

Remarques préliminaires sur la démocratie administrative

Jean-Bernard Auby

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2011/1 n° 137-138 , PAGES 13 À 19
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460208

DOI 10.3917/rfap.137.0013

Date de mise en ligne : 08/08/2011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-1-page-13?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES SUR LA DÉMOCRATIE ADMINISTRATIVE

Jean-Bernard AUBY

*Professeur à Sciences-Po, directeur de la chaire
« Mutations de l'action publique et du droit public »*

Résumé

Après avoir exposé les concepts et les justifications mobilisés par thème de la démocratie administrative, l'article examine les mécanismes concrets qui l'incarnent ainsi que ses potentialités de développement. Il en questionne enfin les vertus mais aussi les limites.

Mots-clefs

Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie directe, démocratie administrative, légitimité

Abstract

— *Preliminary Remarks on Democracy in Public Administration* — This article firstly outlines the different concepts and principles used concerning democracy in public administration according to a number of themes. It then examines the concrete forms it takes as well as its potential scope for development. Lastly, it scrutinises its merits and limitations.

Keywords

Representative democracy, participatory democracy, direct democracy, democracy in public administration, legitimacy

Le thème de la démocratie administrative est à la fois nouveau et déjà ancien. Le souci d'améliorer la situation des citoyens dans leurs rapports quotidiens avec l'appareil public a commencé à devenir un sujet récurrent des débats sur l'administration dans les systèmes comme le nôtre dès les années 1970¹ : période dans laquelle ont été, comme on sait,

1. Même si des traces de cette préoccupation se repèrent dans la réflexion sur l'administration dès les années 1930 : voir Delaunay (Bénédicte), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, LGDJ, 1993.

adoptées les lois phares sur le Médiateur (1973), sur l'accès aux documents administratifs (1978), sur l'informatique et les libertés (1978), sur la motivation des décisions administratives (1979). Par la suite, viendront, comme on le sait également, des réformes diverses concernant des mécanismes au travers desquels les citoyens peuvent directement se prononcer sur les projets des collectivités publiques : enquêtes, concertations, débats publics, référendums locaux...² : autant de pièces de ce que l'on va tendre aujourd'hui à rattacher à l'idée de démocratie administrative.

Le concept, pourtant, ne tend à s'imposer que dans la période actuelle³. Car il suppose, au-delà des innovations particulières conférant davantage de droits aux citoyens dans leurs rapports avec l'administration, d'accéder à une réflexion plus systématique, conduisant à admettre que l'exigence démocratique ne concerne pas que l'élection et le politique, et qu'elle doit imprégner aussi constamment le fonctionnement quotidien de l'appareil public, y compris dans son volet administratif. Qu'en d'autres termes, elle induit des exigences plus générales concernant les relations entre l'appareil public et les citoyens.

Le saut théorique que cela implique d'accepter le fait que l'idée de démocratie administrative est un sujet assez difficile derrière le premier abord naturel que suscitent les mécanismes concrets qui l'incarnent. On essaiera de le montrer au travers de quelques observations concernant le concept et ses justifications, ses formes et son développement, ses vertus et ses limites.

CONCEPTS ET JUSTIFICATIONS

La vérité est que l'idée de « démocratie administrative » peut paraître inutile, voire dangereuse. Ce que l'on attend de l'administration dans un régime démocratique, c'est d'abord et avant tout qu'elle mette scrupuleusement en œuvre les directives données par les pouvoirs publics représentatifs, le parlement et les autorités exécutives que celui-ci contrôle : en somme, qu'elle obéisse. Se soucier de ce qu'elle fonctionne en outre, en elle-même, sur un mode démocratique, équivalent à suggérer qu'il existe d'autres sources de légitimité que celle qui provient de l'élection des assemblées : faire penser, en d'autres termes, que ce circuit-là n'est pas suffisant pour épuiser la légitimation.

Cela n'est pas évident. Et pourtant cette révélation n'en est pas plus une que cela. Nous avons, en fait, d'assez longue date, compris que nos démocraties ne peuvent prospérer en tant que telles que dans un au-delà de la pure démocratie représentative, et que cet au-delà de la pure démocratie représentative est largement situé du côté des rapports quotidiens entre la puissance publique et les citoyens : du côté de l'administration, donc.

