

**Revue française
d'administration
publique**

Les lignes rouges de l'administration

Dossier thématique

LES LIGNES ROUGES DE L'ADMINISTRATION

Sous la responsabilité scientifique d'Alix PERRIN et Renaud DORANDEU

INTRODUCTION

- Le dévoiement de l'action administrative : à la recherche des lignes rouges** 585
Alix PERRIN, Renaud DORANDEU, Université Paris Dauphine-PSL, CR2D

PARTIE 1. APPROCHE PAR LES PRINCIPES JURIDIQUES

- | | |
|---|-----|
| Les limites du pouvoir hiérarchique | 593 |
| Antoine LOUVARIS, Université Paris Dauphine-PSL, CR2D | |
| La caractérisation de la faute disciplinaire | 603 |
| Fabrice MELLERAY, École de droit, Sciences Po | |
| La fraude commise par l'agent public | 613 |
| Benoist GUÉVEL, Président du tribunal administratif d'Orléans | |
| La répression des manquements au devoir de probité | 629 |
| Alexis ZARCA, Université d'Orléans, CRJP | |
| La responsabilité administrative et la responsabilité personnelle des agents de l'administration | 649 |
| Alix PERRIN, Université Paris Dauphine-PSL, CR2D | |
| L'efficacité de la déontologie de la fonction publique : un point de vue | 663 |
| Didier TRUCHET, Université Paris-Panthéon-Assas, CRDA | |

PARTIE 2. APPROCHE PAR DES ÉTUDES DE CAS

- | | |
|--|-----|
| Les insuffisances de l'encadrement juridique des conseillers de la présidence de la République : enseignements tirés des prévarications d'Alexandre Benalla | 671 |
| Frédéric EDEL, INSP, Direction de la recherche | |
| Un frigo comme ligne rouge ? Anatomie de l'affaire Falco | 695 |
| Fabrice LARAT, INSP, Direction de la recherche | |
| La triple peine ? Retour sur une ligne rouge... foncé | 717 |
| Renaud DORANDEU, Université Paris Dauphine-PSL, CR2D | |
| Le fiasco de la finale de la Ligue des champions 2022 : gestion d'événements, police des foules et communication politique | 737 |
| Jacques de MAILLARD, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, CESDIP | |
| Mathieu ZAGRODZKI, CESDIP | |

PROPOS CONCLUSIFS

- | | |
|---|-----|
| La «ligne rouge» en administration : n'en parler jamais, y penser toujours | 757 |
| Christian VIGOUROUX, conseiller d'Etat (H) | |

Varia

ARTICLE

- L'utilisation paradoxale des rapports d'évaluation de politiques publiques : évidences empiriques dans le contexte canadien**

775

Olfa BERRICH, Nihed FEZAI, Moktar LAMARI, École nationale d'administration publique, Université du Québec

ARTICLE

- La spécificité de la médiation administrative**

801

Rhita BOUSTA, Université de Lille, CRDP-ERDP

LE POINT SUR...

- Le secrétariat général pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches, une singularité présidentielle gaulliste (1959-1974)**

817

Lou BACHELIER-DEGRAS, doctorant en science politique, LaSSP, Université Toulouse Capitole

Comptes rendus de lecture

- La police et les contrôles sanitaires. Derrière la façade***

d'Yves BOISVERT et Luc BÉGIN

833

Note de lecture par Yann-Cédric QUÉRO, Université de Montréal, École de criminologie

- Les élus et leur argent. Normes, usages et contrôle***

sous la direction de Rémy LE SAOUT et Sébastien SÉGAS

839

Note de lecture par Françoise DREYFUS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP

À consulter également sur Cairn

Les Chroniques de l'administration publique

<https://droit.cairn.info/revue-chroniques-de-l-administration-publique?lang=frl>

Tous les 3 mois, les *Chroniques* rendent compte des développements récents au sein de l'administration publique française :

- ✓ Réforme de l'État et gestion publique
- ✓ Décentralisation et collectivités territoriales
- ✓ Fonction publique
- ✓ Administration et libertés
- ✓ Secteur public économique

