



Discours de Monsieur Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État Rentrée du Conseil d'État 7 septembre 2022

Madame la Première ministre,
Monsieur le président du Sénat,
Madame la présidente de l'Assemblée nationale,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Madame la Défenseure des droits,
Messieurs les présidents des commissions parlementaires,
Monsieur le Premier président et Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation,
Monsieur le Premier président et Madame la Procureure générale près la Cour des comptes,
Mesdames et messieurs les hautes autorités civiles et militaires présentes,
Monsieur le Président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Le Conseil d'État a décidé de tenir pour la première fois une séance de rentrée. Cette rencontre, qui a vocation à se tenir chaque année au mois de septembre, réunit, au Palais-Royal, les autorités de la République qui nous font l'honneur d'y participer et les représentants de nombreuses institutions qui constituent le socle de notre organisation politique, administrative et collective.

Ce rendez-vous permet de présenter :

- l'action du Conseil d'État statuant au contentieux et plus largement de la juridiction administrative,
- mais également de dévoiler les principales conclusions de son étude annuelle, cette année consacrée aux réseaux sociaux.

Il s'agit enfin de tirer quelques enseignements de l'activité du Conseil d'État, notamment de ses formations consultatives, pour contribuer aux réflexions sur l'évolution de l'Etat de droit et de l'action publique, avec cette année **un focus sur le service public**.

I – D'abord, l'actualité du juge administratif, et particulièrement de la section du contentieux qui, sous la présidence de Christophe Chantepy, forge chaque jour un droit administratif vivant et adapté aux exigences de notre société.

L'année 2021 a été soutenue pour la juridiction administrative.

Les tribunaux administratifs ont rendu plus de 233 000 décisions, les cours administratives d'appel 34 000, la Cour nationale du droit d'asile plus de 68 000 et le Conseil d'État 11 600 en sa qualité de juge de premier ressort, de juge d'appel dans quelques matières et de juge de cassation.

Au travers des jugements, arrêts et décisions, on retrouve le double aspect de la mission du juge administratif, une recherche d'équilibre et la nécessaire adaptation, le mouvement.

I – 1 L'équilibre d'abord. Il est au fondement de l'office du juge.

Le juge administratif tranche, en droit, les litiges opposant les particuliers et la puissance publique. Il n'est ni un médiateur, ni un juge de paix. Il n'est pas non plus, et j'insiste sur ce point, un administrateur. Son rôle est de donner,

en toute indépendance, une solution exécutoire aux litiges qui sont portés devant lui, **dans le respect et les limites du droit national, européen et international** qu'il applique.

Il répond aux demandes des parties, applique le droit **sans jamais aller au-delà** contrairement à ce que certains critiques lui reprochent. Comme l'a écrit Alain Supiot, il juge « *“au nom du peuple français”, et donc le représente légalement, mais en appliquant sa volonté, telle qu'elle s'est exprimée dans la loi votée par le Parlement, seul lieu de représentation démocratique*¹ ».

Certains lui reprochent d'être devenu oublieux de l'intérêt général, quand d'autres soutiennent à l'inverse qu'il négligerait les droits des individus. Pourtant, cette recherche d'équilibre réside dans la conciliation entre l'intérêt général, qui est le fondement et la limite des pouvoirs de la puissance publique², et les intérêts particuliers. Il serait stérile de les opposer terme à terme, car s'il ne s'y réduit pas, l'intérêt général comprend également, dans notre Etat de droit, la protection des droits des individus.

Cette **recherche d'équilibre est la boussole du juge**. Par exemple pour le contrôle des mesures de police, comme celles en lien avec la Covid19, qu'il s'agisse de l'interdiction de locations saisonnières par une commune, dont le juge des référés a estimé qu'elle portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie³, ou de la fermeture des cinémas, théâtres et salles de spectacles, qui n'était pas manifestement illégale dans un contexte sanitaire dégradé et incertain⁴.

La période récente a également été marquée par des décisions importantes venues préciser les termes de l'articulation entre le droit européen et notre Constitution. S'agissant de l'accès aux données de connexion, le Conseil d'Etat a jugé qu'une règle nationale méconnaissant le droit de l'Union ne pouvait pas être écartée si cela revenait à priver de garanties des exigences constitutionnelles qui ne bénéficieraient pas d'une protection équivalente en droit de l'Union⁵.

Par cette décision *French Data Network*, fruit d'un intense dialogue avec la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'Etat a tout fait pour concilier le droit au respect de la vie privée et les impératifs de la sécurité et de la défense nationale, et garantir le bon fonctionnement des services publics de la justice pénale, de la police et du renseignement.

Et le choix que nous avons fait, c'est celui de l'équilibre constructif, puisque nous avons écarté la tentation de l'*ultra vires*, qui consiste, pour le juge national, à s'assurer du respect par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la CJUE elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres.

Cette décision rappelle aussi l'importance et l'intensité des relations tissées avec la CJUE, aussi riches que celles entretenues avec la Cour européenne des droits de l'Homme et les juridictions suprêmes des autres pays.

I – 2 Cette recherche d'équilibre n'est toutefois pas synonyme d'immobilisme et la justice administrative innove sans cesse pour s'adapter aux évolutions de la société.