(1°) La réflexion contemporaine sur les mécanismes de la démocratie nous révèle à l'envi combien les seuls mécanismes de l'élection et de la démocratie représentative sont impuissants à produire de la vie démocratique à un niveau d'intensité suffisant.

Leurs limites sont assez évidentes. Comme l'écrit parfaitement Pierre Rosanvallon⁴, « la démocratie électorale-représentative repose sur l'axiome selon lequel la volonté

2. Quelques indications comparatives dans : Auby (Jean-Bernard), « Le droit administratif en Europe, 20 ans après », à paraître dans la *Revue européenne de droit public*.

3. Il a cependant été mis en avant il y a assez longtemps par certains auteurs : Mestre (Achille), « La démocratie administrative », in *Mélanges Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 561.

4. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, 2008, p. 195 – Également : Chevallier (Jacques), « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, 2002, p. 361.

générale s'exprime directement et complètement dans le processus électoral. Se superposent dans cet énoncé une modalité d'expression de la volonté politique (le bulletin de vote), la désignation d'un sujet politique (les électeurs) et la détermination d'un régime de temporalité (le moment électoral). Les éléments structurants de cette vision de la démocratie se lient à trois présupposés : l'identification du choix électoral à l'opinion de la volonté générale ; l'assimilation des électeurs au peuple ; l'inscription durable de l'activité politique et parlementaire dans la continuité du moment électoral. La fragilité de ces énoncés n'a pas à être démontrée, tant les réductions de la réalité qu'ils traduisent sont patents ».

Parce que le contexte social et temporel dans lequel les mécanismes électoraux sont enfermés comporte ces limites, il est absolument nécessaire de sortir du seul cadre qu'ils délimitent, et de les compléter par d'autres, qui nourrissent la substance démocratique de nos systèmes par d'autres voies ⁵. Il s'agit alors, à la fois, d'une part, d'introduire d'autres rythmes, et des jeux de poids et contreponds qui peuvent compenser l'enthousiasme électoral pour rappeler les principes permanents du système ⁶ ou de nourrir les processus de la décision publique d'une pluralité d'expertises et de concours ⁷, et, d'autre part, de permettre au citoyen de s'immiscer de façon aussi fréquente que possible dans les processus de l'action publique.

Et l'on rencontre ici tout de suite le fonctionnement administratif, en tant qu'il est le tissu des rapports quotidiens des rapports entre les citoyens et la puissance publique ⁸. D'autant plus qu'au fond, dans nos systèmes, l'exigence démocratique est d'ores et déjà bien satisfaite au niveau des institutions politiques : les marges de manœuvre sont dans la trivialité des rapports ordinaires entre l'appareil public et les citoyens.

(2°) Parce qu'elle est le lieu de ces rapports ordinaires, l'administration occupe en vérité une grande place dans les développements contemporains de la démocratie.

Il ne faut pas oublier, en premier lieu, qu'à partir de la période cruciale de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, la formation d'un pouvoir administratif moderne dans les grands systèmes occidentaux – l'américain, le britannique, le français, *etc.* – a déjà été un moyen de ressourcer la démocratie dans ces systèmes, en contrebalançant les soubresauts de la vie politique par la constitution d'un pouvoir doté d'une certaine marge d'autonomie et ayant l'aptitude à résoudre les problèmes concrets de la société. L'administration appuyait alors son autorité nouvelle sur ce que Pierre Rosanvallon appelle une légitimité « d'identification à la généralité » ⁹ : l'aptitude à traiter les problèmes publics comme des questions objectives à résoudre et non seulement comme l'objet de choix politiques.

Cette légitimité démocratique en quelque sorte « historique » de l'administration est à la fois une légitimité par les *outputs* et une légitimité par les *inputs*. Une légitimité par les *outputs* car elle se fonde sur l'aptitude de l'administration à résoudre réellement des problèmes. Une légitimité par les *inputs*, car l'administration moderne tire son efficacité de la manière dont elle recrute ses membres, du caractère technocratique de sa sociologie. Elle devient démocratique par son recrutement, dont l'instrument essentiel devient le concours.