INTRODUCTION

Le dévoiement de l'action administrative : à la recherche des lignes rouges

Alix PERRIN

Professeure agrégée de droit public
Université Paris Dauphine-PSL,
Centre de Recherche Droit Dauphine (CR2D)

Renaud DORANDEU

Professeur agrégé de science politique
Université Paris Dauphine-PSL,
Centre de Recherche Droit Dauphine (CR2D)

Plusieurs affaires mettant en cause des personnalités de l'administration ou un mode de fonctionnement et des pratiques de cette dernière ont occupé les médias ainsi que les juridictions au cours des années 2022 et 2023 : l'affaire Benalla, ancien collaborateur du cabinet de la présidence de la République ; l'agression d'Yvan Colonna au sein de la prison d'Arles ; les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 ; l'affaire Falco mettant en cause les avantages accordés par le conseil départemental du Var à l'ancien maire de Toulon. Au-delà de leur caractère en apparence hétéroclite et des dérapages individuels, ces affaires permettent d'identifier des situations et pratiques intolérables révélant les dysfonctionnements d'un système. C'est pour étudier ces phénomènes de dévoiement de l'administration qu'a été organisé le 12 janvier 2024 par le Master 2 «Droit et gestion publics» de l'Université Paris Dauphine-PSL, dans les locaux parisiens de l'INSP partenaire de cette formation, un colloque sur «Les lignes rouges de l'administration» à l'origine du présent dossier thématique publié dans la *Revue française d'administration publique*.

Le choix du sujet traité et son intitulé ne sont pas fortuits. Le thème des lignes rouges permet d'envisager en creux l'efficacité de l'action administrative et des contrôles internes comme externes qui la garantissent. Il s'inscrit ainsi dans le prolongement des études de l'administration en action et de ses différents modes de fonctionnement. Le thème des lignes rouges permet aussi d'illustrer la complémentarité des approches juridique et non juridique. L'expression «lignes rouges» n'appartient ni au vocabulaire juridique ni à celui de la science politique et offre néanmoins plusieurs perspectives d'analyse, comme en témoigne aujourd'hui sa banalisation dans les médias et dans le discours politique. L'objectif du colloque comme celui du présent dossier n'est ainsi pas de définir un concept ou une notion juridique permettant d'identifier et de soumettre à des règles communes les cas où l'administration franchit une ligne rouge. Il est en effet bien plus modeste. Il vise à mettre en lumière un phénomène et à l'analyser avec les outils du droit et de la science politique. Compte tenu des limites inhérentes à l'exercice (nombre limité de contributions possibles, thématique intéressant un lectorat aux profils variés, avec des ancrages disciplinaires différents), seuls certains de ses aspects ont pu être envisagés dans le présent dossier.

L'image de la ligne rouge renvoie à des situations dans lesquelles une limite, une séparation ou un seuil a été franchi : elle désigne une situation, une pratique ou un comportement inacceptable pour la société. Refermons tout de suite, au moins partiellement, l'exploration de la symbolique des couleurs dans la littérature historienne. Passionnante, elle nous renvoie, dans la présentation minutieuse de Michel Pastoureau (2016), à l'ambivalence,

morale en particulier, de la couleur rouge, liée à la gloire et à la puissance, mais aussi aux excès de l'orgueil et de la violence. On empruntera à Hervé Fischer la notion de «couleur événementielle», celle qui, «saturée peut faire sortir le regard de son anesthésie dans un environnement urbain uniformément grisâtre» et renvoie à «la puissance d'appel d'une intervention chromatique largement utilisée» (Fischer, 2019, 345).

Ces références donnent à penser et ouvrent également sur les conditions d'«acclimation» d'une expression très largement utilisée dans le débat public. Le franchissement d'une ligne rouge indique l'existence d'un acte ou d'un comportement qui fait basculer l'administration dans «une situation» qui n'est pas seulement illégale mais aussi moralement répréhensible et incompatible avec ses missions d'intérêt général.

Quant à la notion d'administration, celle-ci désigne d'une part, d'un point de vue organique, un ensemble très vaste d'institutions, d'organes, d'agents et, d'autre part, d'un point de vue matériel, l'action administrative. L'étude de l'administration amène donc à s'intéresser à la fois au fonctionnement collectif d'un organe ou d'un service, ainsi qu'aux agissements individuels de ses agents dans la mesure où ils sont liés à l'exercice d'une fonction administrative et permettent d'appréhender son action.

