

PAR PIERRE LABERRONDO

18 mai 2021, 16:11, mis à jour le 18 mai 2021, 19:05

Sous la pression d'Emmanuel Macron, le Conseil d'État joue son avenir

Dans les couloirs du Palais-Royal, le nouveau processus d'entrée esquissé par la réforme de la haute fonction publique fait craindre un excès de conformisme chez les futures jeunes recrues et une perte d'attractivité de la "maison". Mais celle-ci pourrait aussi y gagner, avec une plus grande maîtrise de ses recrutements.



Zone de turbulences pour le Conseil d'État. La mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique bouscule la maison, où le primorecrutement sera supprimé. Il interviendra au mieux après deux ans

passés dans l'administration opérationnelle. À rebours des commentaires moqueurs pointant un traitement réservé aux corps juridictionnels plus favorable que celui administré aux corps d'inspection, promis aux tourments de la fonctionnalisation intégrale, le Conseil d'État a au contraire le sentiment de payer son écot avec cette réforme et le procès de la "rente à vie" instruit par le Président, Emmanuel Macron. Procès qui hérisse le poil des membres de l'institution, dont 40 % ne sont pas issus de l'auditorat.

“Le rapport Thiriez a quand même exécuté très rapidement la question du diagnostic en entrant très directement dans les arbitrages, regrette le vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre. Il aurait fallu consacrer une quarantaine de pages à scruter les forces et les faiblesses du système français construit depuis 1945 afin de déterminer si les besoins de l'État appellent à des changements dans les méthodes de recrutement et dans les profils. La question centrale, occultée par la réflexion précédant la réforme, est de savoir si nous avons, en France, besoin d'un État fort et pour quelles fonctions. Qu'attend-on de l'État ? Il n'y a pas une journée, un événement, un drame, une émotion traversant la société, sans que la première réaction unanime consiste à se tourner vers l'État.”

Au Palais-Royal, la violence du choc occasionné par la réforme a transparu dans la raideur de la prise de position des membres élus, exprimée lors de la séance de la commission supérieure du Conseil d'État du 11 mai et dont *Acteurs publics* a restitué de

larges extraits le 12 mai [\[cliquez ici\]](#). Cette commission, chargée d'apprécier le projet d'ordonnance du point de vue des intérêts de l'institution, a rejeté nettement le texte. Ce qui ne préjuge pas de l'avis que rendra l'assemblée générale sur la validité juridique de l'ensemble de l'ordonnance.

Nouveau chapitre

Dans la maison, domine la crainte que les nouvelles procédures de sélection et d'intégration des plus jeunes recrues au Conseil d'État importent d'une manière ou d'une autre, à divers stades du recrutement, le conformisme observé depuis des lustres dans les promotions de l'ENA et forgé au gré des ambitions qu'éveille le classement de sortie. Et ce alors que le Palais-Royal s'est toujours enorgueilli de l'esprit critique de ses membres tirés par leur jeunesse, dans la limite, bien évidemment, de ce qu'autorise la conscience collective...

Institution multiséculaire héritée du Conseil du roi, le Conseil d'État entrouvre donc, sous la férule macronienne, un nouveau chapitre de son incroyable histoire. *“Je suis d'un optimisme raisonné : le pire serait que nous cédions à la lamentation sur le lait renversé. Je suis le chef d'une maison qui va devoir changer, confie Bruno Lasserre à Acteurs publics. Je pense qu'il faut faire confiance aux institutions et à notre capacité d'employeur. En tant que chef de corps, je dois porter un projet, un optimisme, une confiance dans l'avenir. Il faut se battre et en même temps, il faut construire notre avenir.”*

De fait, hormis l'intégration des maîtres des requêtes issus des cours administratives d'appel, le projet d'ordonnance modifie toutes les autres voies de recrutement de cette maison qui n'a aucune prise sur son activité, sinon le choix du thème de son étude annuelle. La demande de justice (10 000 requêtes par an) et la commande consultative (1 300 avis rendus par an) lui échappent en effet totalement, la privant de toute priorisation de son activité ou de toute prise sur le calendrier.

Un vice-président pragmatique

Depuis des mois, le "VP" a défendu les positions de cette maison et tenté d'en faire valoir les spécificités et les subtilités. Nommé par le Président Macron en 2018 après les règnes des monstres sacrés Marceau Long, Renaud Denoix de Saint Marc et Jean-Marc Sauvé – tous 3 auréolés de leur longévité et de leur autorité d'anciens secrétaires généraux du gouvernement –, Bruno Lasserre, affublé d'entrée de jeu du titre de "pape de transition" en raison de la brièveté de son mandat (trois ans et demi) revendique de jouer collectif en interne durant cette présidence troublée par la réforme. Un personnage pragmatique et vraisemblablement plus réformateur que sa maison.

