

LES CARRIÈRES DANS ET HORS
LE CONSEIL D'ÉTAT

« Vous verrez, c'est une bonne maison... » La phrase évoque plus une pension de famille chez Balzac – draps frais, plats en sauce –, qu'une institution républicaine, austère et solennelle. Depuis des décennies, pourtant, cette promesse résonne comme un mot de passe pour des générations de nouveaux membres du Conseil d'État, ainsi accueillis paternellement par leurs aînés. 73

Car chaque année au mois de mars, au jeune auditeur fraîchement sorti de l'ENA¹, ce n'est pas d'abord une promesse de carrière que le Conseil d'État fait miroiter. Ou plutôt, si quelque conseiller d'État ennuyeux s'attarde sur ce sujet, ce n'est pas celui-là qui suscite l'admiration et l'envie chez les jeunes impétrants. Ce sont d'ailleurs souvent ceux qui ont connu la carrière la plus terne qui en promettent de plus éclatantes. Les autres, quand bien même ils auraient été ministres, auraient conseillé des années durant un président de la République ou un Premier ministre, auraient écrit plusieurs romans distingués, ne mettent pas leurs carrières en avant et s'effacent derrière « la maison » pour en vanter les charmes.

Il y a des cultures de corps, comme on dit qu'il y a des cultures d'entreprises dans le secteur privé. La « retape », ce moment à la sortie de l'ENA où les corps de la fonction publique rivalisent de séduction pour attirer les mieux classés, est un moment privilégié pour discerner l'image que chaque corps souhaite projeter de lui-même. Comme les autres, le Conseil d'État met en avant la réussite de ses membres les

1. On nous permettra tout au long de cet article de nous soustraire aux exigences du temps qui commanderaient que l'on écrive toujours « l'auditeur et l'auditrice », « le maître des requêtes et la maîtresse des requêtes », « le conseiller et la conseillère ».

plus éminents, le nombre de ses chasses gardées dans la République, ses avantages matériels. Mais il cherche surtout à valoriser ce qui fait, du moins aux yeux de ses membres, ses spécificités : l'indépendance, la liberté personnelle, la tolérance et le goût du débat, l'absence de compétition interne, la collégialité.

Le jeune auditeur goûte ainsi le sentiment délicieux de bénéficier *hic et nunc* des avantages promis, sans qu'il lui soit nécessaire d'attendre d'avoir franchi un à un les échelons d'une carrière. Et, de fait, une des grandes caractéristiques de l'institution, peu compatible avec l'idée même de carrière, c'est que ses fonctions de base, celles de rapporteur, peuvent tout aussi bien être exercées par un jeune auditeur ou maître des requêtes, que par un conseiller d'État chevronné, lequel soutiendra, avec une coquetterie sans doute un peu forcée, se réjouir de revenir ainsi aux sources.

Pour autant, on ne cherchera pas à abuser le lecteur. Le plus souvent, le membre du Conseil d'État n'est pas une vestale du droit public, son modèle n'est pas Laferrière, ses mobiles ne sont pas désintéressés. Son goût de la liberté, du débat, de la collégialité, n'exclut pas l'ambition. En entrant au Conseil d'État, l'auditeur se réjouit d'être admis dans un club. Cela n'implique pas qu'il ne songe pas déjà à se distinguer de ses pairs, voire à les quitter pour goûter aux joies du grand large et conquérir des postes toujours plus prestigieux.

LA CARRIÈRE AU CONSEIL D'ÉTAT

Entré en moyenne à 28 ans au Conseil d'État, le jeune auditeur a l'assurance de pouvoir y rester jusqu'à sa retraite, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 65 ans fixé par la loi, limite portée à 68 ans pour ceux qui le désirent.

Pendant ces quelque quarante ans de carrière, qu'il ne compte pas se distinguer de ses pairs en montant plus vite en grade... Si les deux derniers grades, de vice-président et de président de section, sont des grades fonctionnels, les quatre autres (auditeur de deuxième et de première classe, maître des requêtes et conseiller d'État) sont exclusivement régis par l'ancienneté.

Les textes statutaires prévoient pourtant que les promotions de grade sont faites au choix et que les avancements d'échelon peuvent être accélérés pour les membres les plus méritants. La réalité est tout autre. Ainsi, bien que l'article R. 134-2 du code de justice administrative dispose [qu'il] « n'est pas établi de tableau d'avancement pour les promotions des membres du Conseil d'État », l'année de sortie de

l'ENA, et, au sein de celle-ci, le classement de sortie, déterminent sans contestation possible « le tableau », c'est-à-dire l'ordre d'ancienneté des membres du Conseil d'État.