Pourtant, cette « légitimité d'identification à la généralité » de l'administration, et l'apport correspondant que l'administration apporte à la démocratie, ont mal résisté au temps. La cause essentielle en est que nos sociétés ont secrété une demande exponentielle

5. Auby (Jean-Bernard), « Droit administratif et démocratie », *Droit Administratif*, février 2006, p. 3.

6. C'est ce à quoi servent les mécanismes de contrôle de constitutionnalité

7. C'est ce à quoi servent les autorités administratives indépendantes

8. Voir par exemple Chevallier (Jacques), *L'État postmoderne*, LGDJ, 2003, p. 176 et s.

9. *La légitimité démocratique*, *op. cit.*, p. 59 et s.

de services rendus aux individus, et de plus en plus aux individus dans la singularité de leurs problèmes particuliers. Nos démocraties sont devenues ce que Dominique Schnapper appelle des démocraties providentielles¹⁰, dans lesquelles il ne s'agit plus d'assurer l'égalité de tous devant la loi, mais de rechercher l'égalité de tous par la loi. Les appareils publics s'épuisent à satisfaire les besoins illimités de toutes les catégories sociales possibles.

C'est là que la démocratie administrative, entendue comme démocratie participative dans les rapports quotidiens des institutions publiques et des citoyens apparaît comme la voie d'un nouveau ressourcement. Elle permet d'impliquer dans les procédures de résolution des problèmes publics des citoyens que les progrès de l'éducation, ceux d'Internet... ont rendu plus aptes à exprimer leurs besoins et leurs attentes. Elle contient une double promesse : que l'action publique se conforme plus précisément aux besoins sociaux mieux connus, et que les citoyens appréhendent mieux les contraintes dans lesquelles se déploie l'action publique et adaptent leurs attentes en conséquence. Il faudra y revenir.

FORMES ET DÉVELOPPEMENTS

Quelques observations, maintenant, sur l'éventail des formules contribuant à la « démocratie administrative » que l'on trouve dans le système français, puis sur les marges de son développement, sur lesquelles l'observation d'autres systèmes est évidemment précieuse.

(1°) Dans ce qui est aujourd'hui reconnu par le droit et pratiqué dans notre système, on peut discerner deux volets, le premier relevant de ce que l'on peut appeler la démocratie administrative organique ou institutionnelle, le second relevant de ce que l'on peut appeler la démocratie administrative directe.

Nourrir le fonctionnement démocratique de l'administration peut se faire tout d'abord en impliquant des citoyens dans les processus internes de l'administration, en leur permettant d'être représentés au sein des institutions administratives. On sait bien que cela se pratique dans un système comme le notre¹¹, avec en quelque sorte des hauts et des bas, selon que la logique de représentation des intérêts, avec la confiance qu'elle implique de faire à certains corps intermédiaires, est plus ou moins en faveur. On ne compte pas les commissions administratives dans lesquels les citoyens se trouvent représentés, en général *via* des associations ou groupements divers. Des intérêts multiples se trouvent représentés au sein des autorités administratives indépendantes : leur présence a parfois le sens un peu particulier d'implication du secteur économique que l'agence est en charge de réguler, mais enfin il s'agit bien de participation de la société aux rouages administratifs. On doit songer également aux organismes publics de type corporatif – les ordres professionnels notamment –, qui sont directement entre les mains de représentants des professions concernées. Et on aura garde d'oublier cette forme maximale de participation citoyenne dans les institutions publiques qui tient au caractère électif des autorités administratives locales décentralisées.

À tout cela, se sont ajoutés, dans un mouvement qui a connu une nette accélération depuis les années 1980, des mécanismes de démocratie administrative directe, c'est-à-dire des procédures par lesquelles, de l'extérieur, les citoyens sont invités à participer aux processus de la décision publique en donnant leur avis, voire en décidant eux-mêmes. Le

10. *La démocratie providentielle*, Gallimard, 2002.

11. Pour des informations d'ordre comparatif : Ziamou (Theodora), *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*, Ashgate, 2001.

mécanisme traditionnel de l'enquête publique, qui a connu d'ailleurs d'importantes transformations, s'est vu compléter par les procédures de concertation, puis par celle du débat public. Le référendum local a connu les évolutions que l'on sait, qui offrent finalement une option entre référendum consultatif et référendum décisionnaire. Ces mécanismes supposent, à titre de prémisse, un certain niveau de transparence administrative, vers lequel les textes sur l'accès aux documents, sur l'informatique administrative, sur la motivation des actes... ont tendu.

