

Installation de Marc GUILLAUME,
Vice-Président du Conseil d'Etat

Le 21 mai 2026

Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Garde des Sceaux,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mes chères et chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Premier Ministre, vous voulez bien honorer de votre présence le Conseil d'Etat et la juridiction administrative. C'est la marque de votre attention personnelle au service public et à l'Etat de droit. Au nom de tous, je vous exprime notre profonde gratitude.

Monsieur le Garde des Sceaux, votre présence souligne, s'il en était besoin, votre attention à cette maison comme à l'ensemble de la juridiction administrative. Les liens de celle-ci avec la Chancellerie doivent être confiants et constants. Je suis d'autant plus touché par votre présence que j'ai eu l'honneur et la chance de travailler auprès de vous notamment pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques dont vous fûtes l'un des artisans.

A Monsieur le Président de la République, comme à vous Monsieur le Premier Ministre et Monsieur le Garde des Sceaux, je veux dire combien je suis honoré de la confiance que vous m'avez faite en me nommant Vice-Président du Conseil d'Etat. Je vous suis reconnaissant des paroles bienveillantes que vous venez de prononcer.

Vous avez rappelé mon attachement profond à cette maison. Le Conseil d'Etat est à la fois la maison du service public et le cœur de l'Etat de droit. Il est servi par des femmes et des hommes habités par le sens du bien commun et le souci de prendre leur part du vouloir vivre ensemble. Servir la République est un idéal élevé auquel nous avons tous décidé de dédier notre vie professionnelle. Le génie propre de cette maison réside dans ce fil rouge constitué du partage de valeurs et d'un idéal au service de l'action administrative et de la mission juridictionnelle.

J'ai eu l'honneur d'entrer au Conseil d'Etat en 1991. Il était uni autour de Marceau Long qui avait engagé sa transformation et celle de la juridiction administrative. Il incarnait le service public qu'il avait contribué à faire rayonner depuis ses conclusions dans les arrêts Epoux Bertin ou Société Le Béton jusqu'aux plus hautes fonctions. Avec sa clairvoyance et son intime connaissance de l'Etat, il avait fait

partager à notre communauté humaine son souci du mouvement pour continuer, au service de la République, à remplir ses missions.

J'ai eu la chance d'alors faire mes premiers pas à la 3^{ème} sous-section, devenue la 3^{ème} chambre, auprès du président Jean-Michel Galabert puis de la présidente Marie-Eve Aubin, avant d'être également affecté à la section de l'intérieur présidée par Michel Bernard. Ces années furent des années d'apprentissage denses et stimulantes, mélange de liberté et d'exigence intellectuelles. Ce furent aussi, avec nombre d'entre vous, des années heureuses.

Pendant toutes mes années de détachement, ne cessant d'être en lien avec le Conseil dans mes différentes fonctions, j'ai vu comment Renaud Denoix de Saint-Marc, Jean-Marc Sauvé, Bruno Lasserre et Didier Tabuteau guidaient le Conseil d'Etat. Il me semble que trois points réunissent ces personnalités exceptionnelles à l'égard de toutes lesquelles je suis redevable.

Le premier est la somme de leur expérience, de leur talent, de leurs compétences juridiques accumulées au cours de carrières hors normes au service de l'Etat. Ils ont toujours concilié une ouverture à l'échange à une exigence élevée si les principes étaient en cause. Leur deuxième point commun est l'amour pour cette maison et ses membres ainsi

que pour toute la juridiction administrative, ses magistrats et ses personnels. Ils ont tous exercé leur responsabilité de vice-président avec une rare intensité. Le troisième est constitué de l'héritage qu'ils nous laissent avec une quintuple transformation du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative.

D'abord, bien sûr, la juridiction administrative est aujourd'hui riche, outre de notre maison, de 42 tribunaux administratifs et de 9 Cours administratives d'appel mais aussi de la Cour nationale du droit d'asile et du tribunal du stationnement payant. Chaque vice-président a veillé à ce que cette organisation évolue et bénéficie des moyens nécessaires à ses missions. Il en a été ainsi de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 préparée par le Garde des Sceaux avec Renaud Denoix de Saint Marc, pour qu'elle comprenne des moyens aussi pour notre juridiction. Cet effort s'est ensuite poursuivi, avec par exemple la création de la cour administrative d'appel de Toulouse en 2022 à l'instigation de Bruno Lasserre ou celle des sept chambres territoriales de la CNDA.

