

## ***Une étude générationnelle des relations du public avec l'administration***

---

JULIEN THOMAS\*

*Docteur et ATER à l'Université d'Orléans*

D éfinir la participation n'est pas chose aisée : phénomène en développement, elle ne peut être circonscrite sans un risque d'approximation. Il suffit d'avoir à l'esprit les évolutions récentes des technologies numériques, et les usages qu'elles autorisent, afin de relativiser la pertinence d'une détermination trop prompte et précise des contours de la participation. La « participation », dans un cadre politique, ne peut à ce titre pas être appréhendée de façon spécifique, c'est-à-dire distincte de son sens courant. Pour ne pas être entendue trop largement, elle peut toutefois être assimilée au fait pour un individu d'émettre un acte intéressant la communauté à laquelle il appartient et ayant pour objet de contribuer, directement ou non, à son fonctionnement ou à son organisation. Il s'agit d'intervenir dans la sphère publique, par un apport – ce qui semble exclure les actes violents portant une revendication politique – et le plus souvent dans le cadre d'une procédure juridiquement consacrée, afin d'orienter l'activité des autorités publiques. Enfin, pour achever de tirer du langage courant un sens intéressant la participation du point de vue politique, et plus précisément démocratique, on peut en distinguer deux formes. Un individu peut « prendre part » à une entreprise politique aux côtés de ses semblables, particulièrement lorsque, exprimant son suffrage, il permet, en s'y agrégeant, la formation d'un corps électoral, mais aussi, en prenant position, l'émission d'une volonté. Cependant, à la différence de ce rapport égalitaire, où la participation est la condition de l'existence d'une entreprise commune, « prendre part » peut aussi signifier « prêter son concours », soit s'ajouter à une action préexistante, principale. La participation n'est pas alors une condition, mais une

---

\* Le Comité de rédaction de *Jurisdiction* a la chance de pouvoir compter Julien Thomas parmi ses membres. Néanmoins, conformément aux règles de fonctionnement de notre revue qui imposent un double anonymat entre auteur et rapporteurs, Monsieur Thomas s'est déporté de ses fonctions tout au long de la sélection des articles qui composent ce Numéro 4.

modalité. On songe, non pas à la figure du citoyen dont l'intervention conditionne l'existence d'un régime démocratique, et assure la légitimité des représentants, mais à celle de l'individu qui peut être amené à se joindre à l'activité de ces derniers. L'œuvre de l'État se matérialisant communément par son action administrative, on entend ici par participation tout type d'association du destinataire de l'activité publique à la détermination du contenu de celle-ci, et non pas à sa simple légitimation. On s'intéressera à ce dernier aspect.

L'administration, entendue au-delà de son acception organique comme « action d'administrer », consiste en une gestion des affaires générales de la collectivité. Assumée dans le cadre étatique par des autorités déterminées, elle impose des sujétions ou offre des services au public, soit à l'ensemble des individus d'une communauté, en retour de la mission générale d'organisation qui lui a été confiée. Dans ce cadre, sauf à ce que la personne publique accuse un manque de moyens humains, la participation du public à l'administration s'entendra en termes matériels, de contribution à la détermination du contenu de l'action administrative, et non physiques, de réalisation de ladite action<sup>1</sup>.

On souhaite à ce titre proposer une étude des rapports entretenus par le public et l'administration, plus précisément de l'acceptation, à diverses époques, du principe même d'une contribution des individus à l'activité de la personne publique. L'étude de la participation, qui présente un intérêt éminemment contemporain, gagne en effet à s'enrichir de quelques considérations rétrospectives. L'ampleur du phénomène participatif a été soulignée, et l'on ne peut en entreprendre une histoire sans risquer de s'y perdre. On peut cependant rendre compte de divers stades de son développement, ou plus précisément d'expressions de celui-ci, en déterminant des « figures » des relations de l'individu vis-à-vis de l'administration. Afin de ne pas s'enfermer dans une vision trop restrictive et se heurter à un horizon trop limité, on estimera qu'il y a participation dès lors qu'un mouvement ascendant de l'information, de la base, soit le public, vers le sommet, soit les autorités publiques, est admis voire organisé. Pour que l'objet appréhendé puisse être considéré comme intéressant l'administration, tout en tenant compte de l'évolution des formes de celle-ci, on évoquera les cas où ladite information porte sur le fonctionnement général de la collectivité : sera prise en compte l'existence d'une idée de participation plutôt que son cantonnement au domaine administratif entendu dans son sens moderne. En effet, on aura l'occasion de constater que, si la participation trouve aujourd'hui à se développer en grande partie du fait du rapprochement du bénéficiaire du service public avec l'Administration, l'ancrage dans le temps de ces deux notions empêche qu'elles soient invoquées à propos de périodes reculées. Elles ne peuvent notamment pas être utilisées dans le cadre de l'Ancien Régime.

---

<sup>1</sup> Mise à part, en droit français, la théorie des collaborateurs occasionnels du service public.

Il est ici question de montrer que la participation de tous à l'activité de l'administration n'est pas nouvelle et apparaît à différentes périodes selon des formes propres : à chacune des époques considérées, une génération de public peut être identifiée au regard d'un degré et d'un mode d'implication. Les étapes retenues pour cette étude tiennent, pour les deux plus anciennes, à des périodes politiques marquées dans le temps. Pour leur succéder, les plus modernes présentent une délimitation de départ ; toutefois, le caractère évolutif de l'objet considéré empêche la nette détermination d'un terme. En ce sens, on s'interrogera au final sur l'état actuel du phénomène, dont on peut penser qu'il correspond davantage à une étape améliorée des relations entre les usagers et l'Administration, qu'à l'émergence de la figure nouvelle d'un éventuel « citoyen administratif ». Certes, les figures ancestrales de ces relations ne ressemblent que peu à la figure contemporaine : on aura l'occasion de constater que le phénomène participatif peut être étroitement lié à une logique de décentralisation, mais aussi qu'il est utile de prêter quelque attention à l'exemple négatif de l'absence de participation, dès lors que flux et reflux du phénomène sont interdépendants.

Ainsi, selon une approche linéaire rendant compte de la succession dans le temps des étapes décrites, on distinguera quatre grands stades, identifiables par un état des relations entre le public et l'administration propre à une période particulière. On étudiera ainsi, successivement, la figure du « sujet actif » de l'Ancien Régime (I), celle du « citoyen administrateur »<sup>2</sup> de la période révolutionnaire (II), puis les figures distinctes mais apparentées de l'« administré » et de l'« usager » (III), avant d'interroger celle du « citoyen administratif » (IV).

