



FAIRE DES CHOIX

MARC-OLIVIER BARUCH,

Directeur d'études à l'EHESS
(chaire d'histoire politique de
l'administration)

« L'obéissance hiérarchique, qui est un principe cardinal [dans l'État], ne saurait échapper aux questionnements : obéir, ce n'est pas se soumettre, ni renoncer à penser, ni devoir se taire ; ce principe s'assortit même, dans des cas exceptionnels, du devoir de désobéir. » Mots forts assurément, subversifs presque lorsque l'on sait qu'ils furent dits devant le Président de la République.

Sachant que la scène se passait dans un amphithéâtre universitaire, le lecteur pourrait être tenté d'y lire une de ces leçons de morale dont sont friands les "chers professeurs", dont les mains ne sont blanches, ironisait Péguy, que parce qu'ils n'ont plus de mains. Eh bien, le lecteur se tromperait : l'auteur de ces lignes s'appelle Jean-Marc Sauvé – on connaît ses fonctions – il les prononça le 21 février dernier en ouvrant le colloque *Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948* qui réunit les deux jours qui suivirent, dans l'amphithéâtre François Furet de l'EHESS, un large public d'universitaires, d'étudiants, de fonctionnaires aussi.

Un thème général surplombait ces rencontres : l'articulation entre décision publique et choix individuel dans l'État en situation de crise extrême. Il fut décliné en quatre sessions (1/*Prise du pouvoir et mise au pas* ; 2/*Le droit, outil de légitimation ou garde-fou ?* ; 3/*Pratiques professionnelles et marges de manœuvre* ; 4/*Personnes, institutions et réseaux : la difficile posture du cavalier seul*), chacune réunissant universitaires (historiens, politistes, juristes) français et étrangers, et acteurs de l'État exerçant ou ayant exercé des responsabilités importantes dans la magistrature, la préfectorale, la diplomatie.

Le mot de la fin revint à des élèves de la promotion sortante de l'ENA, réfléchissant avec leurs aînés moins à ce que pourraient être des leçons de l'histoire – Paul Valéry écrivait, il y a trois quarts de siècle, quelle n'en propose aucune – qu'à quelques questions : Comment les institutions pensent-elles, agissent-elles, protègent-elles, répriment-elles ? Que faut-il, à l'inverse, à un fonctionnaire pour faire le saut le conduisant à agir à côté de l'institution, sans elle, contre elle ?

Questions qui n'appellent, en situation de crise extrême, que des réponses individuelles – précisément parce qu'il y va du plus important : de cette « exigence éthique [qui] surplombe les techniques et méthodes de l'administration » comme le rappelait le même Jean-Marc Sauvé. Puissent les fonctionnaires, trop vite rebaptisés « managers publics », ne jamais l'oublier. ■

ACTUALITÉ

Faire des choix. Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures. 1933-1948

le Conseil d'État



En rappelant que le Conseil d'État a su protéger ceux de ses membres entrés en résistance durant la seconde guerre mondiale, mais en revenant aussi sur la part d'ombre de l'institution sous le régime de Vichy, les interventions du Président de la République et du vice-président du Conseil d'État lors du colloque ont été particulièrement remarquables.

En présentant de ces trois journées organisées par l'EHESS et le Conseil d'État les 21, 22 et 23 février 2013, en Sorbonne et à l'EHESS, le vice-président du Conseil d'État est d'abord revenu sur les enjeux de ce colloque historique : « Témoigner, transmettre et penser les temps troubles de l'Europe des dictatures 1933-1948... tel est le but de ce colloque consacré au rôle des institutions et de leurs serviteurs en temps de crise extrême » avant d'évoquer, devant le Président de la République, une période durant laquelle « les institutions publiques se sont affaïssées, impuissantes à contenir les violations massives des principes démocratiques ». Et d'en conclure : « servir, en ces temps extrêmes, c'était nécessairement faire des choix ».

Le vice-président du Conseil d'État a ensuite évoqué plus directement – et sans faux semblant – l'attitude qui fut celle de l'institution qu'il préside : « l'action du Conseil d'État, comme de ses membres, a eu sa part d'ombre mais elle ne fut pas univoque ». Si « l'institution elle-même a su protéger ceux de ses membres entrés en Résistance » a-t-il rappelé, « par un trop strict attachement à la loi, le Conseil d'État n'a pas su se donner les moyens de contourner ou d'amortir les lois de Vichy ». En conclusion de ses discours, le vice-président du Conseil d'État a tenu à affirmer « Obéir ce n'est pas se soumettre, ni renoncer à penser, ni devoir se taire... ce principe s'assortit, même dans ces cas exceptionnels, du devoir de désobéir. »

Dans son allocution, le Président de la République a rappelé qu'« il n'y a pas eu, en France, de mouvement de désobéissance générale dans l'appareil d'État ». « Choc de la défaite », « fascination pour l'autorité », « mythe du gouvernement des technocrates, de l'administration impartiale » ? Le Président de la République a salué le courage du Conseil d'État qui, en affrontant cette réalité et tirant les conséquences de cette période a posé le principe « que les fonctionnaires ont un devoir de désobéissance face à un ordre illégal et qu'ils ne peuvent pas se considérer comme de simples exécutants, dégagés de toute responsabilité ».

