

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

HISTOIRE ET MÉMOIRE

Colloque « 70e anniversaire des tribunaux administratifs »

Histoire d'une juridictionnalisation



CONSEIL D'ÉTAT

La Documentation française

Colloque « 70e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation » (15 décembre 2023)

Volume 11

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Colloque « 70e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation » (15 décembre 2023)

Volume 11

Préface de Martine de BOISDEFFRE,
présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération au Conseil d'État

Coordination éditoriale
Claire SIBILLE-DE GRIMOÜARD,
directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État

Créé en 2001, **le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative** a été investi d'une triple mission :

– Entreprendre et promouvoir des travaux de recherches sur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et du droit public ;

– Promouvoir l'organisation de colloques et de journées d'études relatifs aux mêmes thèmes ;

– Diffuser ses travaux auprès des instances spécialisées et assurer leur promotion auprès du plus large public.

À cet effet,

– Le Comité d'histoire recueille les témoignages d'anciens membres du Conseil et constitue des archives orales, déposées aux Archives nationales ;

– Il encourage la recherche en décernant, tous les deux ans, un prix de thèse distinguant une recherche originale, dont il favorise la publication ;

– Il organise également plusieurs conférences par an, dans le cadre du cycle des « Conférences Vincent Wright »

Conseil d'État
1 Place du Palais-Royal 75001 Paris
comite-histoire@conseil-etat.fr
Tél. 01 40 20 81 31 – Fax. 01 40 20 81 38
http://www.conseil-etat.fr

Illustration en couverture :
Tribunal administratif de Strasbourg
Crédit : JB Eyguesier/Conseil d'État

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2025.
ISBN : 978-2-11-174158-4

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

(Composition au 1er janvier 2025)

Présidente :

Martine de BOISDEFFRE, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération au Conseil d'État

Membres du conseil scientifique :

Éric ANCEAU, professeur à l'université de Lorraine

Jean BARTHÉLEMY, avocat honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'Ordre

Grégoire BIGOT, professeur à l'université de Nantes

Jeannette BOUGRAB, conseillère d'État

Marc BOUVET, professeur à l'université d'Angers

Alain CHATRIOT, professeur au Centre d'histoire de Science Po

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'État honoraire

Pierre FANACHI, conseiller d'État honoraire

Yves GAUDEMET, professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas

Pascale GONOD, professeure à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean MASSOT, président de section honoraire au Conseil d'État

François MONNIER, directeur d'études à l'École pratique des hautes études

Terry OLSON, conseiller d'État

Étienne PICARD, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Benoît PLESSIX, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Denis SALAS, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

Marc SANSON, conseiller d'État honoraire

Yves STRUILLOU, conseiller d'État

Céline VAN MUYLDER, vice-présidente au tribunal administratif de Rouen

Katia WEIDENFELD, présidente de section au tribunal administratif de Paris, directrice d'étude à l'École nationale des chartes

Secrétaire scientifique :

Claire SIBILLE-DE GRIMOÜARD, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État

Sommaire

Préface 9
Martine de BOISDEFFRE

70e anniversaire des tribunaux administratifs.
Histoire d'une juridictionnalisation
Colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative le 15 décembre 2023 ... 11

Allocution d'ouverture 13
Didier-Roland TABUTEAU

Allocution d'ouverture 21
Éric DUPONT-MORETTI

Le contexte de la création des tribunaux administratifs en 1953 25
Jean MASSOT

Table ronde 1
La création des tribunaux administratifs 29

Brève histoire des conseils de préfecture (1800-1953) 31
Marc BOUVET

Une ambition pour la Mission d'inspection des juridictions administratives : créer un ordre de juridictions 43
Katia WEIDENFELD

Les tribunaux administratifs, constitution de lieux de justice 67
Céline VAN MUYLDER

Table ronde 2
Juges de droit commun du contentieux administratif 87

Introduction de la table ronde 89
Jean BARTHÉLEMY

Le recours pour excès de pouvoir confié aux tribunaux administratifs 91
Benoît PLESSIX

La contribution des nouveaux tribunaux administratifs à la jurisprudence (1955-1985) 101
Eve DUBUS

Les avocats et les tribunaux administratifs avant 1987 117
Jean-Jacques ISRAËL

Table ronde 3
Les magistrats des tribunaux administratifs 133

Former un corps des tribunaux administratifs : laboratoire et tâtonnements (1954-1988) 135
Malcolm THÉOLEYRE

Les femmes dans les tribunaux administratifs 155
Olivia BUI-XUAN

Être magistrat administratif 183
Pierre FANACHI

Table ronde 4
Quelques grands témoins 197

Un grand témoignage : l'office du juge 199
Bernard FOUCHER

Un grand témoignage : la gestion des magistrats 207
Daniel CHABANOL

Un grand témoignage : « le centre et la périphérie » 213
Jacqueline SILL

Propos conclusifs 219
Martine de BOISDEFFRE

ANNEXES

État des ressources documentaires sur les tribunaux administratifs 237
Introduction 239
Documents d'archives sur tous supports 241
Documents publiés 251
Index des noms 263
Liste des auteurs 267
Table des illustrations 269
Table des tableaux et graphiques 273
Crédits photographiques 274

Préface

Martine de BOISDEFFRE

En 2023, les tribunaux administratifs ont fêté leur soixante-dixième anniversaire. C'est en effet le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif qui a abrogé le système hérité du Consulat et plusieurs fois réformé, celui des conseils de préfecture, pour y substituer, à compter du 29 décembre 1953, une organisation juridictionnelle moderne. L'article 2 du décret du 30 septembre 1953 a fait des tribunaux administratifs le juge de droit commun du contentieux administratif. Leur création, entrée en vigueur le 1er janvier 1954, a permis de désengorger le Conseil d'État face à l'augmentation des recours qui générait des délais de jugement de plus en plus longs. Avec cette réforme a débuté la création d'un véritable ordre juridictionnel, couronné par le Conseil d'État, et achevé dans les deux dernières décennies du XXe siècle, avec la création des cours administratives d'appel, la reconnaissance de la qualité de magistrat aux membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et la suppression de leur gestion par le ministère de l'Intérieur. Le nombre de tribunaux administratifs est passé de 31 en 1953 à 42 en 2024 (dont 31 en métropole et 11 en outre-mer). La création de nouveaux tribunaux répond à une demande de justice croissante.

Des évolutions importantes ont accru les conditions de fonctionnement et les pouvoirs des tribunaux administratifs. La loi du 8 février 1995 a doté le juge administratif d'un véritable pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'administration. Depuis la loi du 30 juin 2000, les tribunaux administratifs peuvent également être saisis en urgence (procédure de référé) contre une décision locale nécessitant une intervention rapide du juge. Environ 50 000 décisions en urgence sont rendues chaque année par les tribunaux.

À l'occasion des 70 ans du décret du 30 septembre 1953, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a organisé un colloque, en salle d'Assemblée générale du Palais-Royal, le 15 décembre 2023. Le présent recueil rassemble les actes de cette riche journée d'étude, ouverte par Éric Dupont-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, et conclue par Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études et présidente du Comité d'histoire. Après des propos introductifs par Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, sur la doctrine en droit administratif en 1953-1954, la journée s'est articulée autour de trois tables rondes respectivement consacrées à la création des tribunaux administratifs, à leurs compétences comme juges de droit commun du contentieux administratif et à leurs magistrats. Elle s'est conclue sur trois témoignages exceptionnels, ceux de Jacqueline Sill, Bernard Foucher et Daniel Chabanol, conseillers d'État honoraires et anciens présidents de cours administratives d'appel.

Que tous ces intervenants qui ont contribué au succès de cette manifestation soient grandement remerciés, et plus particulièrement Céline van Muylder, Katia Weidenfeld, Jean Barthélémy et Pierre Fanachi, membres du conseil scientifique du Comité d'histoire, qui en ont élaboré le programme. La plupart des communications s'appuient sur l'exploitation de sources inédites, conservées aux Archives nationales ou à la direction de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État, rejoignant l'un des objectifs du Comité d'histoire qui est précisément d'encourager les travaux de recherche et de valoriser les archives de la juridiction administrative.

En fin d'ouvrage figure d'ailleurs un état des fonds d'archives et des ressources documentaires utiles pour toute étude sur les tribunaux administratifs.

Puisse le présent volume susciter l'intérêt des chercheurs et favoriser la poursuite de travaux sur la juridiction administrative dans son ensemble, et pas sur le seul Conseil d'État.

70e anniversaire
des tribunaux administratifs.
Histoire d'une juridictionnalisation

Colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative le 15 décembre 2023

Allocution d'ouverture [1]

Didier-Roland TABUTEAU

Monsieur le garde des Sceaux,

Monsieur le vice-président, cher Jean-Marc Sauvé,

Monsieur le membre du Conseil constitutionnel,

Mesdames et Messieurs les présidents, et en particulier les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel,

Mesdames et Messieurs les représentants des syndicats de magistrats administratifs,

Mesdames et Messieurs les magistrats,

Mesdames et Messieurs les professeurs,

Mesdames et Messieurs les avocats,

Mesdames et Messieurs,

Chers collègues,

Nous sommes très honorés de vous accueillir aujourd'hui, Monsieur le ministre de la Justice, pour l'ouverture de ce colloque qui célèbre le 70e anniversaire des tribunaux administratifs. Monsieur le garde des Sceaux, votre présence souligne la relation de confiance qui nous unit au ministère de la Justice, et nos constants échanges sur tous les sujets d'intérêts commun, pour la justice administrative.

Cet anniversaire nous permet aujourd'hui de nous replonger dans l'histoire de cette juridiction, et plus précisément dans celle de son organisation qui doit répondre aux nécessités du service public de la justice administrative.

Pour commencer, je rappellerai quelques dates, qui évoquent les origines des conseils de préfecture et leur évolution avant de revenir sur la création proprement dite des tribunaux en 1953 et les réformes postérieures qui ont encore affermi l'unité de notre juridiction.

1 Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

On peut d'abord remonter aux origines de ces tribunaux

Sans remonter à l'activité contentieuse des intendants à la fin de l'Ancien Régime, il faut d'abord parler des conseils de préfecture [2]. Ceux-ci furent créés par la loi du 28 pluviôse an VIII (soit le 18 février 1800), qui créa en même temps le préfet.

Cette loi créa les juridictions administratives, sans rompre avec l'idéologie révolutionnaire qui, dans la continuité de la méfiance de l'Ancien Régime [3], avait interdit aux juridictions de connaître de l'administration. C'est bien sûr l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 qui dispose :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. » [4]

Ces conseils de préfecture créés en 1800 sont des juridictions d'exception, aux attributions limitativement définies par la loi [5]. Elles sont très étroitement liées à l'administration.

C'étaient toutefois bien des juridictions [6], à une époque où le Conseil d'État, institué en 1799 par la Constitution de l'an VIII, n'en était pas une. La collégialité en matière contentieuse est rapidement proclamée, suivant la célèbre formule du conseiller d'État Roederer : *« Administrer doit être le fait d'un seul homme, juger, le fait de plusieurs. »* [7]

Mais présidés de droit par le préfet, et constitués de conseillers pouvant être révoqués par le gouvernement, les conseils de préfecture ne disposaient bien sûr pas des garanties d'indépendance que nous exigeons aujourd'hui.

---

2 Voir notamment Bernard Even, « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs », *RFDA,* 2004, p. 475.

3 Louis XIII avait par l'édit de Saint-Germain du 21 février 1641 rédigé par Richelieu, ultérieurement repris dans des termes similaires après la Fronde par l'édit de Fontainebleau du 8 juillet 1661 intervenu au début du règne personnel de Louis XIV, fait *« …très expresses inhibitions et défenses… [aux Parlements]…de prendre à l'avenir connaissance d'aucune des affaires […] qui peuvent concerner l'État, administration et gouvernement d'icelui… »*. Ce texte n'avait pas pour objet de placer les requérants potentiels sous le règne de l'arbitraire mais de contrecarrer les velléités d'indépendance des cours souveraines.

4 Réaffirmé par un décret du 16 fructidor an III : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs.* »

5 Ils reçurent le contentieux des contributions directes, le contentieux des travaux publics, le contentieux des domaines nationaux et des contraventions de grande voirie. Il faudra attendre 1831 pour que leur soit confié le contentieux des élections municipales.

6 La loi de pluviôse confie aux conseils de préfecture l'unique mission de juger, leur seule attribution non contentieuse portant sur les autorisations de plaider des communes.

7 Motifs du projet de loi, concernant la division du territoire, et l'administration, présentés au Corps législatif, le 28 pluviôse, par Roederer. Les discours ainsi que le texte du projet sont reproduits dans les *Mémoires d'économie publique*, n° 4, p. 268 et s.

Ces juridictions prirent peu à peu le chemin des exigences contemporaines. Les arrêtés contentieux furent motivés [8], et le Conseil d'État se reconnut juge d'appel de leurs décisions [9].

