



Météorologie et Conseil d'État

Il peut paraître artificiel d'opérer un pareil rapprochement et pourtant les justifications ne manquent pas. Les météorologistes comme les membres du Conseil d'Etat sont conjointement soumis aux humeurs du temps et aux rigueurs de l'état de droit sans qu'ils en soient réellement responsables.

Les uns et les autres ont l'esprit de système. Ils savent aller du général au particulier et les modèles jouent un grand rôle dans leurs raisonnements (la jurisprudence administrative a toutes les caractéristiques d'un modèle).

Ils sont ensemble citoyens et fonctionnaires, c'est-à-dire, à la fois soucieux de l'intérêt général dans leurs domaines respectifs, mais pointilleux dans le respect de leurs prérogatives qu'ils ne manquent pas de défendre, si besoin est, devant la juridiction administrative. Certains ne s'en sont pas privés

Leurs activités posent inévitablement la question de l'articulation du national et de l'international, du particulier et de l'universel, par nature en météorologie, par nécessité en droit.

Enfin, je sais par expérience qu'ils ne manquent d'humour ni les uns ni les autres, ce qui est plutôt un signe de bonne santé. Le Conseil d'Etat gagne à être connu des météorologistes car il participe de leur citoyenneté, et la météorologie serait parfois



d'un grand secours pour nourrir la philosophie du Conseil d'Etat.

Mais m'adressant à des météorologistes ayant fait carrière ou encore en activité, c'est donc du Conseil d'Etat qu'il sera question ici.

Une certaine spécificité française

Il arrive que l'on date les origines du Conseil d'Etat à l'Empire romain : les empereurs Auguste et Hadrien appuyaient leur exercice du pouvoir sur un conseil. Mais

c'est plutôt à Philippe le Bel à la fin du XIII^e siècle que l'on remonte en général : il s'entoure, en effet, d'un certain nombre de personnalités choisies pour leur compétence dans le traitement des affaires du royaume, dignitaires qui lui servent à la fois de conseillers sur ces affaires et dans le règlement des litiges réservés à la justice royale. On retrouve encore aujourd'hui cette dualité d'attributions du Conseil d'Etat

Sous sa forme moderne, le Conseil d'Etat est créé par l'article 52 de la Constitution de l'an VIII (il vient de fêter son bicentenaire, le 13 décembre 1999) : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Et puisqu'il était question d'humour, il y a un instant, citons en passant l'article

71 : « Les ministres prévenus de délits privés comportant peine afflictive ou infamante, sont considérés comme membres du Conseil d'Etat ». En même temps est créé dans chaque département un Conseil de préfecture ; conseil qui fera place au tribunal administratif en 1953. Cet ordre juridictionnel est donc contemporain de l'élaboration des grands codes napoléoniens. C'est cependant la République qui affirme et consacre le Conseil d'Etat, après que celui-ci a connu au long du XIX^e siècle des moments tourmentés. Une loi du 24 mai 1872 consacre définitivement la « justice déléguée » contre la « justice retenue » (par l'exécutif). Le Conseil d'Etat ne prépare plus les décisions juridiques pour le pouvoir exécutif, il juge directement et de façon indépendante « Au nom du Peuple français » ; c'est d'ailleurs par cette formule que commencent encore aujourd'hui tous ses arrêts. C'est en 1875 que le Conseil d'Etat s'installe au Palais-Royal où il se trouve toujours.

La vie du Conseil d'Etat est loin d'être indépendante des vicissitudes politiques ; son existence même a plusieurs fois été mise en cause. Par réaction anti-napoléonienne, son rôle a été affaibli sous la Restauration. Il était fortement dépendant du pouvoir politique sous le Second Empire. Son émancipation sous la République n'empêche pas des fluctuations conjoncturelles. On lui reprochera un conformisme excessif sous le régime de Vichy, notamment dans l'application des lois antisémites, ce qui n'empêchera pas un renouveau à la Libération sous l'autorité de René Cassin, prix Nobel de la paix et co-rédacteur de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il s'opposera au général de Gaulle en donnant un avis négatif au projet de loi référendaire sur l'élection du Président de la République au suffrage universel, et en annulant par un arrêt célèbre au moment de la guerre d'Algérie : l'arrêt Canal, une ordonnance du Président de la République qui, contrairement aux principes généraux du droit, ne prévoyait pas d'appel pour une juridiction d'exception. Le général de Gaulle pensa alors le supprimer, mais il fut au contraire plutôt conforté dans ses attributions par un décret du 30 juillet 1963.