L'occasion également pour le Président de la République de rappeler qu'aujourd'hui, « les menaces sur notre fonction publique ne sont plus celles de la dictature du pouvoir politique, mais la menace de l'influence » et que « la vigilance doit également être renforcée car la préservation de l'intérêt général repose sur la conscience que chacun doit avoir de sa propre action ». Enfin, le Président de la République a conclu que ce colloque, lequel n'était pas qu'historique, « doit nous permettre d'ouvrir une réflexion beaucoup plus large – et en fonction de ce que nous pouvons avoir comme contexte – sur le droit, l'éthique et le service de l'État ». ■



PISTES CYCLABLES



Le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que le code de la route n'interdit pas la création d'une piste cyclable sur des trottoirs, à condition que ces pistes soient délimitées et séparées de l'espace réservé aux piétons. La communauté urbaine de Strasbourg a donc pu légalement mettre en place sur les trottoirs des « zones mixtes », dès lors qu'y sont aménagés des emplacements réservés aux cycles et d'autres aux piétons, séparés et délimités par un marquage au sol. A l'inverse, le tribunal a jugé illégales les zones pour lesquelles aucun espace réservé aux cycles ou aux piétons n'a été identifié et délimité matériellement.

TA Strasbourg, 23 janvier 2013, Association Piétons 67, n°1102824

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

La cour administrative d'appel de Bordeaux a admis la responsabilité de l'État dans l'affaire de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001. La cour a jugé que les services de l'État chargés de l'inspection des installations classées ont fait preuve de carences dans leur mission de contrôle en ne détectant pas ou en s'abstenant de sanctionner les défaillances visibles et prolongées de l'exploitant du site. Pour la cour, il n'est pas certain, compte tenu des pratiques de l'exploitant, qu'aucune explosion ne se serait produite. Mais elle a estimé que si l'État n'avait pas commis de faute dans la surveillance du site, la mise en contact du mélange explosif avec des produits qui auraient été stockés dans des conditions régulières, et dont la réactivité aurait été ainsi très inférieure, n'aurait pas eu les mêmes conséquences. La carence de l'État a ainsi fait perdre aux victimes une chance sérieuse d'échapper au risque d'explosion tel qu'il s'est réalisé et d'éviter tout ou partie des dommages qu'ils ont personnellement subis du fait de cette explosion.

CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, M. et Mme M., n°10BX02881

SUPPORTERS DE FOOTBALL

Le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté la requête de l'Olympique de Marseille (OM) dirigée contre l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes faisant interdiction aux supporters de l'OM d'accéder ou de circuler à proximité du stade du Ray à Nice le 31 mars 2013. Il a jugé que cette interdiction, limitée dans le temps et dans l'espace, était justifiée par des motifs d'ordre public compte tenu des graves incidents qui ont eu lieu lors de précédentes rencontres entre les équipes de l'OGC Nice et de l'Olympique de Marseille. Il a dès lors estimé que l'arrêté préfectoral ne portait pas une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir des supporters.

TA Nice, 29 mars 2013, SASP Olympique de Marseille, n°1300972

Droit de grève dans les centrales nucléaires

CE, ASS., 12 AVRIL 2013, FÉDÉRATION FORCE OUVRIÈRE ENERGIE ET MINES ET AUTRES, N°S 329570 ET AUTRES

Le Conseil d'État a jugé que les organes dirigeants d'EDF sont compétents pour limiter le droit de grève dans les centrales nucléaires.

Le Conseil d'État a constaté qu'EDF, société contrôlée par l'État en vertu de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, est responsable du service public de l'électricité. En effet en 2009, date des décisions attaquées, le parc de production nucléaire contribuait à hauteur de près de 80 % à la production de l'électricité en France. EDF, qui exploite tous les centres nucléaires de production d'électricité en France, est chargée à ce titre d'assurer l'approvisionnement en électricité de l'ensemble du territoire dans des condi-

tions de sécurité suffisantes pour répondre aux besoins essentiels des consommateurs au sens de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Le Conseil d'État a donc reconnu aux dirigeants d'EDF le pouvoir de limiter le droit de grève dans les centrales nucléaires afin d'éviter des conséquences graves dans l'approvisionnement du pays en électricité.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que les mesures de réquisition décidées par EDF étaient justifiées et proportionnées. Il a jugé que le blocage de huit réacteurs en juin 2009, en raison d'un mouvement de grève, ne permettait pas de préserver l'équilibre entre la demande et l'offre d'électricité avec une marge de sécurité minimale. ■

Construction d'une ligne électrique à très haute tension et principe de précaution

CE, ASS., 12 AVRIL 2013, ASSOCIATION COORDINATION INTERRÉGIONALE STOP THT ET AUTRES, N°S 342409 ET AUTRES



Saisi de plusieurs recours contre la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation de la ligne électrique à très haute tension dite « Cotentin-Maine », le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles l'autorité administrative doit respecter le principe de précaution.