À partir des années 1860, le temps des réformes des conseils de préfecture commence, et conduira presque un siècle après à l'institution des tribunaux administratifs

C'est à la IIe République que revient l'initiative d'une réforme ambitieuse, qui envisageait le remplacement des conseils de préfecture par des tribunaux administratifs. Ce projet fut toutefois repoussé par l'Assemblée en août 1848 [10].

L'effondrement de la République obligea à attendre la période libérale du Second Empire pour que des réformes soient à nouveau entreprises. Ainsi fut institué le principe de publicité des audiences en 1862, en même temps que fut prévue par les textes la procédure contentieuse [11] [12].

Ces timides réformes n'empêchèrent pas les critiques contre ces juridictions, à l'instar de celle de Gaston Jèze qui estimait en 1910, avec quelque cruauté, que *« Les conseils de préfecture sont un rouage inutile. Tout ce que l'on peut dire en leur faveur, c'est qu'ils sont à peu près inoffensifs. »*

Le chemin de l'indépendance et de l'amélioration de la qualité de leur travail fut également tracé par des spécificités locales. Ainsi, à partir de 1863, le conseil de préfecture de la Seine n'est plus présidé par le préfet [13].

En 1919, sous la IIIe République, est créé, dans le cadre du retour de l'Alsace-Moselle dans la République, le tribunal administratif de Strasbourg. Celui-ci fut le premier véritablement séparé de l'administration préfectorale [14].

---

8 « *de même que les jugements* » des juridictions civiles, selon CE, 12 décembre 1818, *Fouquet*, *Journal du Palais,* jurisprudence administrative, t. II, p. 604.

9 CE, 26 février 1832, *Debar, Lacombe et autres*, Lebon, p. 60.

10 Jacques Léger, « L'histoire des conseils de préfecture », *Revue administrative*, p. 444.

11 Voir Bernard Even, préc. cité : le « décret du 30 décembre 1862, commenté par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 janvier 1863, est historiquement le premier texte régissant la procédure contentieuse applicable devant les conseils de préfecture.

12 L'ordonnance du 31 août 1828 *« sur le mode de procéder devant les conseils privés des colonies »* avait déjà institué devant ces conseils correspondant dans les colonies aux conseils de préfecture ce qu'Édouard Laferrière décrivit comme un véritable code de procédure administrative contentieuse.

13 En vertu du décret du 17 mars 1863.

14 Voir le décret relatif au régime transitoire de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine de novembre 1919.

Surtout, dans la continuité de ces évolutions, la grande réforme de septembre 1926 [15] remplace les 86 conseils de préfecture, celui de la Seine excepté, par 22 conseils interdépartementaux, et ramène le nombre de postes de conseillers de 258 à 110. Ces conseillers sont toutefois mieux rémunérés, en alignant leur traitement sur celui des juges des tribunaux civils [16].

Ces conseils de préfecture interdépartementaux disposent alors d'un président et d'un commissaire du Gouvernement nommés par décret, et n'appartenant plus à l'administration active de la préfecture.

Mais l'évolution demeure imparfaite puisque le cordon ombilical n'est pas totalement tranché. En effet, les nominations sont faites sur la proposition du ministre de l'Intérieur et le préfet conserve le pouvoir de notation des conseillers de ces juridictions [17].

Un dernier mot sur les conseils de préfecture : jusqu'en 1926, le nombre d'affaires sur lesquelles ils statuent est compris entre 350 000 et 400 000, mais plus de 9 sur 10 ressortissent de contestations liées aux contributions directes et taxes assimilées [18]. D'ailleurs, l'institution d'un régime de réclamation préalable auprès de l'administration fiscale en 1927 fit chuter le nombre de requêtes à 10 000. Se débarrassant de tous ces recours fiscaux mineurs, ils purent pleinement se consacrer à leur mission juridictionnelle.

Deux éléments peuvent encore être soulignés, comme préludes à la création des tribunaux administratifs :

•la création au lendemain de la Seconde Guerre mondiale d'une mission d'inspection des juridictions administratives ; et

•le principe de recrutement des conseillers de préfecture, non plus par un concours spécial, mais par la voie de l'École nationale d'administration.

Troisième temps – celui de la création proprement dite des tribunaux administratifs

Celle-ci, qui a lieu en 1953, se fait entre rupture et continuité.

La rupture est d'abord celle du nom, qui souligne les garanties d'indépendance et d'impartialité qui sont celles de ces juridictions. Les tribunaux ne rendent non plus des arrêtés, comme les conseils de préfecture, mais de véritables jugements. Cette réforme, que le vice-président René Cassin qualifiait d'« *évolution capitale*

15 Décret-loi daté du 6 septembre, directement inspiré du projet de loi déposé par le gouvernement Briand sur le bureau du Sénat le 29 juin 1926.

16 Elle était, avant cela, fixée au dixième du traitement du préfet (qui variait de 30 000 à 8 000 francs, avec un minimum de 1 200 francs) (Jacques Léger, « L'histoire des conseils de préfecture », *Revue administrative*).

17 Voir Bernard Even, préc. cité.

18 Jacques Léger, « L'histoire des conseils de préfecture », *La Revue administrative*, numéro spécial 3 : Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, 1999, pp. 106-114.

couronnant six ans de gestation » [19], attribuait par principe le contentieux de premier ressort aux tribunaux administratifs, la compétence du Conseil d'État devenant une compétence d'exception, en particulier pour les contentieux les plus importants.

Cela permit de désengorger le Conseil d'État des très nombreux contentieux dont il était saisi en première instance.

La continuité réside dans la prolongation des réformes que j'ai énoncées, et qui ont marqué progressivement la fin de l'intrication avec l'administration active. Cette continuité est également marquée par l'étonnante stabilité des ressorts de ces juridictions, depuis 1926 et presque jusqu'à aujourd'hui. En effet, le décret d'application du 30 septembre 1953 de la loi d'habilitation du 31 août 1953 remplace les 22 conseils de préfecture interdépartementaux, ceux de la Seine, de l'Algérie et des départements d'outre-mer, ainsi que le tribunal administratif de Strasbourg, en conservant leurs ressorts.

En 1968, ces ressorts seront légèrement modifiés, pour les rapprocher de l'échelon régional alors consacré au niveau déconcentré [20], avec la création du tribunal administratif d'Amiens pour la région Picardie. La création du tribunal administratif de Bastia en 1982 accompagne l'évolution du statut de la Corse.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 que plusieurs tribunaux administratifs ont été créés pour faire face à l'augmentation du contentieux. Trois tribunaux ont ainsi été créés en Île-de-France (Melun en 1996, Cergy-Pontoise en 2000, Montreuil en 2009) et deux tribunaux dans le Sud (Nîmes en 2006, Toulon en 2008).

Dans le même temps, les anciens conseils du contentieux des territoires d'outre-mer ont été transformés en tribunaux administratifs. Avec les tribunaux administratifs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, on compte désormais 11 tribunaux administratifs outre-mer.

Cette création, il y a maintenant 70 ans, doit être mise en perspective avec l'affermissement de l'unité de la juridiction administrative

Cette unité est d'abord fondée sur l'application d'un même corpus juridique, le droit administratif, qui résulte pour une grande part de l'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'État. Ce droit administratif se caractérise par la place qu'y occupe l'intérêt général, qui doit guider l'action des administrations et qui seul justifie les pouvoirs exorbitants du droit commun qui peuvent leur être confiés.

---

19 R. Cassin, « Introduction », *EDCE*, 1953, p. 1.

20 Par un décret du 2 juin 1960 qui crée 21 circonscriptions d'action régionale, qui faisait suite au décret du 30 juin 1955 qui décida du lancement de *« programmes d'action régionale »,* puis le décret du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale.

Il est dans l'essence du juge administratif d'appliquer ce régime à une administration qu'il connaît, pour bien la juger, et pour ne pas s'en laisser conter. C'est ainsi qu'il contrôle le respect du droit, et plus largement des finalités d'intérêt général, en particulier l'usage par l'administration de ses prérogatives de puissance publique. C'est par ce contrôle qu'il veille aussi à la préservation du service public, notion autour de laquelle s'est également construite l'unité de notre juridiction.

Cette unité a encore été renforcée par plusieurs réformes.

D'abord, toujours en 1953, la création du centre de documentation, devenu centre de recherches et de diffusion juridiques, qui doit notamment s'assurer de la diffusion de la jurisprudence. Cette diffusion permet l'unité première de la juridiction, celle du droit appliqué à tous les requérants, partout en France, et qui assure leur égalité devant le service public de la justice administrative.

Cette unité, avec également les cours administratives d'appel créées par la loi du 31 décembre 1987, fut encore assurée par le décret du 19 décembre 1989 qui confia la gestion du corps des membres des tribunaux et cours administratives d'appel au Conseil d'État.

L'unité a encore été renforcée avec la multiplication des échanges et des travaux communs entre le Conseil d'État et les tribunaux et cours administratives d'appel ainsi qu'avec l'élargissement des voies permettant aux magistrats des tribunaux et des cours de rejoindre le Conseil d'État.

L'unité est également affirmée par l'existence d'une charte de déontologie commune à tous les membres de la juridiction administrative et celle d'un collège de déontologie commun au Conseil d'État, aux tribunaux et aux cours administratives d'appel.

Celle-ci sera encore symboliquement proclamée par l'obligation pour tous les nouveaux membres du Conseil d'État et magistrats administratifs, et la possibilité pour les autres, de prêter serment en vertu de la loi que vous avez portée, Monsieur le ministre, d'orientation et de programmation du ministère de la Justice.

Ce serment, dont nul ne peut être relevé, est identique, au mot près, pour tous les membres de la juridiction administrative. Le serment prêté avant l'entrée dans les fonctions de magistrat vaut pour l'ensemble de la carrière, y compris si celle-ci se poursuit au sein du Conseil d'État.

Par ce serment, tous les nouveaux membres de la juridiction, et tous ceux qui exercent déjà leurs fonctions et qui le souhaiteront, s'engageront à respecter les principes cardinaux qui sont au fondement de notre office : remplir leurs fonctions juridictionnelles en toute indépendance, probité et impartialité, garder le secret des délibérations et se conduire en tout avec honneur et dignité.

Chacune de ces obligations est ardente, et leur respect permet au juge d'exercer comme il se doit sa lourde tâche, qui est d'appliquer *« au nom du peuple français »* la loi démocratiquement décidée.

Il est aujourd'hui presque étonnant de rappeler les craintes de certains lors de la création des tribunaux administratifs en 1953. Ces inquiétudes soulignaient la possibilité de l'éclatement du droit administratif du fait de la multiplicité

des juridictions ayant à connaître de ces recours. L'unité est à l'inverse allée en s'affermissant, portée par les réformes que j'ai rappelées.

On peut aujourd'hui louer la qualité des jugements des tribunaux, permise essentiellement par la qualité du travail des magistrats administratifs et des agents, en particulier des greffes, qui font face à une constante hausse du contentieux. Celui-ci est ainsi passé de moins de 113 000 requêtes en l'an 2000 à un nombre qui dépassera les 250 000 cette année.

Cette qualité des décisions rendues nous rappelle les efforts que nous devons continuer à porter pour faire en sorte que l'augmentation du flux contentieux ne se fasse pas au prix d'une régression de la bonne application du droit. Cela suppose bien sûr la poursuite de l'augmentation des moyens dont a bénéficié la juridiction administrative, mais aussi une réflexion sur les réformes nécessaires pour réduire les contentieux, parfois inutiles et vains, dont sont saisies les juridictions, ainsi que l'amélioration des conditions matérielles de tous ceux qui participent à la juridiction.

***

Monsieur le garde des Sceaux,

Mesdames et Messieurs,

Après ces quelques rappels, je laisse la parole au garde des Sceaux. Le président Jean Massot viendra ensuite introduire les travaux des tables rondes qui seront successivement consacrées :
– à la création des tribunaux administratifs ;
– à leurs compétences comme juges de droit commun du contentieux administratif ;
– aux magistrats administratifs, ensuite ;
– avant d'entendre enfin quatre grands témoignages sur cette histoire.

Monsieur le garde des Sceaux, je vous renouvelle mes très vifs remerciements pour votre présence aujourd'hui.

Je tiens également à remercier tous ceux qui se sont investis dans l'organisation de ce colloque, la présidente du Comité d'histoire, Martine de Boisdeffre, et la directrice de la bibliothèque et des archives, Claire Sibille-de Grimoüard et toute son équipe, ainsi que tous les membres du conseil scientifique du Comité d'histoire. Le colloque d'aujourd'hui permettra de nous plonger dans l'histoire, avec un plaisir certain, et aider j'en suis sûr à éclairer les enjeux contemporains de la juridiction à la bougie du passé.

Je vous remercie.