Le thème des lignes rouges de l'administration est à la fois intéressant et intrigant pour les juristes comme pour les politistes. La ligne rouge se distingue de la simple illégalité. Elle désigne l'hypothèse où l'administration a agi en dehors du droit, très au-delà de ses prérogatives ou bien encore d'une manière incompatible avec le droit en vigueur, franchissant ainsi une ligne rouge. Le droit n'ignore pas de telles situations comme en témoignent les notions de voie de fait ou de détournement de pouvoir qui permettent de sanctionner plus sévèrement l'administration pour un comportement ou un acte intolérable dénaturant son action. Mais ces hypothèses paraissent exceptionnelles.

En contrepoint, le phénomène que nous proposons d'étudier se développe dans l'actualité. Les affaires comme celles évoquées ci-dessous auxquelles on pourrait ajouter de nombreuses autres comme l'explosion de l'usine AZF, ou l'explosion de l'usine Lubrizol pour ce qui est de la gestion de crise¹ ou les circonstances ayant entraîné la noyade de Steve Maia Caniço dans la Loire à Nantes dans la nuit du 21 au 22 juin 2019 en matière de maintien de l'ordre², traduisent une réalité qui a besoin de méthode pour son analyse, d'un cadre permettant de les appréhender pleinement et d'en expliquer les causes, le sens et la portée.

Étudier les lignes rouges de l'administration, c'est envisager en premier lieu celles dont elle se dote avec ses propres outils, indépendamment des réponses apportées par le droit pénal à de telles situations. Au regard de son caractère infamant, la sanction pénale semble constituer la réponse idoine lorsque des lignes rouges ont été franchies. Toutefois, elle ne saurait être exclusive. Le droit administratif dont l'objet est d'organiser la limitation de l'administration, de lutter contre l'arbitraire administratif et de garantir l'efficacité de son action doit permettre de prévenir le franchissement de ces lignes rouges. Il devrait les sanctionner de manière spécifique de sorte que la réponse pénale ne constitue qu'un dernier recours.

¹ Voir notamment sur cette affaire (et sur d'autres) Belrhali (2024) ainsi que de Terssac et Mignard (2011).

² Si les avocats des parties civiles avaient mis en cause une succession de défauts de prévision, d'imprudences, de manquements et d'anticipation qui ont conduit à cette tragédie, le commissaire en charge de l'opération a finalement été relaxé par le tribunal correctionnel de Rennes en septembre 2024.

Une analyse sous l'angle du droit administratif qui questionne l'efficience du contrôle de l'administration

Le choix d'une approche à la fois juridique et non juridique du sujet a conduit à n'envisager les lignes rouges qu'au prisme de quelques notions ou techniques du droit administratif, celles qui semblent le plus immédiatement liées à ce dernier. Les contributions juridiques au dossier ont donc essentiellement vocation à rappeler ce que dit le droit en la matière. Plusieurs catégories juridiques visent à identifier et à endiguer les dysfonctionnements graves au sein de l'administration, qu'il s'agisse de son organisation collective, de ses actions, ou du comportement et des actes des agents qui les mettent en œuvre. Parmi celles-ci, on peut citer le pouvoir hiérarchique, la responsabilité administrative et la responsabilité disciplinaire, la fraude, le manquement au devoir de probité des agents publics, ainsi que la déontologie dans la fonction publique. Ces contributions rassemblées dans cette partie analysent la manière dont ces lignes rouges sont (ou pas) appréhendées par l'administration et par le juge administratif. Elles questionnent l'efficience du contrôle de l'administration.

