

Le 3 octobre 2006

DISCOURS D'INSTALLATION

de Jean-Marc SAUVÉ, Vice-Président du Conseil d'Etat

Monsieur le Garde des Sceaux,

Mesdames et Messieurs les présidents,

Mes chers collègues,

Vous avez bien voulu, Monsieur le Garde des Sceaux, accepter de présider cette assemblée générale, trois mois seulement après votre précédente visite, alors que vous accompagniez le Premier Ministre. Je suis très sensible, ainsi que mes collègues, à l'honneur que vous nous faites. Votre présence est l'occasion pour moi de souligner les liens anciens et étroits auxquels je suis attaché, qui unissent la Chancellerie et le Conseil d'Etat. Je voudrais également en votre présence remercier le Président de la République et le Gouvernement pour la confiance qu'ils m'ont témoignée en m'élevant à la Vice-présidence de cette Maison.

Vous avez bien voulu prononcer à mon sujet des paroles bienveillantes dont je vous sais gré, même si je crains qu'elles n'excèdent mes mérites.

I - J'ai ardemment souhaité appartenir à cette Maison et je ne saurais affirmer que l'émotion ressentie lorsque ce projet est devenu réalité m'ait jamais tout à fait quitté. Le Conseil d'Etat incarne à mes yeux à la fois l'Etat de droit et la forme la plus élevée du service de l'Etat. Cette conviction est profondément enracinée en moi. Je l'ai rejoint, alors que le Président Bernard Chenot présidait à ses destinées. Cinq Vice-présidents se sont depuis lors succédé : MM. Christian Chavanon, Marc Barbet, Pierre Nicolaÿ, Marceau Long et Renaud Denoix de Saint Marc. La seule évocation de leurs noms suffit à me remplir d'humilité. Envers chacun d'eux, je suis redevable d'enseignements reçus, au sein ou hors du Conseil, que je garde

précieusement en mémoire. Leur exemple est une leçon qui contribue à me fortifier au moment où je prends mes fonctions.

Je fis mon apprentissage à la troisième sous-section, sous la houlette des présidents Tricot puis de Baecque, avec, comme commissaires du Gouvernement, les présidents Labetoulle et Théry : on ne pouvait rêver meilleure propédeutique. Puis je fus affecté, sur la proposition du président Lasry, au centre de documentation pour le contentieux fiscal. Je siégeai aussi à la section sociale alors présidée par le président Pierre Laroque. Lorsque vint le moment pour le président Heumann de m'appeler à occuper un pupitre de commissaire du Gouvernement, les sirènes des cabinets ministériels –c'était le cabinet du Garde des Sceaux– m'appelaient déjà à l'extérieur.

C'est à l'occasion de ces premiers pas hors du Conseil que je fis la connaissance de plusieurs collègues et, d'abord, de mes deux prédécesseurs, les présidents Marceau Long, alors secrétaire général du Gouvernement, et Renaud Denoix de Saint Marc, alors directeur des affaires civiles et du sceau, avec lesquels je nouai des relations de travail empreintes de respect et de confiance.

Si je me suis tenu éloigné de notre Maison, je n'ai pas cessé d'entretenir avec elle des liens étroits dans les fonctions régaliennes que j'ai occupées dans les ministères de la justice et de l'intérieur, puis comme préfet et enfin au secrétariat général du Gouvernement : dans ces affectations, j'ai eu à connaître, selon le cas, de la gestion, du statut et de l'organisation de la juridiction administrative, des activités contentieuses du Conseil et, bien sûr, de ses activités consultatives. La dernière période a évidemment été la plus riche en relations de travail avec le Palais-Royal dans le clair respect des devoirs et des prérogatives de chacun.

