

L'administré, contre (-) pouvoir

« Pour dire oui, il faut pouvoir dire non ». Cet aphorisme de François Mitterrand peut servir de méthode pour identifier ce qui, parmi les différents procédés d'association des administrés à la décision administrative, relève du domaine du pouvoir. Participer au pouvoir de l'administration, c'est avoir la possibilité de la contrer. Si la faculté d'empêcher ou son corollaire, celle d'approuver, attestent de l'existence d'un pouvoir¹, il convient, en outre, pour parler de démocratie administrative, de relier l'administré détenteur de ce dernier à la notion introuvable de peuple².

Le thème de la démocratie administrative a près d'un demi-siècle³ mais l'évolution récente de la législation en matière environnementale a été l'occasion d'en louer les vertus comme de soulever la critique⁴. Celle-ci intervient traditionnellement sur deux registres : la légitimité et l'effectivité. Certains contestent la légitimité de la démocratie administrative en soulignant la redondance de l'introduction de procédures démocratiques dans l'exécution de lois votées par le peuple ou ses représentants. D'autres saluent l'ambition de l'avènement d'une citoyenneté administrative mais regrettent son manque de réalisation dans le fonctionnement de l'administration. L'ineffectivité de la démocratie administrative ne réside-t-elle pas davantage dans la difficulté théorique de confier aux administrés un pouvoir démocratique, que dans le défaut de légitimité de son projet ou dans la mauvaise volonté de l'administration de le réaliser ? Pour mesurer cette difficulté et sans prétendre aboutir à une définition de la démocratie⁵, il convient de s'accorder sur les caractéristiques irréductibles que doit présenter toute procédure pour gagner son rang sous le pavillon de la démocratie administrative. Très simplement, la démocratie renvoie au pouvoir et au peuple. Dès lors, partenaire de l'administration, l'administré ne peut être engagé dans une procédure démocratique que s'il agit, sinon au nom du peuple, du moins dans le prolongement de l'action citoyenne⁶. En effet, à supposer que l'administré ait une véritable emprise sur la décision administrative, il importe qu'elle ne soit pas déterminée par son seul intérêt

¹ « J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre; ce qui était la puissance des tribuns de Rome. Et, quoique celui qui a la faculté d'empêcher puisse avoir aussi le droit d'approuver, pour lors cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, et dérive de cette faculté. », MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, Livre XI, chapitre VI.

² P. ROSANVALLON, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, nrf, Gallimard, 1998.

³ J-B. AUBY, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », *RFAP* n°137-138, 2011, p. 13 ; J. RIVERO, « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », *Mélanges offerts à René Savatier*, Dalloz, Paris, 1965, p. 813.

⁴ Entre autres : A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, 2014, p. 27 ? ; M. MOLINER-DUBOST, « Le destinataire des politiques environnementales », *RFDA* 2013, p. 505 ; J-L. PISSALOUX, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *RFAP* n°137-138, 2011, p. 123.

⁵ « Semblant depuis longtemps présent dans le vocabulaire de la doctrine administrativiste au point de donner le sentiment d'une existence éternelle et permanente ne nécessitant plus d'interrogation puisque faisant corps avec elle, le concept de démocratie administrative profite de l'aura qui l'entoure celui de démocratie pour s'imposer comme l'évidence qu'il n'est pas [...] », B. DAUGERON, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP* n°137-138, 2011, p. 22.

⁶ G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, thèse, université Paris II-Panthéon-Assas, Paris, 2002, p. 14.

particulier. Pour cela, il convient de préserver une certaine distance entre le détenteur du pouvoir et le bénéficiaire de la décision à laquelle il est associé. En ce qu'elles font place à autrui dans le processus décisionnel, la règle majoritaire⁷, la représentation ou l'intervention du juge sont autant de garanties contre une appropriation privative du pouvoir de l'administration. S'agissant du pouvoir, puisque dans la relation administrative, la décision revient toujours à l'administration, le pouvoir décisionnel de l'administré n'est identifiable qu'à travers l'exercice d'un contre-pouvoir : refuser le choix de l'administration.

Passées au crible de ces deux conditions cumulatives - la possibilité de contrer l'administration pour autrui -, les relations entre l'administration et ses administrés ne sont pas toutes dignes de relever de la démocratie administrative.