L'Histoire jugera, mais elle retiendra sans doute que le "pape de transition" – une expression qu'il emploie lui-même en privé pour s'en amuser et mieux s'en détacher – aura eu la charge de négocier la plus grosse réforme statutaire depuis 1945 et de sauver les meubles face à un jeune Président sabre au clair et jouant de l'opinion. En ce printemps, le "VP" joue

gros. C'est que le temps presse. L'heure de la quille sonnera pour lui le 4 janvier. Hors de question de rater sa sortie et de laisser à son successeur une maison en désordre, ou tout du moins sans stratégie RH pour l'avenir.

Il lui revient donc de poursuivre les négociations avec l'exécutif en attirant l'attention sur les points de vigilance, mais aussi de convaincre en interne de certaines opportunités de la réforme, qui recèle des enjeux cachés. En particulier celui de l'autodétermination gestionnaire. Car cette maison, perçue comme si forte et puissante à l'extérieur, n'en cache pas moins des fragilités structurelles.

L'absence de prise sur son activité est doublée d'une faible maîtrise de ses recrutements.

Au Palais-Royal, la logique RH procède en effet du primorecrutement : l'auditorat organisé à la sortie de l'ENA. Le nombre d'auditeurs nommés chaque année détermine mécaniquement les autres volumes d'entrée, en particulier le nombre de nominations au tour extérieur au grade de maître des requêtes (1 sur 4) ou de conseiller d'État (1 sur 3) auxquelles procède le gouvernement. Le Conseil n'a actuellement que très peu de variables d'ajustement à sa main. La haute hiérarchie ne peut jouer que sur l'intégration d'une poignée de membres qu'elle choisit mais dont elle ne détermine par le nombre, fixé par la loi : des magistrats issus des juridictions administratives (2 par an) et les maîtres des requêtes en service extraordinaire (1 par an). Mais guère plus.

Nouvelle voie d'entrée

Le système donne au gouvernement le soin de fixer par arrêté le nombre d'auditeurs recrutés à la sortie de l'ENA, enfermant ainsi le Conseil d'État dans la désagréable posture du mendiant. Exercice dans lequel celui-ci a néanmoins longtemps excellé, épuisant plus d'un ministre de la Fonction publique. Ces dernières années pourtant, les résultats se sont révélés moins flamboyants, à tel point que le système voyait sa viabilité menacée. Après 5 auditeurs recrutés en 2019 (de quoi alimenter chacune des 10 chambres contentieuses tous les deux ans), seuls 4 ont pu être recrutés en 2020 et 3 en 2021.

Anticipant une fin de l'accès direct depuis l'ENA dont il savait qu'elle serait difficilement acceptée, l'exécutif a fait monter la pression ces dernières années en diminuant le nombre d'auditeurs pour être aujourd'hui en mesure de négocier une sortie par le haut et de laisser espérer des lendemains qui chantent. À l'issue de la réforme, c'est le vice-président qui déterminera le nombre d'auditeurs et le nombre de maîtres des requêtes, dans le respect du schéma d'emplois budgétaires. Dans le même temps, l'article 8 du projet d'ordonnance supprime les nominations au tour extérieur au grade de maître des requêtes au profit d'une nouvelle voie d'entrée qui ne sera plus entièrement à la main du gouvernement.

Cette voie d'entrée ciblera des profils un peu plus seniors que ceux recrutés par l'auditorat : des fonctionnaires et, grande nouveauté, des agents contractuels de droit public. Sans que l'article ne précise le niveau d'expérience requis. La durée de six ans a été évoquée. Au grade de conseiller d'État,

la proportion du tour extérieur diminue, elle, de 1 sur 3 à 1 sur 5. Si le vice-président nommera lui-même les auditeurs, les maîtres des requêtes continueront d'être désignés par décret du président de la République et les conseillers d'État, quelle que soit leur voie de recrutement, continueront d'être nommés par décret en Conseil des ministres conformément à l'article 13 de la Constitution.

Des jeunes au contentieux

Cette reprise en main juridique au profit du Conseil et la plus grande fongibilité qu'elle sous-tend (entre les différentes voies d'accès et, partant, entre les différents viviers) n'aura un réel effet que si la confiance affichée par le gouvernement se retrouve également dans le schéma d'emplois budgétaires négocié annuellement. Les discussions en cours laissent penser que le Conseil d'État pourra accueillir, demain, davantage de monde. L'enjeu n'est pas neutre pour l'avenir : le nombre d'auditeurs et de maîtres des requêtes impactera aussi la sélectivité au moment de décider de l'intégration. L'excellence, encore et toujours.

