22 mars 2017 - Seul le prononcé fait foi

Télécharger le .pdf

Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur le rôle du Conseil d'Etat, à Paris le 22 mars 2017.

Monsieur le Garde des Sceaux,
Monsieur le président du Conseil d'Etat,
Mesdames, messieurs les Présidents,
Mesdames, messieurs,
Il y a des traditions dont il faut parfois se défaire quand elles sont tombées en désuétude. Il y a en a d'autres qu'il convient de conforter dès lors qu'elles sont fondées sur le respect. C'est le sens de ma venue ici, au Conseil d'Etat en tant que Président de la République.
Venir au Palais Royal n'est pas la course la plus longue pour un chef de l'Etat. Mais c'est venir, en fait, au cur de l'Etat. D'abord sur le plan historique puisqu'ici, c'est le lieu où RICHELIEU a tout fait pour affermir l'Etat face aux baronnies et aux intérêts particuliers. Nul doute que son combat n'est pas terminé, mais son esprit lui, a survécu.
Siège du pouvoir hier, le Palais Royal est aujourd'hui celui de l'une des premières institutions de la République, la vôtre, comme si le Conseil d'Etat était l'exécuteur testamentaire de RICHELIEU, rappelant, avant de mourir dans sa chambre dont on m'a dit qu'elle était devenue, à quelques mètres d'ici, le bureau de la présidente de la section du Rapport et des Etudes, j'en suis heureux donc rappelant avant de mourir je parle, là, de RICHELIEU qu'il n'avait eu d'ennemis que des ennemis de l'Etat. Le Général de GAULLE lui-même rappelait, ici dans cette salle de l'assemblée générale, lors de sa visite du 28 janvier 1960, qu' « il n'y a eu de France que grâce à l'Etat et que la France ne peut se maintenir que par lui ».
Aujourd'hui, notre société est devenue plus complexe encore que dans la période des années 1960, avec une croissance qui était forte, une société qui aspirait vers le progrès, une république qui avait été refondée dans ses institutions, un Etat qui était fort même s'il était contesté. Aujourd'hui, nous avons une société plus ardente, divisée, bousculée, un paysage institutionnel plus éclaté, des collectivités locales qui jouent un rôle renouvelé avec une décentralisation élargie, l'Europe est devenue, vous l'avez rappelé, Monsieur le Vice-Président, une source de droits et une source de plus en plus abondante. Quant aux partenaires sociaux et notamment les organisations professionnelles, elles aspirent, à juste raison, à participer à la fabrication de la norme.
Mais ce qui est sûr et qui demeure, c'est que l'Etat est le seul à pouvoir faire vivre des citoyens ensemble. Sans l'Etat, notre pays redeviendrait un agrégat d'intérêts particuliers et de communautés désunies. Sans l'Etat, le progrès économique, social et environnemental ne bénéficierait plus au plus grand nombre. Sans l'Etat, la sécurité, la capacité de vivre ensemble, Français et étrangers résidant sur notre sol ne seraient plus assurées. C'est toujours vers l'Etat que nos compatriotes se tournent quand une crise majeure se produit, comme lors des attentats qui ont frappé douloureusement notre pays en 2015 et en 2016.
Si le terrorisme veut détruire les liens qui nous unissent et empêcher tout destin commun, il veut aussi atteindre notre État, sa capacité, sa légitimité, son rôle, sa place. Il était donc très important que l'Etat, face à ce péril et dans les circonstances que nous avons connues, puisse assurer la sécurité dans le respect des libertés fondamentales. C'est ce qu'il a fait, et nul doute qu'il continuera à le faire.
L'Etat est notre bien commun et nous devons le dire à nos compatriotes : il nous faut le

préserver, chaque fois qu'il est mis en cause, dénoncé, affaibli, privé de ressources. Il nous faut aussi le réformer pour lui permettre de s'adapter et surtout de mieux servir les Français et de préparer l'avenir. Car le rôle de l'Etat n'est pas simplement la gestion du présent. C'est l'anticipation, c'est la capacité à définir une stratégie dans la durée, c'est une vision longue, alors même que le jeu de nos scrutins et la succession des alternances finiraient par nous faire perdre l'importance de la durée, de ce qui est décidé aujourd'hui pour être bâti demain et durer après-demain.