Pensons aux contentieux liés à la lutte contre le dérèglement climatique⁶ ou la pollution de l'air⁷ qui ont ainsi donné lieu à des décisions innovantes. Le numérique également, j'y reviendrai.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs continué à renforcer toujours l'effectivité de ses décisions. Les potentialités des procédures de référé – qui se sont multipliées durant la crise sanitaire⁸ –, ont été pleinement employées, pour

¹ L'esprit de Philadelphie, La justice sociale face au marché total, d'Alain Supiot, Paris, Le Seuil, 2010, p.123

² « Si l'on veut chercher ce qu'il y a de plus fondamental dans la culture du juge administratif, c'est, autant et plus que vers un principe d'équité, vers la notion de bien commun ou d'intérêt général, comme fondement et comme limite des pouvoirs de la puissance publique, qu'il conviendrait de se tourner ». M. Combarous, « L'équité et le juge administratif », Justices, janvier-mars 1998

³ JRCE, 16 février 2021, Union des professionnels de la location touristique, n°449605

⁴ JRCE, 23 décembre 2020, M. Bl. et autres, n°447698

⁵ CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network et autres, nos 393099 et autres, Rec

⁶ CE, 19 novembre 2020 puis 1er juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, Rec.

⁷ CE, 12 juillet 2017 puis 4 août 2021, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, Rec.

⁸ 936 décisions ont ainsi été rendues en 2021 par le juge des référés du Conseil d'Etat

répondre dans des délais très brefs aux urgences. Cette rapidité n'est toutefois jamais synonyme de précipitation, et le juge ne renonce pas au temps indispensable pour dire le droit.

Nos méthodes de travail, enfin, ont également progressé. L'expérimentation jusqu'à fin 2022 de séances orales d'instruction par le Conseil d'Etat⁹ permet ainsi d'ouvrir des pistes pour que le juge soit toujours mieux éclairé sur les litiges qu'il tranche.

Ainsi le juge administratif cherche à toujours mieux répondre aux attentes de nos concitoyens.

II – Les deux autres missions du Conseil d'Etat n'ont pas été moins soutenues. S'agissant de ses formations consultatives présidées par Sylvie Hubac, Rémi Bouchez, Edmond Honorat, Catherine Bergeal et Christophe Devys, le Conseil d'Etat a examiné, en 2021, 113 projets de loi, 92 projets d'ordonnance et 892 projets de décret. Il a également rendu 13 avis sur saisine du Gouvernement.

Il a enfin examiné, à la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, 11 propositions de loi, dans un dialogue particulièrement fructueux avec les parlementaires qui viennent participer aux travaux de notre assemblée.

Quant à la fonction d'étude, qui est portée par la section du rapport et des études, présidée par Martine de Boisdeffre, elle a produit des analyses approfondies sur :

- Les pouvoirs d'enquête de l'administration ;
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales ;
- Et les états d'urgence, thème de son étude annuelle 2021.

L'étude annuelle de 2022 consacrée aux réseaux sociaux s'est inscrite dans le prolongement d'autres études¹⁰ sur les technologies numériques.

La place croissante que ces réseaux prennent dans nos sociétés, l'ambivalence de leurs effets sur le fonctionnement de nos démocraties et sur l'exercice de nos droits et libertés, ou encore les potentialités qu'ils offrent expliquent le thème de cette étude.

L'étude se concentre sur le rôle de la puissance publique¹¹ par rapport aux réseaux sociaux au moment même où l'Union européenne vient d'adopter, sous présidence française, deux règlements fondamentaux pour la régulation des plateformes numériques: le *Digital Markets Act*, sur les marchés numériques, et le *Digital Services Act*, sur les services numériques.

L'étude, fait le constat qu'en l'absence de régulation internationale, l'Union européenne s'est imposée comme le niveau pertinent, pour bâtir un droit de la société de l'information sur nos valeurs communes : la liberté d'entreprendre, la liberté d'expression, la liberté de communication, la protection de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public.

Elle analyse trois défis lancés par le développement des réseaux sociaux : l'enjeu politique et démocratique ; l'enjeu économique et stratégique, face à la domination des réseaux américains et chinois, et enfin l'enjeu écologique, lié à leur coût environnemental.

L'étude fait, enfin, trois séries de recommandations pour se saisir de ces opportunités, tout en limitant autant que possible les effets nocifs des réseaux sociaux.

D'abord, pour rééquilibrer le rapport de force en faveur de l'utilisateur vis-à-vis des grandes plateformes.

⁹ Prévues par le décret n°2020-1404 du 18 novembre 2020

¹⁰ Conseil d'Etat, *Internet et les réseaux numériques : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 2 juillet 1998*, Paris, La Documentation française, coll. Etudes du Conseil d'Etat, 1998 ; Conseil d'Etat, *Le numérique et les droits fondamentaux*, Etude annuelle pour 2014, Paris, La Documentation française, 2014 ; Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Etude annuelle pour 2017, Paris, La Documentation française, 2017.

¹¹ Article L. 112-3 du code de justice administrative.

Ensuite, pour armer la puissance publique et lui donner les moyens de la nécessaire régulation.