Dans le prolongement du fonctionnement de notre démocratie libérale, l'intervention de l'administré peut parfois être fatale à la décision administrative, ce qui l'érige en véritable contre-pouvoir de l'administration (I). En revanche, dans leurs développements les plus récents, les procédures d'association de l'administré au pouvoir de l'administration consistent davantage à s'assurer de l'innocuité de celui-là qu'à susciter l'emprise de l'administré-citoyen⁸ sur la décision administrative. Le risque est alors de voir se substituer l'adhésion de l'administré au pouvoir du citoyen (II).

I. L'intervention de l'administré, contre-pouvoir de l'administration

Conformément à l'exigence citoyenne⁹, la faculté d'empêcher ou d'approuver l'administration n'est reconnue à l'administré qu'à condition que la décision, qui résulte de l'exercice de cette faculté, ne puisse lui être imputée personnellement. Que ce soit par l'appartenance à la collectivité des administrés (A) ou par l'intermédiaire du juge (B), le pouvoir de l'administré suppose le maintien d'une certaine distance entre l'auteur et le destinataire de la décision.

A. La collectivité des administrés, contre-pouvoir de l'administration

L'utilisation des procédés de démocratie directe ou représentative importés du monde politique à la sphère administrative consiste à confier le pouvoir de décision à la communauté des administrés, et non à l'administré proprement dit. Ainsi, le résultat des référendums locaux lie les exécutifs des collectivités territoriales¹⁰ depuis la révision constitutionnelle du 29 mars 2003¹¹, mais la décision publique doit être attribuée à l'ensemble des administrés de

⁷ En effet, la règle majoritaire consiste à accepter par avance le choix de l'autre à partir du moment où il devient majoritaire.

⁸ « *Les droits de l'administré-citoyen* », J. CHEVALIER, « Le droit administratif vu de la science administrative », *AJDA* 2013, p. 403.

⁹ « *La citoyenneté est le statut de l'individu considéré dans l'état de société : il s'agit donc de l'antique animal politique aristotélicien, passé au crible du droit naturel chrétien de la période moderne. [...] Si l'Homme, si l'administré est consubstantiellement citoyen, ses rapports avec l'administration intégreront cette qualité dans toutes ses dimensions et conséquences* », Y-A. DURELLE-MARC, « « Le citoyen administratif » : les données théoriques et historiques d'une quadrature », *RFDA* 2008, p. 7.

¹⁰ « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité* », LO1112-1 CGCT.

¹¹ Loi constitutionnelle n°2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République.

la collectivité concernée. Comme le souligne le professeur Rozen Noguellou, il s'agit bien de « permettre un transfert du pouvoir de décision administrative de l'autorité publique aux destinataires des normes »¹². Les conditions de participation d'au moins la moitié des inscrits, d'une part, et de l'obtention de la moitié des suffrages exprimés, d'autre part, à l'adoption du projet soumis à référendum¹³ attestent de la volonté d'imputer le pouvoir décisionnel, non pas aux administrés qui ont pris part à la votation, mais au « peuple d'administrés »¹⁴ de la collectivité concernée. Ces derniers détiennent donc le pouvoir de contrer un projet proposé par la collectivité publique, soit, conformément à la règle majoritaire, par une mobilisation suffisante pour le « non », soit, à l'inverse, à travers une abstention supérieure à 50% des inscrits. De même, quand les usagers des services publics disposent d'un nombre de voix suffisant pour s'opposer à la décision du conseil d'administration d'un établissement public, le contre-pouvoir n'est pas exercé par les administrés eux-mêmes, mais par leurs représentants. La technique de la représentation permet d'assurer un certain détachement entre les auteurs et les destinataires de la décision, entre les intérêts particuliers des administrés et la généralité du contenu d'une décision publique¹⁵. Au cours de ces procédures classiques de démocratie administrative, aucun administré ne décide à la fois par et pour lui-même, mais la communauté des administrés ou des usagers exerce bien un contre-pouvoir puisqu'elle est en mesure de faire échouer un projet de l'administration. Contre-pouvoir potentiel, l'administré ne l'est, en pratique, que de manière exceptionnelle. En effet, le développement difficile de la participation des administrés au processus décisionnel, par les techniques traditionnelles de la démocratie politique¹⁶, s'explique par des raisons juridiques mais révèle également des difficultés théoriques. L'initiative de l'organisation d'un référendum décisionnel appartient exclusivement à l'autorité publique¹⁷. Par ailleurs, au sein des conseils d'administration, les cas dans lesquels les représentants des usagers détiennent suffisamment de voix délibérantes pour leur conférer une position majoritaire sont rares¹⁸. Surtout, d'un point de vue plus théorique, la citoyenneté administrative, sur laquelle reposent ces procédures démocratiques, s'inscrit, certes, dans le prolongement de la citoyenneté politique mais opère également un rétrécissement de celle-ci. A travers le référendum local ou la représentation, l'administré est

¹² R. NOGUELLOU, « La décision administrative et son destinataire », *RFDA* 2013, p.734

¹³ « *Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.* », art. LO 1112-7 *CGCT*.