Celui-ci ne sera plus modifié ensuite que par les entrées de membres nommés au tour extérieur, ainsi que par les sorties du corps dans le secteur privé, puisque la position de disponibilité entraîne un gel de l'avancement, sans possibilité de rattraper ce retard lors d'une éventuelle réintégration.

Le tableau joue ainsi un rôle primordial. Tous les avancements, s'ils sont décidés par le président de la République, sont préparés par le secrétariat général du Conseil d'État sur cet unique critère. Même les casiers à courrier des membres du Conseil sont organisés selon l'ordre du tableau, plutôt que par ordre alphabétique. Cette salle des casiers symbolise ainsi pour le conseiller d'État le temps qui passe et l'éloigne de sa jeunesse, au fur et à mesure que sa case se rapproche dangereusement du coin supérieur gauche du panneau mural...

75

Au final, la carrière d'un membre du Conseil, si l'on s'en tient à son grade, est donc parfaitement prévisible. Un auditeur passe environ trois ans dans ce grade, avant d'être promu maître des requêtes. Et ce dernier patiente douze à quinze ans de plus avant d'être nommé conseiller d'État. Seuls les aléas démographiques et la disponibilité des postes budgétaires peuvent, sur une longue période, perturber cette mécanique bien huilée. Ainsi, dans les années 1970, patientait-on plus de sept ans dans l'auditorat, et plus de dix-huit ans encore avant d'être nommé conseiller. Sur le court terme en revanche, seul le temps mis parfois par le gouvernement à procéder à une nomination au tour extérieur peut susciter un délai imprévu, rarement supérieur à quelques mois. Il y a pire comme affres de carrière...

Cette tradition ancienne est peu conforme aux canons du management moderne. Elle peut donner lieu à quelques abus, en nombre d'ailleurs limité. Mais elle constitue, de l'avis de la plupart des membres, un des fondements du climat d'indépendance et de liberté qui règne au Conseil, où les rivalités inhérentes à la plupart des environnements professionnels sont de peu de poids.

Le Conseil d'État retrouve en revanche son exemplarité si l'on considère la carrière de ses membres non du point de vue du grade, mais du point de vue des fonctions. Celles-ci, en effet, sont attribuées à l'aune exclusive des mérites et de la compétence.

Les trois premières années sont consacrées à l'apprentissage des

fonctions de base du Conseil d'État, c'est-à-dire à rapporter des dossiers contentieux. C'est d'abord par l'expérience immédiate des dossiers des requérants que le nouveau membre se forme aux subtilités du contentieux administratif. Il y est aidé par la configuration des salles du Palais-Royal: l'absence de bureaux individuels a conduit le secrétariat général à rassembler les rapporteurs dans de grandes bibliothèques de travail, sorte «*d'open space napoléonien*», qui ne sont pas toujours propices à la concentration, mais qui permettent au nouvel arrivé de bénéficier des conseils de ses aînés. Surtout, la procédure, toujours collégiale, lui permet de confronter ses premiers rapports au jugement, d'abord bienveillant mais rapidement acéré, voire cruel quand il s'agit de droit public, de ses collègues.

76 Pendant trois ans, chaque auditeur traitera environ cent dossiers chaque année. Il n'existe pas de hiérarchie des rapporteurs, qui conduirait à confier aux plus jeunes les dossiers les plus simples ou les moins intéressants. D'abord parce que nul ne sait, à la réception d'un dossier, quelle importante question jurisprudentielle il peut bien recéler. Ensuite et surtout, parce que la règle de la maison est de faire confiance très vite à ses jeunes membres, tant et si bien que c'est souvent aux meilleurs jeunes rapporteurs que l'on confiera les dossiers *a priori* les plus compliqués.

Au terme de ces trois premières années, précisément lorsque le désormais maître des requêtes est susceptible de se lasser des complexités byzantines de la jurisprudence relative à la recevabilité des moyens en cassation, il est placé en double affectation, c'est-à-dire à la fois à la section du contentieux et dans une des quatre sections administratives, chargées de conseiller le gouvernement sur les projets de décret et de loi qui lui sont soumis.

Cette affectation est décidée en tentant de concilier, autant que possible, les vœux des intéressés et les besoins des sections. Au besoin, le tableau départage ceux qui auraient émis les mêmes choix.

