHIAVEL (N.),49
MACLOUF (P.),292, 603, 607

MADEC (A.),138
MADIOT (Y.),139, 145, 265, 276, 277, 424, 490, 581, 582, 604
MAGNETTE (P.),496
MAGUER (A.),428, 603
MAHÉAS (J.),377
MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.),437, 584, 585, 591, 638
MAISL (H.),277, 387, 388, 413, 581, 637, 640
MAJOR (J.),551
MAKHLOUCHE (K.),467
MALAURIE (P.),265
MALGOIRE (R.),606
MAMÈRE (N.),350
MANGANARO (F.),556
MANIN (B.),127, 128
MARCADÉ (V.),30, 31
MARCHAL (E.),499
MARCHAND (J.-M.),237
MARCHANDEAU (N.),644
MARCOU (G.),434, 436, 588, 607
MAREINE (P.),485
MARINI (P.),454
MARSON (D. B.),569
MARTIN (G.),314, 368
MARTIN (X.),50
MARTINAND (C.),216, 272, 371, 607
MARTINEZ (J.-C.),396, 613
MARTIN-LALANDE (P.),234
MASCLET (J.-C.),203
MATHIEU (B.),141, 163, 383, 397, 398, 420
MATHIOT (A.),576, 577
MATHUS (D.),262
MAUGÜÉ (C.),468
MAUROY (P.),136, 137, 196, 631
MAURY (L.),49, 51, 146
MAYER (H.),242
MAYER (N.),332
MAYET (P.),447
MAZÈS (B.),598
MAZET (P.),361, 367
MCINTYRE (A.),132
MEHL (L.),388
MEHL-MIGNOT (H.),388
MÉNÉMÉNIS (A.),482, 484
MENET-GENTY (J.),558
MENIER (J.),632
MÉNY (Y.),290
MERLE (P.),258, 264
MERLIN,27, 29, 32, 87, 90
MESCHERIAKOFF (A.-S.),403, 490, 584, 590
MESSMER (P.),596
MESTRE (A.),577, 581, 608
MEURANT (J.),613, 616
MEYRONNEINC (G.),537
MEZGHANI (A.),89
MIAILLE (M.),650
MICHAUX-CHEVRY (L.),183
MICLO (F.),249
MIGAUD (D.),454, 455
MILHAUD (J.),276, 599
MILLON (C.),605
MINOT (J.),256
MINVIELLE (E.),291
MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.),61
MISPELBLOM (F.),497, 501
MITTERRAND (F.),137, 447, 599, 601, 631
MOLES (A.),373
MOLFESSIS (N.),376, 378, 386, 398
MOLITOR (A.),594
MONÉDIAIRE (G.),314, 368
MONIOLLE (C.),297, 444
MONTANHEIRO (L.),550
MONTJARDET (D.),498
MOORE (J.-G.),488
MORAND (C.-A.),377
MORAND-DEVILLER (J.),285, 286, 299, 308, 312, 329, 331, 345, 359, 641
MORANGE (G.),461
MOREAU (J.),494
MORRIS (D.),550
MOSSÉ (R.),136
MOUGNIOTTE (A.),51
MOULY (C.),398
MUCKENBERGER (U.),198
MUGLIONI (J.),137
MULLER (G.),136
MULLER (P.),217, 529
MURARD (N.),138
MUSSELIN (C.),614
MYERS (R.),527

N

NABLI (B.),534, 537
NEUSCHWANDER (C.),240
NEVERS (J.-Y.),361
NEVEU (C.),47
NÉZARD (H.),73, 107
NICOLIN (Y.),617
NIOCHE (J.-P.),451
NORA (P.),92

O

OBERDORFF (H.),462, 471
ODENT (R.),8, 584, 586
OGIEN (A.),359
OLLIER (P.),420
OLLIVIER-TRIGALO (M.),306, 342, 344, 359
ORFILA (G.),186
ORIOL (A.),352
OST (F.),377
OUDIN (J.),234
OUTIN (J.-L.),602
OUTIN-ADAM (A.),383

P

PACTEAU (B.),397, 398, 467
PADIOLEAU (J.-G.),270, 630
PANDOLFI (F. M.),606
PANNETIER (M.),423
PAOLETTI (M.),136, 139, 164, 194, 241, 242, 243, 248, 271
PAOUR (F.),529
PAPADOPOULOS (Y.),176, 377
PARENTEAU (R.),299
PAREYDT (E.),419
PASQUA (C.),245, 420
PATTERSON (R. A.),568
PATTON (M. Q.),445
PÉCHEUL (A.),535, 543
PÊCHEUR (B.),641
PERBEN (D.),432, 437, 611, 656
PERRET (B.),445, 448, 451, 453, 458, 459, 496
PERRINEAU (P.),129
PERUZZETTO (S.),394
PETERS (B. G.),501
PETITJOUAN (A.),465
PEUCHOT (É.),160
PEYREFITTE (A.),598
PEYRONNET (M.),360
PHILIP (L.),171, 450
PIASTRA (R.),181
PICARD (É.),11, 169, 368, 591
PICARD (P.),427
PICHON (C.),468
PICQ (J.),190, 230, 474, 650
PIECHACZYK (X.),306, 342, 344, 359
PIERRE (E.),53, 66, 82
PIERRE (J.),501
PIRAINO (A.),556
PISIER (É.),118, 204
PIVETEAU (D.),324, 329, 330
POCHARD (M.),430, 484, 609
POCOCK (J. G. A.),47
POINSARD (R.),451
POLLET (G.),446, 529
POLLITT (C.),444, 445, 477, 546, 552, 554
POLLMANN (C.),92
POLTON (D.),334
PONTIER (J.-M.),159, 194, 224, 268, 276
POPS (G. M.),497, 502
POQUET (G.),459
POULLE (F.),121