Enfin, pour anticiper les évolutions qui se profilent, comme le développement du métavers en poursuivant une réflexion approfondie.

L'efficacité de l'action publique est ainsi un *leitmotiv* du Conseil d'Etat dans la production d'études réalisées à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative. Il veille systématiquement à ce que ses analyses débouchent sur des recommandations pragmatiques et opérationnelles.

Pour tous ses travaux, le Conseil d'Etat capitalise sur sa situation au cœur des institutions publiques, l'expertise de ses membres et un dialogue très riche avec l'ensemble des personnes intéressées – universitaires, représentants de l'administration, responsables associatifs, dirigeants d'entreprises, organisations syndicales – pour éclairer les décideurs publics. J'ai d'ailleurs la conviction que l'action publique devrait davantage associer l'université et la recherche qu'elle ne le fait actuellement. Notre expérience montre que les bénéfices ne peuvent qu'en être réciproques et précieux.

III - Comme je l'ai indiqué au début de mon propos, cette rentrée a été placée sous le signe du service public.

Le Conseil d'Etat est, tant par son histoire que par la nature de ses missions, la **maison du service public**. Cette notion essentielle y a plongé de profondes racines, a été nourrie de ses décisions contentieuses, enrichie par ses études, et demeure chaque jour soumise à l'analyse de ses formations consultatives.

Évoquer le service public en 2022, ce n'est pas dépeindre des administrations ou des procédures. C'est s'interroger sur l'expression quotidienne des valeurs de la République : liberté, égalité, fraternité.

La liberté d'abord, car les services de transport contribuent directement à la liberté d'aller et venir ; celui de l'enseignement permet à la liberté intellectuelle de s'épanouir et le service public hospitalier accompagne, quant à lui, bien des malades vers un rétablissement qui donne à la liberté toute sa saveur.

L'égalité ensuite, par un accès pour tous à ces services essentiels mais également par l'établissement de prestations ou de tarifs adaptés aux usagers les plus modestes.

La fraternité enfin, tant le service public est aujourd'hui le socle sur lequel reposent bien des solidarités. Ces solidarités visent à ce que soient donnés aux plus faibles, aux moins favorisés, autant de chances que les autres et les moyens de vivre dignement au sein de la collectivité nationale. Le service public est ainsi un **précieux outil de redistribution** contribuant à corriger les inégalités économiques et sociales¹².

Mais évoquer le service public en 2022, c'est aussi analyser avec lucidité ses forces et ses faiblesses, les innovations et les retards des services placés sous l'égide de l'État et des collectivités territoriales. C'est un exercice périlleux car comme l'écrivait René Char : « *La lucidité est la blessure la plus rapprochée du soleil* »¹³.

Cette réflexion conduit inévitablement à se demander très simplement : « Qu'est-ce que le service public en 2022 ? ».

Permettez-moi pour y apporter quelques éléments de réponse, d'adopter un triple point de vue ; d'abord celui des spécialistes de la notion, ensuite celui de la population et enfin celui de ses agents.

III – 1 Commençons donc par l'appréhension du service public par les historiens et les juristes : le service public est un fondement essentiel de nos institutions et de notre société.

¹² Insee Références, Édition 2021, Dossiers, *Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics*

¹³ Les feuillets d'Hypnos

Bien sûr les idées de « bien commun », d'« intérêt public » ou encore d'« intérêt général » avaient déjà été promues, au moins depuis l'Antiquité, comme des éléments constitutifs du « bon gouvernement », et plus tard inscrites au cœur des « miroirs des princes ». Les interventions économiques de l'Etat n'étaient pas non plus inexistantes¹⁴. Il reste que ces interventions n'avaient au fond pas grand-chose à voir avec les services publics développés depuis la Troisième République.

Leur essor et leur contribution au redressement du pays au sortir des deux guerres mondiales ont permis à l'Etat et aux collectivités territoriales d'asseoir leur légitimité et en retour d'encadrer leur action. Comme l'a écrit Jacques Chevallier : « *le pouvoir se transforme en fonction, le droit de commander en obligation de gérer*¹⁵ ». Les services publics sont ainsi devenus un facteur majeur d'attractivité et de compétitivité pour l'économie. L'activité privée dépend aujourd'hui largement de leur efficacité et de leur qualité.

Dans son étude annuelle de 1994, le Conseil d'Etat écrivait ainsi : « *Dans l'idée de service public s'exprime (...) une tentative pour concilier (...) l'idée de puissance et celle de service, de puissance mise au service des intérêts majeurs de la collectivité, d'un intérêt général suffisamment fort pour que la puissance publique éprouve le besoin de s'en saisir afin de le faire triompher*¹⁶ ».

Cette conception du service public, qui doit beaucoup aux penseurs de l'Ecole de Bordeaux, Gaston Jèze, et surtout Léon Duguit¹⁷, lui a permis, comme l'a rappelé Bernard Stirn, d'être la pierre angulaire à l'origine du droit administratif¹⁸.

Le Conseil d'Etat fut d'emblée imprégné de cet esprit. Il a su élaborer un régime juridique autonome garantissant, sous son contrôle, les finalités de l'action de l'administration et les droits des administrés, dans la lignée de l'arrêt Blanco rendu en 1873 par le Tribunal des conflits. Régime cristallisé, sous l'effet conjugué de la doctrine et de la jurisprudence, autour des « lois de Rolland », c'est-à-dire des principes bien connus de continuité, d'égalité et de mutabilité.