Dans cette modification de la juridiction, l'action de Jean-Marc Sauvé a tenu une place particulière pour préserver le dualisme de nos

fonctions qui était mal compris à Strasbourg. Il a su faire évoluer les règles procédurales et éteint les risques de remise en cause.

En deuxième lieu, l'office des juges s'est, ces dernières années, profondément transformé. La loi du 30 juin 2000 sur les procédures d'urgence, conçue par Renaud Denoix de Saint Marc et Daniel Labetoulle, a montré au fil du temps son efficacité. La mobilisation de la section du contentieux autour de Jean-Denis Combrexelle puis de Christophe Chantepy pendant la crise de la Covid l'a symbolisé dans une période délicate. Désormais l'urgence et l'Etat de droit font de nouveau bon ménage, ce qui n'est pas un mince acquis.

En troisième lieu, cette modernisation juridictionnelle a conduit à un dynamisme jurisprudentiel renouvelé. Jean-Marc Sauvé l'illustre en soulignant le nombre de décisions récentes commentées dans les Grands arrêts de la juridiction administrative : 31 depuis 1995, dont 15 depuis 2006. De la prise en compte du droit souple à la nécessaire sécurité juridique, le Conseil d'Etat a su faire du droit public un droit moderne en phase avec son époque.

En quatrième lieu, la fonction consultative du Conseil d'Etat a connu des évolutions aussi considérables que la fonction contentieuse. Face à un temps politique marqué par le passage au quinquennat et la

succession de crises diverses, le Gouvernement a toujours pu compter sur notre maison pour le conseiller. En témoignent encore, Monsieur le Premier ministre, les conditions dans lesquelles la section des finances s'est mobilisée pour examiner les projets de texte visant à doter la France d'un budget.

Dans le même temps, le Conseil d'Etat peut désormais être saisi par le président de chaque assemblée. Il l'a été 60 fois depuis 2009. Il l'est également désormais parfois en cours de procédure parlementaire via les demandes du Gouvernement sur des amendements qu'il envisage de présenter. Cette ouverture sur le Parlement, comme cette réactivité aux demandes du Gouvernement, a été profondément voulue par Bruno Lasserre.

Je serais incomplet si je ne citais dans les évolutions récentes la place prise par le Conseil d'Etat dans le débat d'idées et la capacité à proposer des pistes d'action. De nombreux travaux de la section des études, de la prospective et de la coopération ont ainsi éclairé les pouvoirs publics ou préparé des voies de réforme.

Didier Tabuteau a deux fois voulu approfondir ce travail. D'une part, en développant en lien avec le SGG, les ateliers de la simplification associant la SEPCO et une autre section administrative pour dégager

des simplifications dans un domaine. Son objectif est qu'ainsi le Conseil contribue à l'élaboration de réformes de notre droit trop complexe et touffu. D'autre part, il a approfondi nos relations avec le monde de l'université et de la recherche, avec notamment les appels à manifestation d'intérêt à leur attention. La cérémonie en son honneur hier soir, où nous avons tous pu le remercier, en témoignait.

Dans son action Didier Tabuteau a veillé à assurer et renforcer l'unité de la juridiction administrative. De la présidence du CSTA aux rencontres dans les juridictions, cette unité a été pour lui une ligne de force tant pour l'exercice harmonieux de nos missions juridictionnelles que pour faire face aux attaques et aux critiques de l'Etat de droit. Il a su tenir la barre face aux vents mauvais.