Cette ligne directrice a été au cur de mon action et je sais, pendant ces cinq ans, toute la part qu'a prise ce Conseil d'Etat, sous votre autorité, Monsieur le Vice-Président. Je suis venu ici pour vous dire, à chacune et à chacun d'entre vous et au-delà de vous, ma reconnaissance pour vos travaux. Ils m'ont été présentés régulièrement, à la fois au Conseil des ministres puisque l'avis du Conseil d'État éclaire nos décisions. Mais ils m'ont été présentés lorsque le vice-président avec les présidents et notamment la présidente de la Section des Etudes, est venu m'offrir comme un cadeau : le rapport du Conseil d'Etat, pour que je puisse, à défaut de m'en inspirer, le traduire en langage simple auprès des Français et mener les réformes qui sont attendues.

Mais j'ai particulièrement apprécié la qualité de vos réflexions et surtout de votre action dans les trois fonctions qui sont les vôtres. En premier lieu, vous conseillez l'État, donc le gouvernement, mais d'abord l'État, au-delà des majorités, au-delà des gouvernements et même au-delà, je dois le dire modestement, des Présidents de la République. Vous éclairez ce chemin par vos réflexions et vous l'avez fait récemment sur les lanceurs d'alerte, le numérique, le rescrit et nous avons tenu à traduire vos conclusions dans nos textes.

Vous avez également, Monsieur le Vice-Président, vous-même participé à des rapports je pense au service civique et à la réserve citoyenne avec un coéquipier qui n'était pas nécessairement issu de la même promotion que vous, de l'Ecole Nationale d'Administration, ce qui sans doute a créé une juste émulation.

Votre action de conseil porte principalement sur les projets de textes et il est vrai qu'on ne vous a pas ménagé. Depuis 2012, en cinq ans, vous aurez rendu au gouvernement des avis sur 337 projets de loi, 245 projets d'ordonnance, 3.578 projets de décret et ce n'est pas fini. Ces chiffres, j'y reviendrai, peuvent sembler excessifs mais ils traduisent une réalité : c'est que votre institution a mis toutes ses compétences, tous ses talents au service d'une action réformatrice, l'avis du Conseil d'Etat est tout simplement irremplaçable et il l'est dans ces deux aspects.

D'une part, le Conseil d'Etat assure une sécurité juridique grâce à l'examen approfondi des questions de droit qui lui sont soumise et c'est ce qui explique que le gouvernement suive, à juste raison, ses avis à plus de 98 %. Est-ce à dire que nous prenons des risques sur les 2 % et que nous n'en avons pas sur les 98 % ? L'expérience me conduit hélas à regretter que malgré votre confort apporté par vos avis, le gouvernement, puis le Parlement, a pu connaître quelques désillusions devant le Conseil Constitutionnel à quelques occasions. Mais je ne rentrerai pas dans un débat entre le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel. J'aurais peur qu'on m'entende dans la porte d'à côté. Mais il est vrai que vous ne pouvez pas non plus préjuger ni vous, donner le droit. Ensuite il y a la décision qui s'impose à nous tous, du Conseil Constitutionnel.

Cette confiance que les gouvernements ont porté dans vos avis, c'est aussi pour prévenir des contentieux futurs et suivre l'avis du Conseil d'Etat, c'est, pour le gouvernement, le meilleur des remèdes préventifs. Et là, nous sommes davantage assurés puisque nous pouvons penser que le Conseil d'Etat ne va pas se déjuger en formation contentieuse, après qu'il a émis un avis par une section administrative. Mais c'est une hypothèse que je formule et je ne veux surtout pas forcer les sections contentieuses.