## **I – LE « SUJET ACTIF » DE L'ANCIEN RÉGIME**

Considérer l'Ancien Régime comme une période durant laquelle les sujets, bien que soumis aux lourdes contraintes imposées par la Couronne et l'organisation seigneuriale du Royaume, bénéficiaient d'une pleine capacité de participation serait très excessif. Cependant, le principe même d'une participation trouve à s'y illustrer, et ce assez tôt. Les formes participatives connues alors tiennent lieu d'ancêtres à la fois aux organes représentatifs nationaux, aux collectivités territoriales, et aux types d'interventions plus ponctuelles, et centrées sur l'administration quotidienne. La période monarchique pré-révolutionnaire n'est pas le négatif de la situation contemporaine, elle n'est pas le modèle d'une exclusion complète du public de la marche de l'administration, et plus généralement de l'État. Le roi, intéressé par les

---

<sup>2</sup> Y.-A. DURELLE-MARC, « Le « citoyen administratif » : les données théoriques et historique d'une quadrature », *RFDA* 2008, pp. 7-12.

bénéfices pratique et politique du conseil (1), doit aussi compter avec l'organisation de nombre des provinces de la Couronne en états (2).

1) *Le conseil du roi, source de participation de ses sujets*

La féodalité, sa logique territoriale, économique et politique, a imposé une dépendance de la couronne. Lorsque ses effets disparaissent, à la charnière des XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles, pour laisser place à une monarchie seigneuriale, et non encore absolue, l'exercice du pouvoir normatif par le roi demeure soumis à une concurrence.

Les rapports entre la base et le sommet de l'organisation du royaume se déclinent en collaboration, négociation ou opposition<sup>3</sup>, mais aussi en requêtes adressées au roi, pour l'obtention d'un privilège notamment. Ces demandes pouvaient être collectives ou individuelles, ou encore émaner du clergé ou de communautés de métiers. À titre d'exemple, le « statut des drapiers de Bourges », édicté par ordonnance en 1443, résulta d'une élaboration conjointe du roi et des destinataires de l'acte<sup>4</sup>. Le monarque pouvait en effet appeler certains de ses sujets à émettre leur avis sur des textes en cours d'adoption les intéressant. C'est là l'exemple d'un recours de la monarchie à la technique participative, dans le cadre de l'édition de la loi. Sans égards pour la notion de séparation des pouvoirs – abstraction évidente pour la période étudiée – il s'agit pour le roi d'asseoir son administration du royaume, ou sa gestion, sur une politique consensuelle.

Plus généralement, les sujets, ordres et corps doivent aide et surtout, dans le cadre qui intéresse cette étude, conseil au roi. Alors qu'il est question pour la couronne de rétablir son autorité, par contraste avec la période féodale, mais sans que l'ambition unificatrice qui trouvera son apogée sous le règne de Louis XIV ne s'exprime totalement, il est important de chercher à répondre aux volontés exprimées. Il s'agit de prendre conseil tant pour le service du bien commun, que pour s'assurer de la bonne réception de la législation royale<sup>5</sup>. On doit d'ailleurs remarquer que ces objectifs sous-tendent bien souvent l'organisation d'une participation ; les développements à venir, plus contemporains, seront l'occasion de le confirmer.

---

<sup>3</sup> Selon les termes retenus dans M.-A. DE BARMON, *Les ordonnances de Charles VII : étude du processus législatif en France de 1422 à 1461*, Mémoire de DEA, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2005, 149 p.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 47-48.

<sup>5</sup> F. SAINT-BONNET et Y. SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, Paris, Montchrestien, 3<sup>e</sup> édition, 2008, pp. 380-385.

Le monarque doit, d'une part, compter tant avec la volonté des sujets eux-mêmes, qu'avec les institutions locales que forment les villes et villages<sup>6</sup>. Ces communautés connaissent des assemblées, dont la composition a pu évoluer pour les villes, pour se limiter à certains bourgeois exerçant des activités considérées comme honorables, mais qui laissent une place certaine aux habitants. Certes, l'accaparement des charges municipales par une élite éloigne ces derniers de la conduite des affaires générales, et est parfois à l'origine d'abus, notamment en matière d'imposition. On peut cependant citer l'exemple d'une reprise en main de leur sort par ceux-ci lorsque, face à la situation désastreuse des finances de la commune de Senlis, en 1320, ils obtiennent du roi qu'il prononce sa suppression. De même, en 1325, les bourgeois de Soissons obtiennent d'être gouvernés par le prévôt du roi, plus impartial, et non plus par une autorité locale<sup>7</sup>.

Un rapport direct des habitants à la gestion de la collectivité est davantage visible dans les campagnes. Les villages sont le plus souvent qualifiés de paroisses, le terme connaissant un sens plus large qu'aujourd'hui, puisqu'il n'est pas exclusivement religieux. Si les paroissiens ont un devoir d'entretien du presbytère et de l'église, les réunions qu'ils tiennent au sein de ce dernier édifice ont un objet élargi. L'assemblée générale des habitants se tient généralement le dimanche, après les vêpres, et est composée des chefs de famille. Ils ont particulièrement pour tâche de répartir l'impôt royal et d'organiser son recouvrement, dès lors qu'il pèse sur la paroisse et non les individus. Leurs attributions, financières, administratives, portent aussi sur la gestion des biens communs, qu'il s'agisse des installations banales ou de la voirie, sans pour autant s'affranchir de la tutelle du seigneur, qui doit autoriser ces réunions. L'assemblée adopte de réels actes d'administration : élection du maître d'école, organisation de la pâture ou d'un bureau de charité<sup>8</sup>.

La vie locale du Royaume est le cadre d'une participation, certes corrompue par les inégalités sociales, et toujours subordonnée à l'accord des seigneurs, mais qui demeure notable. Il s'agit d'une implication directe, tout au moins dans les collectivités rurales. L'intérêt de cette activité se fait d'autant plus sentir lorsqu'il est

---

<sup>6</sup> Sur ces deux premiers points, v. notamment la bonne illustration proposée par M.-A. DE BARMON, *Les ordonnances de Charles VII : étude du processus législatif en France de 1422 à 1461*, *op. cit.*

<sup>7</sup> V. F. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, *Cours d'Histoire du Droit public de doctorat - Faculté de droit de Paris (1921-1951)*, Paris, 1949, réédition, Éditions Loysel, 1988, pp. 364 et s.

<sup>8</sup> Sur tous ces points, voir les riches développements de F. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, *ibid.*, pp. 407-419, et P. SUEUR, *Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup> - XVIII<sup>e</sup> siècle, T. 1 La Constitution monarchique*, Paris, PUF, 2007, pp. 410-416.

question d'adresser des demandes au roi<sup>9</sup>, particulièrement lorsque la province concernée n'est pas organisée en état.

2) *Les états provinciaux, structure particulière d'une participation locale*

Un autre type de participation est en effet à signaler. Le Royaume voit se répéter au plan local l'équivalent, plus connu, des États généraux<sup>10</sup>. Caractérisées par leur ancrage territorial, ces assemblées offrant des formes diverses selon les lieux, peuvent être regroupées sous le terme d'« États provinciaux »<sup>11</sup>. Ceux-ci connaissaient une représentation par ordres. Leurs membres n'étaient que très rarement élus, et le plus souvent amenés à siéger à raison d'un titre<sup>12</sup>. Ils se réunissaient sur convocation du roi, mais à une fréquence dépendant du lieu, chaque année ou au plus tous les trois ans. Nés tantôt sous l'impulsion du roi, tantôt sous l'impulsion des provinces elles-mêmes, sans que l'hétérogénéité du territoire ne permette un développement commun, ils avaient pour fonction principale d'accorder des subsides au monarque. Un commissaire de ce dernier y était d'ailleurs dépêché afin de présenter ses demandes. Une participation, au sens de cette étude, y prenait forme dès lors que les ordres représentés pouvaient y exprimer des doléances, ou des vœux, remis non pas à ce commissaire, mais directement au roi, à l'issue de la session<sup>13</sup>.