Après lui, et à la suite de vos propos, Monsieur le Premier Ministre, je dois redire ici combien les critiques contre l'Etat de droit sont dangereuses. Ce concept peut sembler subjectif. Il est pourtant simple. Il implique que la société soit régie par des règles de droit élaborées par des pouvoirs démocratiquement établis, que ces règles s'appliquent à tous et que des juges indépendants et impartiaux les fassent respecter. L'Etat de droit vise à éviter l'arbitraire et à garantir les droits et libertés. En cela, il n'est pas un concept abstrait. Chacun

de nos concitoyens en sait la portée concrète et le bénéfice qu'il en tire.

Certains gouvernements dans le monde s'attaquent aux droits individuels et aux libertés publiques. Ils le font au motif que leur efficacité serait limitée par l'Etat de droit. Ils justifient leur action par l'absence de légitimité, selon eux, de juges non élus.

Nous pouvions penser que le XX^{ème} siècle nous avait vaccinés contre de tels errements. Il n'est pas possible de faire de l'Etat de droit, qui est une condition de la démocratie, un obstacle à la démocratie. Rien ne peut le justifier : Ni les difficultés économiques, ni la prétendue efficacité de l'autoritarisme, ni la lassitude démocratique.

Il en va d'autant plus ainsi que l'Etat de droit n'est pas en concurrence de légitimité avec le pouvoir de gouverner. Il ne se dresse pas contre la souveraineté populaire. Il revient aux pouvoirs exécutifs et législatifs de produire la norme. Ce n'est pas aux juges ici, au Conseil Constitutionnel ou à la Cour de Cassation, se gardant de démarches trop constructives, de le faire. Au contraire, le Conseil d'Etat a rappelé au contentieux qu'il n'appartient pas au juge, dans le cadre de son office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.

Il est dangereux de laisser croire que l'impuissance publique trouverait sa source dans l'Etat de droit et d'opposer les pouvoirs et les autorités qui concourent à notre vie collective. Face à ces vents mauvais, il revient à chaque institution de jouer pleinement son rôle. Il en va ainsi du Conseil d'Etat aujourd'hui comme demain, fidèle à sa tradition et à ses valeurs.

Pour autant, les défis du futur sont nombreux pour notre maison. J'en vois au moins cinq.

Le premier est la remise en cause de la notion d'intérêt général qui détermine la finalité et fonde la légitimité de l'action publique. Comme l'avait relevé le Conseil d'Etat dès 1999 dans son rapport annuel, la montée de l'individualisme, l'opposition de ses droits face à l'intérêt général, la désaffection pour la vie publique, la succession de crises qui renforce la préférence pour le temps court, l'incapacité de l'Etat à bien accomplir toutes ses missions, participent de cette remise en cause de l'action publique.

La défiance envers les institutions comme la perte de confiance dans nos élites, y compris administratives, sont là. Certains ont le sentiment d'être abandonné et non écouté. Aucune institution publique ne peut ignorer cet enjeu alors qu'opérer une synthèse entre

des intérêts sociaux et élaborer des compromis, demeure la tâche difficile qui incombe aux serviteurs de l'Etat. Il en va notamment ainsi pour notre maison placée au cœur de l'Etat.

Le deuxième défi est celui du fonctionnement de la justice administrative. 2024 et 2025 ont connu une augmentation massive des requêtes et c'est encore le cas en ce début d'année 2026. Devant les tribunaux administratifs, le nombre de dossiers nouveaux est passé de 257 000 en 2023 à près de 360 000 sur les douze derniers mois. Sur les quatre premiers mois de 2026, l'augmentation est encore de + 23%. Ainsi en moins de deux ans et demi, les tribunaux auront connu une augmentation de 40 % de leurs saisines. Plus de la moitié de cette hausse concerne le droit des étrangers.

Dans le même temps, nos collègues des tribunaux et des cours et les personnels de ces juridictions ont déployé un effort colossal pour faire face à ce tsunami. Ils ont jugé près de 300 000 dossiers sur les douze derniers mois, soit une augmentation de 13 % par rapport à la période précédente. Mais cet effort ne peut, en l'état des procédures et des moyens inchangés depuis deux ans, permettre de faire face aux entrées et au stock.