Il y a aussi dans les avis du Conseil d'Etat, une part d'opportunité. Je ne veux pas dire que vous vous échappez des notions juridiques, mais vous dites aussi ce que la société peut accepter ou pas, en fonction de ses principes fondamentaux quant à une intervention législative ou même réglementaire. Vous avez ainsi rendu un avis défavorable sur les contrôles d'identité sur décision du préfet aux abords de sites sensibles et à un moment où il y avait une grande tension liée aux attentats. J'ai considéré que le gouvernement devait se ranger à votre avis, car non seulement il nous évitait des contentieux, mais il représentait un équilibre qu'il fallait à tout prix préserver

nous évitait des contentieux, mais il représentait un équilibre qu'il fallait à tout prix préserver.
Cette qualité du travail du Conseil d'Etat m'a aussi conduit à rendre publics les avis sur les principaux projets de loi. Là aussi, ce n'était pas pour céder à une pression liée à la transparence, ni craindre que vos avis tenus secrets, puissent être rendus publics. C'était pour éclairer, non seulement le gouvernement c'était fait mais le Parlement et aussi la société, pour que comprenions tous quel était le sens de vos réflexions et qu'est-ce qui avait pu conduire le gouvernement à suivre votre avis, ou à ne pas suivre, le cas échéant.
Nos concitoyens sont désormais éclairés, les parlementaires connaissent les bornes juridiques relevées par le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel peut aussi prendre en compte cet avis dans sa décision. Cette publicité participe d'une conviction : le respect du droit est une nécessité absolue, c'est une garantie, pour chacun de manière égale.
Le gouvernement peut dans certains cas bénéficier aussi des travaux du Conseil d'Etat sans que ceux-ci doivent être rendues publics. C'est par exemple nécessaire pour les lois financières, comme ce fut le cas pour le texte sur l'impôt à la source. Je vous remercie d'ailleurs d'avoir examiné avec beaucoup d'attention ce texte qui n'était pas le plus facile et qui a été préparé avec soin et avec l'avis éclairé du secrétaire général du gouvernement, de manière à ce que nous puissions mettre en uvre cette grande réforme de façon à ce qu'elle ne soit pas remise en cause par un scrutin, même s'il appartiendra au prochain Président d'en décider. Mais tout est prêt pour que cette réforme puisse être mise en place. Là aussi, le fait que l'avis n'ait pas été publié a permis que nous puissions en hâter l'exécution.
Je remercie le Conseil d'Etat aussi pour la part prise dans l'augmentation des taux d'application des lois. En deux ans, nous sommes passés d'un taux de 59 % à 91 %, ce qui n'a pas grand-chose à voir avec les indices de satisfaction de l'opinion, mais qui confirme mon propre jugement. Il ne suffit pas d'élaborer des textes, de faire voter des réformes pour que nous ayons le cur léger et la certitude du devoir accompli. Trop de textes, trop de lois restent inapplicables parce qu'inappliqués. Trop de textes qui ont pu néanmoins faire l'objet de grandes discussions au plan parlementaire, trouvent en réalité peu de traductions dans la vie quotidienne de nos concitoyens, à cause de ce défaut-là, de ce manquement-là. Car c'est un manquement.
Aussi, j'ai insisté auprès des gouvernements successifs pour qu'il y ait cette obstination à prendre les décrets correspondants aux textes votés par le Parlement. Tous les mois, au Conseil des ministres, je fais une évaluation précise des mises en uvre des décrets d'application, et je vous remercie donc d'y contribuer, car je sais aussi la masse de travail que cette détermination justifie. Mais il y va de la crédibilité de l'action publique, rien n'est pire pour la démocratie que d'annoncer des changements qui ne se produisent pas, que de vanter des lois qui n'ont eu aucun effet, que de laisser croire que la vie de celles et ceux qui ont succédé à vos fresques pourrait être modifiée, alors qu'il n'en a rien été.
Je sais que le Conseil d'Etat, au moment où je m'exprime, est encore saisi de nombreux projets de décrets, plus de 200 « 250 », me dit le Vice-président je pensais que déjà, 50 avaient pu être réglés avant mon arrivée, comme pour m'accueillir avec encore davantage d'hospitalité. Le gouvernement sera en effet au travail jusqu'à la deuxième semaine du mois de mai et je sais pouvoir compter sur l'ensemble des membres de votre institution pour les examiner avec célérité, mais aussi avec la sérénité requise.
En second lieu, le Conseil d'Etat exerce la mission de juger, il est la cour suprême de l'ordre administratif. Vous avez rappelé les chiffres, ils impressionnent, 10.000 affaires jugées chaque année, soit à peu près le nombre des nouveaux contentieux que vous recevez annuellement. Votre délai moyen de jugement pour les affaires ordinaires est légèrement supérieur à un an.
L'existence de l'ordre administratif est consacrée par la Constitution, l'indépendance de la justice vaut pour la justice administrative, je ne sépare pas les deux ordres de juridiction, je n'en mets pas une au-dessus de l'autre et je considère que les mêmes garanties doivent être apportées à l'une et à l'autre parce que les deux protègent les libertés.
Cette indépendance est un principe fondamental reconnu par les lois de la République et il ne m'appartient pas de revenir sur le fond de vos décisions. Mais je veux ici saluer deux traits de votre action, d'abord la dématérialisation des échanges -avec les parties et les procédures- qui est