C'est en revanche le seul choix du président de la section du contentieux qui distingue, parmi les maîtres des requêtes les plus jeunes, ceux qui prendront la responsabilité du centre de documentation. Comme souvent au Conseil, la dénomination du poste est hasardeuse. De même que le vice-président préside en réalité, que le commissaire du gouvernement n'a pas de compte à rendre à celui-ci, les trois responsables du centre de documentation n'ont qu'un lointain rapport avec des documentalistes. Ils sont en réalité chargés, sous l'autorité du

président et des présidents adjoints de la section du contentieux, de distinguer, parmi les 13 000 décisions que rend annuellement le Conseil d'État, celles qui ont vocation à faire jurisprudence et méritent donc un classement A ou B au recueil Lebon, ainsi qu'un commentaire, qu'ils ont la charge de rédiger. Choisis parmi les juristes les plus prometteurs, ces trois responsables, deux pour le contentieux général et un pour le fiscal, sont de surcroît chargés de rédiger les chroniques de commentaire autorisé de la jurisprudence, à l'*Actualité juridique du droit administratif* et à la *Revue de jurisprudence fiscale*. Ils sont assurés de se voir proposer, s'ils le souhaitent, un pupitre de commissaire du gouvernement.

La nomination des commissaires du gouvernement se fait également sur le seul critère du mérite. Si elle est prise par arrêté du vice-président, c'est en réalité le président de la section du contentieux qui décide des nominations des vingt commissaires du gouvernement, en accord avec les trois présidents adjoints. 77

Le commissariat est une des fonctions les plus prestigieuses et les plus emblématiques du Conseil d'État. Il n'est donc guère étonnant qu'y aspirent tous ceux qui veulent y faire carrière, malgré les efforts qu'ont faits les membres les plus éminents de la section du contentieux pour valoriser en contrepoint la fonction de rapporteur². Une durée maximale d'exercice des fonctions de commissaire est censée en favoriser le renouvellement. Elle est toutefois trop longue (dix ans) pour atteindre cet objectif et, sans créer de nouvelle règle statutaire, puisqu'il serait regrettable de se priver des compétences de certains commissaires exceptionnels, le Conseil gagnerait à mettre en place une politique interne de renouvellement plus rapide.

Le Conseil d'État cherche également à renforcer les sections administratives, et tente d'y attirer des maîtres de requête ayant acquis une solide expérience. Une telle politique nécessiterait toutefois, pour susciter l'intérêt de tous et éviter les pertes d'énergie, que les rapports entre le gouvernement et le Conseil, notamment en ce qui concerne la qualité de la réglementation, soient profondément repensés.

À ce stade de la carrière, l'accès au grade de conseiller d'État ouvre des possibilités nouvelles. Tous les conseillers sont appelés à siéger à l'assemblée générale du Conseil d'État pour statuer sur les projets

2. Voir par exemple les nombreux articles en ce sens des présidents Odent et Labetoulle.

de lois déposés par le gouvernement. Vingt d'entre eux (deux par sous-section) sont nommés assesseur à la section du contentieux, et sont ainsi chargés d'assister le président de la sous-section et de réviser avant chaque séance de jugement les rapports préparés sur les dossiers que celui-ci leur attribue.

C'est évidemment au mérite que sont nommés les présidents des sous-sections ainsi que les présidents adjoints de la section du contentieux. Là encore, même si les nominations sont prises par arrêté du Premier ministre pour les premiers, par décret du président de la République pour les seconds, c'est le président de la section du contentieux qui, dans les faits, oriente ces choix (tout au plus en discute-t-il courtoisement avec ses collègues présidents de section et avec le vice-président, si, du moins, il n'a pas de son indépendance une conception par trop ombrageuse).

78 Les profils des présidents de sous-section et des présidents adjoints peuvent être très variables. Les règles d'avancement rapide au grade de conseiller d'État offrent désormais un choix très large et permettent des nominations précoces. Une sage coutume, malheureusement parfois oubliée, conduit toutefois le président de la section du contentieux à panacher son équipe, de façon à ce que se mêlent, au sein d'une majorité de virtuoses du droit public, quelques conseillers peut-être moins agiles en ce domaine, mais qui apportent une expérience professionnelle et humaine du fait de leur parcours ou de leur personnalité.