II - Le Conseil d'Etat que je retrouve avec joie aujourd'hui s'est très profondément et heureusement transformé par rapport à celui que j'ai quitté il y a plus de 25 ans. Cette

transformation est le résultat de l'action des Gouvernements successifs et de plusieurs lois majeures votées par le Parlement mais elle doit aussi beaucoup à l'action résolue et même déterminante des présidents Marceau Long et Renaud Denoix de Saint Marc, tant il est vrai que de grandes institutions comme la nôtre, à la légitimité affirmée, ne peuvent se réformer sur la base d'impulsions venues de l'extérieur. Toute l'histoire du Conseil d'Etat républicain depuis 1872 en est d'ailleurs une éclatante démonstration à laquelle participèrent en leur temps Laferrière et René Cassin.

Au nombre des transformations opérées sous la présidence de M. Denoix de Saint Marc, je voudrais évoquer en particulier quatre points : le fonctionnement de la justice administrative, la rénovation de l'office du juge, l'enrichissement de la jurisprudence et les développements de la fonction consultative.

1 - La loi du 31 décembre 1987, voulue par le président Marceau Long, a mis en place une nouvelle organisation de la juridiction administrative que son successeur a constamment veillé à renforcer. Sur ce socle en effet, grâce aux lois de programmation du 6 janvier 1995 et du 9 septembre 2002 et aux efforts budgétaires consentis année après année, six nouvelles juridictions (trois cours d'appel et trois tribunaux) ont été créées en 11 ans, tandis que les effectifs des magistrats et des agents des greffes des juridictions de première instance et d'appel augmentaient de 70 %. Cet accroissement des moyens joint aux réformes de procédure, aux actions de prévention du contentieux et à la politique de motivation et de responsabilisation mise en place a permis de redresser la situation de la juridiction administrative qui était encore très critique il y a quelques années, en particulier en appel. Parallèlement, la montée en puissance des cours administratives d'appel a permis de soulager la section du contentieux du Conseil d'Etat.

L'intervention rapide du juge est un gage d'efficacité de son contrôle. Elle seule peut donner aux justiciables le sentiment d'appartenir à un Etat de droit. L'immense travail qui a

été accompli sous la présidence de M. Denoix de Saint Marc est donc essentiel. Il a conjuré le risque de déni de justice résultant de délais de jugement trop longs. Il a renforcé la légitimité du juge administratif. Il a préservé l'équilibre essentiel des activités contentieuses et consultatives du Conseil d'Etat.

Parallèlement, les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs ont reçu un nouveau statut plus simple et plus favorable par la loi du 25 mars et le décret du 18 septembre 1997, tandis que la justice administrative, montrant l'exemple aux ministères, était dotée à l'initiative du Conseil d'un nouveau code par une ordonnance et deux décrets du 4 mai 2000 qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

2 - La seconde transformation notable qu'a connue le Conseil d'Etat ces dernières années est la rénovation de l'office du juge. Dès avant 1995, les impératifs de l'urgence avaient commencé d'être pris en compte avec le sursis à exécution, le contentieux des reconduites à la frontière et le référé précontractuel. Mais la loi du 30 juin 2000 proposée par le président Denoix de Saint Marc à la suite du rapport du président Labetoulle a opéré un véritable bouleversement, je n'ose dire une révolution, en la matière. Cette loi et ses conditions de mise en œuvre ont démontré la capacité de la juridiction administrative à se convertir à la culture de l'urgence avec une réussite qui a été unanimement saluée. Il en est résulté un progrès essentiel de l'Etat de droit et une crédibilité accrue de la justice administrative au prix, il est vrai, de contraintes nouvelles pour le pouvoir exécutif, qui ont été attentivement pesées mais qui devaient être acceptées.

La loi et la jurisprudence ont aussi profondément renouvelé les conditions d'exécution des décisions de justice. Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte résultant de la loi du 8 février 1995 comme la jurisprudence d'assemblée du 11 mai 2004 sur la modulation dans le temps des effets des annulations contentieuses permettent désormais d'assurer de manière plus efficace et réaliste que par le passé l'exécution de ces décisions : il en résulte un nouvel

équilibre, assez éloigné de celui issu de la jurisprudence Rodière, entre le principe de légalité et celui de sécurité juridique.