Reste le sujet le plus délicat : celui des modes de sélection et surtout d'intégration des futurs membres du Palais-Royal. L'enjeu ne peut se comprendre qu'en considérant la charnalité qui unit le Conseil à sa jeunesse. En comparaison de la Cour des comptes, elle aussi très attachée à sa jeunesse, le Palais-Royal présente une spécificité : il recourt sensiblement moins à des rapporteurs extérieurs et s'appuie par voie de conséquence beaucoup plus sur les membres du corps, singulièrement les plus

jeunes, placés d'abord exclusivement au contentieux puis, au bout de trois ans, à mi-temps dans les sections consultatives. *In fine*, la répartition des forces s'opère de telle sorte que les jeunes sont davantage positionnés sur l'activité contentieuse (60 à 70 % de l'activité du Conseil) et les plus anciens sur la fonction consultative. Un modèle aux antipodes de celui, plus "senior", de la Cour de cassation, dont le Palais-Royal n'a jamais été convaincu de la pertinence.

Avec la Cour des comptes, le Conseil a veillé à ce que la nouvelle voie d'entrée ne procède pas d'un concours qui aurait pu être trusté, dans son cas, par des techniciens du droit rétifs à la prise de risques et l'aurait, de fait, "cornérisé". Mais l'instauration d'un parcours du combattant (sélection, intégration) ainsi que l'instabilité professionnelle et personnelle qui en résultera font craindre, en interne, une moindre audace des jeunes et une prime encore plus forte qu'aujourd'hui donnée aux agents issus des concours externes.

Car au Conseil d'État, les décisions de justice se prennent par vote, où la voix du jeune rapporteur vaut autant que celle du vice-président. Et il serait même bien vu de faire battre le "VP". Un attribut de la marque-employeur aussi clinquant que fragile. À travers la réforme, c'est donc aussi, en creux, l'attractivité de cette maison qui se joue. Le cas de la commission d'intégration (chargée d'ouvrir définitivement les portes de la maison, au bout de trois ans d'exercice pour les auditeurs et de dix-huit mois pour les maîtres des requêtes) composée de

3 membres du corps et de 3 personnalités, respectivement nommés par les autorités politiques (Élysée, Assemblée nationale et Sénat) fait juridiquement débat, notamment au regard des engagements que la France a souscrit au plan européen. L'un des points durs du round final avec, au vrai, une interrogation : l'avis que l'assemblée générale rendra en droit sur la réforme aura-t-il un impact sur le texte final soumis au Conseil des ministres le 26 mai ? Mystère.

2021, année de défis

En attendant, il faut aussi et surtout anticiper le futur proche : ces deux années (2023 et 2024) pendant lesquelles les jeunes accompliront leur début de parcours dans l'administration opérationnelle. Des années en théorie blanches pour le Conseil d'État et la Cour des comptes. *“J'ai demandé et obtenu que l'on puisse compenser par d'autres recrutements, dit Bruno Lasserre. Nous devons anticiper le futur système dès l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} janvier 2022. C'est ma priorité. Il nous faut, sans tarder, nous entraîner, tester la viabilité du nouveau système et mesurer notre attractivité. La meilleure réponse, c'est l'action.”*

2021 s'annonce donc comme une année de défis. La mémoire est, par nature, oublieuse. Sans remonter à l'édit de Saint-Germain-en-Laye (1641), l'institution en connut d'autres dans son passé récent, sous la V^e République : une grave crise de confiance avec le général de Gaulle survenue en 1963, que le Conseil retourna à son avantage par une opération de noyautage de la commission “Noël” chargée de la

réforme du Palais-Royal lancée à l'issue de cette crise et qui confinait au sublime, avec à la clé l'instauration de la "double affectation" des membres, à la fois à une section administrative et à la section du contentieux ; la création des cours administratives d'appel en 1989, dans le giron du Conseil d'État, alors que l'inflation du contentieux en appel traité directement à l'époque par le Palais-Royal le menaçait d'embolie et posait plus globalement la question de l'unité (une fiction) de la justice administrative, ballottée entre noblesse de robe et noblesse d'épée ; l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'Homme du 28 septembre 1995, qui mettait en péril la subsistance de sa double casquette juge-conseiller de l'État et que l'institution enjamba par quatorze ans de diplomatie juridique. De ces soubresauts de l'Histoire, le Conseil d'État est toujours ressorti plus fort et plus singulier. Autant mû par l'instinct de survie que par la farouche volonté de maintenir son rang et ses positions.