¹⁴ L. BLUM, conclusions sous l'arrêt CE 26 1918, *Epoux Lemonnier, Lebon*, p. 761.

¹⁵ « *La réalisation de la généralité par le détachement des particularités, par la distance raisonnée et organisée vis-à-vis des différentes parties impliquées dans une question.* », P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, p. 17.

¹⁶ « *C'est un paradoxe au moins apparent : l'histoire de notre démocratie administrative et celle de notre démocratie politique n'ont pas évolué au même rythme.* », B. FAURE, « *Les deux conceptions de la démocratie administrative* », *RFDA* 2013, p. 709.

¹⁷ « *L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel* », art. LO 1112-2 *CGCT*.

¹⁸ « *Il est en effet extrêmement rare qu'une procédure de consultation facultative ait pour issue un acte décisoire. Les exceptions concernent principalement les référendums nationaux et locaux ou, dans un autre registre, la participation de représentants des administrés ou des associations dans des conseils dotés d'un pouvoir décisionnel, le nombre de voix attribué à ces derniers étant toutefois très rarement susceptible de leur conférer une position majoritaire.* », V. CHAMPEIL-DESPLAT, « La citoyenneté administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Dalloz, Traité Dalloz, 2011, Paris, p. 426.

sollicité non pas au nom du peuple, mais au nom d'une partie de celui-ci : la communauté des administrés d'une collectivité territoriale ou des usagers d'un service public en particulier. Cette « impureté » de la citoyenneté administrative à laquelle l'utilisation de ces techniques de démocratie administrative renvoie explique que le système français, jacobin et hostile à la reconnaissance de corps intermédiaires, privilégie le recours juridictionnel à la voie non contentieuse, pour permettre aux administrés de contrer le pouvoir de l'administration.

B. La contestation de l'administré devant le juge administratif

Contre-pouvoir de l'administration, l'administré l'est avant tout à travers la procédure contentieuse, tant celle-ci est la plus conforme aux principes de notre démocratie libérale¹⁹, et dont l'administré-citoyen maîtrise l'initiative par la saisie du juge administratif. Même si des considérations d'ordre pratique et organisationnel justifient le recours à la notion d'intérêt pour agir, afin de restreindre la recevabilité des requêtes, l'esprit du recours pour excès de pouvoir est bien celui de l'action populaire²⁰. Il consiste à permettre à tout administré, et *a fortiori* à tout usager des services publics²¹, d'intenter un procès objectif à la décision administrative au nom de la loi. L'administré est alors une espèce de sentinelle qui veille au respect, par l'administration, de l'œuvre du citoyen. En aucun cas, on ne peut alléguer que, lorsque le juge contredit la décision de l'administration sur la demande de l'administré requérant, il satisfasse à l'intérêt particulier de l'administré, ni même à ceux d'une catégorie d'usagers, ou qu'il soit le faire-valoir d'une citoyenneté administrative rétrécie au détriment de la citoyenneté politique. Sous l'impulsion du requérant, le juge a donc la possibilité de contrer l'administration par l'annulation de la décision administrative afin d'« assurer le règne de l'Etat de droit » et « la résistance de l'individu contre le pouvoir »²². Contre-pouvoir le plus abouti de la démocratie administrative française²³, le recours au juge a d'ailleurs inspiré l'affermissement de notre démocratie constitutionnelle par l'introduction d'une question prioritaire de constitutionnalité²⁴. Tout justiciable peut désormais intenter un procès

¹⁹ « Pour les libéraux du XIX^{ème} siècle, héritiers de la pensée de 1789, l'administration n'avait pas de contenu intrinsèque : la notion d'exécution des lois l'enfermait toute entière ; dans la loi, elle trouvait son principe et sa limite [...]. Dans cette optique, le respect de la légalité, assuré par le progrès du contrôle juridictionnel, est la condition nécessaire mais suffisante du caractère démocratique de l'action administrative [...] », J. RIVERO, « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », op.cit., p. 825.

