



Fermer la fenêtre

AJDA 1995 p. 147

L'administré face au droit administratif (1)**Jean Rivero, Professeur émérite à l'université Paris 2 (Panthéon-Assas)****L'essentiel**

La recherche, en droit administratif, prend rarement comme objet principal la situation de l'administré. A cela, une raison évidente : c'est l'ensemble du droit administratif qui définit cette situation. L'application de la règle administrative s'impose à tous ceux qu'elle concerne. Tout membre de la collectivité, national ou étranger, permanent ou de passage est, en un sens, un administré dans la mesure où il est concerné par les règles administratives qui régissent sa situation ou son activité. Même si la règle concerne directement non des hommes, mais des choses, c'est par les hommes qui créent la chose, ou qui l'utilisent, qu'elle devient règle de droit.

Il n'en reste pas moins que les relations de l'homme avec l'administration, si diverses qu'elles soient, sont toutes dominées par quelques principes inhérents aux valeurs qui fondent la Cité. La situation de celui qui, en permanence ou pour un moment, est en contact avec l'administration ou lié par les règles qu'elle élabore, n'est pas la même dans l'Etat autoritaire et dans l'Etat libéral. Il est donc légitime de s'interroger sur ce qu'ont de commun, au niveau des principes, l'ensemble des rapports, si divers qu'ils soient, qui régissent ceux que l'administration française entretient avec tous ceux qui lui sont soumis.

Or, ces principes ont varié selon les époques, les régimes politiques, l'évolution sociale. La situation actuelle est le résultat d'une longue évolution, dont chaque période a laissé sa trace. En schématisant, on peut distinguer trois grandes étapes dans cette évolution. L'administration, à l'origine, relève exclusivement de la volonté du souverain. Elle ne fait que traduire cette volonté, et les prérogatives propres au monarque, seul détenteur de la puissance publique. L'administré ne saurait donc contester ses décisions. Cette situation s'est perpétuée même au-delà de la monarchie absolue. Sa longue durée, les traditions qu'elle a enracinées dans les mentalités, expliquent qu'elle ait laissé des traces dans la situation actuelle. A ce stade, la décision unilatérale, qu'elle soit réglementaire ou individuelle, est le mode normal de l'action administrative et cette décision fondée sur l'autorité du souverain est, dans un premier temps, entièrement discrétionnaire et incontestable. Le statut de l'administré se réduit à l'obligation d'y obéir.

L'avènement progressif, à partir du XIX^e siècle, et surtout de sa seconde moitié, du concept d'Etat de droit et de l'idéologie libérale, d'une part, l'évolution des mentalités, des besoins et des techniques qui ont amené la création de services publics entièrement nouveaux, à l'égard desquels l'administré acquiert la qualité d'usager, d'autre part, modifient profondément, sans l'abolir totalement, la situation antérieure.

Plus récemment enfin, le législateur s'est efforcé d'introduire l'idée démocratique dans l'action administrative en faisant de l'administré, non plus seulement un sujet, mais un participant à cette action.

L'administré totalement soumis

L'administration, lors de sa lointaine genèse, n'est que la servante d'un souverain dont le pouvoir est d'autant moins contestable qu'il est, dans la plupart des sociétés anciennes, d'origine surnaturelle. A elle de traduire dans la vie de la cité les décisions quasi sacrées prises par le détenteur de cette autorité suprême. L'administré ne peut se soustraire à ces décisions sans offenser celui dont elles procèdent.

L'administration de l'Ancien Régime, à partir du moment où les souverains ont entrepris sa mise en place, correspondait à ce schéma. Ainsi est née une tradition autoritaire, qui réduisait l'administré à la qualité de sujet.