En premier lieu, **la continuité**. Les services publics sont tenus de **fonctionner « sans éclipse »**, comme l'énonçait en 1950 le commissaire du gouvernement François Gazier dans ses conclusions sur l'arrêt *Deheane*¹⁹. Le Conseil constitutionnel a consacré la continuité comme un « *principe inhérent au service public*²⁰ ». Et je ne peux pas parler de continuité en 2022 sans saluer les remarquables efforts déployés par les services publics locaux et nationaux pendant la crise sanitaire pour ne pas fermer leurs portes et répondre aux besoins si pressants des Français, en particulier des plus vulnérables.

En deuxième lieu, **l'égalité**²¹. Le Conseil d'Etat a très tôt fait application de ce principe cardinal en proscrivant les discriminations fondées sur le sexe²², les convictions religieuses²³ ou les opinions politiques²⁴. Il signifie ainsi que **tous les citoyens doivent pouvoir bénéficier du service** ; aucun d'entre nous ne devrait en être exclu en raison de handicaps économiques, de son lieu de résidence ou de toute autre différence.

¹⁴ R. Hugounenq & B. Ventelou, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, janvier 2002, p. 14.

¹⁵ J. Chevallier, « L'obligation en droit public », *Archives de philosophie du droit*, Dalloz, 2000, Tome 44, pp. 179-194.

¹⁶ Rapport public du Conseil d'Etat 1994, Considérations générales : *Service public, services publics : déclin ou renouveau*.

¹⁷ L. Duguit, *Les transformations du droit public*, La mémoire du droit, (rééd. Armand Colin, 1913), 1999, p. XIX

¹⁸ Intervention de Bernard Stirn, président de la section du contentieux, à l'occasion du colloque d'Athènes "Service(s) public(s) en Méditerranée" les 19 et 20 octobre 2017

¹⁹ Commissaire du gouvernement François Gazier dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat Deheane de 1950, qui érigea le principe de continuité au rang de principe général du droit

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004.

²¹ CE, section, 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, n°92004, Rec.

²² Cela commence avec la décision du 3 juillet 1936, *Demoiselle Bobard*.

²³ CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*.

²⁴ CE, 28 mai 1954, *Barel*.

Corollaire du principe d'égalité, **le principe de neutralité du service public n'est pas moins actuel**. La neutralité, c'est, comme le disait Robert Schuman, « *l'impartialité de l'Etat à l'égard des croyances de tous les membres de la collectivité nationale* »²⁵. La contribution du Conseil d'Etat à la mise en œuvre de ce principe a été permanente : notamment avec l'avis rendu en 1989 sur le port de signes d'appartenance religieuse à l'école²⁶, puis au gré des nombreuses décisions de justice venues préciser les contours de cette obligation de neutralité²⁷.

En dernier lieu, **le principe de mutabilité** ou d'adaptation invite à faire évoluer le service public²⁸, afin de répondre aux évolutions des circonstances, dans le respect de l'intérêt général dont le doyen Hauriou rappelait qu'il était toujours un « *devenir* ».

Le service public a ainsi évolué, dans ses champs comme dans ses modalités d'interventions. Malgré certaines réticences initiales, il s'est étendu bien au-delà des fonctions régaliennes et il a pu comprendre des activités aussi diverses que l'ouverture d'un cabinet dentaire municipal²⁹ ou le développement d'activités théâtrales³⁰.

Il faut, de plus, souligner la capacité d'adaptation des services publics aux exigences européennes, notamment à celle tenant au droit de la concurrence. Après s'être ému de ces nouvelles contraintes en 1994³¹, le Conseil d'Etat a activement contribué à faire en sorte que la concurrence se conjugue avec l'efficacité des interventions publiques. Ces évolutions ont été permises par le rapport sur le service public du vice-président Denoix de Saint-Marc³² et grâce au dialogue noué avec les juges de l'Union.

Les services publics constituent ainsi l'expression concrète des principes que les autorités politiques, la doctrine, la jurisprudence et l'esprit républicain ont progressivement forgés, affinés et légalisés pour étayer et garantir les droits et libertés. **Ils sont le terreau de l'économie, la treille des solidarités et les ferments de la citoyenneté.**

III – 2 Pour la population, pour ses usagers, le service public est une exigence et une garantie du vivre ensemble. C'est ainsi une réalité concrète, suscitant compliments et critiques

Le service public est d'abord une réalité du quotidien pour nous tous. C'est l'école où la plupart des enfants sont entrés la semaine dernière, c'est l'hôpital qui nous prend en charge, c'est la police ou la gendarmerie qui intervient en cas d'agression.

Le service public constitue une composante de l'identité collective : le « service public à la française ». **Sa neutralité, son désintéressement et son sérieux sont regardés comme des garanties précieuses, pour ne pas dire indispensables**. Il protège contre les risques, délivre des prestations indispensables au quotidien, affermit la cohésion sociale et promeut le sentiment d'appartenance à la collectivité. Autant d'atouts qui ne sont pas toujours chiffrables en termes économiques mais dont la valeur matérielle et symbolique, notamment pour les personnes les plus modestes, ne fait aucun doute. Un sociologue, Robert Castel, a même développé une analyse souvent résumée par la formule : « *le service public est la propriété de ceux qui n'en ont pas* »³³.