Enfin, au sommet de la hiérarchie, les présidents de section et le vice-président forment le bureau du Conseil d'État. Les premiers sont nommés par décret en Conseil des ministres, mais sont en quelque sorte cooptés, puisqu'il est de tradition que le chef de l'État retienne systématiquement le nom figurant en tête des trois propositions requises du vice-président, délibérant avec les présidents de section. Cette tradition, à notre connaissance, n'a souffert qu'une seule exception sous la V^e République.

Bien qu'il n'existe aucune règle, les présidents de section sont le plus souvent choisis soit parmi les présidents adjoints de la section du contentieux, soit parmi les membres exerçant des fonctions éminentes dans l'administration ou dans les juridictions nationales ou étrangères. À ce niveau, plusieurs candidats peuvent présenter des mérites équivalents ; il est alors facilement admis que le tableau les départage.

Quant au vice-président, il est nommé par décret en Conseil des ministres parmi les présidents de section ou les conseillers d'État, et sans que le président de la République ait à composer avec quelque condition ou règle d'aucune autre nature, si ce n'est, bien sûr, celle d'obtenir le contreseing du Premier ministre et du garde des Sceaux. Tout juste peut-on relever qu'une heureuse tradition républicaine a toujours conduit le chef de l'État à nommer, souvent pour des mandats longs, des personnalités incontestables, choisies parmi les membres du Conseil ayant au plus haut point à la fois le sens du droit et l'expérience administrative.

Une progression de grade où l'ancienneté prime; une succession de fonctions contentieuses et consultatives relativement linéaire, pour ceux du moins qui le méritent: en apparence, la carrière des membres du Conseil d'État ne laisse pas une grande part au hasard, et encore moins au risque... 79

De fait, les risques qui demeurent menacent moins la carrière des intéressés que l'institution elle-même. L'ennui pourrait engourdir l'énergie des membres dont la vocation pour le droit ne serait pas suffisamment affermie. La méconnaissance des contraintes de l'action administrative pourrait affaiblir le crédit du Conseil d'État auprès du gouvernement, qui cherche pour le juger et le conseiller des juristes au fait de ses contraintes. Le justiciable enfin est toujours prompt à critiquer la justice lorsque celle-ci ne démontre pas son ouverture sur la société, ses débats et ses exigences.

C'est pour conjurer ces trois risques que le Conseil d'État, tout au long de son histoire, a cherché à s'ouvrir vers l'extérieur, d'une part, en accueillant des membres au tour extérieur et, d'autre part, en encourageant ses membres à alterner carrière au Conseil d'État et carrière dans l'administration, voire dans le secteur privé.

LE TOUR EXTÉRIEUR

«Ancien, traditionnel, massif», selon les mots d'André Damien, qui lui a consacré une étude de référence³, le tour extérieur n'est pas, au

3. In Jean Massot (dir.), *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours*, livre jubilaire du deuxième centenaire, Adam Biro, 1999.

Conseil d'État, un simple recrutement complémentaire, qui serait marginal par rapport au tour intérieur.

Un quart des maîtres des requêtes et un tiers des conseillers d'État sont nommés au tour extérieur. Ainsi, entre un tiers et la moitié des conseillers d'État en activité sont issus de ce mode de recrutement. Au-delà du nombre, le tour extérieur enrichit considérablement l'institution. Il lui apporte une ouverture sur des réalités administratives ou sociales qui, sinon, pourraient peiner à franchir les murs épais et bien protégés du Palais-Royal. Il contribue également à l'atmosphère de cordialité et de respect qui règne au Conseil d'État : les juges suprêmes se rappellent, au contact des nouveaux membres riches d'expériences diverses, que le droit n'est pas tout ; les nominés, anciens ministres, anciens préfets, anciens roitelets de cabinet ministériel, redécouvrent si nécessaire l'humilité, au contact d'une technique dont ils ignorent tout dans la majorité des cas, et dans un cadre matériel souvent jugé bien austère, sans bureau ni assistant.

Les maîtres des requêtes nommés au tour extérieur doivent avoir 30 ans révolus et justifier de dix années de service public. Ils sont nommés par décret du président de la République et sont majoritairement issus de trois filières de recrutement, qui toutes favorisent leur bonne intégration :

- un tour extérieur sur quatre est réservé par décret aux membres du corps des tribunaux administratifs ;
- sans qu'elle soit réglementaire, une proportion similaire est utilisée comme débouché pour les chargés de missions du secrétariat général du gouvernement, administrateurs civils dans les services du Premier ministre, en interface permanente avec le Conseil d'État ;
- enfin, la nomination au Conseil constitue souvent une sortie enviée pour les membres de cabinets ministériels, en particulier ceux du Premier ministre et de la présidence de la République.