Allocution d'ouverture

Éric DUPONT-MORETTI

Monsieur le vice-président,

Monsieur le vice-président honoraire, cher Jean-Marc Sauvé,

Mesdames et Messieurs les présidents,

Monsieur le membre du Conseil constitutionnel,

Mesdames et Messieurs les membres de la juridiction administrative pris en vos grades et qualités,

Mesdames et Messieurs les professeurs,

Mesdames et Messieurs les représentants des professions juridiques,

Mesdames et Messieurs,

C'est avec le mince filet de voix qui me reste que je suis venu célébrer avec vous ce soixante-dixième anniversaire. Je suis très heureux d'être avec vous ce matin et de vous dire à nouveau la très haute considération que les pouvoirs publics portent à la justice administrative. Cet anniversaire, vous le célébrez de la plus belle des manières, au vu du programme et de la qualité des intervenants, alliant la nécessaire profondeur historique, la richesse des témoignages et le dialogue toujours fécond des praticiens et de la doctrine.

Sans avoir la prétention, dans mon propos liminaire, de couvrir l'ensemble des thèmes que vous aborderez, vous me permettrez de rappeler en quelques points le grand apport pour la justice de notre pays que fut en 1953 la création des tribunaux administratifs. Il faut dire que le décret du 30 septembre 1953 est né sous les meilleurs auspices. Son inspirateur n'était autre que le grand juriste René Cassin, alors vice-président du Conseil d'État. En marquant la fin des conseils de préfecture, cette création a en effet ouvert la voie à la juridiction administrative telle que nous la connaissons aujourd'hui. Ces conseils de préfecture limités à des compétences d'attribution ont ainsi été remplacés par de véritables juridictions de droit commun du contentieux administratif. Le décret de septembre 1953 a d'abord permis de soulager le Conseil d'État, dont le stock d'affaires de premier ressort était alors quatre à cinq fois supérieur à sa capacité annuelle de jugement. Mais ce texte a également modifié en profondeur l'architecture de la juridiction administrative. Cette œuvre de modernisation de l'organisation de la justice administrative sera poursuivie en 1987 avec la création des cours administratives d'appel, donnant ainsi à l'ordre administratif sous l'égide du vice-président Marceau Long l'architecture complète et cohérente que nous lui connaissons aujourd'hui. Vous aurez l'occasion d'y revenir, dès leur création en 1953, les tribunaux administratifs ont dû répondre à d'immenses défis. Car les tribunaux administratifs se sont trouvés dans un premier temps, comme l'écrivait le professeur

Chapus, et je le cite, *« accablés par la confiance des justiciables »,* et ils ont dû tout à la fois absorber le flux des demandes et maîtriser les délais de jugement. Le défi a été relevé et il s'agit là d'un effort de tous les instants. C'est ainsi que depuis dix ans le délai moyen de jugement est resté stable autour de dix mois. La création des tribunaux administratifs et leur évolution progressive au cours de la seconde moitié du XXe siècle ont également apporté un profond changement de culture au sein de la justice administrative. Le temps où le juge administratif était invité à ne pas se préoccuper des conséquences positives ou négatives de son jugement paraît lointain. Ce changement de culture ne s'est pas fait instantanément. Il faut citer ici la création de la première procédure administrative d'exécution des décisions du Conseil d'État en 1963 et surtout les lois des 16 juillet 1980 et 8 février 1995 qui ont conféré au juge administratif le pouvoir de prononcer des injonctions et des astreintes à l'encontre de l'administration. Récemment, la loi du 23 mars 2019 de réforme pour la justice a poursuivi, vous le savez, cette évolution, permettant au juge administratif d'assurer l'exécution de ses propres décisions en prononçant d'office une injonction. La réforme des procédures d'urgence par la loi du 30 juin 2000 a donc constitué une autre étape décisive pour les tribunaux administratifs en acclimatant les magistrats administratifs à la culture de l'urgence. Ces procédures de référé ont plus largement fait prendre conscience que souvent l'efficacité se mesure en jours, voire en heures. Ces procédures ont en outre renforcé le rôle du juge administratif comme garant, aux côtés du juge judiciaire, des libertés fondamentales. Elles ont modifié en profondeur les rapports du juge avec l'administration et les justiciables, et ont renforcé l'efficacité et la crédibilité du juge administratif.

L'ampleur de ces mutations profondes de la justice administrative n'aurait pu advenir sans la constitution du corps des magistrats administratifs. Élaboré progressivement avec une autonomisation accrue par rapport au statut général de la fonction publique, le statut spécifique des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel garantit leur indépendance, consacrée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel depuis 1980. En outre, les obligations déontologiques des magistrats administratifs ont été considérablement renforcées, afin que là aussi ce qui ne faisait aucun doute dans les esprits soit bien inscrit dans les textes. Depuis la loi du 20 avril 2016, le code de justice administrative précise donc que les magistrats administratifs exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. La charte de déontologie de la juridiction administrative rappelle l'ensemble des obligations déontologiques auxquelles sont astreints les juges des tribunaux administratifs. Je salue à cet égard l'important travail mené par le collège de déontologie de la juridiction administrative. Enfin, comme vous le savez et vous l'avez rappelé, Monsieur le vice-président, la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice que j'ai portée au Parlement a fait droit à une demande légitime des membres de la juridiction administrative. C'est ainsi qu'avant d'entrer en fonction ceux-ci prêteront désormais serment devant le vice-président du Conseil d'État, vous en avez rappelé les termes, je les reprends à mon tour, de remplir leurs fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations

et de se conduire en tout avec honneur et dignité. L'instauration de ce serment est la marque de la confiance et de la grande responsabilité placée par la société en chacun des membres du corps des magistrats administratifs.

À la faveur de l'augmentation de leurs contentieux, les tribunaux administratifs ont aujourd'hui pris toute leur place dans la société française. Ils bénéficient de la confiance de nos concitoyens et entretiennent des liens étroits avec les barreaux, les universités et l'ensemble de la communauté juridique. Demain, le lien des tribunaux administratifs avec la vie de la cité trouvera une traduction institutionnelle puisque, sur initiative parlementaire, la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice crée au sein de chaque tribunal administratif un conseil de juridiction destiné à constituer un lieu d'échange et de communication entre la juridiction et la cité. Ce conseil de juridiction permettra, j'en forme le vœu, de créer un espace d'échange sur le rôle et l'attractivité des juridictions.

Forts de cette histoire, de ces évolutions, les tribunaux sont prêts à relever les nouveaux défis qui se présentent à eux. Je voudrais en évoquer deux avec vous. Un premier défi constitué par les évolutions numériques, l'expérimentation puis la généralisation de Télérecours Citoyens illustre la capacité des tribunaux administratifs à s'adapter à la révolution numérique en cours. Ce téléservice permet à tout justiciable de saisir le juge administratif par voie électronique avec tous les avantages que cela comporte en termes de simplicité, de fluidité, de fiabilité et de gratuité. Le numérique offre également la possibilité de renforcer la transparence et la légitimité de la justice administrative. L'*open data* des décisions de justice initié par la loi du 23 mars 2019 offre désormais un accès libre à tous les jugements rendus par les 42 tribunaux administratifs depuis le 30 juin 2022. Associée aux outils de diffusion de la jurisprudence que sont Légifrance, ArianeWeb, la mise à disposition des décisions des tribunaux administratifs ouvre la voie à une meilleure connaissance de la jurisprudence des tribunaux, favorise évidemment l'accès au droit et renforce ainsi la confiance des citoyens. Le second défi que j'évoquerai avec vous et qui m'est particulièrement cher porte sur le développement de la politique de l'amiable. L'acculturation des juridictions administratives au mode amiable des règlements des litiges a été progressive. La conciliation n'a en effet jamais véritablement trouvé sa place dans le contentieux administratif en dépit de la compétence accordée par la loi du 6 janvier 1986 aux tribunaux administratifs pour y procéder. Pourtant, en contentieux administratif aussi, il y a nécessité d'offrir aux parties un espace procédural propice à la recherche d'un compromis. Ainsi, depuis Marceau Long, les vice-présidents successifs du Conseil d'État ont souvent déploré l'absence de véritables procédures de règlement amiable des litiges devant les juridictions administratives. En outre, deux études du Conseil d'État, l'une de 1993, l'autre de 2010, ont souligné les bénéfices de la médiation dans le contentieux administratif. La traduction de ce souhait s'est faite dans la loi Justice du XXIe siècle du 18 novembre 2016 qui a consacré un chapitre à la médiation devant les juridictions administratives et défini son objet. Depuis, la médiation administrative s'est significativement développée. Alors qu'en 2017 seules 72 médiations avaient été conduites sous l'égide des juridictions administratives, en 2022, ce sont 2 053 médiations qui ont été engagées, il est important de le souligner, 95 % de ces médiations sont

entreprises à l'initiative des juridictions. Il faut également relever le succès de la procédure de médiation préalable obligatoire. Expérimentée entre 2018 et 2021, elle a démontré toute sa pertinence et son efficacité. En effet, 4 364 médiations préalables ont été engagées durant cette période et 76 % d'entre elles ont abouti à un accord. C'est pourquoi la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a pérennisé ce dispositif.

Ces défis essentiels pour la justice administrative, qui sont aussi ceux des juridictions judiciaires, vous saurez les relever, forts de votre histoire et de votre engagement, en continuant à donner la très belle image d'une justice administrative moderne, efficace, accessible à tous nos concitoyens et à leur écoute. Il est donc important de se remémorer tous ensemble le chemin parcouru depuis l'entrée en vigueur il y a 70 ans, du décret du 30 septembre 1953. Je vous souhaite donc, Mesdames et Messieurs les membres de la juridiction administrative, un très bel anniversaire.

Je vous remercie.

Le contexte de la création des tribunaux administratifs en 1953

Jean MASSOT

Les historiens et les policiers le savent : il faut se méfier des témoins oculaires. Cela n'a pas empêché le Comité d'histoire de faire appel au seul de ses membres assez âgé pour évoquer des souvenirs vécus de la réforme de 1953.

Il se trouve, en effet, que le jeune étudiant de Sciences Po que j'étais alors a cru devoir acheter, en vue de sa future conférence de droit public, le *Traité de droit administratif* d'André de Laubadère qui comportait une mise à jour au 31 décembre 1953 sous la forme d'un supplément consacré aux « réformes administratives de 1953 ».

Certes, je dois avouer que je n'en avais pas immédiatement perçu toute l'importance, y compris pour ma future carrière au sein de la juridiction administrative. Je n'avais pas lu la chronique Dalloz du professeur Rivero parue en 1951 (Dalloz 1951, p. 163) et qui commençait malencontreusement par ces mots vite dépassés : *« on n'osait plus l'espérer … grâce à la ténacité de quelques parlementaires, la réforme du contentieux administratif va voir le jour assez prochainement »*. J'étais donc moins surpris qu'il n'eût fallu de voir la création des tribunaux administratifs, finalement en panne devant le Parlement, se faire par des décrets pris sur le fondement d'une loi d'habilitation, elle-même rendue possible par un avis du Conseil d'État du 6 février 1953, obtenu par le gouvernement René Mayer, immédiatement publié. Malheureusement pour notre ancien collègue, éphémère président du Conseil, sa tentative d'obtenir des pouvoirs spéciaux sur le fondement de cet avis allait provoquer la chute de son gouvernement et le bénéficiaire en sera seulement le gouvernement suivant de Joseph Laniel, investi après une crise de 38 jours. Cet avis était indispensable pour contourner l'article 13 de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel : *« L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. »* Je n'avais pas lu non plus, alors pourtant que je suivais son cours de droit public, la chronique critique de Jacques Donnedieu de Vabres (Dalloz 1953, p. 137) émaillée de spirituelles saillies notamment à l'égard des pudeurs entourant ce nouveau recours aux *« demi »* décrets-lois.

Pour être honnête, les couloirs de Sciences Po à l'automne 1953 bruissaient plus en pleine guerre froide des conséquences de la mort de Staline et des émeutes de Berlin-Est. À cet égard, on commençait à s'intéresser au rejet par le gouvernement de l'accès au concours d'entrée à l'ENA de candidatures d'étudiants supposés communistes, dont un sieur Barel. Surtout, on suivait attentivement les malheurs de ce gouvernement Laniel qui avait, par ses décrets-lois en matière économique et sociale, provoqué une très longue grève des services publics au cours de l'été 1953, qui voyait sa majorité se déchirer sur le projet d'armée

européenne, qui venait d'ouvrir une crise grave au Maroc avec la déposition du sultan Mohammed V et qui n'avait rien trouvé de mieux pour mettre fin à la guerre d'Indochine que d'enfermer ses meilleures troupes dans la cuvette de Diên Biên Phu. On lisait surtout rue Saint-Guillaume *L'Express* que Françoise Giroud et Jean-Jacques Servan-Schreiber venaient de créer le 16 mai 1953 et de mettre au service de la candidature malheureuse de Pierre Mendès France lors de l'interminable crise de mai-juin, avant de lancer le « Bloc-notes » de François Mauriac à l'assaut du malheureux Joseph Laniel.

Revenons à un sujet moins politique, beaucoup moins défavorable au gouvernement, celui de notre colloque.

Si l'on parcourt la doctrine de l'époque, il y a peu de contestation de la nécessité d'une réforme de la structure de la juridiction administrative pour remédier à l'encombrement du Conseil d'État. Dès 1948, une chronique au Dalloz du professeur Liet-Veaux avait dénoncé *« la justice administrative au ralenti »* (Dalloz 1948, p. 133). *Études et documents* de 1953 signalait que la *Revue administrative* avait soumis le projet de réforme à ses lecteurs qui l'avaient approuvée par 116 voix sur 154 suffrages exprimés.