Leur compétence première, commune à l'ensemble des états, était financière. Ceci justifiait d'ailleurs que certains d'entre eux disposent d'une existence permanente, afin de veiller, en dehors des sessions, à l'application des résolutions adoptées, particulièrement la levée de l'impôt et son emploi. Cependant, leurs compétences allaient au-delà. Leurs demandes, d'une part, pouvaient porter sur des

<sup>9</sup> On peut citer l'exemple d'une requête conjointe, adressée au roi par les autorités et habitants des « provinces de Touraine, Blaisois, Orléanais, Saumurois et Anjou » afin d'organiser le transport de leur vin, et leur permet d'obtenir satisfaction (F. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, op. cit., p. 354).

<sup>10</sup> Sans qu'une distinction entre ces deux types d'assemblées soit cependant toujours évidente car les États généraux ne réunissaient pas systématiquement tous les états.

<sup>11</sup> Sur le choix de cette expression, et plus généralement sur les développements qui vont suivre, v. P. SUEUR, *Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup> - XVIII<sup>e</sup> siècle, T. 1 La Constitution monarchique*, op. cit., pp. 372 et s. Pour une distinction terminologique (« États particuliers ») et des développements eux aussi fort utiles, v. F. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, op. cit.

<sup>12</sup> Notamment l'ancienneté des seigneuries pour les nobles ; les évêques, pour le clergé ; les officiers municipaux pour le tiers, à l'exception des campagnes, où les habitants pouvaient être désignés par leur seigneur.

<sup>13</sup> Pour une évocation détaillée de la remise des cahiers et de leur étude par les agents du roi aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, v. F. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, op. cit., pp. 320-323.

domaines variés intéressant la législation royale. À la demande de représentants des états du Languedoc, le roi Charles VII accepta ainsi, par exemple, d'établir en 1437 des commissaires chargés de l'administration de la Justice<sup>14</sup>.

Plus généralement, les députations portaient au roi des demandes tendant au maintien ou à l'élargissement des privilèges de leur province. Aussi, au regard des libertés qui leur étaient accordées, certains états disposaient d'une compétence élargie et virent leur implication dans les affaires de la province s'orienter parfois vers l'aménagement (constructions de ponts, canaux ou ports, assèchement de marais), la police générale (lutte contre la mendicité, contre les épidémies), voire le domaine culturel (conservatoires de musique, subventions aux savants).

Cette possibilité d'adresser au roi des suppliques était aussi ouverte aux États généraux<sup>15</sup>, aux assemblées d'ordres ou de notables, soit à l'ensemble des organes de conseil. Le mouvement ascendant de l'information, déjà évoqué, était ainsi un phénomène à part entière. Plus généralement, la législation royale, ou réformation, fut très largement imprégnée des aspirations de ses sujets. Jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, une conséquence pratique s'en ressentit au niveau de la qualité des textes. Ceux-ci, parfois longs et « composites »<sup>16</sup>, réunissaient des dispositions variées répondant non pas à un plan précis de réforme du droit, mais aux besoins soulignés par les sujets dans des domaines divers.

Au regard de ce défaut et du besoin d'unification du droit, mais aussi du conservatisme animant ces organes provinciaux, les monarques tenteront progressivement d'en limiter les pouvoirs, notamment en dépêchant des officiers royaux, aux compétences équivalentes. Cette intention – exprimée dès le XV<sup>e</sup> siècle, malgré ce que les faits rapportés précédemment peuvent laisser entendre – sera cependant contrebalancée par la circonspection des rois, conscients de l'attachement des provinces à leurs privilèges, et du gage de fidélité au Royaume qu'ils assuraient, particulièrement pour les territoires annexés tardivement. Cet intérêt des démarches que l'on a présentées comme participatives en ralentira le déclin, car même avec le renforcement de la Couronne : « le pouvoir législatif royal a beau être absolu, la monarchie n'a pas les moyens d'être autoritaire »<sup>17</sup>. Néanmoins, profitant d'un certain manque d'organisation, Richelieu et Mazarin faciliteront la disparition des états les plus faibles en ne les convoquant plus, à tel point qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, il n'en

---

<sup>14</sup> M.-A. DE BARMON, *Les ordonnances de Charles VII : étude du processus législatif en France de 1422 à 1461*, *op. cit.*, pp. 46-48.

<sup>15</sup> À titre d'exemple : faisant suite aux plaintes de ses sujets, exprimées à l'occasion de la réunion des états à Orléans en 1439, et portant sur les exactions des hommes d'armes sur le territoire, le roi entreprendra de réorganiser ses armées.

<sup>16</sup> F. SAINT-BONNET et Y. SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, *op. cit.*, p. 382.

<sup>17</sup> *Ibid.*

demeurera que dans quatre grandes provinces<sup>18</sup> et quelques rares moins importantes<sup>19</sup>. Louis XVI tentera de réhabiliter et d'organiser ce système de décentralisation, sous l'impulsion de Turgot et Necker, qui croyaient en l'effet bénéfique de l'implication des habitants dans les affaires de la collectivité<sup>20</sup>. Ce sera un échec, tout au moins à court terme.

Il apparaît que le sujet du roi, nonobstant les profondes disparités sociales attachées à la monarchie, n'est pas par principe le destinataire passif d'ordres et de normes. Aussi peut-on parler, sans proposer une acception à ce point spécifique qu'elle serait contestable, de « sujet actif ». Il est impliqué dans la gestion quotidienne des affaires qui le concernent, avec certes une emprise effective variable, mais dans une mesure qui n'est pas étrangère aux développements qu'a connus ultérieurement la participation. On voit là en effet certains des choix révolutionnaires à venir, la Révolution apparaissant d'autant moins comme une rupture : si le principe change, soit la personne du souverain, une grande partie des conséquences qui en découlent épousent des structures et des habitudes existantes. La transmission se noue avec les États généraux de 1789 qui, organisés et convoqués selon des règles anciennes exhumées pour l'occasion, donnent le cadre du changement ; à commencer dans certains pays d'états, par la contestation de la volonté de ceux-ci de désigner les représentants aux États généraux. Le bouleversement politique alors initié va permettre à la figure du citoyen d'émerger, celui-ci pouvant être à la fois intéressé aux affaires nationales et locales, politiques et administratives. C'est ultérieurement qu'une réelle séparation s'opérera entre le citoyen et l'administré.

