

D-R. Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Editorial, « La revue des sections consultatives du Conseil d'Etat », n°1, avril 2025

Henri Beyle, pas encore Stendhal, affirmait à Vivant Denon que, faute de pouvoir atteindre la « beauté de l'art » comme le souhaitait son interlocuteur qui aspirait au chef-d'œuvre littéraire, l'inventaire du Louvre devait au moins aspirer à la « beauté administrative, faite de clarté et de brièveté ». Pourtant, ni la clarté ni la brièveté ne suffisent toujours à dissiper les obscurités du droit. Lire un texte publié au Journal officiel suscite souvent chez le citoyen et le fonctionnaire une légitime curiosité : pourquoi, comment ce texte a-t-il été écrit ? Que change-t-il ? Est-il bien conforme au droit et surtout, à quoi sert-il vraiment ?

Ces interrogations ne sont pas nouvelles. Il y a plus de 225 ans, Napoléon Bonaparte souhaitait que son Conseil pût en débattre en toute franchise, dans le plus grand secret. Aujourd'hui, alors que le droit s'est complexifié à l'extrême, malgré les efforts de codification et les outils informatiques, la fabrique de la norme doit au contraire être accessible à tous, car le droit est avant tout la chose du peuple, la règle que la Nation se donne par les procédures démocratiques pour régir son fonctionnement. Il apparaît toutefois que, pour bien des pans du droit, seuls quelques spécialistes peuvent encore prétendre maîtriser l'exacte portée de la règle, en décrypter les enjeux et en évaluer les conséquences.

Les membres du Conseil d'État, quant à eux, cherchent constamment, dans leur mission consultative, à améliorer la norme. Chaque mardi, dans le cadre des séances des sections administratives, ils examinent les projets de loi, d'ordonnance et de décret, ou encore les propositions de loi lorsque le Parlement en saisit le Conseil d'État, vérifient leur clarté, leur cohérence, leur robustesse et leur respect de la hiérarchie des normes. Ils interrogent les fins, non pour les contester mais pour les comprendre et permettre leur atteinte, et évaluent les moyens, tant en droit qu'à l'aune des exigences de la bonne administration.

Ce travail, rigoureux et essentiel, reste largement ignoré.

Certes, la publication, depuis 2015, des avis sur les projets de loi non financiers a marqué un progrès important en matière de publicité de ce travail. Mais sur les décrets, beaucoup plus nombreux et nécessaires à l'application des lois, le silence demeure, laissant place aux supputations des commentateurs et parties prenantes.

Il ne s'agit pas, bien sûr, dans cette Revue des sections consultatives du Conseil d'État, de remettre en cause le secret des délibérations gouvernementales ni des échanges tenus devant et avec le Gouvernement. Rien ne sera publié qui n'ait été accepté, sans pour autant avoir été avalisé. L'objectif est tout autre : offrir un guide de lecture du Journal officiel, antérieur à la recherche académique et à sa critique, afin de permettre une meilleure compréhension de la législation, ses implications et les choix qu'elle impose.

Ce travail n'engage pas le Conseil d'État en tant qu'institution, dont seules les formations officielles portent la parole. Il est rédigé par certains de ses membres, sous le contrôle d'un comité de lecture composé de pairs récemment retirés du service actif. Ils s'attachent à exposer clairement l'essentiel d'un texte, sans controverse inutile ni détails purement légistiques, afin de dire du texte ce qui paraît nécessaire à la pleine compréhension de ceux qui doivent s'y conformer ou en faire application : citoyens, fonctionnaires, élus, ou encore juges. Il ne révèle rien du travail interne au-delà de ce que la chronique de la section du contentieux apporte à l'analyse et la compréhension des décisions contentieuses. Mais ces articles ambitionnent de livrer au public une compréhension précise de la genèse et de la portée d'un texte juridique.

C'est déjà beaucoup, et c'est suffisant pour justifier la mise à disposition de ce savoir. En la matière, seul le public pourra juger de l'intérêt de cette démarche. Dédié à son service, le Conseil d'État s'y soumet ici encore.