(2°) Les marges de développement restent pourtant certainement importantes. Comme l'explique bien Cynthia Fleury dans *Les pathologies de la démocratie*¹², la traditionnelle fétichisation de l'État qui caractérise le modèle politique français a pour conséquence que la société civile est particulièrement en retard en matière de culture et de pratiques participatives. La société civile, et le monde administratif qui en partage les penchants, peut-on ajouter.

Outre que les procédures que connaît notre système pourraient souvent être améliorées – on connaît par exemple les faiblesses de l'enquête publique –, l'observation comparée montre que l'importation de certaines techniques pourrait être envisagée. Evoquons d'un mot les conférences de consensus, les débats citoyens dans lesquels on offre à tous ceux que cela intéresse l'occasion de participer à un débat collectif sur un grand sujet environnemental, sanitaire : le procédé a été utilisé parfois, mais indiscutablement il peine à s'accoutumer¹³.

On pourrait envisager aussi de développer de ces procédures de *notice and comment* que le droit administratif américain, et divers autres à sa suite, ont accueillies¹⁴, et au travers desquelles, lorsqu'une administration prépare des normes ou la définition d'une politique, elle rend public son projet, et recueille les avis, soit de représentants de certains intérêts identifiés comme pouvant être spécialement affectés, soit de tous les citoyens qui souhaitent en exprimer un.

Ce type de procédure n'est aujourd'hui pas tout à fait inconnu dans notre système. Il a été plus ou moins utilisé dans l'élaboration des textes récents sur les contrats de partenariat. Certaines autorités administratives indépendantes ont pris l'habitude de soumettre à la discussion publique les mesures, réglementaires et parfois particulières, qu'elles préparent. Il y a un cas dans lequel la loi impose de procéder de cette manière : l'article L.32-1-III du code des communications électroniques et des postes l'exige dans la préparation des mesures pouvant avoir une incidence importante sur les marchés correspondants. Le fait que l'adoption de cette disposition ait été rendue nécessaire par la transposition d'une directive communautaire montre que notre système doit être stimulé pour s'ouvrir davantage au genre de procédure qu'elle impose¹⁵.

Au demeurant, le problème ne se situe peut-être pas essentiellement au niveau des techniques à acclimater. Notre système souffre sans doute d'un déficit de réflexion d'ensemble sur les procédés de la démocratie administrative, et ce déficit ne fait

12. Paris, Fayard, 2005, p. 247 s.

13. Peretti-Watel (Patrick), *La société du risque*, La Découverte, 2001, p. 57 s.

14. Zoller (Elisabeth), « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *RFDA*, juillet-août 2004, p. 757.

15. Auby (Jean-Bernard), « Nouvelles de la démocratie administrative », *Droit Administratif*, avril 2010, Repère, p. 3 – Sur l'influence exercée par le droit européen dans le sens d'un progrès de la démocratie participative : Gauthier (Catherine) et Hourquebie (Frédéric), « La démocratie », in *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, étude réalisée pour la Mission Droit et Justice, à paraître aux Éditions Dalloz – Mendes (Joana), *Rights of participation in European Administrative Law. A rights-based approach to participation in rulemaking*, European University Institute, 2008.

qu'exprimer le manque de systématisation de notre réflexion sur la procédure administrative non contentieuse. Le texte le plus général sur le sujet est la loi du 12 avril 2000, où l'on chercherait vainement des principes généraux concernant la participation des citoyens aux processus administratifs¹⁶. Les modalités de cette participation sont prévues par des textes épars, au sein desquels ceux qui ont le champ d'application le plus large sont ceux qui concernent l'enquête publique.

L'élaboration d'un grand code de procédure administrative, qui nous fait grandement défaut, impliquerait nécessairement une salutaire réflexion sur les procédés de la démocratie administrative, leur conceptualisation, leur systématisation, leur agencement réciproque.