²⁰ « La question revient à se demander s'il ne faudrait pas supprimer l'intérêt à agir afin de transformer le REP en une véritable « action populaire » », G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Dalloz, 7^{ème} éd., p. 482.

²¹ « L'usager du service public est à ce propos dans une situation favorable puisque, quel que soit le service en cause, que ce service soit local ou national, il pourra agir contre toute décision relative à son organisation ou à son fonctionnement », R. NOGUELLOU, op.cit., p. 736.

²² « Cette attitude est bien évidemment en relation avec la conception française de la démocratie libérale : le citoyen doit pouvoir facilement déférer à un juge impartial les actes de l'Administration de manière à assurer le règne de l'Etat de droit et Alain a magnifié la résistance de l'individu contre le pouvoir. », J. De SOTO, *L'individualisme dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Mélanges offerts à Marcel Waline, p. 770.

²³ « [...] l'empire du droit progressant mieux au plan du contentieux en liaison avec le développement des libertés fondamentales et de l'Etat de droit à tous les niveaux. Le contentieux fait figure de préoccupation favorite, même si l'on ne trouve pas négligeables les réformes faites par ailleurs. », B. FAURE, « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA* 2013, p. 710. « C'est donc principalement par la voie contentieuse que le destinataire des décisions administratives peut faire valoir ses droits. », R. NOGUELLOU, op.cit., p. 736.

²⁴ Loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, art. 29.

à la loi au nom de la Constitution. Les conditions de recevabilité prévues à l'article 61-1 de la Constitution, selon lequel la disposition législative contestée doit porter atteinte à un droit ou à une liberté que la Constitution garantit, et la question de constitutionnalité soulevée être déterminante pour l'issue du procès, confirment, au demeurant, les caractères à la fois libéral et pragmatique²⁵ de notre système juridictionnel, orienté vers la protection toujours plus accrue des droits subjectifs de l'ensemble des justiciables et des administrés en particulier²⁶, mais désormais perméable à l'influence des groupes d'intérêt²⁷.

Parce qu'elles offrent à l'administré la possibilité de s'opposer à l'administration sans s'émanciper de la notion de citoyenneté, l'importation des techniques classiques de la démocratie politique dans la sphère administrative, et surtout la juridictionnalisation de l'action administrative, permettent de démocratiser l'administration. En revanche, le succès récent de l'introduction de nouvelles procédures de « démocratie participative » au sein de l'administration semble davantage renforcer l'efficacité du pouvoir de l'administration que le démocratiser.

II. L'adhésion de l'administré contre le pouvoir du citoyen

Les récentes procédures d'association des administrés aux décisions publiques ne satisfont pas aux exigences de la démocratie administrative, soit qu'elles n'instituent aucune véritable emprise des administrés sur les décisions qui les concernent (A), soit qu'elles visent à satisfaire les intérêts individuels des administrés au détriment de ceux du citoyen (B).

A. L'absorption du pouvoir de décision par l'administration

Les nouvelles obligations de motivation ou d'explication des décisions administratives, d'une part, et d'association « participative » des administrés à la prise des décisions publiques, d'autre part, ont des effets vertueux car elles améliorent les relations entre administrations et administrés²⁸. Depuis la fin des années soixante-dix, la reconnaissance par le législateur du droit d'accès aux documents administratifs²⁹, la démocratisation des enquêtes publiques³⁰, l'instauration de commissions administratives consultatives³¹, le droit de

²⁵ La jurisprudence C.E 23 décembre 201 *Danthy* semble s'inspirer du même principe selon lequel le respect de la règle procédurale importe moins pour elle-même que pour ses conséquences sur les décisions qui résultent de son application.

²⁶ « *La prééminence du modèle des rapports de droit privé contribue par ailleurs à légitimer la montée en puissance des revendications individualistes des administrés.* », A. VAN LANG, « La privatisation de l'usager », *RFDA* 2013, p. 498.

²⁷ F.FAGES et F. ROUVILLOIS, « Lobbying : la nouvelle donne constitutionnelle », *D.* 2010, p. 277.