Le Conseil d'État a tout d'abord affirmé qu'une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut jamais être déclarée d'utilité publique. Le Conseil d'État a ensuite précisé qu'en cas de litige, le juge administratif doit d'abord vérifier que la mise en œuvre du principe de précaution est justifiée, s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque et enfin vérifier que les mesures de précaution prévues ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Il

lui appartient ensuite, lorsqu'il contrôle l'utilité publique du projet en mettant en balance ses avantages et ses inconvénients, de prendre en compte, au titre des inconvénients, le risque tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution, les conséquences d'ordre social pouvant résulter de ces mesures et leur coût financier.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que les mesures de précaution prises (information du public, adaptation du tracé, rachat des habitations proches) n'étaient pas manifestement insuffisantes pour parer à la réalisation d'un risque accru de leucémie chez l'enfant, une hypothèse qui n'a pas été scientifiquement démontrée mais qui est suffisamment plausible pour justifier l'application du principe de précaution. ■

Réunion des chefs de juridiction

Un tour d'horizon des projets en cours

La réunion des chefs de juridiction s'est tenue les 2 et 3 avril dernier au Conseil d'État sous la présidence de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. Le président de la section du contentieux, Bernard Stirn, le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, André Schilte, le secrétaire général, François Séners et la secrétaire générale des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, Dominique Kimmerlin animaient également les échanges.

Parmi les principaux thèmes abordés dans la salle entièrement rénovée d'assemblée générale, le chantier de la dématérialisation

a occupé une grande partie des travaux de la première journée. Le calendrier de généralisation de l'application Télérecours et le démarrage de l'évaluation des expérimentations conduites dans les juridictions en matière de dématérialisation du travail juridictionnel et de tenue des audiences ont été présentés. Les expériences de dématérialisation conduites dans les tribunaux administratifs de Besançon et de Versailles ont également été relatées par leur président ; elles ont permis d'illustrer le profond renouvellement des méthodes de travail.

La réunion a également donné lieu à un échange très riche sur le questionnaire adressé aux chefs

de juridiction destiné à évaluer les démarches entreprises par les juridictions en matière de maîtrise des délais de jugement. Ce contrôle des délais est rendu possible par l'évolution favorable du nombre d'affaires en instance au niveau national et par la réduction à moins d'un an du délai prévisible moyen de jugement. Il permet de privilégier une approche qualitative de la gestion des délais reposant sur une hiérarchisation des objectifs.

La rencontre a également été l'occasion pour le président de la section du contentieux de présenter les travaux du groupe de travail sur la rédaction des décisions. Prochainement, un comité d'évaluation devrait s'installer, composé de représentants des professions du droit et des membres de la juridiction administrative, destiné à accompagner le processus. Des projets de décisions déjà stabilisés sont d'ores et déjà utilisés au sein de quatre sous-sections expérimentatrices au sein du Conseil d'État.

Les chefs de juridiction ainsi qu'une importante délégation composée de membres du Conseil d'État et des services placés sous l'autorité du secrétariat général ont été reçus, comme c'est la tradition, à la chancellerie. Ils ont été accueillis par Mme la garde des sceaux, Christiane Taubira, ministre de la justice. Ce fut l'occasion pour le vice-président de présenter le bilan de l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au cours des douze derniers mois qui se traduit par un nouvel assainissement de la situation ainsi que par des projets d'avenir des juridictions tels que la mise en œuvre des téléprocédures dans l'ensemble des juridictions métropolitaines. ■



© Conseil d'État

Rapport public 2013 et bilan d'activité 2012

Le **rapport public 2013** est l'occasion de rendre compte de l'activité de l'ensemble des juridictions administratives en 2012. La partie juridictionnelle dresse un bilan statistique de l'activité au sein de la juridiction administrative. Elle analyse ensuite près de 170 décisions et propose une sélection illustrant les préoccupations majeures de la société. L'activité consultative est retracée par une sélection de plus de 200 avis ou appréciations classés par grands thèmes d'intervention. Certains textes ou demandes d'avis soumis à l'examen du Conseil d'État sont soulignés en raison de leur portée juridique intrinsèque, d'évolutions propres à la société française ou du contexte économique international. Enfin, le Conseil d'État présente,

dans la partie « Études, débats, partenariats européens et internationaux », sa participation aux travaux de recherche en droit et gestion publique, et son engagement dans l'espace juridique européen et international. Le Rapport public est disponible à La Documentation française. ■