VERTUS ET LIMITES

On peut certainement discuter vivement des avantages et des inconvénients de la démocratie administrative, comme d'ailleurs de tout ce qui se rattache à la démocratie participative. Pour exprimer rapidement un sentiment général, on dira que la participation des citoyens est indispensable parce que seule adaptée aux modalités de la sécrétion du bien public dans la démocratie post-moderne, mais qu'elle comporte ses effets de miroir, qui ont pour conséquences que, parfois, elle ne fait progresser réellement ni l'implication citoyenne, ni la performance publique.

(1°) Au fond, il faut sans doute se convaincre de ce que, comme l'écrit par exemple Daniel Innerarity¹⁷, dans nos sociétés complexes, qui abritent un pluralisme profond et irréversible, il n'existe pas de définition substantielle possible du bien commun. Faire émerger celui-ci passe nécessairement par les techniques et procédés de cette démocratie « procédurale », pour laquelle Jürgen Habermas a plaidé il y a maintenant un moment¹⁸.

Dans un tel contexte, la démocratie administrative, la participation des citoyens au plus près des procédures ordinaires de l'action publique, sont des pièces essentielles. Elles contribuent à produire de la légitimité par le sentiment d'équité procédurale qu'elles communiquent aux citoyens, comme l'explique Pierre Rosanvallon¹⁹. Elles créent, dans le rapport quotidien de la puissance publique au citoyen, des flux d'une démocratie d'interaction, permettant aux citoyens, à la fois, d'accroître le sentiment d'être pris en considération, et d'accroître la connaissance de ce que sont les données concrètes des décisions publiques les concernant. La démocratie administrative est un instrument de légitimation de la décision publique, et un outil de responsabilisation des citoyens dans leurs rapports avec la chose publique.

(2°) La démocratie administrative a aussi ses effets de miroir : on n'y trouve parfois pas plus que ce que l'on a apporté²⁰. Les administrations soumettent souvent à la discussion publique des questions auxquelles elles ont déjà répondu. Quant aux citoyens,

16. On n'y trouve réglées que des questions particulières concernant les accusés de réception, les maisons de services publics, le retrait des actes, etc.

17. *El nuevo espacio publico*, Espasa, 2006, p. 172.

18. *Droit et démocratie*, Gallimard, 1997 – Lenoble (Julien), « Droit et communication » : Habermas (Jürgen), in Bouretz (Pierre) dir., *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Éditions Esprit, 1991, p. 163 s.

19. *La légitimité démocratique*, op. cit., p. 267 s.

20. Sadran (Pierre), « Le miroir sans tain : réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Mélanges Ellul*, PUF, 1983, p. 79 ; du même, « Débat public et délibération démocratique », in *Mélanges Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 419.

ils ont le plus souvent du mal à voir dans les sujets qui leur sont soumis autre chose que l'écho de leurs problèmes particuliers, comme l'expérience des enquêtes publiques le montre depuis longtemps ²¹.

En outre, il arrive que la démocratie participative s'épuise, entre dialogue de sourds et éreintement de la décision publique : les procédures d'enquête très juridictionnalisées de nos voisins britanniques tournent parfois au dilatoire, et rendent extraordinairement difficile la réalisation de certains grands projets – le nouveau terminal d'Heathrow, la grande vitesse sur le trajet d'Eurostar... – qui ne mériteraient peut-être pas d'être ainsi retardés.

Cela dit, il ne faut pas trop jouer les esprits forts. Tocqueville observait que la démocratie est moins un régime politique qu'un processus historique. En écho, John Dewey, il y a quelques décennies, disait qu'elle n'est pas une forme de gouvernement, mais une manière de vivre, un lieu d'expérimentation ²². Aujourd'hui, la promesse démocratique ne peut pas ne pas être alimentée par l'implication maximale des citoyens dans le débat public, et tout spécialement dans l'espace public du quotidien qui conditionne leur vie concrète, le cadre dans lequel elle se déroule, les services qu'ils y trouvent, les possibilités de loisir, de déplacement, *etc.* qui y sont fournis. Tout ce à quoi répondent les mécanismes de participation dans les processus de l'administration, de la démocratie administrative, donc.

21. Tanguy (Yann), « La perception d'un débat public par ses principaux acteurs : le cas du projet aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes », in *Mélanges René Hostiou*, Litec, 2008, p. 513.

22. *Le public et ses problèmes*, Gallimard, 2010 (publié initialement en 1927).