Dans son cours de droit administratif 1953-1954, le doyen Vedel dénonçait l'incapacité du Parlement à faire aboutir ce projet et dans un commentaire de la réforme à *La Semaine juridique* du 17 décembre 1953, François Gazier regrettait d'ailleurs qu'une fois encore le fondement de la justice administrative ne se trouvât pas dans des textes de forme parlementaire. Marcel Waline dans son traité de droit administratif se montrait d'autant plus favorable à la réforme qu'il affirmait qu'elle était celle qu'il n'avait cessé de préconiser. La chronique Rivero de 1951 plusieurs fois citée était également très favorable, non sans exprimer certaines craintes sur le maintien de la qualité de la justice rendue par les nouveaux TA [tribunaux administratifs] et reprenait à cet égard la suggestion du rapport parlementaire de M. Wasmer, soit la nécessité d'accompagner la création des tribunaux administratifs par une réforme du statut de leurs membres. On trouvait la même approbation dans le supplément au *Traité* d'André de Laubadère, mon premier contact avec la réforme, qui déplorait néanmoins l'abandon de la partie du projet dans sa forme parlementaire concernant la procédure de conflit, ainsi d'ailleurs que de la réforme des procédures d'urgence qui aurait pu conduire à la création d'un authentique référé administratif.

Nulle part, cependant, on ne trouvait de remise en cause de l'une des raisons du retard du Conseil d'État, sauf peut-être dans le cours à l'ENA du président Odent : le luxe de la procédure qui faisait donner acte des désistements par décision de sous-sections réunies avec conclusions de commissaire du Gouvernement. Ce n'est évidemment pas la presse d'information qui se serait permis une telle critique : on lit pourtant dans le numéro du *Monde* du 16 mars 1953, alors qu'on pense encore que le projet peut aboutir devant le Parlement, qu'au rapporteur qui déplore que les auditeurs doivent étudier chaque mois 20 dossiers rédigés à la main, Marcel Prélot réplique : *« Qu'on leur donne des machines à écrire ! »* Plus sérieusement, le rapporteur signale, sans oser remettre cette pratique en cause que le président de la section du contentieux préside toutes les séances, et que ce président, M. Rouchon-Mazerat, est mort à la tâche l'an dernier. Finalement,

quand la réforme a enfin abouti par la voie réglementaire, le même quotidien du soir, dans son numéro du 15 janvier 1954, déplore que *« le Conseil d'État conserve un rôle fort chargé »* et cite les *« commentaires particulièrement autorisés de MM. Letourneur dans la* Gazette du Palais *29 décembre 1953-1er janvier 1954 et Gazier dans* La Semaine juridique *du 17 décembre 1953 »*.

Je dois avouer que, reprenant ma scolarité en deuxième année de Sciences Po, je suis encore, à la fin de l'année 1953, un peu loin de ces préoccupations, alors pourtant que je suis l'assistant de la conférence de méthode d'un membre du Conseil d'État, Louis Fougère. Je m'intéresse surtout à la décision courageuse qu'il a prise de quitter son poste à la Résidence de France au Maroc pour manifester son désaccord avec la déposition du sultan.

Telles sont les limites de l'apport d'un témoin oculaire qui laisse maintenant la parole à des commentateurs plus objectifs.

Table ronde 1

La création des tribunaux administratifs

Brève histoire des conseils de préfecture (1800-1953)

Marc BOUVET

L'article 1er du décret no 53-334 du 30 septembre 1953 *portant réforme du contentieux administratif* dispose que : *« Les conseils de préfecture … prennent le titre de tribunaux administratifs »* [1]. Ainsi, à la lettre, le décret du 30 septembre 1953 est autant l'acte de naissance des tribunaux administratifs qu'une étape de l'histoire des conseils de préfecture. À vrai dire, depuis leur création par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les conseils de préfecture sont communément appelés « tribunaux administratifs » [2].

Dans la mesure où il s'agit en introduction de ce colloque sur le *70e anniversaire des tribunaux administratifs* de présenter une « Brève histoire des conseils de préfecture de 1800 à 1953 », nous irons directement à l'essentiel d'une manière synthétique, d'autant plus qu'il est évident qu'il est impossible ici d'entrer dans les détails d'une histoire de 153 ans, d'ailleurs méconnue et restant largement à faire [3].

Schématiquement, l'histoire des conseils de préfecture peut se décomposer en trois temps successifs : le temps des fondations déterminantes de 1800 à 1862, le temps des premières réformes fondamentales de 1862 à 1926 et le temps du parachèvement de 1926 à 1953.

---

1 *JORF. Lois et décrets* du 1er octobre 1953, p. 8593.

2 Par exemple, dès le Premier Empire, Locré, secrétaire général du Conseil d'État, qualifie expressément les conseils de préfecture de « *tribunaux administratifs* ». Locré (Jean-Guillaume), *Législation et jurisprudence françaises,* Paris, Impr. impériale, 1807.

3 La bibliographie sur les conseils de préfecture est apparemment abondante comme en témoigne celle apparaissant dans le *Guide des sources : les conseils de préfecture 1800-1953,* par Benet (Emanuelle), Paris, Conseil d'État, 2010. Cependant, les travaux sur la réalité des conseils de préfecture au XIXe siècle sont peu nombreux, raison pour laquelle ils demeurent largement méconnus. Nous signalons ici seulement deux références essentielles. Gojosso (Éric) (dir.), *Les conseils de préfecture (an VIII-1953),* LGDJ, Collection de la faculté de droit et de sciences sociales de Poitiers, 2005. Chamocho Cantudo (Miguel Angel) et Le Yoncourt (Tiphaine) (dir.), *La naissance de la justice administrative locale. Des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, notamment nos deux articles dans ce volume : « La composition des conseils de préfecture (1800-1851) », p. 207-221, et « Les conseils de préfecture : attributions et procédure contentieuses (1800-1889) », p. 247-260.

Le temps des fondations déterminantes des conseils de préfecture (1800-1862)

La création des conseils de préfecture procède de la volonté des Brumairiens, en l'an VIII, de fonder une justice administrative qui se caractérise par l'existence de véritables juridictions administratives distinctes à la fois des tribunaux judiciaires et de l'administration active. Après la création du Conseil d'État par la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), institution très puissante dotée de très larges pouvoirs parmi lesquels celui d'être la juridiction suprême de l'ordre administratif, les conseils de préfecture sont créés par la fameuse loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) *concernant la division du territoire de la République et l'administration* [4]. La loi du 28 pluviôse an VIII institue dans chaque département un conseil de préfecture, appelé à se prononcer sur certains contentieux administratifs, à côté d'un préfet, chargé seul de l'administration active, et d'un conseil général, organe consultatif en matière d'administration départementale. Le conseil de préfecture est une nouveauté sans précédent, un tribunal administratif départemental, une juridiction de proximité avec un maillage de tout le territoire national, ce qui est fondamental pour l'implantation et l'enracinement de la justice administrative, au-delà du Conseil d'État.

La loi du 28 pluviôse an VIII fixe précisément le nombre de conseillers de préfecture de chaque conseil de préfecture, qui est de trois, quatre ou cinq conseillers, en fonction de l'importance des départements. Les conseils de préfecture sont donc de petites juridictions du point de vue de leur composition. Les conseillers de préfecture sont nommés et révoqués librement par le chef de l'État sur la proposition du ministre de l'Intérieur qui lui-même consulte auparavant le préfet du département concerné. Aucune condition n'est textuellement requise pour être conseiller de préfecture. Cependant, nos études sur la composition des conseils de préfecture entre 1800 et 1851 montrent qu'en règle générale, ceux qui sont nommés conseillers de préfecture sont des professionnels expérimentés de l'administration et / ou du droit. Les conseils de préfecture sont donc plutôt bien composés, et sans surprise, la composition du conseil de préfecture de la Seine est particulièrement relevée. Durant la première moitié du XIXe siècle, les conseillers de préfecture sont des notables locaux parfois d'envergure nationale, eux-mêmes issus du monde des notables locaux [5].

---

4 *Bull. des lois*, 3e série, t. 1er, p. 1-8.

5 Bouvet (Marc), « La composition des conseils de préfecture (1800-1851) », *in* Chamocho Cantudo (Miguel Angel) et Le Yoncourt (Tiphaine) (dir.), *La naissance de la justice administrative locale. Des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols*, *op. cit.*, p. 207-221. Voir également Bouvet (Marc), « La composition du conseil de préfecture de Maine-et-Loire (1800-1851) », *in* Blanchard (Christophe) et Gasnier (Flore) (dir.), *Aux confins du droit. Hommage amical à Xavier Martin*, Poitiers-Paris, Presses universitaires juridiques de Poitiers/LGDJ, 2015, p. 97-106, et Bouvet (Marc), « La composition du conseil de préfecture de la Loire-Inférieure (1800-1848) », *in Des racines du droit et des contentieux. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Louis Mestre*, Éditions L'Épitoge, 2020, t. II, p. 45-54.

La loi du 28 pluviôse an VIII donne aux conseils de préfecture une compétence contentieuse de première instance assez large : les contributions directes, les travaux publics, l'expropriation, la grande voirie et les biens nationaux. Par la suite, de très nombreux autres contentieux leur sont attribués par le législateur, notamment le contentieux des élections locales par les premières lois décentralisatrices de 1831 et 1833 au début de la monarchie de Juillet. Cependant, il faut bien le reconnaître, durant cette première période de leur histoire, l'essentiel de l'activité juridictionnelle des conseils de préfecture tourne en réalité autour de quatre contentieux : les contributions directes, les travaux publics, la voirie et les élections locales. En volume d'affaires jugées, les conseils de préfecture sont déjà les principales juridictions de première instance. En 1850, le conseil de préfecture du Morbihan rend à lui seul plus de décisions contentieuses (1 257) que le Conseil d'État (868) [6]. Cependant, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État posée dès le Consulat puis constante, les conseils de préfecture, en dépit de leur grande sphère de compétence contentieuse, ne sont que des juridictions administratives de première instance d'exception dont les compétences sont délimitées par des lois d'attribution, en premier lieu celle du 28 pluviôse an VIII.

Il est difficile d'apprécier la qualité de la justice rendue par les conseils de préfecture durant cette première période, dans la mesure où il n'y a quasiment aucune étude sur le sujet. Cependant, il est certain que cette justice souffre de défauts.

Tout d'abord, les conseils de préfecture ne sont pas seulement des juridictions administratives. Ils cumulent plusieurs fonctions administratives. Tout d'abord, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture est un organe de tutelle administrative : il a le pouvoir exclusif d'accorder ou de refuser l'autorisation de plaider devant les tribunaux judiciaires aux communes et établissements publics locaux. Ensuite, en dehors de tout texte, depuis leur origine, les préfets ont pris l'habitude de consulter les conseils de préfecture avant de prendre certaines décisions ; puis, dans certains cas prévus expressément par des textes, le préfet a même l'obligation de requérir l'avis du conseil de préfecture avant de décider. Enfin, en pratique, les conseillers de préfecture, à titre individuel, peuvent être amenés à suppléer le préfet absent ou empêché ou sur délégation du préfet dans des fonctions d'administration active. Ce cumul d'activités pose le problème de l'impartialité du conseil de préfecture dans la mesure où des conseillers de préfecture peuvent être conduits à juger des affaires où ils étaient partie prenante en tant qu'administrateurs. En réalité, il s'agit d'un faux problème car, contrairement à ce qu'on croit habituellement, l'arrêté consulaire du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801) *relatif aux délibérations des conseils de préfecture* prévoit expressément la *« récusation »* des conseillers de préfecture [7]. Par ailleurs, les conseils de préfecture ont un potentiel problème d'indépendance non pas tant à l'égard du pouvoir central que par rapport au préfet. Nos études sur la

6 Arch. dép. Morbihan, 2M5. Source trouvée à l'occasion de notre étude à paraître sur « La composition du conseil de préfecture du Morbihan (1800-1851) ».

7 Article 6 de l'arrêté consulaire du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801) *relatif aux délibérations des conseils de préfecture*. *Bull. des lois*, 3e série, t. 3, p. 349-350.

composition des conseils de préfecture entre 1800 et 1851 n'ont trouvé aucun exemple de révocation d'un conseiller de préfecture pour un jugement rendu. En revanche, la proximité avec le préfet est susceptible d'être problématique, d'autant plus que, en vertu de l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est le président de droit du conseil de préfecture avec voix prépondérante en cas de partage. Cette présidence, dénoncée dès les débats préparatoires à la loi de pluviôse, est ce qui suscite le plus de critiques à l'endroit des conseils de préfecture. Toute la question reste de savoir si la présidence du préfet était un problème réel ou virtuel. Il faudrait des études sur ce point crucial.