Les conseillers d'État nommés au tour extérieur doivent quant à eux avoir 45 ans révolus. Leur profil est plus diversifié, ne serait-ce que parce qu'aucune condition tenant à la durée des services publics n'est exigée. De ce fait, sous tous les gouvernements, un certain nombre d'anciens ministres ou d'hommes politiques ont pu trouver refuge au Conseil d'État, le plus souvent à l'occasion de remaniement ou d'élections perdues. La greffe prend parfois de façon exceptionnelle et d'anciens

ministres sont devenus des conseillers avisés des sections administratives. Mais le plus souvent, le Conseil d'État n'est qu'un refuge temporaire pour des personnalités désireuses de retrouver l'ivresse de la vie politique et qui se résignent difficilement à l'austérité de la maison.

Hors ces cas que chaque alternance remet en lumière, même s'ils sont somme toute limités, le tour extérieur au grade de conseiller concerne majoritairement des fonctionnaires, quand bien même une large part est nommée après un passage en cabinet ministériel :

- l'institution compte en permanence dans ses effectifs entre deux et cinq anciens préfets, dont l'apport est très précieux, même si beaucoup des intéressés restent souvent relativement peu de temps en poste, le ministère de l'Intérieur ayant légitimement choisi de faire de la plupart de ces nominations des « bâtons de maréchal » pour des préfets de région souvent proches de la limite d'âge de leur corps;

- des directeurs d'administration centrale, nommés souvent plus jeunes, apportent au Conseil la vision de l'administration active; on peut citer à titre d'exemple dans les dernières années le directeur général de la fonction publique, la directrice des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères, le directeur général de la santé, le conseiller économique du secrétariat général du gouvernement...

- des ingénieurs généraux des corps techniques, en nombre malheureusement souvent trop réduit, apportent leur compétence à la section des travaux publics;

- un ou deux anciens ambassadeurs complètent opportunément les effectifs de la section des finances, en charge de l'examen des projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux; de même, des officiers généraux apportent la vision des armées;

- deux à trois professeurs d'université servent de passerelle avec la doctrine;

- enfin, un tour extérieur sur six est réservé aux membres du corps des tribunaux administratifs.

Au final, le recrutement au tour extérieur est donc de grande qualité. On peut même s'interroger sur le point de savoir si le Conseil d'État réserve aux membres recrutés par cette voie le rôle qu'ils méritent. Ainsi, un des ouvrages de référence sur le Conseil d'État⁴ pointe-t-il le fait que « les plus importantes fonctions au sein du Conseil sont en

4. Jean Massot, Thierry Girardot, *Le Conseil d'État*, La Documentation française, 1999.

presque totalité confiées à des membres qui y sont entrés comme auditeurs». Le résultat est sans doute inévitable, compte tenu de la professionnalisation des métiers de l'institution. Toutefois, plutôt que de rassurer, il devrait alerter, puisque l'existence du Conseil d'État, ses traditions, ses doubles fonctions, ne se justifient que si sa composition et l'expérience de ses membres, jusqu'aux plus éminents, prolongent l'intuition fondatrice selon laquelle on ne peut juger et conseiller les personnes publiques sans une solide expérience des sujétions et contraintes de l'action administrative.

Reste que pour faire vivre cette intuition, à laquelle il demeure profondément attaché, le Conseil d'État ne dispose pas que du seul levier des modes de recrutement. Il encourage également ses membres à alterner carrière au Conseil et carrière dans l'administration, pour être tour à tour juges, conseillers et acteurs de celle-ci.

82

UN VIVIER POUR L'ADMINISTRATION

Le Conseil d'État a toujours été un vivier de compétences pour l'administration. Son mode de sélection élitiste y conduit naturellement : l'administration souhaite pouvoir bénéficier des talents de fonctionnaires passés au tamis des grandes écoles et ceux-ci ont également, le plus souvent, le désir de ne pas faire toute leur carrière au Conseil. De surcroît, l'institution s'en préoccupe, non seulement parce qu'il y a là un enjeu de pouvoir auquel toutes les institutions sont sensibles, mais également parce que le Conseil d'État a véritablement besoin de cette respiration avec l'administration active. C'est pour lui, comme on l'a indiqué, le moyen de donner à ses membres l'expérience qui pourrait manquer à leur jugement. C'est également un enjeu de gestion des ressources humaines, pour continuer à attirer les talents.