POURTOIS (H.),10, 132
PRATS (Y.),315, 469
PRÉBISSY-SCHNALL (C.),495
PREISS (C.),589
PRELLE (M.),384
PRÉTOT (X.),172, 224
PRIEUR (M.),284, 589
PRUVOST (R.),620
PUECH (J.),605

Q

QUAGLIONI (D.),63
QUERMONNE (J.-L.),270, 448, 586
QUESTIAUX (N.),9, 588, 629
QUEYRANNE (J.-J.),182
QUILÈS (P.),318
QUIN (C.),273, 292, 495, 530, 546, 547, 558, 600

R

RABATÉ (L.),251, 333
RABEHARISOA (V.),618
RACHID-NOURAÏ (N.),396
RAFFARIN (J.-P.),486, 511, 562
RAFFI (G.),435
RAGON (P.),261
RAKSASATAYA (A.),526
RANGEON (F.),272, 297, 446, 449
RAOULT (E.),259, 605
RAULET (G.),49
RAVANEL (J.),416
RAWLS (J.),131
RAYMOND (G.),262
RAYNAUD (P.),133
RAYSSAC (R.),405
RÉMY (E.),360
RENARD (H.),531
RÉOCREUX (A.),342, 346, 352, 353, 357, 358, 360, 363
RIALS (S.),25, 26, 48, 56, 133, 144, 392, 450
RICCARDI (F.),530
RICHARD (A.),486
RICHARD (J.),482, 485
RICHELOT,43
RICHER (L.),171, 172, 450
RICHET (V.),243
RICHEZ (Y.),426
RIVERO (J.),12, 265, 269, 368, 578, 580, 582, 583, 588
ROBERT (J.),19, 66, 163, 195, 402
ROBERT (Y.),408
ROBINEAU (Y.),167
ROCARD (M.),642
RODRIGUES (S.),532, 539
RODRÍGUEZ (C. A.),522
ROLLAND (L.),9, 73
ROMAN (B.),237
ROMI (R.),241, 345
ROMIEU (J.),107
RONCHI (Y.),241, 289
ROQUEPLO (P.),334
ROSANVALLON (P.),41, 51, 66, 80, 128, 136, 162, 200, 207, 288
ROSELLI (M.),588
ROSENBERG (S.),289
ROSS (K.),553, 554
ROSSI (P.),36, 40, 41, 119
ROSSINOT (A.),409, 429, 448, 605, 606, 607, 610, 611
ROTTMAN (P.),138
ROUAULT (M.-C.),494, 637, 661
ROUBAN (L.),199, 465, 495, 547, 586, 587
ROUBIER (P.),398
ROUGEVIN-BAVILLE (M.),608
ROUSSEAU (D.),12, 128, 363
ROUSSEAU (J.-J.),25, 50, 51, 63, 69
ROUSSIER (M.),525
ROUX (A.),470, 471
ROUX (M.),160
ROUYÈRE (A.),324
ROY (C.),433
ROYAL (S.),150
RUDELLE (O.),130
RUFFAT (J.),501
RUIZ-FABRI (H.),170

S

SABOURIN (P.),437
SACCHETTI (M.-C.),556
SADOUN (M.),128, 358
SADRAN (P.),192, 470
SALAH BEN AÏ SSA (M.),593
SALON (S.),648
SANCHEZ BLANCO (A.),555
SANDEL (M.),132, 133
SANTOLINI (B.),222, 223
SANVITI (G.),558
SAPIN (M.),221, 223, 267, 281, 290, 298, 392, 401, 415, 511, 599, 659
SARRÉO (J.),222
SARTORIO (F.),504
SAUNDERS (P.),512
SAUTEL (G.),37, 66
SAVOIE (D. J.),501
SAYAH (J.),424, 431
SCHMITT-HEBBEL (K.),522
SCHNÄBELE (P.),410
SCHNAPPER (D.),130, 148
SCHOETTL (J.-E.),185, 375, 376, 388
SCHOU (B.),482, 486
SCHRAMECK (O.),467
SEBAN (A.),410
SEBIRE,30, 31
SÉGUIN (P.),454
SEILLER (B.),267
SEMPRINI (A.),174, 175
SERAFINI (T.),353
SÉRIEYX (H.),473
SERRIGNY (D.),30, 43, 92
SÉRUSCLAT (F.),151
SERVOIN (F.),137, 416, 418, 424
SETBON (M.),447
SEUVIC (J.-F.),618, 619, 621
SFEZ (L.),275, 299
SHAND (D.),516
SICART (D.),334
SIEYÈS (E.),26, 48, 144
SILBERGH (D.),527
SILICANI (J.-L.),484
SIMON (D.),202, 530, 531, 541
SIMONCINI (A.),537, 539
SIMONSEN (T.),484
SIWEK-POUYDESSEAU (J.),221, 497, 526
SKINNER (Q.),132
SNELLEN (I.),410, 571
SÖDERMAN (J.),541
SOISSON (J.-P.),644, 647
SOLUS (H.),82
SOULAS (C.),40, 87, 88
SOYSAL (M.),525
SPANOU (C.),501
SPANU (M.),558
SPENLEHAUER (V.),445
STAHL (J.-H.),490
STIRN (B.),460, 461, 471, 592
STOFFAËS (C.),530, 537
STOLÉRU (L.),448
STROBEL (P.),401, 499, 603
SULTAN (E.),589
SUPIOT (A.),196
SUZZARELLI (B.),484