En définitive, le défaut probablement le plus important est que la procédure suivie devant les conseils de préfecture est insatisfaisante. L'essentiel du problème tient au fait que cette procédure n'est fixée par aucun texte général de manière uniforme. Seuls deux textes très ciblés interviennent en matière de procédure dès le Consulat et le Premier Empire. En premier lieu, l'arrêté consulaire précité du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801), d'une part, prévoit un quorum en fixant à trois le nombre minimal de membres (y compris le préfet) requis pour que la délibération d'un conseil de préfecture soit valable et, d'autre part, précise pour parvenir si nécessaire à ce quorum la manière de procéder au remplacement des conseillers de préfecture absents ou empêchés en faisant appel à des conseillers généraux du département. En second lieu, un décret impérial du 16 juin 1808 prévoit comment il doit être pourvu au remplacement des conseillers de préfecture dans l'hypothèse où tous les membres d'un conseil de préfecture sont absents ou empêchés. Dans la logique de l'arrêté du 19 fructidor an IX, tous les remplaçants sont à choisir selon des modalités particulières au sein du conseil général du département [8]. Pour combler l'absence de réglementation procédurale générale uniforme, le Conseil d'État s'est efforcé en tant que juridiction administrative suprême d'encadrer la procédure contentieuse des conseils de préfecture. La jurisprudence du Conseil d'État fixe ainsi très tôt de grands principes [9]. 1) Les actes des conseils de préfecture en matière contentieuse sont de véritables jugements dotés de l'autorité de la chose jugée et exécutoires à l'égard des parties concernées à compter de leur notification régulière. Ces actes prennent le nom et la forme d'arrêtés. Les arrêtés contentieux des conseils de préfecture leur sont propres, ils n'ont pas besoin de l'approbation d'une quelconque autorité. La justice des conseils de préfecture est souveraine dès l'origine et n'a jamais été retenue. 2) Les arrêtés contentieux des conseils de préfecture sont tous susceptibles d'appel devant le Conseil d'État et uniquement devant lui. 3) Les arrêtés contentieux des conseils de préfecture doivent être motivés. 4) Les arrêtés contentieux des conseils de préfecture doivent être rendus au terme d'une procédure contradictoire.

---

8 Décret impérial du 16 juin 1808 *concernant la manière dont peuvent être suppléés les membres des conseils de préfecture en cas d'empêchement de la totalité*. *Bull. des lois*, 4e série, t. 8, p. 359-360.

9 Bouvet (Marc), « La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIXe siècle », *in* Hautebert (Joël) et Soleil (Sylvain) (dir.), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVIe -XIXe siècle)*, Rennes, PUR, 2011, p. 801-825.

Finalement, le Conseil d'État s'est efforcé lui-même, dès l'origine, d'améliorer la juridiction des conseils de préfecture.

Au-delà du Conseil d'État, pour remédier aux défauts des conseils de préfecture qui suscitent de vives critiques dès le début de la Restauration, certaines initiatives sont prises, mais sans résultat immédiat. Au début de la monarchie de Juillet, au moment où les fameuses ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 réforment de manière fondamentale la procédure de jugement du Conseil d'État, la réforme des conseils de préfecture est à l'ordre du jour. La première initiative est prise par d'Argout, ancien conseiller d'État, ministre du Commerce et des Travaux publics (en outre chargé exceptionnellement de l'administration départementale) qui, par un arrêté du 7 octobre 1831, forme une commission chargée *« de préparer un projet de loi sur la réforme à introduire dans l'organisation, les attributions et la procédure des conseils de préfecture »*. Mais cette commission, présidée par le conseiller d'État Allent, grand spécialiste du contentieux administratif, décide dès sa première réunion, dans un souci de logique, d'ajourner immédiatement ses travaux au lendemain du vote de la loi sur le Conseil d'État qui paraît alors imminente. Or cette loi sur le Conseil d'État n'est finalement promulguée que le 19 juillet 1845. En 1846, le ministre de l'Intérieur Duchâtel forme une nouvelle commission, présidée par le duc de Broglie, ancien président du Conseil des ministres, qui adopte un projet de loi sur les conseils de préfecture. Ce projet est ensuite soumis à l'examen du Conseil d'État en 1847, en prévision d'une présentation à la Chambre des députés en 1848, mais il reste sans suite en raison de la Révolution de Février 1848.

Sous la IIe République, de manière remarquable et méconnue, pour la première et unique fois, l'institution des conseils de préfecture est constitutionnalisée par la Constitution du 4 novembre 1848 [10]. Dès lors, la réforme des conseils de préfecture est de nouveau envisagée dans le cadre d'un énorme projet de loi sur l'administration locale préparé par le Conseil d'État. Le livre 4 et dernier de ce projet de loi porte spécifiquement sur les conseils de préfecture. Il est adopté par le Conseil d'État au rapport du conseiller d'État Boulatignier, le plus grand administrativiste de son époque, le 28 janvier 1851, puis transmis à l'Assemblée nationale législative. Ce livre 4 propose une réorganisation complète des conseils de préfecture : il professionnalise le corps des conseillers de préfecture, transpose aux conseils de préfecture l'essentiel des règles de procédure alors en vigueur devant le Conseil d'État et les rend indépendants en supprimant la présidence du préfet dans le jugement des affaires contentieuses (Boulatignier a constaté qu'en fait les préfets ne siègent quasiment jamais). Le célèbre rapport de Boulatignier accompagnant le projet de loi est approuvé par le Conseil d'État, le 9 avril 1851, puis immédiatement adressé à l'Assemblée nationale législative. Dans son rapport, Boulatignier souligne que *« les conseils de préfecture occupent une place considérable dans l'organisation administrative … surtout comme juridiction »* [11]. Si ce rapport est curieusement postérieur au dépôt du projet de loi, c'est parce qu'il est bien

10 Article 77 de la Constitution du 4 novembre 1848. *Bull. des lois*, 10e série, t. 2, p. 596.

11 *Rapport sur le livre quatrième du projet de loi sur l'administration intérieure. Des conseils de préfecture*, Paris, Imprim. nationale, avril 1851, p. 3.

davantage qu'une présentation du texte. C'est une étude minutieuse des conseils de préfecture qui se présente également comme un réservoir d'idées réformatrices, parfois visionnaires, sur le sujet. Finalement, le projet de loi sur les conseils de préfecture n'a pas le temps d'aboutir avant le coup d'État du 2 décembre 1851. À ce stade, ce sont donc les aléas politiques et constitutionnels du milieu du XIXe siècle qui empêchent l'aboutissement des réformes des conseils de préfecture.

Puis, au début du Second Empire, le ministre de l'Intérieur Persigny, par un arrêté du 3 mars 1853, forme une nouvelle commission présidée par Boudet, président de la section du contentieux du Conseil d'État, chargée de préparer un projet de loi sur les conseils de préfecture. Le travail n'est pas achevé et s'arrête lorsque Persigny quitte le ministère pour raison de santé. Les réformes n'aboutissant pas, les critiques contre les conseils de préfecture redoublent d'intensité, à tel point qu'elles vont conduire à de premières mesures réformatrices.

Le temps des premières réformes fondamentales des conseils de préfecture (1862-1926)

Depuis la fin des années 1850, des pétitions sont adressées au Sénat pour réclamer une réforme des conseils de préfecture. Au début de l'Empire libéral, et ce n'est sans doute pas un hasard, le Sénat, à l'occasion d'un débat sur l'une de ces pétitions, en mars 1862, admet le bien-fondé de la demande de réforme et, fait exceptionnel, enjoint au ministre de l'Intérieur de lui donner suite. Intervient alors rapidement un décret impérial du 30 décembre 1862 [12] qui amorce de manière déterminante et décisive le processus d'amélioration de la juridiction des conseils de préfecture. Ce décret a essentiellement pour objet de transposer aux conseils de préfecture certaines règles de jugement des affaires contentieuses fixées pour le Conseil d'État en 1831. 1) Ce décret établit auprès de chaque conseil de préfecture un secrétaire-greffier, nommé par le préfet parmi les employés de la préfecture, spécialement chargé de tenir le rôle et de centraliser les pièces des affaires contentieuses. 2) Ce décret institue l'audience publique préparatoire au délibéré, divisée en trois temps. Tout d'abord, le rapport sur l'affaire doit être lu par un conseiller de préfecture. Ensuite, les parties sont admises à faire des observations orales soit en personne, soit par un mandataire. Enfin, un commissaire du Gouvernement créé par le décret est chargé de conclure dans chaque affaire contentieuse ; les fonctions de commissaire du Gouvernement sont assurées par le secrétaire général de la préfecture ou par un auditeur au Conseil d'État détaché auprès de la préfecture. 3) Ce décret exige que les décisions des conseils de préfecture, après avoir été délibérées en secret hors de la présence des parties, soient motivées et lues en audience publique.

12 *Bull. des lois*, 11e série, t. 21, p. 3-4.

Après ce premier texte réformateur, le gouvernement impérial prend rapidement conscience que les innovations introduites par le décret du 30 décembre 1862 bouleversent le fonctionnement des conseils de préfecture et appellent une réforme plus générale de l'institution par la loi. Ainsi, un projet de loi concernant les conseils de préfecture est rédigé et voté par le Conseil d'État au rapport du conseiller d'État Boulatignier (encore lui, une fois de plus), en avril 1864. Ce projet est ensuite voté par le Corps législatif et devient la loi du 21 juin 1865 *relative aux conseils de préfecture* [13] En premier lieu, cette loi reproduit textuellement et donne valeur législative aux dispositions du décret du 30 décembre 1862 qui du coup est abrogé. En deuxième lieu, la loi modifie l'organisation des conseils de préfecture sur plusieurs points. 1) La loi révise le nombre de conseillers de préfecture fixé en l'an VIII ; désormais, ce nombre est de trois ou quatre selon l'importance du département, et le conseil de préfecture de la Seine, compte tenu de son importance particulière, comprend huit membres. 2) La loi professionnalise les fonctions de conseiller de préfecture. La loi impose des conditions pour devenir conseiller de préfecture, une condition d'âge (25 ans) et une condition de capacité (une licence en droit). La loi fixe l'incompatibilité de la fonction de conseiller de préfecture avec tout autre emploi public et toute profession privée. 3) La loi prévoit qu'un vice-président doit être désigné chaque année par décret impérial parmi les conseillers de préfecture pour présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet ; la présidence de droit du préfet devient ainsi plus théorique. En troisième et dernier lieu, la loi prévoit qu'un règlement d'administration publique devra provisoirement déterminer le détail des règles procédurales devant les conseils de préfecture et que ce règlement devra être remplacé par une loi dans un délai de cinq ans.

À la suite de la loi du 21 juin 1865, est publié un décret impérial du 12 juillet 1865 *relatif au mode de procéder devant les conseils de préfecture* [14]. Ce décret encadre l'introduction des recours, le déroulement des instances, la tenue des audiences et les formes à prendre par les décisions des conseils de préfecture. Cependant, contrairement à ce qui est souvent dit, ce décret préparé par le Conseil d'État depuis 1864, mais dont la publication était retardée en attendant le vote de la loi du 21 juin 1865, n'est pas le règlement d'administration publique évoqué par cette loi. D'ailleurs, ce règlement ne verra jamais le jour. Certains détails de la procédure restent donc non réglés. En revanche, conformément à la loi du 21 juin 1865, un projet de loi sur la procédure devant les conseils de préfecture est adopté par le Conseil d'État, en mai 1870, au rapport du conseiller d'État Aucoc, l'un des plus grands administrativistes du XIXe siècle. Ce projet est ensuite déposé au Sénat, en juin 1870, mais reste sans suite immédiate compte tenu de la chute du Second Empire. Par une ironie de l'histoire, le projet de loi du Conseil d'État impérial est finalement repris quasiment mot pour mot sous la forme d'une proposition de loi présentée devant le nouveau Sénat républicain en 1888. Il aboutit à la loi du 22 juillet 1889 *sur la procédure à suivre devant les*

13 *Bull. des lois*, 11e série, t. 25, p. 777-779.

14 *Bull. des lois*, 11e série, t. 26, p. 140-143.

conseils de préfecture [15]. Cette longue loi reproduit, modifie et complète la loi du 21 juin 1865 et le décret du 12 juillet 1865. Au total, la loi du 22 juillet 1889 se présente comme un véritable Code de procédure des conseils de préfecture, et elle est d'ailleurs qualifiée comme telle dès l'origine par ses contemporains [16]. C'est la première mouture du Code des tribunaux administratifs.

Durant le dernier tiers du XIXe siècle, il est incontestable que les conseils de préfecture sont devenus de véritables tribunaux administratifs. D'ailleurs le recueil *Jurisprudence des conseils de préfecture* [17], publié à partir de 1876, témoigne de la grande qualité tant sur la forme que sur le fond des jugements rendus par les conseils de préfecture, notamment celui de la Seine. Cependant, ces institutions demeurent imparfaites. En particulier, elles ne bénéficient pas d'une indépendance suffisante à l'égard de l'administration préfectorale : le préfet reste le président de droit et le secrétaire général de la préfecture remplit la fonction de commissaire du Gouvernement. Cette question d'indépendance est néanmoins un faux problème. En réalité, le préfet ne siège presque jamais depuis longtemps [18]. Même en admettant que le secrétaire général de la préfecture commissaire du Gouvernement conclut en faveur de l'administration, le conseil de préfecture n'est absolument pas tenu de le suivre. Quoi qu'il en soit, les conseils de préfecture continuent donc d'être vivement critiqués et font l'objet de nombreuses propositions de réformes ministérielles et parlementaires. Mais rien de nouveau n'aboutit avant les années 1920.