Le 22 décembre 1789, l'Assemblée nationale décrète notamment la cessation d'activité des états provinciaux, assemblées provinciales et assemblées inférieures, le jour où les administrations de département et de district seront formées.

---

<sup>18</sup> États de Bourgogne, de Bretagne, du Languedoc, et de Provence.

<sup>19</sup> Au Nord, les provinces reconquises par Louis XIII et Louis XIV et qui, sous domination espagnole, avaient « fait l'expérience d'un gouvernement souple, proche de la décentralisation », obtinrent, par opportunité politique, le maintien de leurs États. Puis les États de Corse apparurent (1775), quelques années après l'achat de la Corse par Louis XV (1768) (v. P. SUEUR, *Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup> - XVIII<sup>e</sup> siècle, T. 1 La Constitution monarchique, op. cit.*, p. 376).

<sup>20</sup> A. HESSE, *L'administration provinciale et communale en France et en Europe 1785-1870*, Genève, Slatkine - Megariotis Reprints, 1976, pp. 11-26.

## II – LE « CITOYEN ADMINISTRATEUR » DE LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

L'esprit de la Révolution a des implications à tous les niveaux de l'État, et l'activité administrative n'y échappe pas. Alors qu'il est question d'éviter que des corps intermédiaires viennent faire écran entre le souverain national et l'exercice du pouvoir, le moyen d'y parvenir au niveau administratif revient à confier au peuple le soin de la maîtriser. On peut aussi penser, au regard de la situation de l'Ancien Régime, marquée par une implication de la population dans les affaires intéressant la collectivité, que les partisans du régime nouveau ne pouvaient empêcher que l'esprit révolutionnaire ne gagne ce terrain. Il n'est probablement pas abusif de voir une filiation entre les assemblées des villes et des campagnes, quelle qu'y fut l'influence effective des sujets, et la volonté de donner aux citoyens une emprise sur l'ensemble des affaires publiques. Deux illustrations de cette aspiration seront proposées, l'une propre aux nouvelles institutions, tendant à placer l'administration entre les mains des citoyens (1), l'autre dont le caractère typiquement révolutionnaire aurait pu offrir un heureux complément, mais apparue en marge du nouveau régime : l'activité des sociétés populaires (2).

### 1) *L'idée d'une administration entre les mains du citoyen*

Certes, l'administration est soumise à la loi. Un système hiérarchique, qui apparaît dans la Constitution des 3 et 4 septembre 1791, donne à chaque échelon territorial un pouvoir d'appréciation de la légalité des actes de l'échelon inférieur. Mais on constate surtout qu'il existe une volonté d'empêcher l'administration de s'émanciper, qui se traduit par la mise en place de systèmes électoraux généralisés. Si les députés sont bien évidemment élus, il en va de même des conseils municipaux, de district, de département, mais aussi des juges, des officiers de la Garde nationale et des ecclésiastiques<sup>21</sup>. Ainsi, l'idée selon laquelle « l'administration [...] doit être entre les mains des citoyens »<sup>22</sup> se concrétise pour ceux-ci par la possibilité d'en désigner les principaux membres, mais aussi d'accéder à ces fonctions. Ce système, sans lequel « la révolution démocratique ne serait pas accomplie, car l'administration confisquerait le soin de l'intérêt général »<sup>23</sup>, a été maintenu jusqu'en 1799, à l'exception de la période terroriste.

---

<sup>21</sup> Loi du 12 juillet 1790 *sur la constitution civile du clergé*. Ce texte prévoit que les prêtres et les évêques sont élus par les fidèles, au niveau des départements et des districts.

<sup>22</sup> Y.-A. DURELLE-MARC, « Le " citoyen administratif " : les données théoriques et historique d'une quadrature », *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Au-delà du principe, on doit cependant avoir conscience des difficultés de sa mise en œuvre, et du peu d'effectivité de la participation du public dans le cadre décrit. La distinction entre citoyens actifs et passifs est une première barrière manifeste à l'implication de tous. Par ailleurs, ces activités imposent du temps, et ce d'autant plus que les procédures mises en place sont parfois assez lourdes<sup>24</sup>. Une certaine désaffection des électeurs est ainsi à déplorer. Enfin, les suffrages étant appelés à s'exprimer en dehors de débats politiques, ils se portent sur des personnes, et non sur des programmes ; il en résulte des possibilités de manipulation, un succès marqué des notables, et la possibilité pour les élus d'alterner les fonctions locales et nationales.

Si les intentions des constituants, et l'implication des citoyens consacrée par le droit, justifient que la figure du « citoyen-administrateur »<sup>25</sup> soit incorporée à notre présentation, les imperfections du système, qu'elles résultent d'une extrême prudence du législateur, ou d'une certaine immaturité, l'ont entravée.

2) *L'échec d'une contribution spontanée à l'activité administrative générale :  
les sociétés populaires*

En parallèle à cette tentative d'institutionnalisation de l'association de tous aux affaires communes, il est intéressant d'évoquer l'activité des « sociétés populaires ». Elles correspondent, pendant la période révolutionnaire, à un phénomène démocratique, parallèle au fonctionnement du pouvoir alors mis en place. Formées autour de « maisons mères » parisiennes, dont la plus fameuse est celle des *Amis de la Constitution*, plus connue sous le nom de *Club des Jacobins*, elles se répandent sur l'ensemble du territoire. Ce mouvement connaît une grande ampleur, et l'on dénombre environ 5500 communes où siègent de tels clubs en l'an II, ce qui correspond globalement, d'un point de vue géographique, à « la carte de "sociabilité démocratique" d'Ancien Régime, celle des cercles, des sociétés littéraires, des cabinets de lecture et surtout des loges franc-maçonnnes »<sup>26</sup>. Il y a là la trame d'une activité participative, dans le sens où la bonne répartition géographique de ces sociétés rend possible la généralisation de débats, eux-mêmes susceptibles de remonter au niveau des autorités nationales. Certes, ces créations sont spontanées et

---

<sup>24</sup> L'exemple des assemblées primaires, procédant à des élections à trois tours est particulièrement parlant (v. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 7<sup>e</sup> édition, 2002, p. 73).

<sup>25</sup> Y.-A. DURELLE-MARC, « Le « citoyen administratif » : les données théoriques et historique d'une quadrature », *op. cit.*

<sup>26</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, *op. cit.*, p. 73.

non institutionnalisées. Elles forment cependant un embryon d'implication du public qui ne peut être négligé.

Un lien avec l'Ancien Régime est à noter, ne serait-ce qu'à titre anecdotique, puisque le Club des Jacobins, à la fois le plus célèbre et le plus développé, était à l'origine un « Club breton », réuni en marge des États généraux, et voué à défendre les droits et privilèges de la Bretagne, eux-mêmes acquis par un état provincial. Il était en cela fidèle aux mandats impératifs confiés aux députés, et aux doléances soucieuses de ne pas compromettre certains acquis locaux. Mais ce regroupement va rapidement évoluer, en intégrant des non-bretons, de même que des nobles et des ecclésiastiques, puis en s'ouvrant à d'autres que les députés, pour devenir le *Club des amis de la Constitution*<sup>27</sup>.