²⁵ Déclaration de Robert Schumann à l'Assemblée constituante de 1946, Annales de l'Assemblée nationale constituante, 2e séance, 3 septembre 1946, JO, p. 3474.

²⁶ Avis de l'Assemblée générale (section de l'intérieur) n° 346893 du 27 novembre 1989

²⁷ CE, 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée* ; CE, ord., 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France* ; CE, ord., 26 septembre 2016, *Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France* ; CE, ord., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*.

²⁸ CE, Section, 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle*, n° 97939, CE, Ass. 2 février 1987, *Société TV 6* CE, Ass. 2 février 1987, n°81131 et autres

²⁹ CE, 20 novembre 1954, *Ville de Nanterre*.

³⁰ CE 7 avril 1916, *Astruc et Société du Théâtre des Champs-Élysées*, CE 21 juillet 1923, *Sieur Gheusi, Lebon* 1923, p. 639, CE, 11 mai 1959, *Dauphin, Lebon* 1959, p. 294.

³¹ Rapport public du Conseil d'Etat 1994, préc.

³² Denoix de Saint-Marc, R., *Le service public*, Rapport au Premier Ministre, Documentation française, 1996.

³³ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995

On comprend dès lors l'appétence française pour les services publics, qui se traduit par un niveau de confiance particulièrement élevé dans certaines institutions qui les symbolisent : plus de 80 % pour l'hôpital et plus de 70% pour l'armée, l'école, la sécurité sociale et la police dans dernier baromètre de la confiance politique du CEVIPOF³⁴.

Le corollaire de cette « popularité » du service public, c'est une exigence, renouvelée à son égard. Le Président de la République a, en 2018, évoqué un « *malaise des territoires, villages comme quartiers où on voit les services publics se réduire et le cadre de vie disparaître* »³⁵.

Le contentieux administratif porte d'ailleurs la marque de ce besoin de service public. Pensons aux décisions récentes, à la fois exigeantes et réalistes, relatives au droit d'accès aux cantines des écoles primaires³⁶ ou au droit à l'éducation des enfants handicapés³⁷.

Pour l'usager, le service public c'est d'abord sa présence, son accessibilité, c'est ensuite la qualité du service qu'il lui rend. Des mutations profondes traversent le service public, des crises peuvent survenir.

Personne ne peut nier aujourd'hui l'importance des effets de réorganisation de certains services publics, parfois même les ruptures dans l'application des principes de continuité et d'égalité d'accès qui ont pu en résulter. Et ces remises en cause affectent même des services aussi fondamentaux que l'école, la justice ou l'hôpital.

Les gouvernements successifs développent des politiques pour y répondre, alliant restructurations et accroissement de moyens dont il appartient au corps électoral d'apprécier le bien-fondé et l'efficacité. Qu'il soit cependant permis de souligner aujourd'hui l'importance qui s'attache au maintien de la confiance de tous dans les services publics.

Les insuffisances et a fortiori les défaillances du service public sont bien sûr regardées, comme pour tout autre service, comme des carences mais, dans son cas, elles sont également considérées avec plus de gravité, comme si elles constituaient des trahisons. Le refus illégal d'une autorisation, l'impossibilité d'obtenir dans les délais prévus des documents d'identité ou de récupérer un permis de conduire suspendu sont perçus comme autant de failles dans le pacte social.

Evaluer les services publics, améliorer leur fonctionnement, simplifier leurs procédures sont donc des nécessités d'autant plus impérieuses que ces services ne sont pas de simples acteurs économiques ou sociaux. Ils sont les garants de la cohésion sociale et les symboles de l'action publique résultant des choix politiques et largement financés par les prélèvements obligatoires.

L'exigence moderne des usagers manifeste surtout l'attachement aux principes du service public et la volonté de leur adaptation aux réalités d'une société toujours plus complexe et diversifiée.

La tentation peut être de répondre par un prurit législatif et réglementaire mais l'inflation normative, trop souvent constatée, n'est pas une solution. Comme le soulignait fort justement mon prédécesseur, Bruno Lasserre « On assimile trop politiques publiques et changement de la norme : ce qui importe, c'est de transformer la réalité sur le terrain.³⁸ »

Prenons deux exemples qui ne résument pas, tant s'en faut, les exigences renouvelées à l'égard des services publics.

D'abord l'**accessibilité** des services publics. Celle-ci doit être appréhendée dans ses quatre dimensions :

- l'espace, avec la proximité géographique,
- le temps, avec les horaires des services,

³⁴ CEVIPOF, *En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ?*, page 28, janvier 2022

³⁵ Adresse du Président de la République Emmanuel Macron à la Nation, 10 décembre 2018.

³⁶ CE, 22 mars 2021, *Commune de Besançon*, n° 429361 ; CE, 11 décembre 2020, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 426483..