²⁸ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

²⁹ Loi n°1978-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ; Loi n°1979-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

³⁰ Loi n°1983-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

³¹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

participer à l'élaboration des décisions publiques en matière environnementale³², consacrent un véritable dialogue entre une administration plus proche et plus à l'écoute de ses administrés, mais également mieux comprise de la part de ces derniers. L'ensemble de ces procédés visent à une meilleure acceptabilité des décisions publiques. Cependant, s'il semble indispensable dans une démocratie moderne d'avoir affaire à une administration accessible et coopérative, il convient de ne pas confondre ces qualités avec celles exigées par la reconnaissance d'un pouvoir décisionnel. Tout au plus, ces moyens d'entretenir de bonnes relations entre l'administration et ses administrés, quand bien même ils sont destinés à accroître la prise en compte des besoins des administrés par l'autorité publique³³, permettent à ces derniers d'avoir de l'influence sur les décisions administratives. Comme le préconise Jean Rivero dès 1963 et le rappelle clairement le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2011, il n'est pas question de parvenir à un partage du pouvoir décisionnel³⁴. L'amélioration des relations entre les administrations et les administrés par le développement de ces différentes procédures d'information et de participation s'inscrit incontestablement dans la perspective d'accroître l'efficacité administrative, dans la droite ligne des préconisations récurrentes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³⁵, mais certainement pas dans celle de confier aux administrés un pouvoir sur les décisions qui les concernent. Dès ses premiers plaidoyers pour la « démocratie administrative », Jean Rivero admet d'ailleurs que l'ensemble de ces procédés ont peu de chose à voir avec le pouvoir, sinon de préparer à un meilleur accueil, à une meilleure acceptabilité du pouvoir de l'administration³⁶. Exclusivement tendues vers l'adhésion³⁷ de l'administré pour accroître l'emprise du pouvoir de l'administration, ces procédures d'information et d'association « participative » à l'élaboration des décisions publiques ont pour objectif avoué par Jean Rivero, dès 1965, la recherche d'une « obéissance acceptée, obéissance spontanée »³⁸ des

³² Loi n°2010 -788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

³³ C.C., décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012 *Association France Nature Environnement*

³⁴ « Rien ne s'oppose donc, juridiquement à ce que l'administration, tout en se réservant le nécessaire droit de dernier mot qui doit rester l'apanage du pouvoir, fasse, de ce mot ultime, la conclusion d'un dialogue ou d'un colloque [...] », J. RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, Sirey, Paris, 1963, tome II, p. 834 ; « Il ne s'agit nullement d'une participation à la décision au sens d'une codécision ; la décision reste le fait de l'autorité légitimement habilitée à la prendre et à l'assumer. », C.E., Rapport public 2011 *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française, Paris, 2011, p. 10.

³⁵ « L'OCDE soutient ses pays membres dans la mise en place et le renforcement de structures administratives effectives, efficaces, transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens. L'accès à l'information, la consultation et la participation active du public dans la prise de décision contribue à la bonne gouvernance [...] », Note de synthèse de l'OCDE de juillet 2001 sur la gestion publique, cité par Gilles Dumont, *La citoyenneté administrative*, op.cit., p. 519.

³⁶ « [...] la décision n'a qu'une fin : sa traduction dans la réalité ; qu'elle soit judicieuse ou savante, que son auteur puisse trouver dans sa contemplation, le légitime orgueil que l'œuvre parfaite donne au créateur, peu importe, si elle se révèle inapte à transformer le monde dans le sens qu'elle a choisi ; l'exécution demeure la raison d'être de l'acte administratif [...] », J. RIVERO, 1965, op.cit., p. 832.

³⁷ « Mais il existe, pour obtenir l'adhésion, un moyen plus efficace encore [...] », J. RIVERO, « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », op.cit., p. 822.

³⁸ « L'efficacité de la décision en matière économique et sociale suppose donc [...] un autre ressort que la pure et simple mise en œuvre de la puissance publique : l'obéissance acceptée, l'obéissance spontanée, c'est-à-dire l'adhésion, l'acceptation de la décision [...] », J. RIVERO, « Syndicalisme et pouvoir démocratique », *Droit social*, n°3, mars 1965, p. 173.

destinataires des décisions de l'autorité publique. Ne laissant aucun espace à « la rébellion face à cette décision »³⁹, l'ultime raison d'être de la « démocratie administrative » est d'annihiler le « bouillon de culture de la résistance à la décision du pouvoir » insiste Jean Rivero⁴⁰. A travers la gouvernance de « l'adhésion des intelligences »⁴¹, l'objectif explicite de la « démocratie administrative » est bien d'instaurer une démocratie sans contre-pouvoir possible de l'administré. Conformément à l'analyse de Benjamin Constant, la démocratie administrative consiste à associer l'administré à la prise de décision dans les limites de sa docilité⁴².