devenue une réalité. Les citoyens vous sont redevables de cette simplification et je suis très attaché à la simplification, elle ne vaut pas que pour l'administration, elle vaut aussi pour la justice et la justice administrative en particulier. Les citoyens ont la possibilité de vous saisir par voie dématérialisée.
Ensuite, le Conseil d'Etat a su faire en matière contentieuse la preuve de sa capacité d'adaptation, avec la loi du 24 juillet 2015 relative aux renseignements. Il a ainsi mis en place une formation de jugement spécialisé, chargée de contrôler la légalité de la mise en uvre des techniques de renseignement. Monsieur le Garde des Sceaux, qui était à l'époque président de la Commission des lois, a beaucoup discuté de cette disposition. Elle n'allait pas forcément de soi, en tout cas c'est ce qu'il pensait, même si aujourd'hui il s'en félicite. J'ai considéré que c'était une des garanties que nous devions poser dans le nécessaire équilibre entre le maintien de l'ordre public et la protection des droits fondamentaux. Mais cela a une conséquence sur les membres du Conseil d'Etat de cette formation de jugement spécialisé c'est qu'ils sont astreints au secret et qu'ils doivent être parfaitement conscients de ce qu'ils ont à traiter.
En dernier lieu, le Conseil d'Etat assure une troisième mission, celle de fournir à l'Etat des hauts cadres dont celui a besoin pour son action et pour les réformes à mener. C'est vrai qu'à divers postes de la Fonction publique jusqu'aux plus élevés, l'Etat doit pouvoir faire appel à des membres de votre institution pour mener à bien les politiques publiques et les réformes nécessaires. Dans les cabinets ministériels avoir un membre du Conseil d'Etat rassure, je ne sais pas si cela rassure le Conseil d'Etat, mais cela rassure les ministres qui pensent qu'ainsi ils peuvent agir dans le respect du droit. Mais cette mission est très importante parce que c'est en ce sens qu'elle justifie le recrutement à la sortie de l'Ecole Nationale d'Administration parce que vous avez vocation à servir pendant un temps l'administration et à ne pas rester simplement dans les formations qui sont celles de votre institution, le conseil et le contentieux.
Vous m'avez donné les chiffres, Monsieur le Vice-président, il y a une constante dans l'histoire récente entre les membres qui restent au Conseil d'Etat et d'autres qui en sont sortis pour des périodes plus ou moins longues notamment dans le secteur public, voire dans le secteur privé. L'important est le mouvement et l'aller-retour car le premier des grands corps de l'Etat doit être le premier des viviers de ses serviteurs mais aussi il doit être alimenté par les compétences y compris par celles qui viennent de l'extérieur à travers les nominations qui peuvent se faire.
Quant aux nécessités de l'action dans le service public, il est vrai que les hautes autorités indépendantes ont beaucoup fait appel au Conseil d'Etat. Là aussi, c'était pour leur donner toutes les garanties du droit et leur permettre de s'installer dans le paysage institutionnel et c'était très important pour ne pas apparaître comme une juridiction mais pas non plus comme une administration, véritablement comme une haute autorité indépendante. Il a été fait remarquer par les parlementaires, que beaucoup de membres du Conseil d'Etat présidaient ces autorités et c'est sans doute le premier âge de leur vie. Ainsi installées elles pourront avoir d'autres membres à leur tête mais je ne veux pas ici présupposer car je sens déjà que le vice-président du Conseil d'Etat est vigilant à mon propos. Donc je pense qu'il est très important que vous ayez pu donner cette force aux autorités indépendantes.
Sous votre impulsion, Monsieur le Vice-président, votre institution a su évoluer depuis plusieurs années et je veux en citer quelques-unes de ces évolutions. La première est le succès de la mutation des sections administratives et de votre assemblée générale et vous avez su différencier les traitements selon les affaires et les délais ont été maîtrisés. La seconde réussite tient à l'équilibre entre les principes constitutionnels qui peuvent parfois être opposés et que vous avez eu la sagesse de préserver. Face au danger, au péril, j'ai été conduit à proclamer l'état d'urgence que le Parlement a prolongé à plusieurs reprises, mais j'ai veillé à concilier la nécessité de la prévention de l'ordre public et la protection des libertés. Votre institution a également agi en ce sens. Vous êtes les juges des actes de la puissance publique, vous l'avez rappelé, vous êtes notamment le juge de la police administrative et vous êtes ainsi un juge des libertés car ces actes peuvent y porter atteinte et vous avez plusieurs fois rappelé le gouvernement à ses obligations notamment sur les mesures de perquisition administrative et d'assignation à résidence.