T

TAGUIEFF (P.-A.),170
TAYLOR (C.),122, 132, 133, 174, 176
TEBOUL (G.),450
TERRÉ (F.),383
TESSIER (S.),241
TESTART (J.),334
THÉRET (B.),210
THÉRY (J.),581
THÉRY (J.-F.),297, 443
THÉVENOT (L.),131, 205
THEYS (J.),295
THIBAUD (P.),10
THOENIG (J.-C.),440, 447, 450, 452, 458, 656

THOMAS (Y.),157
THORBECKE (M.),61
TIMARCHI (F.),556
TIMSIT (G.),15, 313, 435, 436, 526, 584, 588, 589
TORCHIA (L.),556, 557, 558
TOULEMONDE (B.),260
TOULLIER (C. B. M.),31, 43
TOURAINE (A.),175
TRAORÉ (S.),245
TROPER (M.),24, 52, 89, 536
TROSA (S.),457, 458, 473, 475, 476, 484, 492, 495, 502
TROTABAS (L.),396
TRUCHE (P.),415
TRUCHET (D.),8, 13, 590, 608
TURTON (G.),550, 551, 553, 554

V

VAILLANT (D.),241
VALLEMONT (S.),251, 254, 295, 331, 333, 340, 349, 358, 362
VAN DER MENSBRUGGHE (F.),530
VAN EFFENTERRE (H.),130
VAN MIERT (K.),530
VANDAMME (J.),530
VAPAILLE (L.),396
VARIN (K.),547, 548, 553
VATIN (F.),258, 264
VEDEL (G.),15, 165, 230
VEIL (S.),321
VERCLYTTE (J.),432
VERDEAUX (P.),485, 491
VERGEZ (G.),409
VÉRITÉ (C.),401, 603
VERPEAUX (M.),141, 150, 163, 245, 246, 247, 248, 375, 383, 420
VIDAL (R.),90
VIDAL-NAQUET (P. A.),608
VINÇON (S.),45, 152, 454
VITORINO (A.),535
VIVERET (P.),136, 446, 447, 448, 451, 454, 459
VIVIEN (A.),9, 64, 70
VOISSET (M.),64, 459, 474, 488, 493, 496, 509, 592
VOYNET (D.),121, 160, 161, 238, 344, 350, 362

W

WAHNICH (S.),24, 25, 129
WALINE (M.),8, 103, 116, 117, 395, 489, 584, 586
WALSH (K.),553
WALZER (M.),132, 134, 135, 175
WARIN (P.),138, 230, 273, 290, 296, 436, 441, 442, 445, 446, 458, 529, 607
WATIER (P.),373
WEBB (S. B.),524
WEBER (E.),92
WEBER (Y.),215, 220, 221, 271, 275, 276, 277, 278, 279, 581
WEIL (P.),35, 121
WELLER (J.-M.),499, 500, 501, 502, 612
WENNERGREN (B.),525
WIENER (C.),9, 261, 265, 268, 307, 526, 566, 583, 584, 588, 589, 598, 599, 629, 632, 637, 640
WIEVIORKA (M.),129, 175, 177
WIHTOL DE WENDEN (C.),35, 92, 139, 161, 210
WILLIAMS (C.),133
WILLIAMS (S.),475
WILLIAMSON (S.),328
WILMHURST (J.),517
WIRTH (W.),498
WOEHRLING (J.-M.),637, 640
WRIGHT (V.),546

Z

ZÉMOR (P.),230, 354
ZUCCARELLI (E.),331, 377, 432, 446, 452, 474, 488
ZUCCARELLI (É.),373, 661, 663
ZYLBERBERG (J.),11, 94, 121, 189