Cependant, si les conditions d'un semblant de participation étaient rassemblées, l'évolution de ces sociétés, à commencer par celle des Jacobins, va essentiellement offrir à cette étude un exemple négatif. Le recrutement des membres tout d'abord, se caractérise dans le principal Club par une prétention de classe. Bien que qualifiée de « populaire », cette société oppose une barrière aux adhérents, au moyen d'une contribution élevée. Par ailleurs, le fonctionnement pyramidal des sociétés de pensée connaît un mouvement descendant, du sommet vers la base. C'est là le moyen d'affirmer un pouvoir réparti sur l'ensemble du territoire, mais en aucun cas de permettre la généralisation de débats, puis la centralisation de leurs conclusions.

Enfin, l'évolution connue par le Club des Jacobins achève d'entacher l'image des sociétés populaires. Ils se soumettent à l'origine à l'ordre constitutionnel en participant aux débats publics, mais tout en s'interdisant de contester les décrets de l'Assemblée nationale. Cependant, le tournant de la fuite du Roi, en juin 1791, crée les conditions d'une rupture : autour de la contestation du décret parlementaire favorable à la thèse de l'« enlèvement »<sup>28</sup>, des camps se forment. Une majorité de monarchistes constitutionnels, fidèle à la représentation nationale, quitte les Jacobins et se réunit au couvent des Feuillants. Une minorité jacobine demeure et, par habileté politique, parvient à se renforcer progressivement. Elle s'autorise désormais à contester les décisions des autorités, s'érige en société politique et non plus en société de pensée. Prenant l'allure d'un parti, elle s'écarte du principe consacré par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, selon lequel aucun corps intermédiaire ne doit s'immiscer entre le citoyen et la représentation nationale.

---

<sup>27</sup> La dénomination de « Club des Jacobins » restant attachée au couvent des Jacobins de la rue Saint-Honoré, lieu de réunion de la société.

<sup>28</sup> Cette fiction est vouée à sauver le régime et le travail en cours de la constituante.

Le développement des Jacobins, relayé par une présence forte au sein de l'Assemblée, et correspondant à un déclin du militantisme et de l'implication du peuple, les amène, pendant la Terreur, à se substituer à celui-ci. Les clubs politiques soutiennent l'action des autorités, la relaient et l'imposent au niveau local, tout en apportant aux décisions gouvernementales l'apparence d'une adhésion populaire. Alors que la Constitution n'est plus appliquée, « à la fois substitut et préfiguration d'un peuple-enfant encore impropre aux institutions républicaines, les sociétés populaires forment logiquement le corps électoral d'un régime sans élections »<sup>29</sup>. Lorsque des postes sont à pourvoir (fonctionnaires, instituteurs...), et alors que le gouvernement révolutionnaire se charge des nominations, ce sont ces relais locaux qui indiquent les noms des candidats. C'est là bien évidemment le contraire de la participation. L'évolution des sociétés de pensée apporte cependant un éclairage utile, car elle est une des clefs de compréhension de la centralisation des décisions des autorités politiques propres aux régimes politiques suivants. Le lien de filiation est visible : la volonté de reproduire l'équivalent de l'état provincial aux côtés des États généraux est à l'origine d'une organisation qui, par ses excès, sera en partie à l'origine d'une réaction, favorable à la centralisation.

À la suite de Thermidor et de la disparition des sociétés populaires<sup>30</sup>, malgré le maintien par la Constitution du 22 août 1795 des élections locales des principaux agents de l'administration, la prévention à l'égard des corps intermédiaires trouvera une solution définitive dans l'avènement de Napoléon Bonaparte. La centralisation attachée au Consulat sera transmise aux régimes qui lui succéderont, enracinant alors la figure de l'administré, objet de l'action administrative.

### III – DE L'ADMINISTRÉ À LA FIGURE MODERNE DE L'« USAGER »

Par contraste avec les intentions révolutionnaires, la situation qui se crée à partir du Consulat peut être vue comme une nouvelle génération dans les rapports du public avec l'administration. Certes, les régimes napoléoniens portent atteinte à la démocratie de façon générale. Plus spécifiquement, le renforcement de l'État qu'ils ont engagé impose une sujétion du citoyen qui leur survivra<sup>31</sup>, et ce tout au long du

<sup>29</sup> P. GUENIFFEY et R. HALÉVI, « Clubs et sociétés populaires », dans F. FURET et M. OZOUF (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française. Institutions et créations*, Paris, Flammarion, 1992, p. 130.

<sup>30</sup> Dissoutes par un décret du 23 août 1795.

<sup>31</sup> « La période napoléonienne marque très durablement les rapports de l'administration avec les désormais « administrés », sujets, voire objets, passifs de son activité. Les révolutions subséquentes (1830, 1848, 1870-1871) ne peuvent effacer cet *imprimatur* impérial, dont le sens le plus évident est la confiscation de la compétence en matière d'intérêt général par le pouvoir exécutif et, par suite, par l'administration », Y.-A. DURELLE-MARC, « Le “ citoyen administratif ” : les données théoriques et historiques d'une quadrature », *op. cit.*, pp. 11-12.

XIX<sup>e</sup> siècle. L' « administré », alors soumis à l'Administration<sup>32</sup> (1), devra attendre une lente évolution de sa situation pour que, devenu « usager », l'idée d'une participation voie à nouveau le jour (2).

1) *L'administré, soumis à l'Administration*

La Troisième République se fait l'héritière des régimes précédents en acceptant l'idée d'une compétence exclusive de l'État pour déterminer l'intérêt public. La puissance de l'Administration fonde alors sa légitimité, car elle seule dispose des moyens nécessaires au service de l'intérêt général<sup>33</sup>. Cette particularité trouve d'autant plus à s'épanouir que la mission essentielle de l'Administration réside dans le maintien de l'ordre public, et les objectifs de police. Dans ce cadre, l' « administré »<sup>34</sup>, ou l'assujéti, est considéré davantage comme une menace potentielle, que comme le titulaire de droits subjectifs<sup>35</sup>, dont il serait question de lui assurer la pleine jouissance. Un tel contexte s'oppose naturellement à la participation du public, si ce n'est dans la mesure minimale que doit offrir un régime démocratique : par l'élection de représentants.

En ce sens, des tentatives d'organisation de référendums communaux, au début de la Troisième République, ont donné lieu à de vives réactions de la part de l'État<sup>36</sup>. Des maires républicains, ayant connu la pratique plébiscitaire napoléonienne, ou encore attachés au boulangisme et partisans à ce titre de la législation par référendum, proposent aux habitants de leur commune de se prononcer sur certains sujets, tels que l'opportunité de construire une caserne ou d'emprunter afin d'installer un régiment à Riom, en 1889, ou encore de décider du retour du marché aux grains à son emplacement antérieur, à Bagnols, en 1888. Sans remettre en cause l'intérêt d'une participation locale, par le biais de réunions

<sup>32</sup> On distinguera l' « administration » comme activité, de l' « Administration », comme organe.