Le Conseil d'Etat a su également pleinement tirer les conséquences de l'engagement européen de la France et ce chantier vous tient particulièrement à cur. Vos relations avec les cours européennes, notamment celle de Strasbourg, sont faites de respect, de compréhension mutuelle et vous avez rappelé ce que pouvait être l'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a été à l'initiative de plusieurs décisions qui ont conduit à des réformes importantes, l'une d'entre elles, -Monsieur PÊCHEUR en sait quelque chose,- c'est d'avoir permis le droit d'association dans nos institutions militaires.
C'était un changement considérable si on songe à ce qui pouvait exister à travers certaines revendications dans le passé et le refus qui leur avait été apporté. Nous avons pu mener cette réforme avec beaucoup de modération et en même temps d'efficacité. La Cour européenne des droits de l'homme peut parfois nous obliger à changer un certain nombre de notre législation et aussi de votre jurisprudence mais il est très important que nous puissions avoir cette cohérence. Je sais qu'aujourd'hui cette cour est mise en cause par des pays, par des Etats, par des responsables politiques et donc il est très important de lui rappeler la confiance que nous lui témoignons. Vous avez aussi -le Conseil d'Etat- voulu élaborer un droit public français et européen à travers une construction qui est une communauté d'esprits et là aussi cette uvre d'adaptation permanente doit se poursuivre.
Je voudrais évoquer maintenant trois chantiers, le premier c'est la production normative et qui est finalement une des leçons d'expériences de la fonction que j'ai occupée pendant cinq ans. Le processus parlementaire d'élaboration des lois n'est plus adapté aux circonstances et marque des dysfonctionnements graves qui mettent en danger la qualité et la stabilité de la norme. Je vais donner quelques chiffres, durant la législature qui vient de s'achever, il y a eu plus de 260.000 amendements qui ont été déposés à l'Assemblée nationale et au Sénat, près de 60.000 ont été adoptés, le chiffre le plus grave n'est pas les 260.000 déposés, c'est les 60.000 adoptés. Seuls 12 % de ces amendements étaient d'origine gouvernementale. Ce sont des chiffres vertigineux et cette situation a des effets négatifs, certes le droit d'amendement est un droit majeur, c'est un droit fondamental pour le parlementaire, mais il ne pourra à l'avenir qu'être encadré -comme l'a été le temps de parole- à la suite de la réforme du 23 juillet 2008. Il en ira ainsi tant pour le gouvernement que pour le Parlement. Les évolutions à concevoir pour l'avenir sont très importantes pour le Conseil d'Etat parce que sinon il sera lui-même marginalisé dans le processus d'élaboration de la loi, ce qui nuira à sa qualité.
D'ores et déjà, le Conseil d'Etat connaît moins de 20 % des dispositions législatives finalement promulguées compte tenu de cette prolifération des amendements et dont on sait qu'ils n'ont pas été préparés avec tout le soin nécessaire, quelle que soit la qualité des fonctionnaires des deux assemblées et des parlementaires qui les déposent et qui les défendent. Ce constat souligne que l'avenir n'est pas non plus à la multiplication des instances administratives ou des études préalables au passage au Conseil d'Etat ou autant de discussions qu'il faudrait engager avec la société.
C'est nécessaire, mais ce qu'il faut revoir -et quand j'entends, des propositions qui sont faites pour modifier notre République, ce n'est pas sur l'exécutif qu'il faut faire porter la réflexion et l'attention, c'est sur le législatif,- il faut revoir le processus de vote de la loi. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat sait être réactif aux contentieux, il peut inventer là aussi des jurisprudences qui permettront de réexaminer les amendements mais nous devons d'abord changer le mode d'élaboration et de discussion et de vote de la loi.
Le deuxième chantier vous concerne plus directement, c'est celui de la masse contentieuse, 10.000 affaires par an, disais-je. Ce chiffre était celui qui avait conduit le président Marceau LONG à juger la situation intenable et de nature à remettre en cause les équilibres de votre institution. Toutes les cours suprêmes des pays occidentaux jugent nettement moins d'affaires, l'avenir doit donc permettre au Conseil d'Etat de se recentrer sur la régulation de la jurisprudence et le traitement des questions majeures du droit contemporain.
Enfin, j'en termine, le modèle du Conseil d'Etat n'a jamais été celui d'une cour juridictionnelle et, je vous l'ai dit, il est fait d'un mouvement constant entre l'administration et le Conseil d'Etat, entre le Conseil d'Etat et la société. Nous avons tous l'idée que nous devons servir la société, le