On aurait pu penser que la Révolution allait mettre fin à cette situation. Le souverain, désormais, c'est le peuple, et le peuple n'inclut-il pas l'ensemble des administrés ? Ne sont-ils pas membres de la « société », à laquelle l'article 15 de la Déclaration de 1789 reconnaît « le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ? Pourtant rien ne change dans la situation de l'administré. La tradition autoritaire issue de l'Ancien Régime trouve un fondement nouveau : la volonté générale confère à la loi, qui en est l'expression, le caractère sacré qui appartenait à la volonté du souverain. L'administration, organe du pouvoir exécutif, ne peut qu'en assurer la traduction dans les faits. L'administré est d'autant plus lié par la décision administrative que celle-ci n'est pas dissociable de la volonté générale, qui procède de la sienne propre. De plus, comment ne pas respecter des décisions prises par des hommes choisis sur la seule base, désormais, de « leurs vertus et de leurs talents » (Déclaration, art. 6) ?

L'idéologie donne à l'autorité administrative un nouveau fondement, elle n'en atténue pas le caractère absolu, et les régimes politiques qui se succéderont tout au long du XIX^e siècle, même ceux qui récusent cette idéologie, hésiteront à revenir sur l'autorité qu'elle confère à leurs administrations.

L'émergence de l'Etat de droit

Le XIX^e siècle, pourtant, surtout dans sa seconde moitié, atténue sensiblement le caractère autoritaire de la relation de l'administration avec l'administré. Plusieurs facteurs y contribuent.

Le premier, et le principal, est la lente émergence du concept d'Etat de droit, qui met progressivement en échec l'incontestabilité de la décision administrative. Paradoxalement, c'est de la situation antérieure et de l'autorité absolue qui étaient celle du souverain, que va naître cette évolution. Parce qu'elle est prise en son nom et qu'elle ne peut que refléter sa volonté, il lui appartient, s'il estime qu'elle s'en écarte, de lui substituer sa propre décision. L'administré peut donc, face à une décision qui lui est défavorable, faire appel à celui dont il pense qu'elle ne traduit pas fidèlement la volonté et qui peut dès lors l'annuler ou la modifier, fût-ce par simple bienveillance. Cet appel du souverain a laissé des traces dans la mentalité collective, même lorsque le chef de l'Etat républicain a remplacé le monarque : en témoigne, aujourd'hui encore, outre l'exercice du droit de grâce, l'abondance des lettres adressées au chef de l'Etat par des administrés, peu au courant des moyens juridiques que le droit leur offre, et qui espèrent de lui la prise en compte de leurs doléances. C'est encore cet espoir dans la toute-puissante bienveillance du souverain qui s'affirme au début du XIX^e siècle. Mais le souverain qui entend désormais donner à sa décision un motif de droit avant de statuer, prend désormais l'avis de ses conseillers. La justice est encore « retenue » par lui, mais elle est, en pratique, exercée par le Conseil d'Etat. Avec la justice déléguée, la juridification du recours offert à l'administré est totale. Il peut demander au juge administratif l'annulation de la décision qu'il estime illégale et le Conseil d'Etat ne cessera d'élargir les conditions de recevabilité et les moyens d'annulation. Grâce à sa jurisprudence, l'incontestabilité et le caractère discrétionnaire de la décision administrative s'effacent. L'Etat de droit a offert à l'administré la possibilité de s'en prendre à celles qui méconnaîtraient la règle de droit.

C'est à l'idéologie de l'Etat de droit, d'autre part, que se rattache, à la fin du siècle, l'abandon par la jurisprudence du principe de l'irresponsabilité de la puissance publique. Certes, la responsabilité ne joue pas au profit des seuls administrés, et toutes les victimes d'un dommage imputable à l'administration peuvent s'en prévaloir. Mais les administrés sont les plus exposés à de tels dommages. Là encore leur subordination se trouve largement atténuée.