<sup>33</sup> « L'administration tire sa légitimité des moyens d'action qu'elle met en œuvre et qui l'investissent d'un statut social privilégié : bras séculier de l'État, dont elle incarne la majesté et exprime la toute puissance, elle est dotée d'une supériorité ontologique et pratique par rapport au reste de la société ; et le droit administratif, conçu avant tout comme un droit de prérogatives et de privilèges, n'est lui-même que la traduction de cette prééminence », J. CHEVALLIER, « Figures de l'usager », dans R. DRAI (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, 1985, p. 38.

<sup>34</sup> Le terme d'administré « évoque l'imposition unilatérale d'une domination et implique un modèle administratif à base d'autorité, d'éloignement et de contrainte : pris en charge, « géré » par l'administration, cible de son action, destinataire de ses normes, quadrillé par ses appareils, l'administré est un objet passif, malléable et docile », *ibid.*, p. 37.

<sup>35</sup> Sur cette question, v. N. FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2003, 805 p.

<sup>36</sup> M. PAOLETTI, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 27 et s.

publiques, ou encore à l'occasion d'enquêtes de *commodo et incommodo*, les autorités souhaitent lutter contre le mouvement boulangiste, mais surtout affirmer le caractère purement administratif, et non politique, de l'échelon communal. Il est ainsi affirmé, par le moyen d'une circulaire ministérielle adressée aux préfets le 23 mars 1889, un décret du 27 novembre 1892, et surtout par deux arrêts du Conseil d'État des 7 avril 1905 et 15 janvier 1909, que le fait de substituer une décision des électeurs à celle qu'il revient au conseil municipal d'adopter, est contraire à la loi municipale du 5 avril 1884<sup>37</sup>.

Dans un tel contexte, les rapports des individus avec les autorités se trouvent limités à l'expression de leur citoyenneté au moment des élections et, au quotidien, à leur position d'administrés. C'est avec l'émancipation de la justice administrative et la consécration de la République que la situation de l'administré va lentement évoluer, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le développement de l'État de droit impose le règne de la loi ; celle-ci encadre l'action de l'Administration, tout en lui donnant les moyens de s'imposer aux administrés, mais offre surtout à ceux-ci un bénéfice majeur avec l'affirmation du contrôle de légalité. En outre, avec le nouveau siècle, l'État voit s'étendre ses domaines d'intervention, alors que l'idée de « service public » place au centre de l'action de l'administration celui qui doit en jouir et dont les besoins sont peu à peu identifiés à l'intérêt général : l'utilisateur.

## 2) *L'utilisateur destinataire de l'action administrative*

Le passage de la figure de l'administré à celle de l'utilisateur est tout d'abord théorique, mais assez nette pour que l'on perçoive une nouvelle étape dans les relations du public et de l'administration. L'évolution et la diversification des interventions de l'autorité publique, au matin du XX<sup>e</sup> siècle, puis à l'issue du premier conflit mondial, voient la notion de service s'épanouir. Malgré les divergences conceptuelles qui l'accompagnent, aussi bien l'école de Toulouse que celle de Bordeaux – si l'on peut réduire ainsi le champ doctrinal d'alors – s'entendent à tout le moins sur l'idée que le service public impose une limite à la puissance de l'État. Cependant le temps n'est pas encore venu de percevoir l'utilisateur, terme qui laisse apparaître que la prestation publique n'a d'autre but que de le satisfaire, comme un individu capable de contribuer directement au fonctionnement du service. Destinataire de celui-ci, il le voit s'adapter à ses besoins au fur et à mesure que le droit le permet, qu'il s'agisse de l'action du législateur ou du juge administratif. On peut en effet voir dans l'affermissement du contrôle de légalité le

---

<sup>37</sup> Le référendum communal ne sera légalisé qu'en 1971, avec une limitation de son objet à la question des fusions de communes. Entre 1909, soit la décision du Conseil d'État évoquée, et 1971, une seule occurrence est à noter : en 1959, à propos de la détermination de l'emplacement d'un nouveau lavoir.

développement d'un outil participatif lorsque, à l'initiative d'un demandeur, une décision aux effets *erga omnes* vient infléchir l'action de l'administration. Par analogie avec une expression fameuse, l'usager se mue alors en « administrateur négatif ».

La théorie de l'institution de Maurice Hauriou rend compte de l'idée que l'usager intègre une sphère particulière, vouée à l'accomplissement d'une mission, et dont il doit accepter les règles, qu'elles lui accordent des droits ou lui imposent des charges. Dans un premier temps, le rapport de sujétion propre à la figure de l'administré demeure en pratique. C'est lentement qu'une évolution idéologique va renouveler la posture de l'usager, sous une double impulsion, politique et juridique.

Sur le premier point, les apports de la Troisième République, puis le nouvel élan imprimé par la Quatrième République dans le domaine des droits sociaux sont essentiels. Le développement de l'interventionnisme rend peu à peu insupportable que l'État, dont l'emprise sur la société s'intensifie, ne veuille pas à la qualité de son action. On ne peut accepter l'État-providence et son monopole, qu'à condition que ses prestations apparaissent réellement bienfaites. Toutefois, tant que perdure l'idée selon laquelle seules les autorités sont à même de déterminer l'intérêt général, rien n'impose ni n'implique que les usagers soient consultés. Tant que subsiste l'unilatéralité, leurs rapports avec l'Administration demeurent distancés. Deux « institutions » l'illustrent : le guichet, cette « "barrière" matérielle symbolique entre l'usager et l'agent » et le formulaire, qui amène « le contact physique [à disparaître] complètement au profit de l'écrit » et « par lequel transitent, dans un sens des informations dans l'autre des flux financiers »<sup>38</sup>. Si l'usager en vient à collaborer avec l'Administration, c'est afin de lui apporter les informations dont elle a besoin, ce qui revient pour lui à « participer activement à son propre contrôle »<sup>39</sup>.

Les premières innovations notables viendront après la Seconde guerre mondiale. Apparaît l'idée d'une nécessaire participation des usagers aux conseils d'administration des grandes entreprises publiques, concrétisée par exemple par la loi de nationalisation du 8 avril 1946<sup>40</sup>. Cette tendance se confirme avec l'adoption du statut de l'ORTF, dont le conseil d'administration doit être composé de « représentants des auditeurs et téléspectateurs, de la presse écrite et du personnel de l'Office ainsi que par des personnalités hautement qualifiées »<sup>41</sup>. De même, le printemps 1968 ouvre-t-il la voie d'une généralisation de la participation des usagers

---

<sup>38</sup> J. CHEVALLIER, « Figures de l'usager », *op. cit.*, p. 50.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>40</sup> Loi n° 46-628 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, *JORF* du 9 avril 1946.

<sup>41</sup> Loi n° 64-621 du 27 juin 1964, portant statut de l'Office de radiodiffusion-télévision française.

du service public de l'éducation aux différents conseils, qu'il s'agisse des enseignements supérieur, secondaire ou élémentaire<sup>42</sup>.