entre le Conseil d'Etat et la société. Nous avons tous l'idée que nous devons servir la société, le pays, la République, nous voulons tous en être le reflet mais nous constatons que la diversité n'est pas nécessairement ce que nous savons faire de mieux malgré tous les textes que nous avons produits dans ce domaine. Il ne s'agit pas simplement de copier ce que serait une société pour la répliquer au niveau de nos institutions, il s'agit surtout de la comprendre, de mesurer ses attentes, de percevoir les risques qui sont devant nous, mais aussi les atouts qui peuvent être à un moment valorisés et de faire en sorte que nos concitoyens se tournent vers les institutions non pas simplement pour qu'elles les représentent mais pour qu'elles les servent au mieux.
Monsieur le Vice-Président, Mesdames, Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs, c'est vrai que nous vivons une période où il y a la contestation du droit, de la règle, des conventions, tout cela au nom d'une remise en cause plus globale de ce qu'est la dcision dans notre pays ou des élites qui le représentent. Nous devons défendre néanmoins cette conception de la République parce que le droit, les textes, les accords internationaux, les traités européens ne sont pas faits pour déposséder le citoyen, pour le soumettre, ils sont faits pour le protéger, pour lui donner des éléments lui permettant de réussir. Le pouvoir a pu vis-à-vis du Conseil d'Etat avoir dans l'histoire de la Vème République des attitudes nuancées, contrastées, différentes. Durant le quinquennat que je viens d'exercer, au-delà du travail que je vous ai infligé, je n'ai pas eu de sujet de contentieux particulier avec vous et j'ai eu plutôt grand respect pour ce que vous décidiez ici dans cette institution.
Mais il faut aussi que vous soyez attentifs à ce que cette situation qui n'est pas liée simplement à un bon ordre de nos institutions et qu'il y a toujours des dangers, des risques pour qu'au-delà de vous ce soit le droit qui soit mis en cause, que ce soit la protection des libertés. Aussi, je fais une fois encore référence à votre engagement et à votre compétence et je vous le dis parce que je le pense sincèrement, la République a besoin de vous, a besoin des missions que vous accomplissez en son nom et pour tout cela je veux vous exprimer ma gratitude.