Comme les autres institutions comparables, le Conseil d'État tente donc de mettre en place une gestion du corps, terme abscons qui désigne en pratique l'influence et le temps dépensés pour placer les membres dans les postes prestigieux qui se libèrent. Il le fait à sa façon, distanciée et foncièrement individualiste, sans l'organisation et le sens du collectif qui caractérisent, par exemple, le corps des Mines ou l'inspection des Finances. Le résultat n'en est pas moins efficace.

Beaucoup de membres gèrent leur carrière de façon autonome, sans demander ni avis ni soutien au secrétaire général du Conseil d'État. Ils bénéficient toutefois des fortes amitiés nées au Palais-Royal, ainsi que

du réseau incomparable que forment les membres du Conseil en poste dans l'administration.

Quant au secrétaire général, il s'attache pour sa part à bien maîtriser son annuaire, les compétences, les goûts et les caractères de chacun, pour être en mesure de proposer la personne idoine si un ministre, le secrétaire général du gouvernement ou un secrétaire général de ministère exprime le souhait de nommer non une personne en particulier, mais plus généralement un membre du Conseil, ce qui arrive relativement fréquemment. Son travail consiste alors à susciter des candidatures, à tenter – mollement – d'éviter qu'il n'y ait plusieurs candidats concurrents du Conseil (là encore, le recours au tableau sera d'un grand secours pour départager deux candidats... du moins si le tableau a le bon goût d'avantager celui des candidats qui lui semble le mieux armé pour l'emporter!), et enfin à prendre les contacts nécessaires pour appuyer la candidature de l'intéressé.

83

Parmi les postes traditionnellement occupés par les membres du Conseil d'État, on peut commencer par citer les postes à forte dominante juridique, postes où le Conseil veille à envoyer ses meilleurs éléments, de manière à éviter que ces filières ne s'interrompent.

- Au secrétariat général du gouvernement: le secrétaire général, le directeur, ainsi que le responsable de la qualité de la réglementation;

- au Conseil constitutionnel: le secrétaire général;

- au ministère de l'Intérieur: le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques;

- au ministère de la Justice: le directeur des affaires civiles et du sceau (au sujet duquel on ne peut parler de filière, le poste étant plus souvent tenu par des magistrats de l'ordre judiciaire);

- au ministère des Affaires sociales: le directeur des relations du travail;

- aux ministères de l'Éducation, de l'Agriculture, de l'Équipement, des Affaires étrangères, de la Défense: les directions des affaires juridiques (Bercy veille jalousement sur sa récente direction des affaires juridiques, mais une sous-direction du droit public et international est confiée à un maître des requêtes).

Depuis que, fort heureusement, les tentatives de rénovation du management public ont pris le pas sur la simple gestion statutaire, le Conseil d'État a « perdu » la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui a longtemps constitué un de ses postes de débouché traditionnels. Un poste de directeur, adjoint du

directeur général, a toutefois été créé et confié à un membre du Conseil.

Qu'on ne s'imagine pas pour autant que le Conseil ait un quelconque droit de regard sur tous ces différents postes. Les ministères, à juste titre, ne le toléreraient pas. Les choses se passent plus subtilement. Le sortant est souvent consulté; le vice-président, le secrétaire général du gouvernement également; c'est alors que les réflexes de corps jouent à plein et dissuadent d'aller chercher ailleurs que dans le vivier naturel... Une fois le candidat trouvé, il lui est facile, avec de telles recommandations, de s'imposer.

84 Au-delà de ces directions d'administration centrale traditionnelles, le Conseil d'État s'est très rapidement imposé au sein des autorités administratives indépendantes, alors même pourtant qu'il critique régulièrement leur prolifération... Mais ces autorités requièrent des compétences juridiques, ainsi que la maîtrise du fonctionnement collégial. Elles bénéficient de surcroît de l'autonomie qui fait défaut aux directions centrales où la hiérarchie, notamment des cabinets, est pesante... Il n'est donc pas étonnant que des membres du Conseil président, siègent au collège ou assurent la direction générale des services du Conseil supérieur de l'audiovisuel, du Conseil de la concurrence, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, de la Commission de régulation de l'énergie, de l'Autorité de sûreté nucléaire et de certaines agences sanitaires. Encore ne sont ici mentionnés que les emplois à temps plein, puisque le nombre de commissions présidées ou composées de membres du Conseil d'État dépasse la centaine.