L'association des usagers aux organes de gestion des services publics va se développer et devenir ordinaire<sup>43</sup>. Certes, il n'y a pas là la garantie d'une participation effective, et des mesures de ce type ont pu demeurer purement symboliques dans certains cas. Cependant, la logique participative va trouver un secours dans le développement de la garantie apportée aux droits fondamentaux.

Qu'il s'agisse du renouveau du droit international dans ce domaine, ou plus simplement de l'éclosion de la justice constitutionnelle, une matière juridique nouvelle s'impose à l'État, qui maîtrise alors de moins en moins le cadre dans lequel évoluent les usagers. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est en effet valable pour l'ensemble du droit et impose à l'Administration des obligations qui ne lui sont pas spécifiques. L'idée que l'individu dispose de droits subjectifs, et qu'il n'est donc pas que le bénéficiaire passif des droits accordés par l'État<sup>44</sup>, mais aussi les innovations imposées par le droit communautaire en matière de qualité du service public, accélèrent le processus. Un pas marquant est franchi dans les rapports entre l'Administration et les usagers avec la reconnaissance du droit d'accès de ceux-ci aux fichiers informatisés, aux documents administratifs et à la motivation des décisions administratives<sup>45</sup>.

Avec cette affirmation des droits des usagers, la nécessité de faire remonter les informations de la base vers le sommet apparaît : le principe d'adaptabilité ne s'illustre plus seulement par le fait qu'il n'existe pas de droit acquis au maintien d'un

---

<sup>42</sup> Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 *d'orientation de l'enseignement supérieur* ; Décret n° 68-968 du 8 novembre 1968 *relatif aux conseils des établissements d'enseignement public du niveau du second degré*, puis Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 *sur l'enseignement supérieur* ; Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 *d'orientation sur l'éducation*.

<sup>43</sup> Pour une présentation plus complète de ce développement, v. notamment I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *RFDA* 2004, pp. 330-345.

<sup>44</sup> « Le droit constitutionnel et le droit international ne sont pas seulement les sources principales des droits fondamentaux ; ils ne se limitent pas à encadrer les compétences du législateur, voire du pouvoir constituant, ce qui a déjà pour résultat de faire que l'État ne peut se soustraire à ses obligations au nom de sa souveraineté. En consacrant les droits fondamentaux, ils ébranlent aussi le pilier du droit administratif français : le principe de légalité. Celui-ci était, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, défendu comme l'expression de la soumission de l'administration à la loi et au Parlement, et le respect de la loi, expression de la volonté générale, était supposé emporter celui de la liberté de chacun. La logique de l'État de droit et des droits fondamentaux est tout autre : le principe de légalité n'est dorénavant qu'un moyen de la préservation des droits des individus. L'essentiel est d'assurer que les administrés peuvent faire valoir leurs droits contre l'État, le principe de légalité n'en étant que l'accessoire. Avant d'avoir à respecter la loi, l'administration doit respecter les droits des administrés », N. FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>45</sup> Lois du 6 janvier 1978, du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979.

service public<sup>46</sup>, par le pouvoir de modification unilatérale en matière contractuelle<sup>47</sup>, mais prend aussi l'allure d'une nécessaire adaptation du service aux besoins de l'utilisateur<sup>48</sup>. Il peut s'agir d'une fin en soi, ou d'un moyen lorsque, dans la situation d'un SPIC, les usagers forment une clientèle. La relation à sens unique peut avancer vers un dialogue.

Quasiment incongrue pendant un temps, la participation des usagers à l'administration apparaît désormais naturelle. On pourrait établir un catalogue des progrès accomplis en ce sens qui, sans être exhaustif, permettrait d'en mesurer l'ampleur<sup>49</sup>. Une question s'imposerait alors : est-on face à une nouvelle génération des relations entre l'administration et le public ? Le « citoyen administratif » a-t-il succédé à l'utilisateur ?

#### **IV – L'HYPOTHÉTIQUE « CITOYEN ADMINISTRATIF »<sup>50</sup>**

Les innovations vouées à associer le destinataire de l'action publique à la détermination de son contenu se sont accumulées, de façon à multiplier les occasions de participation du public. L'enjeu de l'amélioration du service a précédé l'idée d'un développement des relations de l'Administration avec ses usagers, ouvrant elle-même la voie à une implication de ces derniers dans l'action administrative. En considération des différentes époques évoquées, on peut voir là comme un simple retour d'un phénomène déjà rencontré. Toutefois, après des décennies d'unilatéralité, la situation actuelle de l'utilisateur est plus souvent perçue comme une réelle nouveauté, à tel point qu'un vocabulaire voué à en rendre compte est apparu (1). Rien n'indique cependant qu'il rende pleinement compte de la réalité (2).

---

<sup>46</sup> CE, 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*.

<sup>47</sup> CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*.

<sup>48</sup> V. L. CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2006, 634 p. ; M. VOISSET, « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, pp. 743 et s.

<sup>49</sup> Peuvent être évoqués à titre d'exemple les différents dispositifs associant les représentants d'utilisateurs à certains organes attachés à l'organisation des services publics : Loi n° 92-125 du 6 février 1992, *relative à l'administration territoriale de la République* ; 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* ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, *relative à la démocratie de proximité*. De même, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est porteuse de plusieurs innovations, s'inscrivant certes dans le cadre de la décentralisation, mais voisines des préoccupations intéressant cette étude : référendum local décisionnel, droit de pétition des citoyens, consultations locales.

<sup>50</sup> Pour une étude complète, v. G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, thèse, droit, dir. J. Chevallier, Université Paris 2 – Panthéon Assas, 2002, 749 p.

1) *La tendance à la confusion de l'usager et du citoyen*

Désormais, il est courant de considérer que les usagers ne bénéficient plus de certains droits à l'égard de l'action administrative du fait de leur reconnaissance progressive par une autorité magnanime, mais bien parce qu'ils se présentent face à celle-ci comme des citoyens. La loi du 12 juin 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*<sup>51</sup> rend particulièrement bien compte de l'état d'esprit en question, tant du fait de son intitulé, que de la teneur des débats qui ont accompagné son adoption<sup>52</sup>. Il est en effet désormais acquis que l'individu qui bénéficie des services publics ne cesse pas d'être le citoyen sur lequel repose par ailleurs l'édifice démocratique. On peut alors considérer, soit qu'une unité est retrouvée, comme au temps du « citoyen-administrateur » de la période révolutionnaire, soit qu'il faut appréhender ledit citoyen au regard de ses deux visages, l'un politique, l'autre administratif.

À la suite des innovations déjà évoquées, des aménagements particulièrement sensibles ont approfondi le mouvement d'implication des bénéficiaires de l'action administrative. Au-delà de la multiplication des textes associant les notions d'« usager » et de « citoyen », quitte à les confondre<sup>53</sup>, il suffit en effet de prendre en compte tant le principe de l'adoption de la Charte de l'environnement<sup>54</sup>, que ses effets, pour esquisser la position particulière d'un éventuel « citoyen administratif ». S'il a longtemps été difficile d'établir l'existence d'un principe de participation du public à l'administration<sup>55</sup>, la jurisprudence relative à la Charte a permis de préciser sa portée normative, particulièrement celle de son article 7, consacrant le droit de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>56</sup>. Cependant, si les mots évoluent, qu'en est-il de la chose ? L'« usager » a-t-il réellement cessé d'être ?