Son rôle dépend aussi de réformes qui n'ont pas cessé au fil de son histoire avec, en dernier lieu, devant l'inflation du contentieux administratif, la création en 1987 des cours administratives d'appel, à un niveau intermédiaire entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs. Mais la patine du temps demeure dans le vocabulaire : les titres de conseiller d'Etat et de maître des requêtes datent de l'Ancien Régime. La charge d'avocats au Conseil d'Etat, les seuls habilités à défendre devant le Conseil, sont de la même époque. En revanche, les auditeurs au Conseil d'Etat (le premier grade) ont été institués sous le Consulat. Les commissaires du gouvernement, successeurs des commissaires du roi, qui disent publiquement le droit (mais ne représentent plus aujourd'hui le gouvernement, bien qu'ils gardent cette appellation) datent du milieu du XIX^e siècle, tout comme le Tribunal des conflits qui harmonise les jurisprudences des tribunaux administratifs et judiciaires.

Le Conseil d'Etat fait donc partie de l'Histoire de France. Il existe des conseils d'Etat dans les pays du Benelux, en Italie, en Espagne, en Grèce, en Turquie. Il n'en existe pas (juridiction unique) aux Etats-Unis, dans les pays du Commonwealth, en Israël, au Japon, en Chine. Il existe des juridictions administratives spécialisées à l'intérieur d'un même ordre juridictionnel en Allemagne, en Suisse, au Mexique.

Le Conseil d'Etat, conseiller de l'Etat

Comme son nom l'indique, le Conseil d'Etat conseille l'Etat, en réalité le Gouvernement qui lui soumet pour avis, avant leur passage en Conseil des ministres, tous les projets de loi et les projets de décret les plus importants. C'est ainsi qu'en 1992 la section des Travaux publics du Conseil d'Etat (l'une des quatre sections administratives spécialisées) a examiné et mis au point un projet de décret par lequel la Météorologie nationale a changé de statut pour devenir un établissement public administratif (EPA), sous le nom de Météo France.

Chaque fois qu'un gouvernement est constitué, un arrêté du ministre de la justice indique pour chaque ministère la section qui sera compétente pour examiner ses projets de loi ou de

décret. Chaque ministère voit également ses attributions définies par un décret qui fait l'objet d'un examen attentif du Conseil d'Etat afin d'éviter les chevauchements de compétences entre ministères. Les attributions de Météo France sont ainsi situées clairement dans l'ensemble de l'appareil administratif. En ce qui concerne les statuts particuliers des météorologistes, c'est une autre section, celle des Finances, qui est compétente pour examiner tous les textes émanant de la Fonction publique après que les organismes consultatifs, dont la consultation est obligatoire, ont donné leur avis (comités techniques paritaires, Conseil supérieur de la fonction publique).

Le Conseil d'Etat peut aussi répondre à des avis qui lui sont demandés par le gouvernement lorsqu'un ministre rencontre une difficulté juridique particulière dans l'élaboration d'un texte. C'est de cette façon que l'Assemblée du Conseil d'Etat a été amenée à se prononcer en 1989 sur ce que l'on a appelé « l'affaire du foulard islamique ». Il effectue aussi, dans le cadre d'une section spécifique dite « du rapport et des études » des études particulières sur de grands thèmes de société : c'est ainsi qu'il a été amené récemment à préciser dans quelles conditions le gouvernement pouvait poursuivre son travail législatif concernant les problèmes de la bioéthique, à proposer de nouvelles conditions de concertation préalable à la déclaration d'utilité publique des plus grandes opérations d'infrastructure, à préciser le cadre juridique du développement d'internet. Il peut aussi, à l'occasion de son rapport annuel, faire des propositions de réformes administratives au Gouvernement sur la base de son expérience de conseil et du contentieux de l'année.

