

Allocution de M. le Président du Conseil constitutionnel
lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour administrative d'appel de Paris et
du Tribunal administratif de Paris
du 10 octobre 2017

Le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative

Madame la Garde des sceaux,
Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat,
Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,
Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Président Frydman, Madame la Présidente Jeangirard-Dufal, c'est un plaisir de m'exprimer en réponse à votre invitation dans le cadre de cette audience solennelle de rentrée de la Cour administrative d'appel de Paris et du Tribunal administratif de Paris.

Ce plaisir est d'autant plus vif que, à ma connaissance, l'occasion ne s'était présentée jusqu'ici pour aucun de mes prédécesseurs, ni depuis qu'en 2003 la Cour s'est installée dans ce magnifique Hôtel de Beauvais, ni d'ailleurs auparavant.

Il est vrai que les cours administratives d'appel sont jeunes puisqu'elles doivent leur naissance à l'impulsion du Président Marceau Long et à l'adoption de la loi du 31 décembre 1987. Mais ces trente ans ont permis aux cours de remplir solidement le rôle de juges de droit commun de l'appel des jugements des tribunaux administratifs et ils ont fait d'elles – je veux vous en faire hommage - des composantes essentielles de l'architecture du système juridictionnel français.

A l'approche donc du trentième anniversaire des cours, je me réjouis que l'occasion me soit ainsi donnée ce soir d'exprimer par ma présence l'importance que le Conseil constitutionnel attache à ce que j'appellerais volontiers, sans même invoquer les mânes du jeune Mozart qui fit en 1763 un séjour en cet Hôtel de Beauvais, la recherche d'harmonie du système juridictionnel français dans l'ensemble de ses composantes.

Cette recherche d'harmonie, le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative s'y sont constamment attachés sans attendre - je dois le reconnaître - ma visite de ce soir, tout comme le Conseil constitutionnel s'y attache constamment dans ses relations avec la juridiction judiciaire.

Les liens que l'Histoire a tissés entre le Conseil constitutionnel et les deux ordres de juridiction ont été renforcés non seulement par nos jurisprudences respectives mais par l'évolution de la lettre même de la Constitution, qui donne en quelque sorte aujourd'hui aux juges, à l'ensemble des juges, l'ardente obligation de travailler ensemble au service des justiciables et à la sanction de leurs droits constitutionnels.

Dans le cadre de cette audience solennelle, j'illustrerai mon propos en évoquant en quelques mots le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative.

*

Mesdames et Messieurs, la richesse de la relation entre le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative a déjà appelé et appellera encore d'amples travaux scientifiques, dont je me voudrais de tarir l'inspiration par un exposé qui s'imaginerait définitif.

Quelques annotations suffisent à se convaincre de la nature profonde, philosophique et intellectuelle, de notre proximité, au sens où celle-ci repose d'abord sur la capacité de nos juridictions, chacune en son rôle, de concourir par leurs décisions à une idée commune du bien public, de l'Etat, de la démocratie et des libertés.

Cette proximité ne peut se réduire à la juxtaposition de certains parcours personnels, pas plus qu'elle ne s'explique, comme le prétendent certains, par le voisinage physique du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. J'ai conscience que cette affirmation peut sembler paradoxale dans la bouche d'un Président du Conseil constitutionnel dont la vie professionnelle a débuté au Conseil d'Etat et qui – après quelques cheminements ... – a retrouvé une autre partie du Palais-Royal l'an dernier avec bonheur.

Non : beaucoup plus important est le fait que chacune, chacun d'entre nous, au Conseil constitutionnel ou à quelque degré de juridiction qu'il appartienne au sein de la juridiction administrative, a conscience d'avoir en héritage une longue histoire commune, d'où procèdent des éléments essentiels pour l'exercice quotidien de notre office juridictionnel.

Ce patrimoine commun trouve une origine dans la construction même de la jurisprudence administrative.

Comme le relevait le Président Bernard Stirn dans un article publié en 2002 [je cite] « *la portée, souvent latente, des normes constitutionnelles a d'abord été précisée par la jurisprudence administrative. Dans ses conclusions sous la décision Baldy du 17 août 1917, le commissaire du gouvernement Corneille déclarait que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est « implicitement ou explicitement au frontispice des constitutions républicaines ».* Il en déduisait le principe qui gouverne le contrôle des mesures de police, selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » [fin

de citation]. On mesure combien ce raisonnement reste d'actualité dans nos jurisprudences et pour notre temps...

Avant même la création du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a consacré des « *principes généraux du droit* », dont l'inspiration trouve dans la Constitution une grande part de son origine. Le 8 décembre 1978 encore, il juge qu'« *il découle des principes généraux du droit, et notamment du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, que tout homme a le droit de mener une vie familiale normale* ».

Dans ce patrimoine qui nous est commun, il convient d'évoquer, bien sûr, les fondements constitutionnels que le Conseil constitutionnel a donnés à l'office du juge administratif.

Vous le savez, c'est par une décision du 22 juillet 1980 que le Conseil constitutionnel a donné force au principe de la séparation des pouvoirs dans le domaine de la justice, en affirmant l'indépendance des autorités juridictionnelles, qu'elles soient administratives ou judiciaires, à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. L'indépendance de la juridiction administrative était ainsi consacrée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Par une autre décision du 23 juillet 1987, nous avons jugé que, si le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'a pas de valeur constitutionnelle, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République le principe selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, « *relève en dernier lieu de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs*

agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes placés sous leur autorité ou leur contrôle ».