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS 3

SOMMAIRE 5

INTRODUCTION GÉNÉRALE 6

§ 1. La construction de la citoyenneté administrative 7

A. Citoyenneté, administration et temps juridique 7

B. L'influence du contexte international 9

§ 2. Les enjeux de la citoyenneté administrative 10

A. Une nouvelle définition de la citoyenneté 11

B. Un rapport ambigu à la citoyenneté politique 13

1. La citoyenneté administrative, figure intégrative ? 13

2. La citoyenneté administrative, prolongement de la citoyenneté politique ? 14

§ 3. Esquisse d'une définition de la citoyenneté administrative 16

PREMIÈRE PARTIE : CITOYENNETÉ ET RELATION ADMINISTRATIVE 19

TITRE 1 : L'IDENTIFICATION DU CITOYEN ET DE L'ADMINISTRÉ 21

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION D'UNE CONCEPTION JURIDIQUE DE LA CITOYENNETÉ 23

Section 1 : Sources 23

§ 1. Qui est citoyen ? 24

A. Le citoyen d'après les Constitutions révolutionnaires 24

B. La Constitution de l'an VIII 28

§ 2. Qu'est-ce qu'être citoyen ? 29

A. L'absence de détermination constitutionnelle de la qualité de citoyen 30

B. La recherche du contenu de la citoyenneté 32

Section 2 : Contenu 35

§ 1. Les droits politiques 37

§ 2. Les droits civiques 38

A. Le contenu certain 38

1. L'accès aux fonctions publiques....38
2. La possibilité d'être juré....40
3. La garde nationale....41
B. Les droits incertains....41
1. La méthode de détermination des droits civiques....41
2. L'énoncé des droits civiques....42
a. Les actes notariés....42
b. La tutelle....44
c. Les droits rejetés....45
Section 3 : Valeur....46
§ 1. Manifester l'appartenance à la Nation....47
A. L'inspiration révolutionnaire de la citoyenneté républicaine....47
B. Les conséquences du rattachement de la notion de citoyenneté à la définition de la Nation....49
1. Le civisme, condition de la citoyenneté....49
2. La théorie de l'électorat-fonction....52
§ 2. Affirmer les droits du citoyen....54
A. Droits du citoyen et droits de l'homme....54
1. Première hypothèse : les droits du citoyen sont les droits de l'homme garantis par l'État....55
2. Seconde hypothèse : les droits du citoyen sont conférés par l'État à ceux qu'il désigne comme tels....57
B. Les conséquences de la reconnaissance de droits des citoyens....58
1. Droits du citoyen et droits publics subjectifs....58
2. Droits du citoyen et statut juridique....60
Conclusion du Chapitre 1....61
CHAPITRE 2 : L'ADMINISTRÉ, PROLONGEMENT DU CITOYEN....63
Section 1 : L'assimilation du citoyen à l'administré....64
§ 1. L'assimilation de l'administré et du citoyen dans le discours juridique....64
A. L'absence de différenciation terminologique....64
B. Administré, citoyen et définition du droit administratif....65
§ 2. Une assimilation ambiguë....67
Section 2 : La signification de l'identification de l'administré et du citoyen....68
§ 1. Le dédoublement du citoyen....69

A. L'administré est l'opposé du citoyen 69
B. L'administré est le prolongement du citoyen 70
§ 2. La double valeur de la relation administrative 71
A. L'assimilation du citoyen et de l'administré, fondement de l'inégalité de la relation administrative 72
B. Une relation virtuellement égalitaire 73
Conclusion du Chapitre 2 74
Conclusion du Titre 1 76
TITRE 2 : LA DISSOCIATION DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA RELATION ADMINISTRATIVE 77
CHAPITRE 1 : LA TRANSFORMATION DE LA CITOYENNETÉ 79
Section 1 : Une nouvelle définition de la citoyenneté 79
§ 1. La rétraction des droits du citoyen 80
A. Extension des titulaires des droits politiques et extension de la citoyenneté 80
B. Extension des titulaires des droits civiques et subjectivité de la citoyenneté 83
1. Le processus de déclassement des droits civiques 84
2. L'éclatement des droits civiques 85
a. L'indétermination des fonctions publiques 85
b. L'exclusion du jury 87
c. L'exclusion des fonctions militaires 88
§ 2. La redéfinition de la citoyenneté 89
A. Le renforcement du lien entre citoyenneté et droits électoraux 89
B. Le renforcement du lien entre citoyenneté et nationalité 92
Section 2 : Une nouvelle signification de la citoyenneté 93
§ 1. Citoyenneté et théorie de l'État 93
A. Citoyen et État 93
1. Les citoyens dans la définition de l'État 94
2. Les citoyens dans l'organisation de l'État 95
B. Citoyen et souveraineté 96
§ 2. Conséquences sur la valeur de la citoyenneté 98
Conclusion du Chapitre 1 100
CHAPITRE 2 : L'AUTONOMIE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE 103
Section 1 : L'émergence de l'usager du service public 104
§ 1. L'affirmation des droits de l'usager du service public 104
A. La consubstantialité du lien existant entre l'usager et le service public 104

B. Le renforcement des droits de l'administré 105
§ 2. La séparation progressive du fonctionnaire et de l'administré 106
Section 2 : La nature juridique des relations entre usager et administration 107
§ 1. La soumission des administrés à la loi du service 108
§ 2. Les droits subjectifs des administrés 110
A. Des droits subjectifs ? 111
B. Droits subjectifs, usager et citoyen 113
§ 3. Relation administrative et contrat 116
Conclusion du Chapitre 2 117
Conclusion du Titre 2 119