³⁷ CE, Sect., 20 novembre 2020, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. D. C.*, n° 422248

³⁸ Interview au Monde, publiée le 6 février 2020 : Bruno Lasserre : « *Le Conseil d'Etat est indépendant et n'a de comptes à régler avec personne* »

- la simplicité des procédures,
- et la disponibilité des agents qui accompagnent les usagers.

Bien sûr, la numérisation des services accroît incontestablement leur accessibilité. Des demandes d'information et des procédures administratives peuvent être engagées 24 heures sur 24, sans rendez-vous ni déplacement ou file d'attente. Pourtant, cette numérisation peut accentuer les difficultés d'accès éprouvées par des publics vulnérables, comme l'a souligné la Défenseure des droits³⁹, ou interdire l'accès aux services publics à ceux qui ne disposent pas des documents ou des réponses requis par le logiciel.

Le Conseil d'État, a, dans un récent arrêt, précisé que l'obligation d'avoir recours à un téléservice ne peut être imposée que si l'accès des usagers et l'exercice effectif de leurs droits sont garantis⁴⁰. Dans son étude sur l'intelligence artificielle⁴¹, le Conseil d'État vient d'ailleurs de préconiser l'utilisation de cette puissance numérique pour les tâches les plus répétitives, à la condition qu'une partie des moyens dégagés soit consacrée à un accompagnement humain des personnes dans les situations les plus délicates. En quelque sorte, le principe d'égalité impose, lorsqu'il y a une **porte d'entrée numérique**, de la doubler d'une **porte d'entrée humaine**.

Second exemple : la **participation** des usagers. Il n'est nul besoin de revenir sur l'histoire centralisatrice de notre pays, pour mesurer les effets d'une administration pyramidale sur les relations entre usagers et services publics. Mais ce temps de la verticalité n'est plus. Dans une société largement décentralisée, irriguée par Internet et bénéficiant d'un haut niveau d'éducation, la relation entre l'administration et l'utilisateur s'articule fort heureusement, de plus en plus, sur une **démarche de participation**, qui était aussi l'un des enjeux de la dernière réforme du Conseil économique, social et environnemental.

Le rôle confié aux associations dans le domaine de la consommation, de l'environnement et plus récemment de la santé témoigne de ces évolutions. Les obligations d'information du public et les diverses formes d'enquête publique permettent aux personnes concernées d'intervenir et d'exprimer leur point de vue.

Des initiatives des pouvoirs publics comme la Conférence citoyenne pour le climat⁴² donnent à ces démarches une visibilité politique nationale. Mais au quotidien, les services publics déploient des démarches de participation qui, infructueuses dans certains cas, aiguillonnent dans d'autres les évolutions du service public.

La décentralisation et la déconcentration ont également eu pour effet de rapprocher le décideur des usagers. Comment pourtant ne pas s'interroger sur les limites actuelles de ces mouvements ? Ne faut-il pas réexaminer régulièrement le partage entre les décisions prises par les autorités centrales et celles relevant des administrations territorialisées sous l'autorité des préfets, entre les décisions relevant de l'État et celles relevant des collectivités, et entre les différents niveaux de collectivités ?

III - 3 J'en viens maintenant à une autre vision du service public, celle de ses agents, de celles et ceux qui jour après jour incarnent son action, symbolisent ses valeurs et accompagnent ses usagers.

La diversité des métiers, la multiplicité des statuts, la variété des missions ne permettent pas de dégager une image uniforme de l'agent du service public. Entrent bien évidemment dans la grande communauté des agents du service public, le professeur des écoles, le conducteur de métro, le militaire ou le juge, mais également le salarié d'EDF ou celui de la Fédération française de football.

³⁹ Voir les rapports du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », 16 janvier 2019, et « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », 2022.

⁴⁰ CE, décision, Section, n^{os} 452798, 452806 et 454716 du 3 juin 2022, et avis n^{os} 461694, 461695 et 461922 du 3 juin 2022.

⁴¹ Etude à la demande du Premier ministre, « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », adoptée en assemblée plénière le 31 mars 2022

⁴² Comprenant 150 citoyens tirés au sort parmi la population française

Tous ces visages incarnent le service public et cette diversité n'est pas contradictoire avec l'existence de principes communs même si leur application varie en intensité selon les fonctions exercées.

D'abord le choix. L'entrée dans le service pour les fonctionnaires mais également pour bien d'autres agents du service public résulte d'une procédure de sélection sévère, qui parfois nécessite plusieurs années de préparation intensive. Ce choix est d'autant plus fort qu'il engage souvent sur le long terme. **L'agent embrasse alors non pas un métier mais une carrière.** Pour le fonctionnaire ou le magistrat, le statut en est l'expression. Il est un gage d'impartialité, il protège contre l'arbitraire de la vie professionnelle. L'agent du service public se dévoue à la chose publique, pas à une personne, ni à une organisation ou à un parti.

Cette spécificité des fonctions publiques peut même être regardée comme une irréductible singularité. Non que d'autres fonctions n'aient pas la même grandeur et la même utilité, mais les fonctions du service public ont ceci de spécifique qu'elles ont fondamentalement pour objet la poursuite de l'intérêt général. Notre collègue Christian Vigouroux appelait ainsi avec beaucoup de justesse à lutter contre « *la banalisation et la réduction des fonctions collectives*⁴³ », ajoutant, pour ce qui concerne les fonctionnaires, qu'ils exercent une vocation, « *même dans le plus humble des bureaux, et non seulement une profession*⁴⁴ ».