Le temps du parachèvement des conseils de préfecture (1926-1953)

C'est le retour au pouvoir de Poincaré, nommé Président du Conseil des ministres, le 23 juillet 1926, dans un contexte de grave crise financière, qui va permettre que les conseils de préfecture soient enfin réformés pour améliorer davantage leur juridiction. Poincaré obtient très rapidement du Parlement par la loi du 3 août 1926 *portant ouverture de crédits supplémentaires* l'autorisation pour le gouvernement de « *procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services* » [19]. La réforme des

15 *Bull. des lois*, 12e série, t. 39, p. 541-552.

16 Noyer (W.), *Code de procédure des conseils de préfecture (loi du 22 juillet 1889) et commentaire*, Liot, 1891.

17 *Jurisprudence des conseils de préfecture. Recueil périodique de jurisprudence et de législation administratives*, fondé par Garnier (Léon) et Dauvert (Paul), Paris, Marchal, Billard et Cie, puis Bureaux de la jurisprudence, 1876-1933, un volume chaque année.

18 Les préfets ne siègent jamais dans aucun des jugements de conseils de préfecture publiés à partir de 1876 par le recueil précité *Jurisprudence des conseils de préfecture* qui précise qui est le président pour chaque jugement.

19 Article 1er de la loi du 3 août 1926 *portant ouverture de crédits supplémentaires. JORF. Lois et décrets* du 4 août 1926, p. 8786.

conseils de préfecture a donc pour premier objectif de réaliser des économies. L'occasion permet également de les perfectionner conformément à ce qui était demandé depuis longtemps. Les conseils de préfecture sont ainsi réformés par deux décrets des 6 et 26 septembre 1926 qui une fois ratifiés par le Parlement deviennent des décrets-lois.

Tout d'abord, le décret-loi du 6 septembre 1926 [20], en premier lieu, supprime les conseils de préfecture départementaux, sauf celui de la Seine qui est maintenu dans son organisation antérieure, et les remplace par 22 conseils de préfecture interdépartementaux établis dans les grands chefs-lieux de préfecture. En deuxième lieu, l'organisation des conseils de préfecture est modifiée sur plusieurs points. 1) Chaque conseil se compose de cinq membres, un président et quatre conseillers nommés par décret du chef de l'État. 2) Les conseillers sont divisés en trois classes hiérarchisées au sein desquelles l'avancement est réglementé de manière à professionnaliser leurs fonctions. 3) Chaque conseil est doté d'un véritable président recruté parmi les conseillers de première classe, ce qui implique que la présidence du préfet est définitivement supprimée pour favoriser l'indépendance à l'égard de l'administration active. 4) L'un des quatre conseillers est chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement à la place du secrétaire général de la préfecture qui remplissait ce rôle depuis le décret du 3 décembre 1862, de manière là encore à couper tout lien avec l'administration active. En troisième lieu, les attributions des conseils de préfecture interdépartementaux restent celles des précédents conseils de préfecture départementaux. En quatrième lieu, un ou plusieurs conseillers de préfecture peuvent être nommés juges-délégués par le président du conseil de préfecture afin de juger seul, sauf appel devant le Conseil d'État, un très grand nombre d'affaires simples du petit contentieux. Enfin, en cinquième lieu, sont abrogées les dispositions de l'arrêté du 19 fructidor an IX et du décret du 16 juin 1808 depuis longtemps contestées en ce qu'elles prévoyaient le remplacement des conseillers de préfecture absents ou empêchés par des conseillers généraux de département.

Puis, le décret-loi du 26 septembre 1926 [21] modifie et complète en la simplifiant la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant les conseils de préfecture. L'esprit du texte est résumé par le rapport du président du Conseil exposant le décret : « *l'excellente procédure, unanimement appréciée, qui était spéciale aux conseils de préfecture et dont la loi du 22 juillet 1889 est en quelque sorte le code, doit demeurer, dans ses principes essentiels, applicable devant les conseils de préfecture interdépartementaux… Mais certaines modifications s'imposent, du fait que la circonscription de chaque conseil comprend désormais plusieurs départements et aussi du fait que l'organe de jugement est tantôt le conseil tout entier, tantôt un juge unique : le conseiller délégué* » [22].

---

20 Décret du 6 septembre 1926 *portant suppression de conseils de préfecture et création de conseils de préfecture interdépartementaux*. *JORF. Lois et décrets* du 9 septembre 1926, p. 10074-10076.

21 Décret du 26 septembre 1926 *portant application du décret du 6 septembre 1926*. *JORF. Lois et décrets* du 29 septembre 1926, p. 10764-10766.

22 *JORF. Lois et décrets* du 29 septembre 1926, p. 10764.

Finalement, en 1926, les conseils de préfecture peuvent être considérés, d'un point de vue textuel, comme de véritables juridictions indépendantes, ce qu'ils étaient déjà sans doute en réalité depuis longtemps.

Par la suite, une nouvelle importante réforme est opérée par un décret-loi du 5 mai 1934 *portant extension des attributions juridictionnelles des conseils de préfecture* [23]. Selon les termes du rapport du président du Conseil exposant le texte, *« les conseils de préfecture deviendront les juges de droit commun en premier ressort de la presque totalité du contentieux de l'administration locale »* [24]. Ainsi, sont ajoutées à des affaires que connaissaient déjà les conseils de préfecture d'autres affaires qui étaient jusque-là de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État. Ce décret-loi, tout en cherchant à décharger le Conseil d'État qui souffre d'un profond encombrement, est révélateur du processus qui tend à faire des conseils de préfecture les juges de droit commun en première instance du contentieux administratif, ce que va finalement réaliser le décret du 30 septembre 1953.

La réforme de 1953 a pour cause, une fois de plus, le grave engorgement de la juridiction du Conseil d'État. C'est pourquoi, dès 1948, est déposée au Conseil de la République [chambre haute du Parlement français sous la IVe République, substituée au Sénat de la IIIe République] une proposition de loi tendant à faire des conseils de préfecture les juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. D'autres propositions de ce type sont également faites mais toutes se perdent dans les méandres parlementaires. Pour aboutir, en 1953, le procédé des décrets-lois va être utilisé comme en 1926. Ainsi, la loi du 11 juillet 1953 *portant redressement économique et financier* autorise le gouvernement à prendre par décret, avant le 1er octobre 1953, les mesures nécessaires en vue d'une *« réforme du contentieux administratif »* [25]. *In extremis,* est publié le décret du 30 septembre 1953 *portant réforme du contentieux administratif* [26]. 1) Ce décret prévoit que les conseils de préfecture prennent désormais le titre de « tribunaux administratifs », pour mettre en relief leur activité juridictionnelle. 2) Ce décret transfère du Conseil d'État aux tribunaux administratifs la juridiction de première instance de droit commun du contentieux administratif, notamment de l'excès de pouvoir. 3) Sans doute en raison d'une méfiance assez générale qui se rencontre particulièrement au sein même du Conseil d'État, et malgré une amélioration du recrutement des conseils de préfecture notamment par le canal de l'École nationale d'administration et de leur formation assurée à l'occasion de leur contrôle par la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives, le décret maintient le Conseil d'État comme juge en premier et dernier ressort dans toute une série de cas, notamment en matière d'excès de pouvoir, à tel point qu'ici l'exception semble vider le principe de son contenu.

---

23 *JORF. Lois et décrets* du 6 mai 1934, p. 4514-4515.

24 *JORF. Lois et décrets* du 6 mai 1934, p. 4514.

25 Article 7 de la loi du 11 juillet 1953 *portant redressement économique et financier*. *JORF. Lois et décrets* du 11 juillet 1953, p. 6144.

26 *JORF. Lois et décrets* du 1er octobre 1953, p. 8593-8594.

4) Le décret prévoit qu'à titre transitoire le Conseil d'État reste compétent pour juger les affaires transférées aux tribunaux administratifs dès lors que les recours ont déjà été enregistrés au secrétariat du contentieux antérieurement à la date d'entrée en vigueur du décret. 5) Le décret modifie et complète la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant les conseils de préfecture.

Finalement, le décret du 30 septembre 1953 est complété par un autre décret du 28 novembre 1953 *portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif* [27]. Ce décret du 28 novembre 1953 précise dans le détail des dispositions du décret du 30 septembre 1953 et il fixe au 1er janvier 1954 l'entrée en vigueur de la réforme de 1953 [28] qui va susciter de nombreuses craintes qui vont finalement se révéler infondées.

En définitive, la réforme de 1953 laisse en vigueur de nombreuses dispositions de textes antérieurs sur les conseils de préfecture, notamment de la loi du 22 juillet 1889 et des décrets-lois des 6 et 26 septembre 1926. Ainsi, le décret du 30 septembre 1953 est à la fois une étape de l'histoire des conseils de préfecture et l'acte de naissance des tribunaux administratifs.

---

27 *JORF. Lois et décrets* du 29 novembre 1953, p. 10671-10674.

28 Article 27 du décret du 28 novembre 1953 *portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif. JORF. Lois et décrets* du 29 novembre 1953, p. 10673.

Une ambition pour la Mission d'inspection des juridictions administratives : créer un ordre de juridictions

Katia WEIDENFELD

Compromise avec le régime de Vichy, la haute fonction publique doit après guerre, se réformer pour survivre. Les grands corps sont particulièrement concernés. Les différentes Inspections générales, héritées de l'Ancien Régime ou créées au XIXe siècle, sont concernées à un double titre. D'une part, la critique de leur action – en tant que grand corps – pendant l'Occupation justifie une refondation [1] qui s'accompagne, souvent, de nouvelles nominations, et de mesures, plus ou moins brutales, d'épuration [2]. D'autre part, leur rôle moteur dans le redressement de la fonction publique justifie de modifier leurs règles de fonctionnement. C'est ainsi que l'Inspection générale des services administratifs (IGSA), traditionnellement chargée de l'inspection des conseils de préfecture depuis 1848, évolue vers une Inspection générale de l'administration [3]. Mais concernant ces juridictions interdépartementales, la réforme de l'Inspection se déploie également dans une autre direction, destinée à modifier leur positionnement institutionnel.

L'idée est portée par René Cassin dès la première séance de la commission de réforme du Conseil d'État, à l'automne 1944, à travers le prisme des juridictions coloniales qu'une « Mission d'inspection » doit aider à mieux connaître [4]. Mais le rôle essentiel dans cette invention revient au conseiller d'État Jean Toutée qui propose la généralisation de cette mission d'inspection à l'ensemble « de la magistrature administrative ». Dans son esprit, ses objectifs directs sont l'« amélioration » de juridictions subordonnées régulièrement décriées de manière à permettre, à plus long terme, une rénovation d'ampleur du contentieux administratif.

1 *Cf.* l'exemple de l'Inspection générale des finances, N. Carré de Malberg, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des finances 1918-1946. Les hommes, le métier, les carrières,* Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011, p. 145 et s.

2 *Cf.* l'exemple de l'Inspection judiciaire, A. Bancaud et J.-P. Jean, « Les juges en enquête : histoire de l'inspection des services judiciaires », *Histoire de la justice*, nº 12, « Juger les juges », 2000, p. 185-200.

3 M. Vogel, *Contrôler les prisons, l'Inspection générale des services administratifs et l'administration pénitentiaire 1907-1948*, Paris, La Documentation française, 1998.

4 M. Bolot, *Le Conseil d'État de la Libération à l'avènement de la IVe République*, thèse pour le diplôme d'archiviste paléographe, 2021, t. II, p. 363.

Elle pourrait aussi, à plus long terme, avoir pour ambition de rendre possible une rénovation d'ampleur du contentieux administratif [5].

C'est dans cette perspective que s'inscrit l'ordonnance du 31 juillet 1945 *« portant sur le Conseil d'État »*. D'un côté, cédant aux oppositions conservatrices, elle refuse d'accroître la compétence de premier ressort des juridictions locales, de l'autre, elle crée, à son article 23, la Mission d'inspection de la juridiction administrative (MIJA). À la différence de ce qui existait encore pour les magistrats judiciaires [6], le choix s'impose de ne pas créer un corps d'inspection – dont les rapports avec l'IGSA auraient pu être délicats – mais de confier cette mission au Conseil d'État pour être exercée, sous l'autorité de son vice-président, par un conseiller d'État, assisté de deux autres membres.