Le pouvoir hiérarchique entendu comme «*le seul moyen par lequel un organe, supérieur, peut unifier la volonté et l'action de la personne publique exprimée et réalisée par d'autres organes, subordonnés*» (Chauvet, 2013, n° 191) constitue l'un des outils privilégiés du contrôle interne de l'administration. Par l'intermédiaire de ce pouvoir, le supérieur hiérarchique «*dirige a priori une action qu'il est en droit d'exiger. Il corrige a posteriori une action qu'il considère inappropriée. Il se substitue lorsque le subordonné n'a pas encore pris de position*» (Chauvet, 2013, n° 359)³. Il permet ainsi de remédier aux dysfonctionnements de l'administration. Pourtant, le supérieur hiérarchique a parfois été présenté comme un «*tigre de papier*» (Groshens, 1966, 152) qui ne pourrait pas, la plupart du temps, faire prévaloir sa volonté sur celle de son subordonné (Chauvet, 2013, n° 182), et à plus fortes raisons prévenir le franchissement de lignes rouges par ce dernier. À rebours, le franchissement de ces lignes peut également résulter de l'action ou de la carence du supérieur hiérarchique.

L'étude de son régime juridique, et plus spécifiquement de ses limites comme le propose Antoine LOUVARIS, permet d'envisager ce que permet le pouvoir hiérarchique. Le pouvoir hiérarchique est étroitement lié au pouvoir disciplinaire qui en garantit l'effectivité : «*pour être obéi, il faut être craint*»⁴. La prévention et la sanction du franchissement de lignes rouges par l'administration réside donc tout autant dans l'exercice de la répression disciplinaire : le franchissement d'une telle ligne par un agent constitue, au moins dans certaines hypothèses, une faute disciplinaire.

La faute disciplinaire, qui implique un certain degré de gravité des faits reprochés à l'agent, ne fait l'objet d'aucune définition légale (Chauvet, 2013, n° 446 et s.), tout comme le critère de gravité sur lequel elle repose. Il semblait donc intéressant de se pencher, comme le fait dans sa contribution Fabrice MELLERAY, sur la caractérisation de la faute disciplinaire, c'est-à-dire sur les faits susceptibles d'être qualifiés de fautes disciplinaires, sur la manière dont ils sont appréciés et, le cas échéant, qualifiés de fautifs.

³ L'auteur ajoute qu'«*on perçoit bien [dans les différentes modalités du pouvoir hiérarchique] la maîtrise absolue dont [le supérieur] dispose à l'égard du subordonné*» (Chauvet, 2013, n° 191).

⁴ J. Donnedieu de Vabres, note sous CE, 8 mai 1942, Andrade, S. 1943, III, p. 5.

Certains types de manquements paraissent, de toute évidence, au regard de leurs caractéristiques et de leurs conséquences juridiques, relever des lignes rouges que l'administration ne doit jamais franchir. Il s'agit de la fraude ou bien des manquements au devoir de probité. L'analyse de la réalité et de l'ampleur des actes de fraude au sein de l'administration telle que la propose Bertrand GUÉVEL dans sa contribution sur la fraude commise par l'agent public, ainsi que celle des modalités de répression de manquement au devoir de probité livrée par Alexis ZARCA sur la répression des manquements au devoir de probité, permettent également d'envisager le phénomène étudié. Les lignes rouges de l'administration ne se trouvent pas seulement dans les agissements individuels de ses agents. Elles concernent aussi le fonctionnement collectif de l'administration, l'activité de service public en tant que telle. La responsabilité administrative a notamment pour objet de réparer et de sanctionner les dysfonctionnements du service soit qu'ils constituent une faute de service ou une faute personnelle non détachable du service soit même en l'absence de faute, en considérant que le risque que la gestion de cette activité fait courir aux citoyens implique une réparation des dommages.

Le système de responsabilité administrative fondé sur différentes catégories de fautes constitue donc une réponse juridique pour prévenir et sanctionner le franchissement de lignes rouges. Toutefois, l'évolution de la responsabilité administrative, amorcée de longue date par une jurisprudence qui banalise la faute de service et refuse de voir dans la faute pénale de l'agent une faute nécessairement détachable du service, conduit à s'interroger sur son efficacité, comme le fait Alix PERRIN sur la responsabilité administrative et la responsabilité personnelle des agents. C'est aussi le cas pour l'efficacité de la déontologie de la fonction publique, dont l'objet est de guider les agents dans l'exercice de leurs missions et que questionne Didier TRUCHET au travers du thème des lignes rouges de l'administration.