La seconde moitié du XIX^e siècle amorce une autre mutation qui concerne, elle, non la relation des autorités publiques avec la règle de droit, mais la nature de leurs activités. C'est le lent avènement de l'Etat-Providence. Les théoriciens du service public n'ont guère souligné la profonde différence qui sépare les services destinés à assurer les activités de souveraineté - défense, services financiers, maintien de l'ordre, relations internationales - qui imposent aux administrés plus de contraintes qu'ils ne leur offrent des avantages immédiats, et les services qui, à l'inverse, proposent aux membres de la collectivité des prestations personnelles. Or, les transformations de la société ont fait apparaître des besoins auxquels le progrès scientifique et technique permet de répondre, ou même qu'il suscite, dont la satisfaction ne peut être assurée par le seul jeu des initiatives privées, et qui, dès lors, s'incorporent à l'intérêt général. La relation des particuliers avec de tels services varie, selon leur objet. Certains sont gratuits, soit par définition, parce qu'ils sont faits pour venir en aide à des défavorisés, soit parce que l'Etat impose leur utilisation, la gratuité étant dans ce cas le corollaire de l'obligation. Mais lorsque le recours au service est, au moins en théorie, laissé au libre choix du particulier, il fait normalement l'objet d'une rémunération due par lui. Entre l'utilisateur et le gestionnaire du service, qui, dans le cas fréquent du service concédé peut être une personne privée et non une autorité publique, c'est une relation contractuelle qui s'établit. Peut-on appliquer encore à l'utilisateur, dans ce cas, la qualité d'administré ? Celle d'utilisateur, dans la pratique courante, tend à la remplacer. Le développement des services industriels et commerciaux aboutit donc à réduire le champ d'application du statut traditionnel de l'administré.

Le retour en force de l'idéologie libérale, qui a entraîné la privatisation récente de nombre d'entreprises publiques, et aussi l'extension par les organes de la Communauté européenne de l'économie de marché, qui réintègre dans le cadre du droit commercial des entreprises publiques dont le statut, jusque-là, laissait une place au droit administratif, portent cette tendance à l'extrême.

Le passage de l'Etat autoritaire à l'Etat de droit a modifié dans un sens libéral le statut de l'administré, le développement puis le recul de l'Etat-Providence en ont restreint le champ d'application. Une réduction des prérogatives incontrôlées de l'administration, une diminution du nombre de ceux à l'égard desquels s'exercent ces prérogatives : les deux évolutions, dans la mesure où, par des voies différentes, elles réduisent la dépendance des citoyens à l'égard de l'administration, vont dans le même sens.

La fin du secret

L'Etat de droit ne coïncide pas nécessairement avec la démocratie. Il implique la soumission de toutes les autorités publiques à une règle qui les lie, mais pas nécessairement l'élaboration de la règle par les citoyens ou leurs représentants élus, selon l'exigence de la démocratie à l'égard de la Constitution et de la loi. La seconde moitié du siècle qui s'achève a tenté pourtant d'adapter sinon la lettre, du moins l'esprit de la démocratie à la décision administrative, en mettant fin, par diverses réformes, au secret qui traditionnellement excluait totalement de sa préparation ceux qu'elle concernait.

C'est pour la décision administrative sanctionnant le comportement d'un administré que la règle du secret, particulièrement choquante en l'occurrence, a d'abord été levée. La jurisprudence a fait des droits de la défense.

un principe général permettant à tous de connaître les griefs retenus contre eux et de présenter des arguments en leur faveur. Mais le secret, hormis cette première exception, restait la règle absolue régissant l'élaboration de la décision administrative, réglementaire ou particulière. L'administration se gardait de faire appel à la compétence de ceux que le projet concernait directement, à leur connaissance de la situation concrète, même si la décision avait une incidence directe sur leur existence.

La règle n'était pas dépourvue de justifications. Faire appel aux intéressés exposait l'autorité publique, gardienne de l'intérêt général, à toutes les pressions, perturbait sa liberté, compromettait l'exécution en ne permettant pas d'organiser par avance la soumission à la mesure envisagée. Mais ce que nombre d'administrateurs oubliaient, c'est que l'absence de tout contact avec ceux que la mesure concernait, les privait d'informations concrètes permettant une meilleure adaptation à la réalité. C'est aussi le fait que la décision, surtout si elle a des incidences sur la vie quotidienne, a plus de chances de recevoir application lorsqu'on a été informé des raisons qui la justifient que lorsqu'elle peut n'apparaître que comme le choix personnel d'un administrateur sûr de sa compétence.