TITRE 3 : LA CONVERGENCE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE ET DE LA CITOYENNETÉ .. 121
CHAPITRE 1 : LA CITOYENNETÉ MANIFESTE L'APPARTENANCE À UNE COMMUNAUTÉ... 125
Section 1 : Citoyenneté et appartenance 125
§ 1. Une appartenance concrète 126
A. La remise en cause du caractère abstrait de la citoyenneté 126
1. Critique de la conception républicaine de la citoyenneté 127
2. L'influence du communautarisme 131
B. L'affirmation du caractère concret de la citoyenneté 135
1. L'origine : la « nouvelle citoyenneté » 136
2. Citoyenneté et critère de résidence 137
a. Citoyenneté et ancrage local du citoyen 138
b. Résidence et citoyenneté européenne 142
3. Citoyenneté et vie quotidienne 143
§ 2. Une appartenance renforcée 146
A. L'exigence posée par l'appartenance : le civisme, élément constitutif de la citoyenneté 146
B. Les droits supposés par l'appartenance : la « cohésion sociale », vecteur de la citoyenneté 151
1. Renforcer la cohésion de la communauté 151
2. Garantir l'exercice effectif de la citoyenneté 153
Section 2 : Pluralisme des appartenances et unicité de la citoyenneté 155
§ 1. L'ouverture de la citoyenneté et la question de la nationalité 156
A. L'arrimage de la citoyenneté à la nationalité est contestable 156
1. Le lien entre nationalité et citoyenneté en droit constitutionnel n'est pas avéré 157
2. La remise en cause de l'exclusion des étrangers des droits électoraux se développe 159
3. Les étrangers accèdent, dans une certaine mesure, aux droits politiques 163
B. L'accès des étrangers aux droits civiques 164
1. Les modalités du développement des droits civiques des étrangers 165
2. Le contenu des droits civiques des étrangers 166
a. L'accès aux fonctions publiques 166
b. L'accès des étrangers à la protection réservée aux citoyens français 170
§ 2. Juxtaposition des appartenances et diversité de la citoyenneté 172

A. La prise en compte des appartenances particulières.....173
1. L’influence du multiculturalisme.....173
2. L’émergence de citoyennetés particulières.....177
B. La conciliation difficile des cercles de citoyenneté.....183
Conclusion du chapitre 1.....187

CHAPITRE 2 : LA CITOYENNETÉ EMPORTE L'ATTRIBUTION D'UN STATUT JURIDIQUE.... 189

Section 1 : Citoyenneté et droits de participation.... 189

§ 1. Droit de participation et droits électoraux : l'inévitable disjonction.... 190

§ 2. L'émergence de formes renouvelées de participation des citoyens.... 192

A. Le contenu juridique de la citoyenneté locale.... 192

B. La citoyenneté dans l'entreprise.... 195

1. Le contenu de la citoyenneté dans l'entreprise.... 195

2. Les significations de la citoyenneté dans l'entreprise.... 198

Section 2 : Citoyenneté et statut protecteur.... 200

§ 1. La citoyenneté comme droits garantis aux citoyens.... 200

A. Le rôle de la notion de citoyenneté européenne dans la redéfinition de la citoyenneté.... 201

B. L'intégration de la notion de statut dans la définition de la citoyenneté.... 203

1. Le développement des statuts civiques.... 203

2. La signification juridique de la citoyenneté comme statut.... 204

§ 2. La hiérarchie des statuts protecteurs.... 206

Conclusion du chapitre 2.... 209

Conclusion du titre 3.... 210

Conclusion de la première partie.... 211

DEUXIÈME PARTIE : L'ADMINISTRÉ, TITULAIRE DE DROITS DE CITOYENNETÉ.... 213

TITRE 1 : LA PARTICIPATION À L'EXERCICE DU POUVOIR ADMINISTRATIF.... 215

CHAPITRE 1 : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.... 217

Section 1 : Le renforcement de la participation.... 218

§ 1. L'approfondissement de la participation.... 218

A. Administration consultative et participation.... 218

1. L'administration consultative.... 219

2. Les comités d'usagers.... 221

B. Participation et représentation des administrés à l'échelon national.... 223

1. La participation dans les services publics nationaux.... 223

2. Participation et modernisation de l'administration.... 225

a. L'introduction des représentants d'usagers dans les instances de modernisation des services publics 226

b. Les limites de la participation des administrés à la modernisation des services publics 230

§ 2. Le développement de la participation au niveau local 231

A. L'entrée des administrés dans la gestion des services locaux 232

1. La participation des usagers à l'orientation et la gestion des services publics locaux 232

a. Participation et droit à l'information 232

b. Participation et développement durable 234

c. Participation et établissements publics de coopération intercommunale 236

2. La participation des administrés à la vie municipale 239

B. La consultation de la population locale 242

1. La procédure de consultation 242

2. Une modalité de décision partagée des administrés et de l'administration 245

a. Un référendum consultatif à effet décisionnel ? 245

b. Les destinataires de la consultation 248

§ 3. Les nouvelles fonctions de la participation 250

A. Participation et démocratie sanitaire 251

1. Le renforcement de la représentation des intérêts 251

2. Le développement de la démocratie sanitaire 253

B. Enseignement et participation 255

1. Participation et enseignement supérieur 256

2. Participation et enseignement scolaire 260

a. Participation et communauté éducative 261

b. Citoyenneté scolaire et citoyenneté politique 263

Section 2 : Les limites de la participation 267

§ 1. Les fonctions de la participation 268

A. Questions théoriques et fonctions pratiques 268

1. Participation et légitimité administrative 269

a. Participation et structuration de l'administration 269

b. Participation, intérêt général et qualité des participants 272

2. Participation et gestion publique 275

B. Le statut juridique ambigu de la participation 276

1. Les conséquences de la participation sur la nature juridique des actes administratifs 276
2. L'absence de conséquences directes de la participation sur la responsabilité administrative 279
§ 2. Représentation et représentativité 280
A. La représentation indirecte : le statut ambigu des associations d'usagers . 281
1. Intérêt général et intérêt collectif dans la représentation associative 281
2. La défense par les associations de l'intérêt général : l'agrément 284
3. Intérêt général et représentativité des associations 287
B. Les tentatives de représentation directe de l'administré 291
1. Des tentatives limitées 292
2. Des difficultés théoriques 293
a. Participation des usagers et qualité de citoyen 293
b. Participation des administrés et représentation 295
Conclusion du chapitre 1 297