> Le bilan d'activité 2012 qui synthétise le rapport public est disponible sur www.conseil-etat.fr



© Conseil d'État



7-11 avril 2013

11^e congrès de l'AIHJA à Carthagène (Colombie)

Le thème du colloque organisé à cette occasion a porté sur « Le juge administratif et le droit de l'environnement ». Les travaux de Carthagène ont été organisés autour de trois commissions thématiques, portant respectivement sur l'eau, la biodiversité et les déchets. La restitution des travaux de ces commissions a été suivie d'échanges très denses, dont il ressort notamment que le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est reconnu partout comme un droit fondamental à valeur constitutionnelle, droit assorti d'une obligation de vigilance s'imposant aux pouvoirs publics et aux citoyens dans la préservation de l'environnement. ■

> www.aihja.org ⊕

Le Conseil d'État accueille à Paris la justice administrative européenne



En sa qualité de président de l'association ACA-Europe, le Conseil d'État a accueilli, du 26 au 28 mai 2013, les juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, ainsi que des représentants de la Cour de Justice de l'Union européenne et de la Commission européenne dans le cadre de l'Assemblée générale de cette association. L'Assemblée générale a permis aux membres de faire le point sur les travaux nombreux et diversifiés menés sous son égide : diffusion des jurisprudences nationales avec la mise en place de deux banques de données (faisant référence à plus de 21 000 arrêts) qui ont la particularité d'être publiques et accessibles, via le site internet de l'association, non seulement aux juges mais aussi à chaque citoyen européen ; échange de magistrats ; publications et échanges de bonnes pratiques ; programmes des séminaires.

Par ailleurs, un séminaire, dont le thème était « Une justice administrative efficace et de qualité », a été organisé dans le cadre de cette rencontre. En partant de leurs expériences concrètes, les membres de l'ACA Europe ont pu confronter leurs points de vue. ■

> www.juradmin.eu ⊕

FOCUS

Collège de déontologie : des avis et recommandation publics ⊕

Le collège de déontologie de la juridiction administrative a été installé le 20 mars 2012 par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. Au cours de sa première année d'existence, il a rendu 11 avis et une recommandation, témoignant ainsi du bon fonctionnement du mécanisme de saisine du collège et de l'intérêt porté par l'ensemble des magistrats administratifs aux questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt.

Le collège est présidé par Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux, et composé d'Henri Chavier, désigné sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et de Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation à titre de personnalité qualifiée. Il a été saisi soit à la demande du secrétariat général du Conseil d'État, soit directement par des magistrats ou des chefs de juridiction. Ces saisines ont toujours porté sur des questions déontologiques présentant un

intérêt général et ont donné lieu à des avis qui sont publiés sur www.conseil-etat.fr.

Les questions posées ont porté notamment sur les conditions dans lesquelles un membre de la juridiction administrative peut recourir au régime d'auto-entrepreneur pour percevoir des rémunérations accessoires, sur les conditions mises à l'exercice par d'anciens magistrats de l'activité d'avocat, sur l'abstention en vue de prévenir tout risque de conflit d'intérêt, sur la situation d'un magistrat retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel ou sur l'exercice d'une activité bénévole d'orientation en vue de conseil juridique.

Ces avis ont permis au collège de préciser le sens et la portée des principes applicables aux cas soumis et de donner ainsi un éclairage particulièrement utile sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. ■

FOCUS



Plus de 11 000 abonnés sur Twitter

Ouvert en janvier 2012, le compte twitter du Conseil d'État est désormais suivi par plus de 11 000 personnes. Il relaie les décisions contentieuses du Conseil d'État, annonce les dates des séances publiques des principales formations contentieuses, ou bien encore diffuse des interventions en direct lors de conférences ou d'événements presse. Il constitue également un outil d'information sur les nouvelles vidéos des colloques organisés au Conseil d'État. ■



NOMINATIONS

AU CONSEIL D'ÉTAT

MATTHIEU SCHLESINGER, auditeur de 1^{re} classe, secrétaire général adjoint du Conseil d'État depuis le 21 mai 2013

CHRISTIAN VIGOUROUX, conseiller d'État, président de la section du rapport et des études depuis le 14 mars 2013

DANS LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

LUCIENNE ERSTEIN, conseillère d'État, présidente de la cour administrative d'appel de Douai depuis le 17 mars 2013

DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

CHRISTIAN CAU, président du tribunal administratif de Nantes depuis le 1^{er} mai 2013

CHRISTOPHE LAURENT, président du tribunal administratif de Nancy depuis le 1^{er} janvier 2013