La prise de conscience par le législateur de ces données a abouti dans les dernières années à des réformes qui vont dans le sens d'une ouverture de l'action administrative aux intéressés, mais avec prudence. D'où une série de distinctions entre les décisions particulières et les distinctions réglementaires et aussi entre celles des autorités de l'Etat et celles des collectivités décentralisées. On se contentera ici de rappeler les plus importantes de ces réformes : l'accès des administrés aux documents administratifs les concernant (loi du 17 juillet 1978, titre I^{er}), la motivation obligatoire des décisions individuelles défavorables (loi du 11 juillet 1979), les diverses formalités applicables à l'élaboration de la décision (décret du 28 novembre 1983).

D'autres réformes, bien que concernant des objets différents, peuvent aller, elles aussi, dans le sens de la démocratisation. Ainsi de la décentralisation, tout au moins au niveau communal s'il s'agit des petites et moyennes communes, où le contact entre les élus locaux et leurs électeurs facilite les échanges informels entre eux. Mais, dans les collectivités importantes, il n'en est pas de même. Les administrés n'ont guère l'occasion de savoir ce qui se prépare dans des bureaux où les administrateurs professionnels jouent un rôle essentiel dans la préparation des dossiers.

De plus, une démocratisation trop poussée risquerait de favoriser les intérêts des seules collectivités, souvent contradictoires, et de compromettre le développement équilibré de l'ensemble du territoire.

Quant à la déconcentration de l'administration d'Etat, elle peut servir la démocratisation en transférant des bureaux parisiens, mal informés des situations locales, à des autorités plus proches des intéressés, le pouvoir de décision.

Pourtant, quelles que soient les voies qu'elle peut utiliser, directes ou indirectes, la démocratisation de l'administration, en l'état actuel du droit, reste au total d'une extrême prudence. L'administré ne devient pas le coauteur de la décision qui le concerne, comme l'exigerait une démocratisation absolue. Tout au plus est-il informé de sa préparation, ce qui lui permet de faire connaître son point de vue. A cette prudence, deux explications, l'une plus psychologique que juridique, l'autre liée à la souveraineté de l'Etat, même démocratique.

La première tient à la mentalité administrative, héritée d'une longue tradition. On a pu le vérifier lors des auditions de certains fonctionnaires dans les premiers temps de la Commission d'accès aux documents administratifs mise en place par la loi du 17 juillet 1978. En toute bonne foi, ils ne voyaient pas comment continuer leur activité en dehors du secret, alors que le dossier, désormais communicable, révélerait à l'administré les étapes successives, les hésitations, les retouches qui avaient marqué la préparation de la décision, en atténuant ainsi l'autorité et réduisant leur liberté. Quant à la meilleure connaissance des données du problème par l'audition de ceux qu'il concernait, elle inspirait, elle inspire encore, non sans raison parfois, plus de défiance que de confiance : ne se réduit-elle pas, le plus souvent, à la protection d'intérêts privés contre l'intérêt général ?

A cette psychologie traditionnelle s'est ajoutée une autre cause de refus de la concertation avec l'administré, liée au progrès des techniques. La maîtrise par l'administration des moyens nouveaux qu'elles mettent au service de son action a instillé, dans la tradition bureaucratique, un élément technocratique qui confirme la confiance des administrateurs dans le bien-fondé de leurs décisions, scientifiquement incontestables, qui n'ont nul besoin ni des informations moins fiables apportées par les intéressés, ni d'accroître leur autorité par des justifications inutiles puisqu'elles sont objectivement fondées...

Bureaucratie, technocratie, le procès, qu'il vise Paris ou Bruxelles, est classique et parfois excessif. Pourtant, il reste vrai que trop souvent l'administrateur reste enfermé dans son univers propre. Il ne se demande pas si la prolifération des règlements qu'il élabore ne les rend pas inconnaissables pour ceux qu'ils concernent. Il n'imagine pas que le langage qui lui est familier puisse rester étranger aux autres. La rédaction de bien des documents administratifs en témoigne ; ils sont incompréhensibles pour le commun des mortels. Il y a une forme d'exclusion dont on ne parle guère : celle qui frappe tous ceux qui sont incapables de découvrir ou de comprendre les textes qui leur confèrent des droits, ou d'accomplir les formalités nécessaires à leur mise en oeuvre. Ils sont des administrés virtuels qui ne peuvent devenir des administrés réels.