Les trois personnes désignées pour remplir ces fonctions, à compter de 1947, se caractérisent par leur diversité. À la tête de la MIJA, est placé Marcel Lachaze. Né en 1902, il entre au Conseil le 1er janvier 1926 (en même temps que Pierre Tissier et Alexandre Parodi [7]) et ne le quittera qu'en 1972, après avoir siégé plusieurs années au Tribunal suprême de Monaco [8]. Tandis que les chefs des corps d'inspection nommés au sortir de la guerre ont généralement un passé de grand résistant [9], tel ne semble pas être le cas de Lachaze. Néanmoins, à la fin des années 1940, il embrasse, comme on le verra, l'ambition de laver les magistrats administratifs de leurs compromissions. À ses côtés figurent un maître des requêtes et un auditeur. Le premier, Joseph Gand, né en 1913, avait échoué trois fois au concours de l'auditorat avant-guerre (1936, 1937 et 1938), avant d'être admis au concours spécial de décembre 1940. La fiche de renseignement qui est alors remplie le classe comme *« bourgeois aisé » « animé de sentiments de loyalisme à l'égard du gouvernement »,* mais il ne paraît pas avoir joué de rôle actif

---

5 M. Bolot, *Le Conseil d'État…*, t. II, p. 381 et s.

6 C'est seulement en 1947 que le corps des Inspecteurs des services judiciaires sera supprimé au profit du retour au régime de la mission temporaire d'inspection par des conseillers de la Cour de cassation ou des directeurs du ministère, A. Bancaud et J.-P. Jean, « Les juges… », spéc. p. 188.

7 M. Schlesinger et A. Rousseau. « Pierre Tissier, un homme de l'État », *in Faire des choix? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures (1933-1948),* (dir. Marc Olivier Baruch), Conseil d'Etat, coll. « Histoire et Mémoire », La Documentation française, 2015, p. 225-249.

8 Son dossier de carrière est quasiment vide, ne comportant qu'un dossier de pension incomplet, Archives nationales [tous les dossiers suivants sont également conservés aux Archives nationales] 20040382/85. De fait, les éléments qui ont pu être reconstitués sont très lacunaires. Lachaze soutient en 1928 une thèse sur « *Les étrangers dans le droit public français* » (dir. L. Rolland, Dalloz, 1928) où il défend des positions modérées. Il exerce, au moins sous le premier gouvernement Blum, les fonctions de chef de cabinet du ministre de la Santé publique. En 1938, il est commissaire du Gouvernement près l'assemblée du contentieux. Chargé de mission auprès du haut-commissaire de France en Indochine en 1950, il est nommé président de la 6e sous-section du Contentieux en 1951. Il est admis à la retraite en 1972.

9 On peut par exemple citer Maurice Rolland (J.-P. Jean, « Le rôle de Maurice Rolland (1904-1988) et de l'Inspection de services judiciaires à la Libération », *Histoire de la justice*, no 18, 2008/1, p. 133 et s.), Jacques Brunschwig-Bordier, à l'Inspection générale des services administratifs, ou André Fayol à l'Inspection générale des finances.

dans le régime de Vichy [10]. Le dernier, Jacques Marchandise, né en 1918, est un jeune auditeur entré au Conseil d'État lors du concours spécial du 24 juillet 1946, après s'être illustré, pendant la guerre, par ses actes de résistance comme lieutenant des Forces françaises de l'intérieur – ce qui lui vaut d'être nommé directeur du cabinet du commissaire de la République de la région de Laon, Pierre Pène, en août 1944 et peut-être d'être « *pris en amitié par le président Cassin* » au sein de la Haute Juridiction [11]. Si la MIJA est un collège, elle est, à la fin des années 1940, principalement incarnée par Lachaze. Rares sont les inspections conduites de concert [12]. Et ni Marchandise ni Gand ne semblent [13] se rendre seuls dans les juridictions. Les choses commencent à changer en 1951 lorsque la nomination de Gand comme directeur de cabinet du gouverneur général de l'Algérie conduit à son remplacement par Maxime Letourneur [14]. Né en 1906 et entré au Conseil en novembre 1940, ce conseiller d'État va être un véritable partenaire de Lachaze qu'il assiste ou remplace dans certaines inspections, avant de prendre la tête de la Mission en 1963.

Dans les années qui suivent 1947, la réforme du contentieux administratif apparaît comme un véritable serpent de mer. La détermination du garde des Sceaux André Marie et de ses successeurs – qui président de droit le Conseil d'État depuis 1872 – à rassembler l'ensemble de la justice administrative sous leur coupe et le refus intransigeant du ministre de l'Intérieur, Jules Moch, de laisser les conseils de préfecture lui échapper [15] – alors que son cabinet reconnaissait avoir « *peu d'arguments valables à opposer à ce transfert* » – [16], retardent le dépôt d'un projet de loi, puis son examen. Mais si la question statutaire est un point d'achoppement, la réforme est une exigence. L'engorgement du Conseil d'État ne cesse de s'aggraver (près de 14 000 affaires en stock en 1949), alors

---

10 20040382/78.

11 Sa carrière se déroulera ensuite essentiellement à l'extérieur du Conseil d'État, *cf.* J. Marchandise, « Témoignage », *Les Cahiers du Centre de recherches historiques. Foccart – Entre France et Afrique,* 30, 2002.

12 On peut toutefois citer la première inspection du conseil de préfecture de Lille conduite par Lachaze, avec l'assistance de Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

13 Cette observation est toutefois faite sous réserve que les rapports d'inspection conservés et correctement classés dans le fonds MIJA conservé aux Archives nationales correspondent à l'essentiel des missions effectuées. Quelques lacunes semblent pouvoir être relevées : ainsi, à l'occasion de sa visite des tribunaux du groupe Antilles-Guyane en 1954, Lachaze note une précédente visite du conseil de préfecture de la Guadeloupe en mars 1948, dont le rapport ne paraît pas avoir été conservé.

14 Arrêté du vice-président du Conseil d'État du 21 mai 1951. Marchandise est, pour sa part, remplacé par André Holleaux le 1er février 1955.

15 Dès la réunion de juillet 1948 sur le projet Bardoux déposé en janvier 1947, le représentant du ministère de l'Intérieur « *a immédiatement élevé une protestation et fait des réserves formelles : (…) 2°) sur le principe même du transfert des tribunaux administratifs de l'Intérieur à la Justice* ». Un petit mot manuscrit du 2 mars 1949, attaché au courrier du ministre de la Justice à son collègue de l'Intérieur, signé jm (pour Jules Moch) mentionne également : « *consigne impérative : accepter l'extension de compétence comme une concession. Refuser toute modif. (sic) du statut et tout rattachement à J.* (sic) », 20110148/1.

16 *Ibid.*

que le développement de l'État-providence laissait augurer un accroissement du contentieux administratif. L'augmentation du nombre de membres du Conseil d'État est un temps envisagée, mais elle se heurte à l'impératif de distinction sociale défendu par ceux-ci [17] et au souci d'économie budgétaire défendu par le gouvernement [18]. Aussi, à partir de 1951, l'extension de la compétence des conseils de préfecture – dont le nouveau nom reste débattu – [19] ne fait plus de doute [20], même si elle ne sera entérinée, difficilement, qu'à la fin du mois de septembre 1953 [21].

Dans ce contexte, la MIJA assume une double fonction. Elle doit à la fois s'assurer que les juridictions territoriales seront en mesure de prendre en charge les nouvelles attributions qui leur seront confiées et veiller à ce que cette réforme n'entame pas la cohésion du système juridictionnel administratif en confortant leurs liens avec le Palais-Royal [22]. Les rapports qui sont rédigés à la suite des inspections et sur lesquels se fonde cette communication montrent la manière dont le Conseil d'État s'efforce ainsi de créer, à travers la MIJA, un véritable ordre de juridictions intégrant les conseils de préfecture qu'il a vocation à piloter, en dépit de leur rattachement au ministère de l'Intérieur. Du début de son fonctionnement, en 1947, à environ un an après l'entrée en vigueur de la réforme du 30 septembre 1953, soit 1955 [23], la MIJA trace les grands axes d'une remise en ordre des anciens conseils de préfecture. Mais, à travers cette action, se dessine également la conception que se fait alors le Conseil d'État de la *« juridiction administrative »*.

---

17 Jean Toutée l'exprime très clairement dès 1945 devant la commission de réforme : *« ce goulot – le Conseil – doit rester étroit pour conserver sa qualité, son caractère d'élite et ses traditions de travail si originales »*, cité par M. Bolot, *Le Conseil d'État…*, II, p. 384.

18 Exposé des motifs d'un document non daté (1950) du ministère de l'Intérieur intitulé « Projet de loi », 20110148/1.

19 En 1950, le ministère de l'Intérieur formule ainsi une *« réserve »* sur l'appellation *« tribunal administratif »* qui figure dans le projet de loi soumis à l'examen du Conseil des ministres, et se prononce pour celle de *« conseil administratif interdépartemental »,* 20110148/1.

20 B. Bergerot, « Réforme des Conseils de Préfecture », *Revue administrative,* 1951, n° 23, p. 529.

21 Voir par exemple C. Gabolde, « Souvenirs d'un conseiller de préfecture », *Revue administrative. Cinquantenaire des tribunaux administratifs : les tribunaux administratifs, cinquante ans d'histoire : continuité ou ruptures?,* n° 343, janvier 2005, p. 10 et s.

22 M. Lachaze, « Une attribution nouvelle du Conseil d'État : l'inspection des juridictions administratives de la métropole et d'outre-mer », *Études et documents,* 1950, n° 4, p. 42 et s.

23 L'entrée en vigueur effective de la réforme a été différée par la publication tardive, le 23 janvier 1954, du décret portant intégration des membres des anciens conseils de préfecture dans le corps des tribunaux administratifs, ce qui a paralysé l'activité des tribunaux au mois de janvier 1954, comme le note Lachaze à l'occasion de l'inspection du tribunal administratif de Pau les 21 et 22 janvier 1954, 20050573/26. Pour alléger les notes de bas de page, les rapports de la MIJA seront cités par la seule mention du lieu, du nom des inspecteurs et de la date de la visite.

Mettre de l'ordre dans les conseils de préfecture

Pour que les conseils de préfecture soient en ordre de marche lors de la réforme du contentieux, la MIJA cherche à s'assurer de la qualité des personnels qui y sont affectés ainsi que des moyens matériels qui leur sont alloués. Alors que le Conseil d'État ne décide ni des carrières ni des dotations matérielles – les membres des conseils de préfecture comme les greffiers étant recrutés et affectés par le ministère de l'Intérieur pour siéger dans les locaux que leur désigne la préfecture du siège du ressort –, les inspections sont l'occasion d'accroître progressivement la sphère d'influence du Palais-Royal. Le vice-président du Conseil d'État transmet en effet systématiquement au ministre de l'Intérieur les rapports que le chef de la MIJA lui adresse, en attirant parfois son attention sur un point précis. Si les préconisations formulées par la MIJA sont rarement suivies d'effet immédiat, elles participent à la définition d'un standard de qualité, plaçant en son cœur une nécessaire rénovation des juridictions territoriales.

Rénover le personnel : en finir avec les « vieux conseillers »

Soucieux que les juridictions locales soient dotées d'*« un personnel de valeur »* – qui leur permettra d'assumer les tâches actuellement dévolues au Conseil –, Marcel Lachaze dresse, dans la première partie de ses comptes rendus, un tableau du président et des conseillers en place, avec lesquels il s'entretient systématiquement. Cette fresque est sans concession. Les qualités sont vantées quand il y a lieu. Mais quand une personnalité ne recueille pas l'adhésion de Lachaze, sa plume acérée s'inscrit davantage dans la tradition des rapports sur les sous-préfets depuis le XIXe siècle [24], ou des rapports peu amènes de l'Inspection générale des services judiciaires de 1944-1945 [25], que dans l'esprit de bienveillance qu'avait prôné le rapport du conseiller Henry Puget lors des travaux de la commission de réforme [26].

Le ministre de l'Intérieur est ainsi invité à écarter les présidents manquant de dynamisme et n'assurant pas le rayonnement de leur juridiction. Tel président, nommé en 1943, est jugé par Lachaze *« modeste et timide, il manque un peu d'extérieur ; ce qui nuit à son autorité »* [27]. À celui de Caen, qui a reçu une formation civiliste, le chef de la MIJA reproche de gérer son conseil comme *« une étude de notaire – sans la moindre hâte – en laissant toutes les initiatives à la clientèle »* [28].

---

24 P. Karila-Cohen, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIXe siècle*, Champ Vallon, 2021, spéc. p. 157 et s.

25 J.-P. Jean, « Le rôle de Maurice Rolland… », *art. cit.*

26 M. Bolot, *Le Conseil d'État…*, *op. cit.*, t. II, p. 385.

27 Lille (1re inspection) par M. Lachaze, assisté de M. Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

28 Caen par Lachaze les 11 et 12 juillet 1952, 20110148/10.

Les conseils de préfecture ne doivent en effet pas sentir le formol : dès 1948, le ministre de l'Intérieur est incité à pousser le président de Besançon, en fonction depuis le 1er octobre 1926, vers une retraite anticipée « *quitte à lui donner en même temps la croix de la Légion d'honneur qu'il est le seul président à ne pas posséder* » [29]. Trois ans après, Lachaze réitère sa recommandation : certes, ce président *« n'est pas mauvais juriste et ne manque pas de jugement ; mais, d'un naturel timide et, l'âge aidant, il s'est laissé envahir par une sorte de somnolence qui ne laisse pas d'être perceptible dès l'abord et il semble avoir adopté à l'égard de toutes choses une attitude de passivité résignée, sinon même indifférente »* [30]. La même solution est évoquée pour remplacer le président de Bordeaux : *« je crois devoir suggérer, en conséquence, que le président J. soit invité à demander lui-même sa mise à la retraite anticipée – contre une compensation qui pourrait être la promotion au grade d'officier de la Légion d'honneur »* [31].