Le cadre juridique ainsi esquisssé montre que le droit ne parvient pas à appréhender pleinement ce phénomène. Le juge peine parfois à distinguer le comportement ou l'acte «simplement» illégal de celui qui est inadmissible, la prévention ou la sanction du franchissement de lignes rouges dans l'administration étant affectée d'autant. Il manque ainsi une approche spécifique, propre à l'appréhension du phénomène étudié, qui nécessite que le droit s'insère dans une nouvelle culture.

Lignes rouges et économie morale de l'administration

Du point de vue de la science politique, l'expression «lignes rouges» n'ouvre sur rien de vraiment connu, ce qui autorise à composer une «boîte à outils» à partir des cas évoqués précédemment. Ils se caractérisent tous par des dysfonctionnements qui se sont installés dans le temps et questionnent, sinon la morale de l'État⁵ dans sa globalité, du moins celle de l'administration. Confrontée à des situations limites qui la mettent en tension, c'est sa capacité de réaction et de communication qui est questionnée. Plusieurs grilles de lecture sont mobilisées pour éclairer la persistance des dysfonctionnements et les véritables stratégies de masquage que l'on peut observer. La première renvoie aux conditions de «traduction» des contraintes politiques en procédures routinisées par le fonctionnement administratif.

⁵ On s'appuiera sur les développements que livre sur le sujet Didier Fassin *et al.* (2013).

L'affaire Benalla ouvre en ce sens des perspectives intéressantes sur les modalités concrètes de fonctionnement d'un cabinet présidentiel dans lequel des postes et des missions, comme le souligne Frédéric EDEL dans son article, n'apparaissent pas explicitement dans l'organigramme. Ce «flou» n'est pas nouveau (Eymeri-Douzans, 2015) et il a déjà été largement appréhendé par une série d'études fines des «entourages». L'attention est ici attirée sur plusieurs défaillances enchaînées, voire enchâssées les unes dans les autres. À la défaillance d'une gestion du personnel fragilisée par l'informel vient s'ajouter une communication de crise, installée dans l'urgence et dans laquelle les principaux protagonistes vont improviser des réponses, de manière largement désordonnée. Autrement dit, une communication sans communicants qui va obliger les protagonistes à sortir de leur rôle et à personnaliser à outrance les réponses à un problème inédit.

Cette confusion des réponses est à son comble avec la fameuse phrase prononcée par le chef de l'État à la Maison de l'Amérique latine, dans laquelle il invite ceux qui veulent des explications et des responsables à «venir le chercher»⁶. Les deux textes votés en 2017 et relatifs à la confiance dans la vie publique vont d'un seul coup résonner de façon singulière face à ce qui est dénoncé par les sénateurs comme une atteinte grave à la prétention morale de l'exécutif. La mise en jeu des procédures classiques de sanction à l'égard des personnels coupables de faute dans l'exercice de leur fonction ne tient pas face à l'accumulation de demi-vérités ou de véritables mensonges. Pire, c'est le fonctionnement concret du cœur de l'administration présidentielle qui se trouve contaminé et ébranlé par l'onde de choc. Le visionnage de l'audition d'Alexis Kohler, secrétaire général de la présidence, devant la commission sénatoriale est de ce point de vue très révélateur.

Ce coup de projecteur inattendu révèle l'ampleur des «arrangements» inspirés par une sorte d'effet de cour qui a longtemps protégé le principal protagoniste. C'est un mécanisme analogue que l'on retrouve dans l'affaire Falco, analysée par Fabrice LARAT. Un «droit d'usage» de provisions de bouche à des fins privées mais achetées sur fonds publics a déjà été observé à de nombreuses reprises⁷. Pour autant, la privatisation durable et «institutionnalisée» au profit d'un ancien président de collectivité territoriale est inédite et il importait d'observer les mécanismes de cette appropriation sauvage ainsi que ceux de l'acceptation collective de cette situation dans l'administration concernée. Nous pénétrons ainsi dans un ensemble de pratiques qui dépassent la transgression individuelle et où le consentement tacite d'un nombre non négligeable d'agents à tous les niveaux de la hiérarchie est mobilisé. C'est bien la persistance de la situation qui pose question ainsi que la volonté de la «normaliser» en utilisant un registre de justification sans complexe.