L'image même de la justice administrative sort profondément renforcée de ces évolutions : si l'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'Etat a toujours été saluée, il lui a souvent été fait grief de se préoccuper moins de l'effectivité de ses décisions et de la condition du justiciable que de poser des principes destinés à guider de manière presque intemporelle l'action de l'administration. Plus de quarante ans après la visite dans nos murs d'un « Huron » malicieux et sagace¹, les nouvelles procédures d'urgence et d'exécution, comme l'application qui en a été faite, ont porté remède à cette situation. Pour faire écho à un ancien débat, le pouvoir jurisprudentiel et le pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat se complètent désormais harmonieusement ou, pour dire les choses autrement, « Le juge administratif se (conçoit) (désormais) dans toute l'étendue de ses pouvoirs et de ses responsabilités ».

3 - Puisque j'ai commencé d'évoquer la jurisprudence, je ne peux faire moins que de reprendre à mon compte l'hommage que le président Marceau Long rendait à son successeur lors de la cérémonie de remise à celui-ci de l'épée d'académicien le 17 octobre 2005, en saluant le dynamisme récent de la jurisprudence du Conseil d'Etat : sur les 118 arrêts commentés dans la 15^{ème} édition des « Grands arrêts de la jurisprudence administrative », 15 ont été rendus depuis 1995, dont 10 par l'assemblée du contentieux : c'est dire à quel point l'œuvre jurisprudentielle de la dernière décennie a été riche. Encore la dernière édition des « grands arrêts » ignore-t-elle par construction l'arrêt d'assemblée du 24 mars 2006 qui a consacré un nouveau principe général du droit : celui de la sécurité juridique.

4 – Cette évocation des années écoulées serait gravement incomplète, si j'omettais de mentionner les développements de la fonction consultative du Conseil. Le droit ne cesse de s'étendre et de se renouveler. Il y a non seulement plus de droit mais aussi plus de juges. Il est

donc indispensable que les Gouvernements puissent compter sur une institution apte à les éclairer sur les moyens d'atteindre les objectifs qu'ils se fixent et à traduire leurs choix politiques dans la langue du droit. J'ai pu, du Secrétariat général du Gouvernement, mesurer pendant 11 ans la disponibilité et l'efficacité du Conseil d'Etat, de ses sections, de son assemblée générale et de sa commission permanente pour assumer ce rôle dans des conditions rendues difficiles par le nombre et le volume croissants des affaires à traiter et par les délais d'examen parfois tendus qui étaient, sinon imposés, du moins souhaités par le Gouvernement.

Aux textes nouveaux s'est ajouté l'examen des projets de code à droit constant dont la fiabilité dépend pour une part importante du travail effectué au Palais-Royal. De spectaculaires progrès ont été accomplis en la matière depuis qu'en 1999, il a été décidé de codifier les lois par ordonnances.

Quant aux demandes d'avis, si elles ont connu une baisse assez marquée à la suite du filtrage effectué par le Secrétariat général du Gouvernement, elles ont porté sur des questions juridiques délicates qui se posaient dans le cadre de débats politiques sensibles ou de négociations internationales ou communautaires ardues.

Les rapports du Conseil d'Etat, qu'il s'agisse des considérations générales du rapport annuel ou d'études commandées par le Gouvernement, ont quant à eux exercé une réelle influence sur l'action administrative et plusieurs d'entre eux ont connu un fort retentissement. Parmi d'autres, je citerai notamment le rapport sur « l'Internet et les réseaux numériques » qui a été suivi d'un important projet de loi, les considérations de 2003 sur les perspectives pour la fonction publique ou celles de 2006 sur la sécurité juridique et la complexité du droit. Un important travail est en cours au sein du Gouvernement sur ce dernier sujet.