Les avis du Conseil au Gouvernement portent sur la forme, sur le droit mais aussi sur l'opportunité et, par là, il touche à la politique sur le terrain de laquelle il ne s'aventure pourtant que rarement et avec une extrême prudence. Ce ne sont que des avis : le Gouvernement peut les suivre ou non. Mais il sait que, s'il passe outre à une inconstitutionnalité ou à une illégalité qui lui a été signalée, il risque de se voir censuré ultérieurement, en cas de recours devant le Conseil constitutionnel (pour les lois) ou ... le Conseil d'Etat (pour les décrets ou les ordonnances) siégeant au contentieux. Cela explique que le Gouvernement suit les avis du Conseil d'Etat dans la quasi-totalité des cas, sauf lorsqu'il s'agit d'une question d'opportunité.

Une activité pittoresque du Conseil d'Etat lui a récemment, pour une bonne part, été enlevée afin d'être remise aux tribunaux judiciaires : il s'agit de l'autorisation des changements de noms. Cette activité avait donné lieu à une jurisprudence extrêmement précise mais évolutive, à propos de laquelle le conseiller d'Etat François Bernard dans un article en rendant compte écrivait : « Le Conseil d'Etat a débarrassé de leur nom M. Vielledent en considération de son métier de dentiste, M. Bourreau parce qu'il était médecin, M. Danger pharmacien, M. Curé instituteur et M. Barbant professeur ». Et il poursuivait : « Le Conseil d'Etat a beau renouveler ses avis favorables depuis 150 ans (un exemple remonte à 1825 ...), il subsiste encore des Cocus ... ».

Question : quel nom aurait pu bénéficier d'une autorisation de changement en considération du métier de météorologiste ?

Le Conseil d'Etat, juge administratif suprême

Il résulte de l'histoire du Conseil d'Etat, rappelée ci-dessus, que l'existence de celui-ci repose sur un trait culturel de notre histoire nationale, simple mais fondamental : la chose publique est différente par nature de la chose privée et l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers, mais appelle une prise en compte spécifique. C'est pourquoi il existe un droit administratif et un juge administratif chargé de traiter les litiges survenant entre les citoyens et les pouvoirs publics. Il y a donc une juridiction administrative (distincte de l'ordre judiciaire ayant à son sommet la Cour de cassation), dominée par le Conseil d'Etat et appuyée sur les cours administratives d'appel (7) et les tribunaux administratifs (33). Lorsqu'il y a conflit de compétence ou de jurisprudence entre le judiciaire et l'administratif on fait appel à une instance suprême : le Tribunal des conflits. Comme juge, le Conseil d'Etat traite environ 12 000 affaires par



an. Il juge en première et dernière instance les requêtes dirigées contre les décrets, les décisions administratives qui concernent le champ couvert par plusieurs tribunaux administratifs, les contentieux des élections européennes et des conseils régionaux. Il est juge d'appel des recours pour excès de pouvoir dirigés contre des actes réglementaires (d'effet général), du contentieux des élections municipales et cantonales, des recours en appréciation de légalité qui lui sont transmis par les tribunaux administratifs. Il est juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel, des ordres professionnels (médecins, pharmaciens).

Les jugements interviennent après une procédure complexe sur laquelle il n'y a pas lieu de s'étendre ici. Chaque affaire fait l'objet d'une instruction par un rapporteur doublé d'un réviseur. Lorsque l'affaire est en état d'être jugée après avoir été instruite par l'une des dix sous-sections de la section du contentieux, elle est mise entre les mains d'un commissaire du Gouvernement (qui, ainsi qu'il a été dit, ne représente pas le Gouvernement, mais est, en quelque sorte, un porte-parole indépendant de la loi). Ce dernier, lorsqu'il a pu établir des conclusions à son sujet, inscrit l'affaire à l'ordre du jour d'une séance de jugement. Selon le degré de difficulté de l'affaire ou l'importance de son impact sur la jurisprudence, il y a quatre niveaux de jugement à l'intérieur de la section du contentieux. Les arrêts du Conseil d'Etat ne sont pas susceptibles de recours.