Au cœur du service public il y a la vocation du vivre-ensemble, de l'intérêt général et de la paix publique.

S'engager dans le service public, c'est ensuite **accepter une rectitude particulière dans l'action.**

Rectitude dans la prise de décision comme dans sa mise en œuvre, car les interventions du service public concernent l'ensemble de la population par la structuration de la vie collective qu'elles induisent et par le financement public qu'elles requièrent.

On ne peut, à cet égard, se satisfaire que l'engagement des agents soit parfois contrarié par le manque de moyens ou les conditions de fonctionnement de certains services. Au-delà même de l'épuisement des personnels, le recul de l'attractivité des métiers d'enseignant, de soignant, ou de conducteur de transports, entache l'efficacité des services publics et déprécie leur image.

Si les politiques publiques doivent assurer aux services publics les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions que le législateur et le pouvoir réglementaire leur ont confiées, il est tout aussi certain que leurs conditions de fonctionnement sont tenues par un principe fondamental de **bon usage des deniers publics**, qui, par comparaison avec certaines activités du secteur privé, peut être parfois vécu comme une ascèse.

Rectitude aussi dans l'organisation du service qui impose à bien des agents **une disponibilité qui excède ce qui est habituellement requis.** C'est vrai pour le praticien hospitalier, l'infirmière, le pompier ou le policier, c'est vrai aussi pour le technicien d'une centrale nucléaire ou pour l'agent chargé du sablage des routes en hiver.

Et personne ne peut oublier la capacité des services publics à faire face à l'épidémie de Covid 19, dans les hôpitaux bien sûr, mais également dans les écoles et la plupart des administrations nationales ou territoriales grâce à une mobilisation exemplaire de leurs agents.

Permettez-moi à cet égard de souligner la totale disponibilité des membres des sections administratives du Conseil d'Etat comme de ses juges des référés et de ceux des tribunaux administratifs et des cours administratives

⁴³ C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012, 2^{ème} édition, p. 25

⁴⁴ *Ibid.*

d'appel. Comme l'a écrit Jean-Denis Combrexelle, les juges administratifs ont d'emblée voulu montrer « *qu'on était dans un Etat de droit, que, même si Paris était vide, il y avait un juge en capacité de traiter dans l'urgence les recours, même le weekend*⁴⁵ ».

Rectitude enfin dans le comportement. Il y a un devoir d'exemplarité d'autant plus impérieux que les fonctions publiques sont élevées. Cela doit bien évidemment se traduire dans le comportement individuel, mais également dans la relation avec l'autorité administrative. Le service public a besoin d'agents qui n'hésitent pas à alerter sur les difficultés qu'ils connaissent, à mettre en garde leur supérieur hiérarchique contre les inconvénients ou les risques d'une décision ou d'un dispositif. Avec cette qualité que l'on n'ose parfois nommer, quand on ne la dénature pas : **le courage**. La poursuite de l'intérêt général justifie, plus encore que dans toute autre activité, **cette vigilance et cette indépendance d'esprit qui ne sont en rien contradictoires avec le respect de l'autorité hiérarchique**.

Je voudrais enfin évoquer, Madame la Première ministre, l'austérité, pour ne pas dire l'impopularité, qui peut s'attacher à certaines fonctions du service public. Il est rare qu'un contribuable fasse les louanges de son contrôleur fiscal, ou le requérant du juge qui rejette sa demande. Et la culture médiatique est emplie de clichés brocardant les fonctionnaires et les agents du service public, du moins certain d'entre eux.

Les agents du service public se doivent de tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes légitimes des usagers et exercer leurs responsabilités en toute transparence. Etre **au service du public** implique **d'être à chaque moment à son écoute**, à remettre perpétuellement en cause ses certitudes et celles de son administration. **A douter. A être humbles.**

C'est pourquoi ces agents doivent être valorisés et soutenus. Ils exercent une fonction essentielle et difficile. **Ils sont les rouages fondamentaux des politiques publiques que les pouvoirs issus des élections démocratiques entendent mettre en œuvre**. Ils sont au service de la collectivité et chacun doit en avoir conscience.

Conclusion : Trois brèves remarques pour terminer ces propos.

1 - En premier lieu, je voudrais insister sur la **capacité de projection des services publics** dont témoigne leur histoire et qui constitue une clé de la nécessaire transformation de notre société.

Je veux le dire ici clairement : l'image d'Epinal d'un service public figé est totalement fausse. Certes, l'adaptation de certains services publics est parfois difficile. Elle peut se heurter à des résistances, mais le service public a également démontré à de nombreuses reprises sa capacité à porter des réformes ambitieuses. Comment ne pas songer à l'institution de la protection universelle maladie, à la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu ou aux innombrables initiatives locales qui favorisent l'aide sociale ou la vie culturelle ?

Cette **capacité de projection fait des services publics un formidable levier** pour chacune des quatre priorités que le gouvernement s'est fixées : le travail, l'égalité des chances, la souveraineté, et bien sûr la transition écologique.