Si je devais résumer d'une phrase le bilan de la présidence qui s'achève, je l'emprunterais au professeur Chapus qui, après avoir salué dans une étude récente les réformes

¹ Jean Rivero, Recueil Dalloz 1962, 6^o cahier. Chronique.

attendues, espérées ou même imprévues faites par le Conseil d'Etat et l'élan nouveau, presque la jouvence, qui en résulte pour la juridiction administrative, conclut son propos dans ces termes : « Aujourd'hui, rien n'est plus nouveau en France que le Conseil d'Etat »². C'est le plus bel hommage qui puisse à mes yeux être rendu au président Denoix de Saint Marc qui laisse avec votre concours un Conseil d'Etat plus fort et plus respecté. Cette conviction, unanimement partagée, vous l'avez exprimée par votre présence massive lors de sa dernière assemblée générale le 21 septembre et par l'ovation que vous lui avez réservée.

III – Et maintenant que faire ?

Je me garderai de fixer dès aujourd'hui des orientations précises et, moins encore, de proposer un programme. Du moins souhaiterais-je, Monsieur le Garde des Sceaux, mes chers collègues, vous faire part de quelques-unes des convictions qui m'animent.

1 – Notre assemblée plonge ses racines très loin dans notre histoire constitutionnelle et nationale. Ce qu'elle représente au service de notre Etat, de nos concitoyens, d'un intérêt général permanent mais aussi vivant et donc constamment reformulé à la lumière de l'évolution des idées et de la société, tout cela est à la fois rare et précieux. A partir de la rédaction lapidaire de l'article 52 de la Constitution de l'an VIII « 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 », s'est édifiée une institution singulière qui est devenue le juge de l'Etat mais qui est restée son conseil, qui est composée de

² René Chapus, Revue du droit public n°1-2003. Hommage à Georges Vedel. Georges Vedel et l'actualité d'une « notion fonctionnelle » : l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

fonctionnaires mais qui a conquis une grande indépendance, qui est placée au cœur du pouvoir exécutif mais qui veille à la rectitude de l'action administrative, qui est garante de la continuité du service public mais qui est aussi gardienne des libertés publiques et des valeurs fondamentales de la personne humaine.

Cette institution a su forger un droit original nourri d'une connaissance concrète de l'action administrative et des exigences essentielles qui sont inhérentes à un Etat de droit : les principes généraux du droit et bien d'autres constructions jurisprudentielles sont le fruit de cette genèse. Ils font que le droit public n'est pas une théorie désincarnée, ni une simple technique de l'action.

Cet acquis, il nous faut le maintenir, notamment en préservant la dualité des fonctions du Conseil d'Etat et en veillant à l'ouverture effective de ses membres sur l'administration. Notre maison tire en effet sa force et son originalité de sa distance et de sa proximité avec le Gouvernement et, comme le rappelait ici même récemment le Premier ministre, de sa capacité à conseiller l'exécutif avec la science et la fiabilité du juge et à le juger avec le réalisme et l'efficacité que donne la connaissance de l'administration. Des doutes, vous le savez, sont régulièrement exprimés sur la possibilité de concilier des missions de conseil avec des fonctions juridictionnelles. Ces interrogations, quel que soit leur bien-fondé et même si elles peuvent donner le sentiment de procéder de conceptions abstraites ou dogmatiques, il serait périlleux d'y être sourd. Mais je suis sûr que nous pouvons y répondre, au besoin en adaptant nos méthodes de travail, sans renoncer à rien d'essentiel dans ce qui fait notre force et constitue la personnalité du Conseil d'Etat. C'est en tout cas ce à quoi je travaillerai, avec votre aide.

2 – Comme mes prédécesseurs dans les pas desquels j'entends marcher, je souhaite poursuivre la tâche de modernisation et d'adaptation de notre Maison pour lui permettre d'être de plain-pied avec notre siècle et attentive au monde qui l'entoure et aussi de répondre avec efficacité aux sollicitations qui lui sont adressées, comme aux défis auxquels elle est exposée.