CHAPITRE 2 : L'ÉMERGENCE D'UNE CONCEPTION DÉLIBÉRATIVE 299

Section 1 : Concertation et délibération 300

§ 1. L'enquête publique entre consultation et concertation 300

A. L'enquête publique, instrument de concertation 301

1. La diversification des fonctions de l'enquête publique 301

2. Une mise en débat des décisions administratives 303

a. L'existence d'une procédure de débat 303

b. La présence d'un garant de la discussion 305

B. Les limites de l'enquête publique 307

1. L'organisation de l'enquête publique n'est pas suffisamment démocratique 307

a. Les modalités de désignation du commissaire enquêteur le rendent sujet à contestation 307

b. La faiblesse des moyens de l'enquête en limite la portée 310

2. La portée de l'enquête publique n'est pas clairement déterminée 311

a. Les conséquences de l'enquête publique sont limitées 311

b. Les fonctions de l'enquête publique sont ambiguës 313

§ 2. L'émergence de formes spécifiques de concertation 314

A. Le développement des formes de la concertation 315

1. L'approfondissement de la concertation dans le domaine de l'urbanisme 315

a. Le champ d'application de la concertation 315

b. La délicate appréciation du moment de la concertation 318

2. L'application de la concertation à d'autres domaines 320

a. Concertation et politique de la ville 320

b. Concertation et environnement 321

B. Les limites de la concertation 324

1. Les limites juridiques de la concertation 324

a. La détermination des modalités de la concertation 324

b. La neutralisation des effets de la concertation 327

2. La concertation, moyen d'accroître l'acceptabilité des décisions publiques 329

Section 2 : Débat public et délibération 331

§ 1. Le débat public, renouvellement de la concertation 331

A. La multiplication de formes non juridicisées de délibération 332

1. L'origine : les expériences de démocratie délibérative 332
2. Les conférences de citoyens 333
3. Les forums de citoyens 336
B. La structuration du débat public 337
1. La construction d'un droit du débat public 337
a. L'élaboration sectorielle de règles du débat public 338
1) La circulaire Billardon 338
2) La circulaire Bianco 339
b. L'élaboration d'une doctrine du débat public : la charte de la concertation 341
2. La consécration juridique du débat public : la Commission nationale du débat public 344
a. L'instauration d'un garant du débat public 344
1) Le dispositif mis en place en 1995 344
2) Les modifications apportées par la loi du 27 février 2002 346
b. Le fonctionnement du débat public 347
1) Un encadrement strict du débat public 347
2) Les conditions de l'effectivité du débat public 352
c. Les conséquences du débat public 354
§ 2. Débat public et démocratie administrative 356
A. L'absence d'influence réelle du débat public sur le processus décisionnel 357
1. Débat public et amélioration de la qualité des projets administratifs 357
2. Débat public et consensus 358
3. Débat public et réduction des conflits 360
B. L'irruption d'une nouvelle forme de légitimation de l'action administrative 361
1. La construction d'une doctrine de la concertation 361
2. L'émergence d'une nouvelle forme de légitimité 363
Conclusion du Chapitre 2 366
Conclusion du Titre 1 368
TITRE 2 : L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX DROITS DE CITOYENNETÉ 371
CHAPITRE 1 : UN DROIT D'ACCÈS 373
Section 1 : Accéder au droit 373
§ 1. Un droit accessible 374

A. L'émergence d'une obligation d'accessibilité du droit 374
1. La construction de l'obligation d'accessibilité 374
2. La signification de l'obligation d'accessibilité 377
B. Les instruments juridiques de l'accessibilité 378
1. L'accessibilité comme obligation formelle : la codification 379
a. Les modalités de la codification 379
1) Le processus de codification 379
2) L'encadrement de la codification 381
b. Les interrogations soulevées par la codification 382
2. L'accessibilité comme obligation substantielle : l'accès au droit 386
a. La reconnaissance d'un service public de l'accès au droit 387
b. L'aide à l'accès au droit 392
§ 2. Un droit sûr 394
A. Sécurité et doctrine de l'administration 394
B. Vers la généralisation d'une obligation de sécurité juridique 397
Section 2 : Un droit d'accès à l'administration 399
§ 1. Faciliter l'accès à l'administration 399
A. Simplifier l'accès à l'administration 399
B. Faciliter les démarches administratives : la fonction de médiation 402
1. La médiation institutionnelle : un instrument ambigu 403
2. La médiation de proximité : faciliter l'accès à l'administration 407
C. Communication ou accessibilité : le développement des « nouvelles technologies de l'information » 410
1. Le développement de l'accès électronique à l'administration 410
2. Les implications de l'administration électronique 413
§ 2. Renforcer la présence de l'administration 415
A. Accessibilité de l'administration et implantation territoriale des services publics 416
1. L'affirmation de la nécessité des services publics dans les zones rurales et de montagne 416
2. Le moratoire 419
3. L'émergence d'un droit à la proximité du service public 420
B. Proximité de l'administration et décloisonnement des structures administratives 422