Dans un autre domaine, en s'attachant à l'affaire Colonna, Renaud DORANDEU essaie de saisir les dynamiques d'un «scandale de l'État» dans lequel se mêlent une véritable dérive organisationnelle dans les conditions d'incarcération et de surveillance des principaux acteurs et une dynamique de plus longue amplitude qui ouvre sur les catégories de classement de détenus dont le statut apparaît «hors norme».

⁶ Cette phrase sera reprise par le mouvement des Gilets jaunes directement à l'intention du chef de l'État dans plusieurs moments aigus de mobilisation.

⁷ Plusieurs rapports des chambres régionales des comptes s'en sont fait l'écho.

L'affaire du Stade de France ouvre quant à elle une tout autre perspective en matière de ligne rouge. Jacques de MAILLARD et Mathieu ZAGRODZKI mettent en lumière plusieurs erreurs de conception lourdes de conséquences dans la gestion du public assistant en grand nombre à une finale de Coupe d'Europe de football. Peu de temps avant la tenue en France de la Coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques et paralympiques, les désordres observés lors de l'événement sont particulièrement mal venus et amènent le ministre de l'Intérieur de l'époque, Gérald Darmanin, à développer une rationalisation *ex post* très sujette à caution et bientôt contredite par des éléments manifestes. Nous entrons là dans un exercice tout à fait particulier, celui de la construction d'un récit officiel qui rejette la responsabilité sur d'autres que sur les acteurs du maintien de l'ordre. Ces questions de communication n'ont rien d'anodin et les errements dans ce domaine débouchent sur ce que l'on pourrait qualifier de «refus de redevabilité». Le masquage de la responsabilité se trouve ainsi au cœur de nos lignes rouges.

Comme le met en perspective Christian VIGOUROUX dans son analyse, la prise en compte des lignes rouges est donc à la fois une question de confiance et de contrôle de la part des autorités et de la hiérarchie, et une question de la lucidité et de la volonté de la part des agents. Pour que la manifestation d'une ligne rouge puisse être suivie d'effet, mieux vaut que les responsables osent quatre formes d'affrontements : affronter l'indifférence et la passivité, affronter l'effroi et le désarroi, affronter les comportements effrontés et, enfin, avoir le courage d'affronter sa propre «tribu»...

Ces différents cas nous conduisent à nous demander, pour paraphraser Mary Douglas (2004), comment «pensent» les administrations. Nous reprenons ainsi à notre compte le souhait de Didier Fassin⁸ de mieux saisir les économies morales qui entourent ces cas limites qui, pour être exceptionnels, n'en recèlent pas moins une forte signification. Il est bien évident que cela ne conduit pas à interroger les seuls acteurs administratifs ou politiques, mais également tous ceux qui ont à émettre un jugement sur les faits. Entre scandale et dysfonctionnements avérés, les lignes rouges permettent ainsi de saisir la répétition des crises et des facteurs qui y conduisent.

Références bibliographiques

- Belrhali, Hafida (2024),** *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, 2^e éd., Pairs, LGDJ, coll. «Systèmes».
- Chauvet, Clément (2013),** *Le pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ.
- Douglas, Mary (2004),** *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte.

⁸ «Les économies morales représentent la production, la circulation, l'appropriation des valeurs et des affects dans un espace social donné. Elles caractérisent donc, pour un moment historique particulier et un monde social spécifique, la manière dont est constituée une question de société à travers des jugements et des sentiments qui définissent ainsi une sorte de sens commun et d'appréhension collective du problème.» (Fassin, 2013, 22-23)

- Fassin, Didier et al. (2013)**, Introduction. «Au cœur de l'État», in *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, p. 11-25.
- Fischer, Hervé (2019)**, *Les couleurs de l'Occident. De la Préhistoire au xxie siècle*, Paris, Gallimard.
- Groshens, Jean-Claude (1966)**, «Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés», AJDA, p. 140-153.
- Pastoureau, Michel (2016)**, *Rouge, histoire d'une couleur*, Paris, Éditions du Seuil.
- Terssac (de), Gilbert; Mignar, Jacques (2011)**, *Les paradoxes de la sécurité : le cas d'AZF*, Paris, PUF.