

JUSTICE : IL FAUT AUSSI REFORMER UN CONSEIL D'ETAT TROP POLITISE

Rubrique : Libres propos de docteurs

Titre : **Justice : il faut aussi réformer un Conseil d'Etat trop politisé.**

Auteur : Camille Mialot, Docteur en droit, avocat

Abstract : droit public ; organisation judiciaire ; France ; juridictions ; dualité ; ordre administratif ; Conseil d'Etat ; composition ; rôle politique

Résumé : dans ce billet, relativement engagé et polémique, l'auteur souligne essentiellement le rôle judiciaire éminent de notre Conseil d'Etat, chargé de trancher en dernier lieu les contentieux qui opposent le citoyen aux représentants de la puissance publique. Il se pose, et nous pose à cette occasion la question des conditions de désignation de ces hauts magistrats, et des filières dont ils sont issus, l'Ecole nationale de l'administration (ENA), et les refuges des exclus des cabinets ministériels.

English abstract: In the French judicial system exist two jurisdictions ways, litigations between private people and disputes about citizens against State or local administrations. About that second jurisdiction, the High Court is the Conseil d'Etat. This story of La Revue des Docteurs en Droit pretends to explain why the role of this important Institution could be spoiled by the political way their members are designed.

NDLR : Cet article de notre confrère a été publié dans *Le Monde* daté du 29 mai 2012 (p. 19 dans l'édition papier). Il est publié ici, à quelques modifications près, avec la gracieuse autorisation de l'éditeur. Comme d'habitude, nous rappelons que les données ci-dessus n'engagent pas l'auteur de l'article.

JUSTICE : IL FAUT AUSSI REFORMER UN CONSEIL D'ETAT TROP POLITISE

François Hollande l'a affirmé tout au long de sa campagne, la réforme de la Justice sera l'une de ses priorités.

Beaucoup l'ignorent, mais la justice, en France, est divisée en deux : d'un côté la justice judiciaire avec ses grands dossiers médiatiques -« les affaires »- et aussi son quotidien (les divorces et les conflits entre personnes privées) ; et de l'autre la justice administrative, plus discrète.

Son rôle est considérable puisque le juge administratif tranche les conflits que toute personne peut avoir avec l'Administration entendue au sens le plus large : collectivités territoriales, Ministre, Préfet, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel etc... Le rôle de la justice administrative est fondamental pour la garantie de la démocratie et de l'Etat de droit, car toute personne concernée doit pouvoir contester les décisions illégales des autorités publiques.

Or la réforme de la justice administrative n'a absolument pas été évoquée lors de la campagne présidentielle. Cela signifie-t-il que tout y va bien ?

Comparativement, la justice administrative semble moins souffrir du manque de moyens que la justice judiciaire. Cependant la justice administrative souffre d'un autre mal très particulier : elle est très politisée. Car, si les juges administratifs du premier degré et de l'appel sont des juges presque « comme les autres », les membres du Conseil d'Etat, juridiction suprême de l'ordre administratif, sont recrutés pour partie par la voie de l'ENA –

parmi les meilleurs élèves- et pour partie (la moitié en fait) sont nommés par le Président de la République.

Dans ce dernier cas, le Président nomme qui bon lui semble au sommet de la hiérarchie de la juridiction administrative, sans recueillir d'autre avis que celui du vice-président du Conseil d'Etat qui est aussi traditionnellement un ancien secrétaire général du gouvernement, nécessairement compréhensif avec les nécessités politiques.

Le Président sortant n'a pas dérogé à la pratique instaurée par ses prédécesseurs, il a nommé entre les deux tours de l'élection deux anciens membres de son cabinet au Conseil d'Etat. Aucun des deux ne possède ne serait-ce qu'un diplôme de droit, ni n'est particulièrement connu pour sa culture de la neutralité si nécessaire à l'exercice de la fonction de juge.

Chez nos plus proches voisins européens, Italie, Espagne, Allemagne par exemple, il est indispensable de justifier des plus hautes qualifications juridiques (ce qui semble évident nous parlons de la cour suprême !) et d'avoir démontré une aptitude particulière à l'exercice des fonctions de juge.

Comment expliquer aujourd'hui aux citoyens, aux entreprises françaises ou étrangères, aux collectivités territoriales qui ont sollicité du juge administratif une décision impartiale dans leurs litiges avec un Préfet, un Ministre ou le Président de la République lui-même, que la question va être tranchée en partie par des personnes nommées en raison de leur proximité au pouvoir politique actuel ou passé et qui ne possèdent aucun diplôme de droit ?

Il est assez normal de s'émouvoir lorsque tel procureur ou tel magistrat judiciaire est nommé en raison de sa proximité avec le pouvoir. Cependant il faut rappeler que cette nomination est soumise à l'avis préalable du Conseil Supérieur de la Magistrature, et que cette nomination concerne des personnes qui sont déjà magistrats.

Pourquoi les nominations qui interviennent régulièrement au Conseil d'Etat au bon vouloir du Président ne provoquent aucune réaction ? De même suscite de nombreuses interrogations la pratique –ancienne- mais à nouveau constatée dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, qui concerne principalement cette fois les membres entrés au Conseil par le concours de l'ENA, de constituer le vivier des cabinets ministériels. Cela concerne entre 20 et 30 membres en exercice soit environ 15 % des effectifs. A chaque alternance politique la haute juridiction se vide de ses éléments proches de la nouvelle majorité et se remplit des « perdants » par un singulier principe des vases communicants. Cette pratique est la manifestation d'une proximité avec le pouvoir exécutif qui ne nous semble pas compatible avec l'indépendance que doit manifester le juge vis-à-vis des autres pouvoirs. Et ce curieux mouvement de balancier n'est pas de nature à donner au justiciable l'image d'une justice administrative impartiale en son sommet.

François Hollande a dit vouloir restaurer – instaurer en réalité- un Etat impartial. Il se trouve dans la position rare de ne devoir son élection à personne d'autre qu'aux Français. Il a donc l'opportunité, très rare, de réformer une institution, le Conseil d'Etat, très utile et très efficace mais qui cumule aussi des défauts dont l'un, et non des moindres, est son extrême politisation. Cette politisation n'est absolument pas compatible avec sa mission juridictionnelle *et ne donne pas entièrement aujourd'hui au public et aux justiciables l'apparence d'une justice impartiale, et la justice tient aussi aux apparences, nécessairement.*

Le nouveau Président pourra penser qu'il y a d'autres priorités, et notamment l'économie, que de heurter de front une institution aussi puissante que le Conseil d'Etat. Mais ce serait une vision de court terme, car la confiance des opérateurs économiques tient aussi dans la lisibilité, la prévisibilité, bref la confiance dans un système juridique. On investit dans un pays car l'on sait à quoi s'attendre en termes juridiques (fiscalité, droit du travail, droit de l'environnement etc...) et en cas de litiges avec les autorités publiques. Or comment avoir confiance dans une juridiction suprême dont les membres sont manifestement politisés ?

Camille MIALOT, avocat spécialiste en droit public, docteur en droit de la Sorbonne et de l'Université de Barcelone.