Face à cette montée qui touche également déjà plusieurs cours administratives d'appel ainsi que le Conseil d'Etat, il nous faut, d'une part, Monsieur le Premier ministre, Monsieur le Garde des Sceaux, travailler avec vous pour lutter contre les contentieux qui pourraient être évités. Il en va ainsi par exemple pour le DALO, Ma prime Renov ou surtout le contentieux des étrangers avec notamment la multiplication de contentieux en référés pour obtenir des rendez-vous en préfecture ou des récépissés de demande de titre de séjour. D'importants moyens humains supplémentaires viennent d'être exclusivement dédiés au renouvellement des titres de séjours. Cette prise de conscience doit demain être généralisée.

D'autre part, il nous faut dans le même temps renforcer la juridiction et ce avec le soutien du Gouvernement comme cela a été le cas depuis trente ans pour faire face à notre transformation en juridiction chargée de contentieux de masse. Ce renforcement concerne tant les moyens humains que les moyens matériels notamment pour mettre en œuvre les indispensables transformations liées à l'intelligence artificielle. Le cadre en est fixé depuis 2025 par notre Charte sur l'utilisation de l'IA. Il faut maintenant engager les formations et les investissements nécessaires, en liaison, comme vous l'indiquez, Monsieur le Premier Ministre, avec les autres parties prenantes.

Le troisième défi tient à l'adaptation de notre fonction de conseil dans une V^{ème} République dont le fonctionnement s'est modifié au fil du temps. Désormais plus de la moitié des lois adoptées, hors applications de l'article 53 de la Constitution, sont issues de propositions de loi. Par ailleurs, sous la XV^{ème} législature, 32 000 amendements ont été adoptés par l'Assemblée Nationale et 19 000 au Sénat. Cette situation a un double effet. D'une part, le Conseil d'Etat n'examine désormais qu'une partie nettement minoritaire de la législation adoptée. L'insécurité juridique s'en ressent avec ses conséquences contentieuses. D'autre part, la complexité de notre droit renforce cette insécurité.

L'intérêt du Gouvernement, dans le prolongement des premières analyses d'amendement ou de questions posées par des propositions de loi, comme l'intérêt du Parlement, est de bénéficier du concours du Conseil d'Etat. Celui-ci est à même de proposer des dispositifs sécurisés dans le cadre des orientations définies par le Gouvernement ou le Parlement. Ainsi, plus que jamais, est d'actualité l'effort constant de René Cassin sous la IV^{ème} République pour que le Conseil assure davantage l'examen des projets de texte pour garantir la qualité de ceux-ci et la protection des droits et libertés.

Le quatrième défi est celui du pluralisme juridique dans un système juridique européen complexe. Il ne peut exister de construction européenne sans une application uniforme du droit de l'Union. Mais chaque pays est riche de sa Constitution et de principes qu'il ne peut méconnaître ; on le sait bien par exemple en France pour la laïcité. Pendant longtemps, le dialogue des juges a pu sembler suffire pour répondre à cette dialectique. Et puis certaines cours suprêmes nationales ont estimé que la construction européenne, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union, ne respectait pas suffisamment le pacte social national.

Sans franchir ce pas du contrôle *ultra vires*, le Conseil d'Etat a jugé à deux reprises, pour la conservation des données de connexion et le temps de travail des gendarmes, que «dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la CJUE, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, doit l'écartier dans la stricte mesure où la Constitution l'exige».

Le Conseil d'Etat a toujours été un partenaire loyal des cours européennes y compris dans une politique de renvoi juste et proportionnée qui ne méritait pas la condamnation de 2018 pour manquement. Le dialogue implique la considération mutuelle et la prise en compte, tant à Luxembourg qu'à Strasbourg, des spécificités nationales et donc des marges nationales d'appréciation. Sans préservation des équilibres du pluralisme juridique, c'est en effet celui-ci même qui se verra attaqué.