B. La satisfaction des intérêts particuliers des administrés au détriment de ceux du citoyen

A la différence des techniques classiques de la démocratie administrative importées de la « démocratie politique », les nouvelles procédures participatives à disposition des administrés opèrent une confusion entre les acteurs de celles-ci et les destinataires de la décision qui en résulte. Consultés, les administrés sont ainsi invités à transmettre leurs observations à propos des décisions qui les concernent directement. La distance entre l'administré et la décision administrative que garantit le referendum, la représentation collégiale ou la saisie du juge est moins nette. Cette tendance au rapprochement des revendications individuelles et concrètes de la prise de décision procède de ce que Pierre Rosanvallon désigne par les métamorphoses de *La légitimité démocratique*⁴³. De « la réalisation de la généralité par le détachement des particularités, par la distance raisonnée »⁴⁴, l'impératif démocratique s'achemine vers « une immersion radicale dans le monde de la particularité, marquée par le souci des individus concrets »⁴⁵. L'intérêt du citoyen administré risque alors de laisser place à celui de l'administré-particulier. Cette nouvelle légitimité de la proximité « résulte de l'action d'un pouvoir qui n'oublie personne »⁴⁶ mais dont le décentrement extrême lève toute emprise à l'exercice d'un contre-pouvoir. L'exclusion, jusqu'à une date récente, de l'obligation du recours à ces procédures consultatives et participatives pour les décisions publiques individuelles était justifiée par un enjeu théorique important. Le caractère réglementaire des décisions auxquelles ces procédés étaient réservés permettait de faire subsister un minimum de distance entre des administrés identifiés et une décision collective dont l'assiette des destinataires dépassait le cadre de la procédure décisionnelle. En obligeant le législateur et le pouvoir exécutif à étendre ces

³⁹ « [...] à tout le moins, l'absence de rébellion face à cette décision [...] », *ibid.*

⁴⁰ « Le sentiment de l'arbitraire, c'est en définitive, le meilleur bouillon de culture de la résistance à la décision du pouvoir [...] », *ibid.*

⁴¹ « [...] le seul respect du pouvoir [...] dans l'adhésion des intelligences », J. RIVERO, « A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », *op.cit.*, p. 822.

⁴² « L'intérêt des gouvernants comme gouvernants c'est que les gouvernés possèdent un degré de lumières qui les rende des agents habiles, mais qui ne diminue point leur docilité [...], B. CONSTANT, cité par L. JAUME, dans *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Fayard, 1997, p. 70.

⁴³ P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008.

⁴⁴ P. ROSANVALLON, *op.cit.*, p.17.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ « Ce type de généralité est associé à une qualité de comportement, il résulte de l'action d'un pouvoir qui n'oublie personne, qui s'intéresse aux problèmes de tous. », *ibid.*

procédures « démocratiques » aux décisions publiques individuelles⁴⁷, le Conseil constitutionnel invite à une dissociation radicale entre le pouvoir et le peuple : ou bien ces nouveaux moyens de la démocratie environnementale n'empêcheront jamais l'administration d'agir, il sera donc impromptu de considérer qu'ils relèvent du pouvoir ; ou alors, à l'inverse, ces nouvelles procédures lieront un jour la compétence de l'administration, mais, étendues aux décisions individuelles, il sera devenu totalement saugrenu de les imputer au peuple.

A la fin de son œuvre, dont « la problématique récurrente réside en la nécessité d'une plus grande démocratisation de l'action administrative »⁴⁸, Jean Rivero met en garde contre le risque contenu dans la dérive extrême de la démocratie administrative : « 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. »⁴⁹.

⁴⁷ Voir la décision du Conseil constitutionnel n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *FDSEA du Finistère*, suivi de l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

⁴⁸ G. HOUILLON, « Jean Rivéro, Démocratie et administration », *RFDA* 2009, p. 1058 ?

⁴⁹ J. RIVERO, « L'administré face au droit administratif », *AJDA* 1995, p. 152.