Pour ne prendre que ce dernier thème, les services publics devront à la fois s'adapter aux nécessités de cette transition, mais également la promouvoir. Ils devront ainsi, d'abord, suivre le sentier de l'exemplarité, dont vous avez, Madame la Première ministre, par votre circulaire du 25 juillet dernier, souligné le caractère essentiel en appelant à la sobriété énergétique des administrations de l'État.

Cette transition nécessitera, ensuite, une vision et des investissements à long terme, délaissés par les personnes privées. Cette vision pourra en retour être salutaire car, comme le soulignait le vice-président Jean-Marc Sauvé, « *trop d'administrations sont épuisées et harassées par la gestion du très court terme, le nez dans le guidon*.⁴⁶ ».

⁴⁵ J.-D. Combrexelle, « Le droit n'est pas uniquement une spéculation intellectuelle », AJDA 2021. 116.

⁴⁶ Interview de Jean-Marc Sauvé, Le Monde, 4 juillet 2019, « « L'Etat a été victime de la doxa libérale »

Enfin tous les services devront y concourir : comment ne pas souligner l'approche si fondamentale de l'éducation et de la culture pour s'approprier les enjeux de la transition écologique ? Lorsque les écoles invitent à des « goûters sans déchets », elles contribuent sans aucun doute à l'éveil des citoyens de demain au respect de la planète comme de notre collectivité.

Et que dire du juge administratif pour lequel les défis climatiques constituent des enjeux d'une importance comparable à ceux qui l'ont conduit à façonner le droit administratif.

Ces défis invitent à une réflexion renouvelée sur les services publics en tant qu'institutions de la société et non uniquement en tant qu'instruments de la puissance publique. Une réflexion qui incite à revisiter les notions essentielles de bien commun et de services communs. Avec en mémoire la réflexion de Léon Duguit inscrivant dans les composantes d'une activité de service public la condition « *qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* ». ⁴⁷

C'est pourquoi, je me permets **ce message de confiance dans le service public**. Le service public sait se réformer en conservant le bon équilibre entre efficacité et justice, équilibre qui permet l'acceptabilité des indispensables réformes. Et le Conseil d'Etat accompagne et accompagnera pleinement ses évolutions dans le respect des exigences du droit.

2 - En deuxième lieu, j'ai le plaisir de vous faire part du thème retenu par le Conseil pour son étude annuelle 2022 qui sera présentée en septembre 2023 lors de notre deuxième rentrée.

L'étude pourrait s'intituler : « **Le dernier kilomètre** », en référence au vocabulaire de la logistique. Elle aura pour objet d'évaluer et d'analyser les conditions dans lesquelles les politiques publiques parviennent concrètement aux citoyens et aux usagers des services publics.

Quelles sont les difficultés comme les succès rencontrés dans la mise en œuvre de ces politiques ?

Comment peut-on améliorer l'effectivité de l'action publique ?

Suivant la méthode qui préside à l'élaboration de nos études, elle s'appuiera sur les échanges que la section du rapport et des études organisera avec la plupart des institutions qui nous font l'honneur et le plaisir de leur présence aujourd'hui.

Elle s'interrogera sur la façon dont la population accède quotidiennement aux activités et services développés par les personnes publiques. Avec le souci d'une simplification réelle des procédures.

L'étude s'attachera à cet effet à tirer les conséquences des adaptations des réglementations imposées par l'épidémie de Covid-19 pour permettre à la société de continuer à fonctionner du mieux possible.

Alors que les expérimentations sont souvent ponctuelles et délicates à évaluer, comment ne pas tirer profit de cette « expérimentation » massive de simplification administrative qui s'est imposée à nous tous ? Certaines dispositions n'avaient bien évidemment pas vocation à devenir pérennes mais d'autres peuvent être des voies de réflexion pour l'adaptation des services publics.

3 - Qu'il me soit permis, en troisième lieu, pour conclure cette première rentrée de notre institution, de redire avec solennité et conviction que l'action et les décisions du Conseil d'État, **tant dans l'exercice de son autorité contentieuse que dans ses fonctions consultatives ou d'études**, reposent fondamentalement sur son indépendance. Cette indépendance, vis-à-vis du Gouvernement mais aussi vis-à-vis de chacune de nos préférences personnelles, est au cœur à la fois de son impartialité et de la démarche toujours constructive qu'il adopte.

⁴⁷ Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, tome 2 La Théorie générale de l'Etat, page 61 troisième édition, 1928

Les critiques de la dualité du Conseil d'Etat, qui nuirait à son indépendance, achoppent ainsi sur cette réalité démontrée dans chacun de ses avis, aujourd'hui publiés s'agissant des projets de lois.

Le Conseil d'État se doit, pour assumer sa mission constitutionnelle, **d'être aussi constructif dans l'action publique que le droit le permet tout en étant intransigeant lorsque l'État de droit le commande.**

Notre société comme les autorités publiques ont tout à gagner **du plein exercice, et en toute indépendance, de ses missions par le Conseil d'État.**

Madame la Première ministre, Mesdames et Messieurs, c'est sur une invitation à revenir l'année prochaine pour notre rentrée 2023 que je termine mon propos en vous remerciant une nouvelle fois très chaleureusement.