Notre patrimoine commun s'est renforcé par un mouvement puissant de constitutionnalisation des branches du droit, à l'œuvre sous l'effet de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

S'agissant du droit administratif, ce mouvement s'est souvent traduit par l'élévation au niveau constitutionnel de principes généraux précédemment dégagés par le Conseil d'Etat. Je pense notamment à la continuité du service public, au principe d'égalité, à la responsabilité de la puissance publique, à la liberté d'association, à la police administrative. Mais, au fil des interventions du législateur dont il a été saisi, le Conseil constitutionnel a précisé le cadre constitutionnel de branches parfois fort anciennes du droit administratif, comme celles de la commande publique ou du droit des biens publics.

C'est bien ce patrimoine commun dont, de manière quotidienne depuis le 1^{er} mars 2010, il nous revient d'assurer la vitalité dans le jugement de litiges concrets à propos desquels les parties soulèvent des questions prioritaires de constitutionnalité. La priorité de la question de constitutionnalité sur toutes les autres questions à régler pour trancher les litiges donne désormais une réalité tangible à la proximité intellectuelle entre nous que j'évoquais en commençant.

En 1954, lorsqu'elle fut formulée, l'affirmation du doyen Vedel selon laquelle « *la Constitution est la base nécessaire des règles dont se compose le droit administratif* » ne semblait pas manquer d'audace. Désormais, elle est vérifiable en droit comme en fait. Il n'y a pas de doute qu'un grand progrès a ainsi été accompli en termes de cohérence générale de notre ordonnancement juridique. Et le Conseil constitutionnel est bien sûr très attentif à l'effectivité de ses décisions, qui, dans le cadre notamment de la procédure QPC, appellent le respect tant du dispositif que des motifs de ses

décisions par le juge saisi à l'origine du litige. Nous dresserons d'ailleurs un bilan complet de la QPC en 2020, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de celle-ci.

J'évoquais au début de mon propos notre « *ardente obligation de travailler ensemble au service des justiciables et à la sanction de leurs droits* ». La Constitution désormais nous l'impose. Elle n'épuise certes pas toute l'étendue des questions que la juridiction administrative doit régler dans les relations entre les usagers et l'administration mais, dès lors qu'il est invoqué, son respect prime sur les autres questions. Je saisis cette occasion Monsieur le Président Frydman, pour saluer l'esprit dans lequel toute la juridiction administrative, quotidiennement, s'inscrit dans le cadre de la QPC tant dans son rôle de filtre que dans la prise en compte des décisions du Conseil constitutionnel au stade du règlement définitif des litiges dont elle est saisie. Mon propos s'adresse aussi bien aux tribunaux administratifs, aux cours administratives d'appel qu'au Conseil d'Etat.

Mesdames et Messieurs, je conclus. J'ai conscience, comme vous, du chemin parcouru. Mais j'ai conscience aussi de ce que ces constats et ces évolutions exigent de notre part d'attention à l'utilité de faire encore évoluer certaines de nos propres méthodes et outils.

Je le dis à dessein devant le Président Frydman, dont je sais qu'il a à cœur à la fois d'ouvrir la Cour à des débats publics sur de grandes questions de droit dans le cadre des « Mardis de l'Hôtel de Beauvais » et en diffusant la connaissance de votre jurisprudence à travers une lettre électronique, ainsi d'ailleurs, désormais, qu'une chronique annuelle de jurisprudence fiscale.

Pour ma part, dès ma prise de fonctions, j'ai souhaité que soit améliorée la rédaction des décisions du Conseil constitutionnel en simplifiant autant que possible leur style et en approfondissant leur motivation ; non pas seulement à

l'intention des magistrats des deux ordres de juridiction, de la doctrine et des observateurs nationaux et internationaux, mais aussi et d'abord pour les justiciables – public dont il est évidemment prioritaire qu'une juridiction se préoccupe.

Il nous fallait aussi perfectionner, s'agissant de l'institution que je préside, les modalités de diffusion de nos décisions. C'est pourquoi, par exemple, est disponible depuis quelques jours une application mobile téléchargeable permettant d'accéder à nombre d'informations sur les travaux du Conseil constitutionnel, y compris la notification instantanée des décisions dès qu'elles sont rendues publiques. A la même date, nous avons fait paraître, pour la seconde année, notre rapport d'activité – car le Conseil constitutionnel entretenait la singularité et la modestie d'avoir jusqu'ici assurément une activité, mais pas de rapport d'activité. En concertation avec ses utilisateurs, dans les prochains mois nous allons également moderniser notre site internet, dont nous savons bien à quel point il est un outil de travail important pour l'ensemble des juristes.

A la place qui est la sienne, le Conseil constitutionnel entend également contribuer à ce que le débat public approfondisse le mieux possible sa dimension juridique. Je me suis réjoui à cet égard de la « Nuit du droit » organisée la semaine passée rue de Montpensier qui a recueilli un succès important. Mon souhait est que cette initiative puisse essaimer à l'échelle de l'ensemble du territoire dès l'an prochain afin de rendre chacun sensible au rôle du droit dans une société démocratique. Je sais pouvoir compter sur vous pour cela dès 2018 - à l'occasion du soixantième anniversaire de la Constitution. Quelle meilleure occasion et quel meilleur thème ?

Bref, au cours de ces années, nous n'avons pas cessé de travailler ensemble et de nous enrichir de nos expériences respectives. De ce travail commun, je veux vous faire hommage et vous dire tout le prix que le Conseil

constitutionnel attache à ce qu'il se poursuive dans l'efficacité et dans l'harmonie. Merci.