Le Conseil d'État est également fort bien représenté dans les institutions européennes, ainsi que dans les juridictions internationales :

- trois maîtres des requêtes sont conseillers juridiques, respectivement au secrétariat général pour les affaires européennes, à la représentation française à Bruxelles et au service juridique de la Commission;

- un conseiller d'État est jurisconsulte du Conseil de l'Union européenne; le même poste auprès de la Commission a été tenu pendant plus de dix ans par un conseiller d'État, avant que les règles bruxelloises n'imposent une évolution;

- un conseiller d'État préside la Cour européenne des droits de l'homme; d'autres siègent à la Cour internationale de justice, à la Cour de justice des Communautés européennes, au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne.

Le Conseil d'État n'est en revanche que faiblement représenté parmi les nouveaux secrétaires généraux des ministères, preuve qu'il lui faut compléter la formation trop exclusivement juridique de ses membres par la pratique plus précoce du management public. C'est là le sens des filières que tente de développer le secrétariat général du Conseil, en organisant des mobilités de jeunes maîtres des requêtes, soit dans le corps préfectoral, soit comme chargés de mission auprès de directeurs d'administration centrale.

Pour le reste, les postes occupés par des membres du Conseil d'État ne reflètent rien d'autre que la diversité de leurs profils et de leurs centres d'intérêts, et les citer tous ou tenter de les faire rentrer dans des catégories serait fastidieux. On relèvera simplement le tropisme du Conseil d'État pour la Culture et la Communication, qui ne s'est jamais démenti mais trouve une illustration singulière mi-2007, puisque à cette date des membres du Conseil présidaient entre autres aux destinées de l'établissement public de Versailles (l'intéressée est devenue depuis ministre de la Culture), du centre Pompidou, du CSA (le président, un membre et le directeur général), de France Culture, du secrétariat général du ministère et de la direction des Archives de France... 85

À noter enfin que le Conseil reste marqué par le centralisme de son fondateur : plus de vingt-cinq ans après la décentralisation, les membres du Conseil continuent à être directeur, préfet, ambassadeur... Seule une toute petite poignée d'entre eux sert dans les collectivités territoriales.

Au total, sur un effectif un peu inférieur à 300 membres, environ 65 servent dans l'administration en dehors du Conseil, sans que rentrent dans ce décompte ni les membres en fonction dans les cabinets ministériels ni les membres détachés pour l'exercice d'un mandat parlementaire ou de fonctions gouvernementales.

DES ÉCHANGES LIMITÉS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Le Conseil n'est donc pas dans la situation de certains corps comparables de la fonction publique, qui constatent un phénomène de départ massif de leurs cadres vers le secteur privé, passées les premières années. Le nombre de membres en disponibilité pour exercer des fonctions dans le secteur privé – environ 35 –, même si on lui ajoute la vingtaine de membres radiés avant l'âge de 65 ans, parce qu'ils arrivaient au bout de leurs droits à disponibilités, reste ainsi largement

inférieur au nombre de membres en détachement dans l'administration, lui-même bien inférieur au nombre de membres en activité au Conseil.

Toutefois, alors que les membres en détachement dans le secteur public alternent le plus souvent carrière au Conseil et carrière dans l'administration, les retours des membres en disponibilité sont en réalité assez rares.

86 Cette asymétrie entre les départs et les retours est préjudiciable au Conseil, puisqu'elle le prive de l'expérience de ceux de ses membres ayant exercé des fonctions en entreprise. Jusqu'au début des années 1990, les allers et retours étaient facilités par l'existence d'un large secteur public concurrentiel. Depuis, les retours sont rendus plus difficiles par les écarts de rémunération, ainsi que par l'interruption de l'avancement pendant la période de disponibilité. Quelques heureuses exceptions ne remettent pas en cause ce constat général : ainsi, de hauts dirigeants d'Axa ou de la Société générale ont choisi, à l'expiration de leurs droits à disponibilité, de revenir au Conseil accomplir la dernière partie de leur carrière.

Si le nombre de départs vers le secteur privé est resté relativement constant, on constate depuis quelques années que la grande majorité des départs se fait passé l'âge de 40 ans et vers de grands cabinets d'avocat, français ou anglo-saxons, qui y trouvent un moyen commode pour créer rapidement en leur sein un département de droit public économique. Une vingtaine de membres ou anciens membres sont ainsi devenus avocats. L'institution voit d'un mauvais œil cette tendance, du moins depuis qu'elle est devenue trop marquée, et tente, sans grand succès, de l'enrayer.