Le cinquième défi concerne les femmes et les hommes qui font vivre le Conseil d'Etat. Les modalités d'entrée dans notre maison ont évolué il y a quelques années. Cette réforme répondait notamment à des critiques portant tant sur la sortie de l'ENA que sur les carrières dans un grand corps comme le nôtre. L'apport indispensable de jeunes a été préservé. Après quelques années d'expérience, il va devenir nécessaire de faire un premier bilan du nouvel auditorat. Dans le même temps, tout doit être fait pour aider nos collègues à exercer des responsabilités dans l'administration en rapport avec les besoins de celle-ci et leurs aspirations. Le Conseil d'Etat doit rester le premier corps généraliste de l'Etat. Anticipation et formation ne peuvent qu'accompagner ce mouvement. Le Conseil d'Etat doit par ailleurs poursuivre son action pour l'égalité Femme/Homme, notamment en

matière de parité. Il en va de même dans la juridiction administrative où le dialogue social avec l'ensemble des personnels est essentiel.

Monsieur le Premier Ministre,

Monsieur le Garde des Sceaux,

Mes chères et chers collègues,

Il est évidemment bien trop tôt pour proposer des actions et un programme de travail pour répondre à ces divers défis. Je souhaite pouvoir échanger avec les membres et les personnels du Conseil d'Etat, ainsi qu'avec les magistrats et agents de la juridiction administrative dont le rôle est primordial. En tout état de cause, il nous faut d'abord nous appuyer sur les trois valeurs consubstantielles à notre maison.

La première est la collégialité. La richesse du travail collectif au Conseil d'Etat est d'abord fondée sur l'apport de collègues aux parcours et aux expériences différentes. Nous formons un corps au sens statutaire comme au sens organique. Son unité est aussi fondée sur l'écoute, le dialogue et le respect de la diversité. Aucun projet collectif pour les années à venir ne pourra se bâtir sans l'apport et

l'adhésion de notre communauté de travail. Je me réjouis de retrouver au bureau Christophe Chantepy, Edmond Honorat, Thierry Tuot, Francis Lamy, Philippe Josse, Christine Maugüé et Rémy Schwartz et au secrétariat Général Thierry Xavier Girardot, Cécile Vaullerin et Cécile Nissen. Je serai très attentif à maintenir notre unité comme à faire vivre notre collégialité.

Notre deuxième valeur intrinsèque est notre indépendance. D'une part, il n'est jamais inutile de rappeler que celle-ci s'exerce face à toute pression extérieure quelle qu'elle soit. D'autre part, il est nécessaire de souligner que cette indépendance est également un devoir face à nos propres passions et convictions personnelles. L'exemplarité de notre institution est liée à celle de ses membres et chacun est en droit d'attendre de nous, individuellement et collectivement, un haut niveau d'exigence déontologique.

Notre troisième valeur est notre idéal partagé de service public. Selon la belle formule de Bernard Stirn dans les récents mélanges en l'honneur de Christian Vigouroux il faut « croire au service public ». Nos concitoyens y sont profondément attachés comme à ses principes d'égalité, de continuité, d'adaptation et de neutralité. Le service public est la pierre angulaire du droit administratif. Il nous revient de savoir

faire vivre le premier pour que le second continue son œuvre au profit de tous nos concitoyens. A cet effet, il ne doit être ni un droit abstrait ni une simple technique d'action. Dans toutes ses missions, le Conseil doit éviter le décalage entre ses sages préconisations de simplification du droit et la sophistication de l'action ou du jugement.

S'il nous faut être fidèles à nos valeurs, il nous faut aussi nous adapter et évoluer pour relever les défis auxquels nous faisons face. Il en va ainsi tant pour nos missions de conseil que pour celles de juge et pour notre vocation de fournir à la République un vivier de hauts responsables pour relever les défis de l'action administrative. Nous en avons collectivement les moyens.

En revenant au Palais Royal, je souhaite nouer ou renouer les liens qui m'unissent à chacune et chacun d'entre vous. Je serai heureux de retrouver celles et ceux que je connais bien et je veillerai à faire connaissance avec celles et ceux que je n'ai pas eu l'occasion de côtoyer.

J'exercerai mes responsabilités dans le souci de notre collectif. Cette mission m'oblige au service de notre maison qui représente tant pour moi et personnifie, au profit de nos concitoyens, et au cœur de l'Etat, le service public.