Pour juger, le Conseil d'Etat se réfère à l'état de droit existant, c'est-à-dire, essentiellement, aux principes généraux du droit (légalité, responsabilité, intérêt général) et aux lois en vigueur. Il fait respecter les champs respectifs des lois et des décrets tels qu'ils ont été définis par la Constitution, et la hiérarchie des normes juridiques. Son expérience est formalisée par une jurisprudence qui évolue avec les lois elles-mêmes, les inflexions de jurisprudence qui tiennent aux changements de mentalités ou de la société et, de plus en plus aujourd'hui, le droit européen. Ses décisions ne sont pas toujours bien comprises comme on a pu le constater au cours des derniers mois à propos de l'annulation d'une circulaire de la ministre de la famille et de l'enfance autorisant la distribution par des infirmières de la pilule du lendemain dans les collèges et lycées, ou encore de l'annulation d'une autorisation de visa de la ministre de la communication à propos du film « Baise-moi ». Dans les deux cas, le Conseil d'Etat a estimé que ces deux décisions étaient illégales. Ses arrêts étaient donc aussi une invitation faite au Gouvernement, s'il le souhaitait, de modifier lois et décrets correspondants.

Lorsqu'ils jugent, les membres du Conseil d'Etat ne portent

pas d'uniformes ni de robes. Juges de l'administration et en même temps fonctionnaires, ils ne souhaitent pas se distinguer par le costume. On leur demande seulement, lorsqu'ils participent à une séance de jugement, de s'habiller, par déférence pour les avocats qui portent robe et jabots, de manière sobre et sombre pour apparaître « noir à distance d'avocat ».

Les conseillers d'État

Seulement les deux-tiers des 300 membres du Conseil sont en fonction en son sein. Les autres sont détachés pour occuper des fonctions de direction dans les administrations centrales, les entreprises ou organismes publics, ou des fonctions à la disposition du Gouvernement (préfets, ambassadeurs, recteurs d'académie). D'autres font, ou ont fait, de la politique (citons notamment : Léon Blum, Michel Debré, René Mayer, Georges Pompidou, Edouard Balladur, Laurent Fabius, Jacques Attali, Hubert Védrine, Pierre Mazeaud, Nicole Questiaux, Jean-Louis Bianco et, si vous le voulez bien, l'auteur de ces lignes). Plusieurs sont membres de l'Institut dont un, Erik Arnoult, dit Orsenna, de l'Académie française. Beaucoup écrivent, à l'instar de l'un de leurs grands prédécesseurs : Stendhal, et ont été lauréats de grands prix littéraires (Serge Lambron, Françoise Chandernagor dans les dernières années). Peut-être faut-il reconnaître dans ce mélange de pouvoir d'Etat et de littérature l'inspiration de deux prestigieux occupants du Palais-Royal : Richelieu avec sa contribution éminente au sens de l'Etat, et Molière qui y a créé la plupart de ses pièces.

Les membres du Conseil d'Etat ne doutent pas de constituer un corps d'élite. Ils entrent généralement au Conseil après s'être classés dans les dix premiers à la sortie de l'ENA, ou bien ils ont, lorsqu'ils intègrent le Conseil par la voie du « tour extérieur », déjà occupé des fonctions importantes dans la vie publique. En concurrence avec l'Inspection des finances - et à un moindre degré la Cour des comptes - pour se prévaloir de la qualité de « premier grand corps de la fonction publique », ils ne manquent pas de relever que c'est le Vice-Président du Conseil d'Etat (actuellement M. Renaud Denoix de Saint Marc, le Premier ministre étant réputé en être le Président) qui présente les vœux des corps constitués au Président de la République en début d'année. En dépit du développement du « pantouflage » vers le privé, beaucoup sont animés d'un sens affirmé du service public et, malgré des opinions politiques souvent notoirement connues, font effort pour qu'il n'en transparaissent rien dans leur activité professionnelle.

Mais n'est-ce pas là une des principales caractéristiques de la conception française de la fonction publique dont les membres du Conseil d'Etat n'ont, certes pas, l'exclusivité ?

Les photos de groupe illustrant cet article avaient été prises lors d'une visite organisée pour l'AAM, par Anicet Le Pors