Pour le reste, les membres du Conseil en fonction dans les entreprises privées travaillent majoritairement dans des entreprises françaises, et surtout dans le secteur des services et notamment de la banque, de l'assurance ou du conseil. Seul un tout petit nombre fait carrière dans l'industrie.

UNE GRANDE PROXIMITÉ AVEC LE MONDE POLITIQUE

Ce tour d'horizon resterait incomplet si l'on omettait de mentionner les rapports entre le Conseil d'État et le monde politique.

Les membres du Conseil se passionnent en général pour la vie politique et en sont naturellement très proches. Après les élections de 2007, on compte parmi eux 5 ministres ou secrétaires d'État, 5 députés,

2 sénateurs. Certains sont issus du monde politique, ont été nommés au tour extérieur et ont continué leur carrière politique, après un temps plus ou moins long au Conseil. D'autres, au contraire, ayant accompli le début de leur carrière au Conseil, ont été happés par la vie politique, le plus souvent après un passage en cabinet ministériel. Tous se répartissent à peu près équitablement entre droite et gauche. Les extrêmes ne sont pas ou exceptionnellement représentés.

Le Conseil d'État est également un vivier très prolifique pour les cabinets ministériels. On comptait, fin juin 2007, une vingtaine de membres du Conseil en cabinet, dont le directeur de cabinet du Premier ministre et la directrice de cabinet du président de la République. Ce niveau est plutôt supérieur à celui constaté depuis vingt-cinq ans. Phénomène nouveau, trois maîtres des requêtes ont occupé récemment des fonctions importantes dans des partis politiques (direction générale ou direction des études).

87

Cette proximité avec le monde politique n'entraîne toutefois pas de politisation de l'institution. Les membres du Conseil tissent entre eux des réseaux qui ont beaucoup à voir avec l'amitié ou l'estime réciproque et peu avec la politique. Les membres nouvellement nommés sont également intégrés par l'institution si, du moins, ils comprennent à bref délai que, quelle que soit l'animation des conversations de couloirs, le travail de l'institution est tout entier dévoué au droit, que les considérations d'opportunité administrative doivent être déterminantes pour pouvoir être prises en compte face à des raisonnements juridiques impeccables, et que les considérations d'opportunité politique n'ont, quant à elles, tout simplement pas le droit d'être même formulées, sous peine de susciter une réprobation immédiate et outragée, qui minera longtemps la réputation de l'infortuné membre qui les aura mises en avant...

Au final, le Conseil bénéficie d'une situation favorable. Il n'y a pas de malaise parmi ses membres comme il peut y en avoir dans certains corps de la fonction publique connaissant des problèmes de débouchés, de pantouflage massif, d'étranglement démographique, ou d'inquiétude existentielle. Les membres, dans leur majorité, sont satisfaits de leur sort et considèrent que leur carrière dépend d'abord d'eux-mêmes. La plupart ne planifient d'ailleurs pas leurs postes successifs, qui sont affaire d'opportunité.

Suffisamment de membres s'intéressent toujours à une carrière interne au Conseil... Suffisamment d'administrations continuent à voir le Conseil comme un vivier de talents... Les défis sont donc ailleurs. Ils tiennent sans doute à la préservation du subtil équilibre qui fait du Conseil d'État un mélange de juristes professionnels et de praticiens. Veiller à ce que les promotions aux postes supérieurs récompensent les ascètes du droit public qui y ont consacré toute leur carrière. Mais inciter aussi ceux qui ont accumulé les responsabilités administratives à revenir dans la maison pour l'enrichir de leurs expériences. Et, si possible, faire en sorte que la plupart des membres puissent se reconnaître dans ces deux profils à la fois.

R É S U M É

Sur environ 300 membres du Conseil d'État, plus de la moitié est en activité au sein de l'institution, environ 70 sont en position de détachement dans l'administration, les autorités administratives indépendantes ou les entreprises publiques, une vingtaine sert dans les cabinets ministériels et une dizaine a rejoint le monde politique. Seule une petite minorité a quitté le secteur public pour le secteur privé, en majorité dans des cabinets d'avocats. Au-delà de cette photo instantanée, les allers et retours entre les différentes positions de juges, de conseillers et d'acteurs de l'administration caractérisent les carrières des membres et font la force de l'institution.