1. À l'origine de la polyvalence de proximité 423
a. Polyvalence postale et milieu rural 423
b. Les points publics en milieu rural 425
c. Polyvalence et politique de la ville 427
2. Les maisons des services publics 431
3. Les implications de la polyvalence administrative 434
a. Les implications sur la relation administrative 434
b. Les implications sur la structure de l'administration 436

Conclusion du Chapitre 1 437

CHAPITRE 2 : UN DROIT DE REGARD 439

Section 1 : L'exigence de justification de l'action publique 439
§ 1. Évaluation et citoyens 441
A. La participation des administrés à l'évaluation 441
1. Le difficile développement d'une évaluation par les administrés 441
2. Les implications de l'évaluation par les administrés 442
B. L'évaluation démocratique 445
1. La construction d'un discours de l'évaluation démocratique 445
2. Le fondement juridique de l'évaluation démocratique 448
§ 2. Évaluation pluraliste et justification de l'action publique 450
A. Le développement d'une évaluation pluraliste 450
1. La création d'instances gouvernementales d'évaluation 451
2. L'évaluation parlementaire 453
B. Les implications de l'évaluation pluraliste 456
1. Évaluation et modernisation de l'administration 456
2. Évaluation et relation administrative 457

Section 2 : Les implications juridiques de l'obligation de rendre des comptes 459
§ 1. Droit de regard et transparence 460
A. L'inscription de la transparence administrative dans le droit 461
1. L'élaboration du droit de la transparence administrative 461
2. Le renforcement de la transparence administrative 464
a. Transparence et personnalisation de la relation administrative 464
b. Transparence et contrôle des citoyens sur l'action administrative 465

1) Transparence et contrats publics 465
2) Transparence financière et contrôle des citoyens 466
B. Transparence et citoyenneté administrative 469
§ 2. Droit de regard et qualité de l'action administrative 471
A. Mesurer la qualité 472
1. L'évolution des finalités de la qualité 472
2. La détermination d'indicateurs de qualité 475
a. Typologie des indicateurs de qualité 475
b. Modalités de définition des indicateurs de qualité 476
1) Mesurer les attentes des citoyens 476
2) Définir les indicateurs 478
B. S'engager sur la qualité 481
1. La définition d'engagements sur la qualité 481
a. Engagements sur la qualité et garantie de service 481
b. Le développement des engagements de services 483
2. Les incertitudes juridiques des engagements sur la qualité 486
a. Les conséquences de la garantie de service 486
b. La nature juridique des engagements de services 488
1) Engagements de services et contrat 488
2) Engagements de services et mesure d'organisation du service 490
§ 3. Droit de regard et responsabilité de l'administration 491
A. Les inflexions du droit de la responsabilité 492
1. L'influence de la redevabilité sur le droit de la responsabilité 492
2. Les limites de l'évolution de la responsabilité 495
B. Responsabilité et responsabilisation des agents administratifs à l'égard des citoyens 496
1. Le développement de la responsabilisation des agents à l'égard des citoyens 497
2. Responsabilisation et négociation 498
Conclusion du Chapitre 2 503
Conclusion du Titre 2 504
Conclusion de la deuxième partie 505

TROISIÈME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE 507
TITRE 1 : UN MOUVEMENT DE FOND 509
CHAPITRE 1 : LA CONVERGENCE DES APPROCHES 511
Section 1 : Le service public pour les citoyens : un projet commun 511
§ 1. L'influence des travaux de l'OCDE 512
A. La considération due au client 512
B. La remise en question de l'approche client 514
C. Le rattachement de la relation administrative à la citoyenneté 517
1. Réforme de l'administration et considération due au citoyen 518
2. Citoyenneté et participation active des usagers 519
§ 2. Des orientations communes 522
A. La liaison entre déréglementation et prise en compte du citoyen 522
B. La construction d'une réflexion convergente sur la place du citoyen 525
1. L'Institut international des sciences administratives 525
2. Le Conseil de l'Europe 527
Section 2 : L'influence communautaire 529
§ 1. La modification de la perception de la relation entre services d'intérêt général et citoyens 529
A. Les services d'intérêt général, condition de la citoyenneté européenne 530
B. L'accès aux services d'intérêt général : un droit fondamental 534
§ 2. L'élaboration d'un statut européen du citoyen à l'égard des services publics 537
A. Les projets de Charte européenne des services publics 537
B. La détermination d'un statut du citoyen européen à l'égard de l'administration 541
Conclusion du chapitre 1 543
CHAPITRE 2 : LA RECONNAISSANCE D'UN STATUT DU CITOYEN À L'ÉGARD DES SERVICES PUBLICS 545
Section 1 : Une conception consumériste de la citoyenneté : la *Citizen's Charter* 546
§ 1. L'intégration des chartes des citoyens dans un processus de déréglementation 546
A. Élaboration des chartes et réforme administrative 546