L'évolution de l'administration vers la démocratie doit venir à bout de ces obstacles. Elle ne peut se passer d'une déontologie fondée sur le respect de la personne, fondement premier de tout régime démocratique. Peut-elle aller au-delà ? Peut-elle aller jusqu'à transférer de l'administrateur à l'administré le pouvoir de décision ou même à faire de celle-ci une codécision en substituant à l'acte unilatéral une sorte d'acte contractuel exigeant l'accord des deux

parties ? Mais l'exigence démocratique, même dans son domaine propre, celui de l'élaboration de la loi, ne va pas jusque-là. La démocratie représentative confie aux élus du peuple, non au peuple lui-même, l'élaboration de la règle suprême. Ni l'une ni l'autre des deux modalités de la démocratie - représentative ou directe - n'est transposable à l'action administrative, qui est l'exercice d'un métier aux exigences multiples.

L'évolution qui a fait passer le statut de l'administré de la soumission totale à un pouvoir entièrement discrétionnaire, à une situation en accord avec les impératifs de l'Etat de droit peut, dans la voie de la démocratisation, aller plus loin que ne l'ont fait les réformes récentes. Le recours au référendum, qui a été timidement admis au plan communal par le législateur, peut voir son domaine élargi. Surtout, il est possible et souhaitable de s'engager plus avant dans la voie de la concertation et de l'information en matière d'élaboration des règlements administratifs. Mais 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.

Mots clés :

ACTE ADMINISTRATIF (VALIDITE) * Contrôle des motifs * Pouvoir discrétionnaire de l'administration * Forme et procédure * Motivation * Motivation obligatoire * Violation directe de la règle de droit * Principes généraux du droit * Action administrative * Respect des droits de la défense

COMMUNE * Référendum local

ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS * Communication

SERVICE PUBLIC (GENERALITES) * Usager

(1) Le 20 juin 1995, à l'occasion de son 50^{ème} anniversaire, l'AJDA a publié un numéro spécial intitulé « Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation » qui, outre la présente contribution, comprend les articles suivants :

Editorial de Jean Boulouis, Jérôme Chapuisat et Pierre Le Mire, p. 1 .

Quarante ans de chronique de jurisprudence administrative, par Marceau Long, p. 7 .

Débat avec Guy Braibant, Roland Drago, Yves Gaudemet, Daniel Labetoulle, Arnaud Lyon-Caen, Pierre Le Mire, Jacques Moreau, Georges Vedel et Philippe Waquet, p. 11 .

Droit administratif et droit constitutionnel, par Olivier Schrameck, p. 34 .

Le juge administratif et le droit international : aspects récents de droit formel, par Gérard Teboul, p. 43 .

Droit administratif et droit communautaire, par Louis Dubouis, p. 66 .

Unions et désunions des sanctions du droit pénal et de celles du droit administratif, par Jacques-Henri Robert, p. 76 .

Droit administratif et droit des affaires, par Claude Champaud, p. 82 .

Autorités administratives et autorités juridictionnelles, par Jean-Marie Auby, p. 91 .

De la nécessité d'un droit administratif, par John Bell, p. 99 .

Droit administratif et codification, par Yves Robineau, p. 110 .

La bonne administration de la justice, par Jacques Robert, p. 117 .

Le formalisme, par Jean-François Lachaume, p. 133 .

La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, par Bernard Pacteau, p. 151 .

Le principe de proportionnalité, par Michel Fromont, p. 156 .

Une des formes de l'Etat nouveau du monde : réflexions sur le droit administratif français, par Sabino Cassese, p. 167 .

La réforme du contentieux administratif : du décret du 30 septembre 1953 à la loi du 31 décembre 1987, par Michel Combarrous, p. 175 .

Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : un nouveau visage, par Bernard Stirn, p. 183 .

Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ?, par Michel Bernard, p. 190  .

La cassation, par Jean Massot, p. 200  .

Le contentieux de la responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique, par Maryse Deguergue, p. 211  .

L'exécution des décisions de justice, par Jean-Paul Costa, p. 227  .

Le juge, un regard étranger, par Jürgen Schwarze, p. 233  .