---

<sup>51</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1.

<sup>52</sup> V. G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, particulièrement pp. 649 et s.

<sup>53</sup> Circulaire du 23 février 1989 *relative au renouveau du service public*, *JORF* du 24 février 1989, p. 2526 ; Charte des services publics, 18 mars 1992 ; 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* ; Loi du 12 avril 2000, précitée.

<sup>54</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 *relative à la Charte de l'environnement*.

<sup>55</sup> V. I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *op. cit.*

<sup>56</sup> CC, décisions n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français* et n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* ; CE, Ass., 3 octobre 2008, n° 297931, *Commune d'Annecy*.

2) *Un rapprochement sémantique entre « usager » et « citoyen » encore incantatoire*

On perçoit un évident mouvement favorable, sans néanmoins pouvoir se contenter de répertorier un ensemble d'avancées juridiques et éviter de faire état des restrictions sectorielles, sociales, éventuellement professionnelles ou géographiques – puisque le développement de la participation tient en grande partie à des initiatives locales – qui les accompagnent. Les outils de participation, s'ils ont le mérite d'exister, sont sujets à caution. Selon qu'il est représenté ou qu'il agit directement, le public ne peut être certain de l'effectivité des dispositifs qui lui sont proposés. Dans un cas, se pose le problème de la représentativité, déjà présent lorsque des « représentants des usagers » ont été associés aux organismes publics<sup>57</sup>. Dans l'autre, on peut douter du poids réel des opinions livrées dans le cadre participatif.

Surtout, il n'y a pas d'unité en la matière, ce qui rend difficile, nonobstant les aspects purement juridiques et politiques de la question, l'usage du terme de « citoyen », sauf à titre incantatoire : si une part du public peut être demandeuse d'implication, celle-ci n'est à l'heure actuelle possible que dans certains domaines. Par ailleurs, rien n'indique que la majorité des usagers est prête à s'intégrer dans des processus de participation : dans la position du client, ou du consommateur, ils peuvent chercher auprès de l'Administration une prestation, de service public, dont ils attendent qu'elle corresponde à un « produit fini », auquel ils n'auront rien à ajouter.

En l'état actuel des choses, il n'est pas certain que l'usager soit réellement dans une position différente que celle qu'il a connue au sortir de la chrysalide de l'administré, si ce n'est que sa position théorique de destinataire de l'action administrative dont les besoins doivent être satisfaits, a trouvé une réelle consécration pratique. Il s'inscrit dans la potentialité, dispose de moyens d'intervention dans certains domaines, sans pour autant savoir quels seront les effets de ses actes. La dénomination de « citoyen administratif » a davantage une portée politique que juridique. On peut cependant espérer que s'affirmeront certaines habitudes de recours aux mécanismes qui commencent à s'accumuler, favorisant à tout le moins l'émergence d'un usager impliqué et se sentant concerné par la marche des services qui lui sont proposés.

Le critère d'identification d'une nouvelle génération de relations entre l'usager et l'administration tiendra peut-être à l'avènement de l'usager coauteur des décisions

---

<sup>57</sup> Cf. *supra*.

administratives<sup>58</sup>. N'intervenant pas seulement à titre consultatif, son action s'avèrerait décisive sur le fond, ou quant à l'entrée en vigueur de la décision administrative. Seulement, il faudrait au préalable répondre à une question bien plus riche que sa simple formulation ne peut le laisser entendre : est-ce souhaitable ?

---

<sup>58</sup> V. H. BELRHALI, *Les coauteurs en droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2003, 390 p.

**RÉSUMÉ :**

*La participation est un phénomène particulièrement étudié tant il semble correspondre à un développement contemporain des régimes démocratiques. Pourtant, on peut en dessiner une approche historique permettant de constater qu'à certains stades de l'histoire française, les relations du public avec l'activité administrative ont été plus ou moins étroites. L'association des sujets de l'Ancien Régime aux affaires générales de la monarchie était chose commune. Elle a trouvé à se renforcer, tout au moins dans son principe, avec l'avènement de la Révolution. Toutefois, celle-ci a été suivie d'un net reflux, avant que n'apparaisse la figure de l'« usager ». Celui-ci a été peu à peu pourvu de moyens de contribuer à l'action de l'Administration, à tel point que l'on peut s'interroger aujourd'hui : assiste-t-on à l'émergence d'un « citoyen administratif » ?*

**SUMMARY:**

*Looking like a recent evolution of democratic systems, participation is a particularly well studied phenomenon. Nevertheless, an historical study can reveal, within different stages of French History, a quite narrow relation between the public and administrative issues. During the Ancien Régime period, the association of the subjects with the Crown's general affairs was frequent. French Revolution has confirmed the principle of that participation. However,*

**BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

- BRAIBANT G., « Administration et participation », *Revue internationale de Sciences administratives* 1978, vol. 44, pp. 159-165
- CHEVALLIER J., « Figures de l'usager », dans R. DRAÏ (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, 1985, pp. 35-69
- CHEVALLIER J., *Science administrative*, Paris, PUF, Thémis droit, 2007, 628 p.
- CLUZEL-MÉTAYER L., *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2006, 634 p.
- DONIER V., « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », *RFDA* 2008, pp. 13-19
- DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, thèse, droit, dir. J. Chevallier, Université Paris 2 - Panthéon Assas, 2002, 749 p.
- DURELLE-MARC Y.-A., « Le " citoyen administratif " : les données théoriques et historique d'une quadrature », *RFDA* 2008, pp. 7-12
- FOULQUIER N., *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2003, 805 p.
- JÉGOUZO Y., « De la "participation du public" à la "démocratie participative" ? », *AJDA* 2006, pp. 2314-2315
- MOUSNIER R., *La Plume, la faucille et le marteau ; Institutions et Société en France du Moyen-Âge à la révolution*, Paris, PUF, 1970, 406 p.
- OLIVIER-MARTIN F., *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants, Cours d'Histoire du Droit public de doctorat - Faculté de droit de Paris (1921-1951)*, Paris, 1949, réédition, Éditions Loysel, 1988, 456 p.
- RIVERO J., « L'administré face au droit administratif », *AJDA* 1995, pp. 147-150
- SAINT-BONNET F. et SASSIER Y., *Histoire des institutions avant 1789*, Paris, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> édition, 2008, 463 p.
- SAPIN M., *La place des usagers dans les services publics, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1983, 146 p.
- SUEUR P., *Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup> - XVIII<sup>e</sup> siècle, T. 1 La Constitution monarchique*, Paris, PUF, Thémis droit, 2007, 440 p.
- THOMAS I., « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *RFDA* 2004, pp. 330-345