B. Considérer l'usager comme un client 548
§ 2. La constitution d'un statut de l'utilisateur des services publics 550
A. L'élaboration d'un statut du citoyen à l'égard de l'administration 550
B. La traduction d'une conception de la citoyenneté centrée sur les droits individuels 552
Section 2 : Les Chartes des services publics : une « révolution copernicienne » 554
§ 1. Des documents fixant les obligations des services publics 555
A. Italie : définir les obligations de service public 555
1. La réforme de la procédure administrative 556
2. La codification des principes du service public 556
B. Belgique : de la cristallisation des principes du service public à la réforme managériale 558
1. La charte des utilisateurs des services publics 559
2. Le plan Copernic 561
§ 2. La définition d'un statut du citoyen à l'égard du service public 563
A. Portugal : donner la priorité aux citoyens 563
1. L'affirmation du respect dû aux citoyens 563
2. L'implication des citoyens dans le fonctionnement de l'administration 565
B. Canada : les citoyens d'abord 566
1. Des services de qualité 567
2. Les citoyens d'abord. 568
Conclusion du chapitre 2 570
Conclusion du titre 1 571
TITRE 2 : VERS UN STATUT DU CITOYEN ADMINISTRATIF 573
CHAPITRE 1 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE 575
Section 1 : La prise en considération de l'usager en tant que citoyen dans la doctrine 575
§ 1. L'introduction de la citoyenneté administrative dans la doctrine juridique .. 575
A. Le développement du thème de la démocratie administrative 576
1. L'émergence de la démocratie administrative dans la doctrine juridique 576
2. Le contenu de la démocratie administrative 580
a. Instaurer des relations égalitaires entre l'administration et les administrés 580

b. La promotion de la participation 581
B. La reconnaissance progressive de la citoyenneté administrative 583
1. Les implications de la démocratisation sur la relation administrative 583
a. La situation de l'administré 584
b. Les mutations de l'administration 586
2. L'administré et le citoyen 587
a. L'introduction difficile de la citoyenneté administrative 588
1) L'identification de l'administré au citoyen 588
2) Le refus de l'identification du citoyen et de l'administré 589
3) L'indifférence à l'égard de l'identification du citoyen à l'administré 591
b. La définition d'une citoyenneté administrative 592
1) La prise en considération de la citoyenneté administrative 592
2) La théorisation de la citoyenneté administrative 593
§ 2. Le développement de la citoyenneté administrative dans le discours politico-administratif 596
A. L'identification du citoyen et de l'administré dans le discours politique 596
B. Citoyenneté et administration dans le discours administratif 599
1. L'administré est considéré comme un citoyen 599
2. La citoyenneté de l'administré est le prolongement de la citoyenneté politique 601
Section 2 : Les implications de la reconnaissance de la citoyenneté administrative 603
§ 1. La reconnaissance de la dimension civique de l'action administrative 603
A. L'administration, garante de la cohésion sociale et des conditions d'exercice de la citoyenneté 604
1. L'origine du discours sur la fonction civique de l'administration 604
2. Le contenu et la portée de la fonction civique de l'administration 606
B. L'accueil, enjeu de citoyenneté 609
§ 2. L'élaboration de statuts sectoriels du citoyen administratif 612
A. La Charte du contribuable 612
1. La charte du contribuable vérifié 613
2. Le statut du contribuable 614
B. Le statut de l'hospitalisé 618
1. La constitution d'un statut de l'usager de la santé publique 618
a. La charte du malade hospitalisé 619

b. La charte du patient hospitalisé 621

2. La constitution d'un statut de l'usager du système de santé : la démocratie sanitaire 623

Conclusion du chapitre 1 626

CHAPITRE 2 : LES TENTATIVES DE SYSTÉMATISATION DES DROITS DE L'ADMINISTRÉ ... 629

Section 1 : Du projet Mauroy à la Charte des services publics 630

§ 1. Nouvelle citoyenneté et statut de l'administré 630

A. Le projet de Charte des relations entre l'administration et les administrés 630

1. L'apparition du thème de la Charte des administrés 631

2. Les projets législatifs de statut des administrés 633

B. Le décret du 28 novembre 1983 637

§ 2. La *Charte des services publics* : une occasion manquée ? 641

A. La place de la charte des services publics dans la politique de renouveau du service public 641

B. La Charte des services publics 644

1. La définition d'un statut de l'usager 644

2. Un document aux conséquences limitées 646

a. L'absence de valeur juridique de la Charte 646

b. Un document de circonstance 647

Section 2 : Vers une Charte des citoyens et des services publics 649

§ 1. L'approfondissement de la citoyenneté : la charte des citoyens 649

A. La construction d'un discours cohérent sur la citoyenneté administrative. 650

1. L'absence initiale de liaison entre citoyenneté et réforme de l'État 650

2. Le rattachement des droits des administrés à l'approfondissement de la citoyenneté 652

B. L'échec d'une synthèse des droits des citoyens à l'égard de leurs administrations 653

§ 2. Une tentative de synthèse : la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration 658

A. Le citoyen au cœur du service public 658

1. L'affirmation de la citoyenneté de l'administré 658

a. Citoyenneté de l'administré ou dimension administrative de la citoyenneté 659

b. Les implications de la requalification de l'administré sur la définition de l'administration 661
2. La concrétisation de la citoyenneté de l'administré 662
B. L'ébauche d'un statut de l'administré-citoyen 664
Conclusion du Chapitre 2 666
Conclusion du titre 2 667
Conclusion de la troisième partie 668
CONCLUSION GÉNÉRALE 669
BIBLIOGRAPHIE 672
INDEX DES NOMS CITÉS 724
TABLE DES MATIÈRES 731