Telle est bien la condition d'une confiance maintenue et même renouvelée des pouvoirs publics, des justiciables et de nos compatriotes envers le Conseil d'Etat. Or, on le sait, rien n'est jamais définitivement acquis, même les progrès importants des dernières années, dont j'ai fait état mais qu'il nous faut maintenir, consolider et, si possible, améliorer. Il est donc nécessaire de nous pencher sur nos méthodes de travail dans tous les domaines et de poursuivre résolument leur adaptation. De même, nous faut-il sans doute réfléchir aux moyens d'améliorer la contribution des sections administratives au chantier de la qualité de la réglementation. Dans un monde qui change, le Conseil d'Etat ne peut rester lui-même qu'en étant en mouvement.

3 – Il est aussi souhaitable que, dans le prolongement de l'action de mes prédécesseurs, nous puissions contribuer à faire rayonner notre droit. Ce droit est un vecteur important d'influence, comme l'a justement souligné en 2001 un rapport du Conseil réalisé à la demande du Gouvernement. Il doit contribuer à améliorer les atouts de notre pays dans la compétition internationale. Il n'est que de rappeler certains bancs d'essai, même critiquables au plan méthodologique, d'institutions financières internationales, pour mesurer l'impérieuse nécessité d'une politique active de défense et de promotion de notre droit et, par ailleurs, d'amélioration de sa qualité. Je vous remercie, Monsieur le Garde des Sceaux, de vous être saisi de cet enjeu majeur et de préparer un cadre souple et cohérent pour l'action de l'Etat et des professions juridiques dans ce domaine.

4 – Je voudrais enfin faire un instant retour sur nous-mêmes et sur la communauté de travail que nous formons. Nous ne sommes pas une juxtaposition de personnes, aussi brillantes soient-elles. Nous formons un corps au sens statutaire et peut-être aussi, de manière imagée, au sens organique : toutes les générations, toutes les personnalités, toutes les expériences ont leur place dans cette Maison, comme elles ont leur place dans le travail presque toujours collectif qui est le nôtre et que chacun doit contribuer à enrichir. Je souhaite, dans le respect de la diversité des personnes, maintenir l'unité et l'harmonie de notre corps : cela implique de notre part une capacité d'écoute, de dialogue et de respect mutuels, un refus des

clivages factices, une certaine forme de distance aussi par rapport à nos convictions, nos préjugés, voire nos passions : il n'y a là rien que nous ne pratiquions déjà, mais c'est une ascèse à cultiver en permanence. Je souhaite aussi que dans nos activités, à l'intérieur comme hors du Palais-Royal, nous demeurions porteurs d'un haut niveau d'exigence déontologique : l'exemplarité du Conseil d'Etat est inséparable de celle de ses membres.

Revenant parmi vous après une longue absence, je renouerai volontiers avec ceux d'entre vous que je connais déjà. Je souhaite aussi rencontrer personnellement tous ceux que je n'ai pas eu l'occasion de croiser dans mes activités antérieures. Il ne peut y avoir entre nous de communauté de travail et de sentiment d'appartenance à un même corps sans connaissance mutuelle ni attention à la situation et aux idées de chacun.

La mission qui m'incombe, j'entends en effet la mener avec vous et, pour cela, vous réunir sur un projet commun : rien ne peut se construire d'utile, de fécond ni de durable sans l'information, la participation et l'adhésion, si possible de tous, et en tout cas du plus grand nombre.

C'est dans cet esprit d'ouverture et de dialogue, mais en étant résolu à assumer mes responsabilités, que je me mets à compter de ce jour au service du Conseil d'Etat pour prendre en charge son présent et préparer son avenir avec vous, mes chers collègues, non pas, dans le langage de la Déclaration des droits de l'homme, pour notre « utilité particulière » mais pour « l'avantage de tous », c'est-à-dire pour le service du pays, de nos concitoyens et de l'intérêt général.