S'il considère ceux qui incarnent *« le type même du vieux conseiller »* comme incapables de faire face aux défis de la transformation des conseils de préfecture [32], Lachaze n'apprécie pas non plus les présidents ambitieux ou vaniteux. Celui de Rennes est jugé *« imbu de lui-même »* en 1948 : *« il était secrétaire général du Finistère lorsqu'il a été nommé président à Rennes* [en février 1939]. *Actif et soucieux de bien faire, il n'a cependant que des moyens intellectuels limités ce qui ne l'empêche pas d'être fort content de lui ; il s'est rendu ridicule par la vanité qu'il tire de son titre de préfet honoraire* (…) *On aura la mesure de sa suffisance quand on saura qu'il aspire à un poste de conseiller maître à la Cour des comptes »* [33]. Au nouveau président de Caen, Lachaze ne peut pas reprocher une formation civiliste : *« docteur en droit, ancien candidat à l'agrégation de droit public, il a bénéficié d'une solide formation juridique et administrative, qui lui permet d'avoir une vue claire des problèmes : il a en outre l'esprit curieux et inventif* (…) », mais *« sur le plan en quelque sorte humain »,* il ne trouve pas grâce à ses yeux : *« Il est d'abord imbu de lui-même à un point qui prêterait à rire, si sa vanité puérile ne cherchait à s'alimenter dans les comparaisons avec autrui ».* Son plus grand tort est d'avoir rédigé *« une notice qu'il a composée sur lui-même, retraçant tous ses antécédents et qui est un monument de suffisance confinant parfois au grotesque »* et qu'il remet à chacun de ses interlocuteurs. Ce motif, et quelques autres, conduisent Lachaze à conclure que ce président *« n'est pas pleinement à sa place et que son maintien dans le poste qu'il occupe risque d'avoir des inconvénients sérieux pour la marche du service »* [34].

---

29 Besançon (1re inspection) par Lachaze les 26 et 27 novembre 1948, 20050573/4.

30 Besançon par Lachaze du 12 au 14 juin 1951, 20110148/9

31 Bordeaux par M. Lachaze les 21 et 22 novembre 1950, 20110148/9.

32 Pau (1re inspection) par M. Lachaze les 25, 26 et 27 octobre 1948, 20050573/26.

33 Rennes (1re inspection) par M. Lachaze les 17, 18 et 19 juin 1948, 20050573/29. Trois ans plus tard, Lachaze a cependant un avis plus mesuré : il *« m'a fait une meilleure impression que la première fois ; son maintien est plus modeste et il a renoncé à ses visées sur un poste de conseiller-maître à la Cour des comptes »,* Rennes (2e inspection) par M. Lachaze, du 11 au 13 juillet 1951, 20050573/29.

34 Caen par M. Lachaze les 17 et 18 juillet 1953, 20110148/10.

Ces remarques sont parfois aussi destinées à écarter des noms pressentis. En 1953, Lachaze s'efforce ainsi (en vain) d'empêcher la promotion du vice-président du tribunal administratif de Strasbourg : « *le président* [Eschbach] *lui reproche un esprit superficiel et une vanité un peu puérile, qui s'accompagne en outre d'une excessive verbosité. Ces défauts ne paraissent guère le désigner pour recueillir éventuellement la succession de M. Eschbach* » [35]. N'ayant pu empêcher cette nomination, il cherche ensuite à éviter sa mutation à la tête d'un autre tribunal, en raillant son accent de manière à peine dissimulée : *« il n'a certes pas l'autorité non plus que la science juridique de son prédécesseur… il est de notoriété publique qu'il ambitionne de rentrer dans le corps préfectoral, où il a fait ses débuts – en sorte qu'il ne témoigne peut-être pas pour ses fonctions d'un attachement capable de le porter à un dévouement sans bornes. Toutefois, d'origine alsacienne et connaissant parfaitement le milieu local, il est bien à sa place ; l'on ajoutera même qu'à la tête d'un autre tribunal il pourrait surprendre ne fût-ce que par sa manière de s'exprimer, qui porte trace de ses origines* » [36].

Les conseillers sont également scrutés par le chef de la MIJA, prompt à dénoncer « *les erreurs commises dans le passé en matière de recrutement* ». Il n'hésite pas à dénoncer les insuffisances, voire les intempérances des personnels en place. Ainsi, en 1954, passant en revue l'ensemble *« assez médiocre »* que forment les conseillers du tribunal administratif de Toulouse, il en épingle un dont le *« jugement n'est rien moins que sûr »* et le *« tempérament instable et impulsif l'empêche trop souvent de fournir un effort suivi et même de fixer son attention » ;* à propos de son collègue, Lachaze observe que la charge de commissaire du Gouvernement lui a été confiée *« uniquement parce que sa nullité serait de moins de conséquences dans ces fonctions ».* Cette situation lui apparaît *« absolument incompatible avec le nouveau rôle qui appartient aux tribunaux administratifs depuis la réforme de 1953 et* (…) *doit cesser au plus tôt ».* Aussi recommande-t-il que l'intéressé soit mis à la retraite dès qu'il aura atteint la limite d'âge de 55 ans pour être remplacé par un conseiller issu de l'École nationale d'administration [37]. Il propose la même solution à Bordeaux en 1951. S'il note une nette amélioration depuis la mise à la retraite du précédent président, il relève toutefois que *« la composition actuelle du Conseil est trop médiocre dans l'ensemble pour que, malgré tous ses efforts, le président puisse escompter une rénovation complète. Il me paraîtrait donc expédient de seconder l'action du président Dilhac en affectant au conseil de préfecture de Bordeaux, à la première occasion, un jeune conseiller issu de l'École nationale d'administration »* [38]. D'une manière générale, si les anciens conseillers sont suspects aux yeux de la MIJA, celle-ci vante les qualités, tant juridiques et rédactionnelles que comportementales, des jeunes conseillers nommés après la guerre [39].

35 Strasbourg (4e inspection) par M. Lachaze, des 18 et 19 juin 1954, 20050573/33.

36 Strasbourg (5e inspection) par M. Lachaze, des 13 et 14 juin 1956, 20050573/33.

37 Toulouse par M. Lachaze, les 3 et 4 décembre 1954, 20050573/35.

38 Bordeaux par M. Lachaze les 5 au 7 novembre 1951, 20110148/9.

39 P. ex. Poitiers par M. Letourneur les 9 et 10 juin 1954, 20050573/28.

Au-delà de la composition, Lachaze veille à ce que les conseillers dédient leur activité au conseil de préfecture, alors que, dans le contexte de l'après-guerre, les administrations exsangues les mobilisent à leur profit. Ainsi, en 1948, à Rennes, le plus jeune des conseillers, commissaire du Gouvernement, Causse, est chargé par le préfet de diriger temporairement le service du logement [40]. À Lille, l'année suivante, le préfet du Nord ne cache pas à la MIJA qu'*« il était amené à demander aux membres du conseil un concours important dans l'ordre des besognes administratives et des missions représentatives ; un conseiller* [Plateau, rédacteur à la préfecture puis nommé conseiller de 2e classe en 1946 à 25 ans] *fait même actuellement fonction de chef adjoint du cabinet, en l'absence momentanée du titulaire du poste »*, tout en tenant le pupitre de commissaire du Gouvernement. Si Lachaze note que *« ce cumul peut prêter à critique »* [41], c'est surtout la difficulté pratique qui l'alerte. La réforme, qui doit se faire *« à moyens constants »,* implique en effet un accroissement d'activité des nouvelles juridictions. Symétriquement, la nécessité pour les préfectures de disposer de cette main-d'œuvre supplémentaire est une des principales raisons de l'opposition du ministre de l'Intérieur, dont nous avons parlé, à leur transfert au ministère de la Justice : Jules Moch ne peut ainsi *« envisager la cessation de leur collaboration qui serait la conséquence de leur transfert »* [42].

À l'issue d'une négociation entre le Conseil d'État et le ministre de l'Intérieur, une circulaire du 20 juin 1950 *« relative aux rapports administratifs entre le préfet et les membres des conseils de préfecture »* s'efforce de trouver un équilibre : les délégations de signature préfectorale au profit des conseillers de préfecture doivent être supprimées partout où elles subsistent, bien que les décrets du 23 février 1928 et du 6 février 1932 consacrent leur légalité [43], mais la participation de ces derniers à des commissions demeure possible. Si les préfets s'engagent à appliquer la circulaire *« dans son esprit »,* les *« nécessités auxquels a à faire face la préfecture »*, comme le relève le préfet de la Gironde en 1950, imposent généralement à chacun des conseillers de consacrer au moins une journée par semaine à l'activité administrative [44]. Et c'est parfois beaucoup plus. Le président de la commission de reconstitution de la forêt landaise, constituée après le grand incendie d'août 1949, choisit ainsi pour chef de cabinet un conseiller de préfecture bordelais, fonctions qui, en 1951, *« absorbent le plus clair de son activité »* [45].

Les recommandations tranchées de Lachaze sont rarement suivies d'effet. Mais au-delà de leurs buts directs, elles paraissent poursuivre des ambitions plus lointaines. La première est de montrer sur le terrain la supervision que le

40 Rennes (1re inspection) par M. Lachaze les 17, 18 et 19 juin 1948, 20050573/29.

41 Lille (1re inspection) par M. Lachaze, assisté de M. Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

42 Lettre du ministre de l'Intérieur du 25 mars 1949 au ministre de la Justice en réponse à une lettre de ce dernier du 25 février 1949, 20110148/1.

43 M. Guerrini, « La délégation des fonctions préfectorales (décret du 24 juin 1950) », *La Revue administrative*, no 31, 1953, p. 25 et s.

44 Bordeaux par M. Lachaze les 21 et 22 novembre 1950, 20110148/9.

45 Bordeaux par M. Lachaze les 5 au 7 novembre 1951, 20110148/9.

Conseil d'État entend exercer auprès des juridictions administratives. Après la création de l'IGA et la nomination de Robert Petit qui effectue des visites brèves mais régulières dans les conseils de préfecture, les deux inspections s'y succèdent dans un rapport de synergie, sans que des rôles distincts ne soient assignés à chacune [46]. Mais avant 1948, la MIJA se place dans un rapport de concurrence avec l'IGSA. Lachaze se plaît à relever régulièrement que les inspecteurs relevant du ministère de l'Intérieur n'exercent que de manière distanciée ses missions. En 1948, à Bordeaux, comme en 1949, à Lille, il relève : *« je n'ai pas trouvé trace d'un passage récent de l'Inspection générale des services administratifs »* [47]. En 1948 à Pau, il estime même que le conseil de préfecture *« n'a jamais reçu la visite de l'Inspection générale des services administratifs »* [48]. Quand il arrive à dater le dernier passage de l'Inspection du ministère de l'Intérieur, c'est à la période de Vichy qu'il le fait remonter – comme à Clermont-Ferrand en 1947 [49] ou à Rennes en 1948 [50]. Lachaze entend sans doute souligner ainsi que, contrairement à la MIJA, l'IGSA ne s'est pas préoccupée de vérifier sur le terrain ce que signifiait le rétablissement du régime républicain.

C'est là un deuxième point d'attention de Lachaze. Si les rapports ne consacrent aucun développement explicite à cette question – ils sont en particulier parfaitement muets sur l'application des lois raciales dans les conseils de préfecture –, au fil des appréciations à l'égard des uns et des autres, on comprend l'importance pour Lachaze de faire de la MIJA un instrument de restitution et de justice.

Il se montre ainsi particulièrement attentif à ce que ceux qu'il qualifie de *« rescapés de l'épuration administrative »* soient mis au pas [51]. C'est le cas, par exemple, avec Paul Roussillon, le frère de Jean Roussillon, collaborationniste convaincu proche de Fernand de Brinon dans les premières années de la guerre [52]. Sous-préfet de Vervins (Aisne) jusqu'en 1943 puis secrétaire général de la préfecture de l'Allier jusqu'à la Libération, il est révoqué pour son *« zèle à l'égard du gouvernement de Vichy »* par décret du 3 juillet 1945 qu'il conteste devant le Conseil d'État. Contrairement à son frère, il ne peut faire valoir aucun acte de résistance significatif à l'égard du gouvernement de Vichy. Au contraire, comme le

---

46 Ainsi, l'IGA comme la MIJA prennent position tant sur les aspects matériels que sur les questions de personnels, aussi bien du côté des conseillers que des greffiers, ou de fonctionnement de la juridiction.

47 Bordeaux par M. Lachaze les 22 et 23 octobre 1948, 20110148/9. La formulation retenue à Lille tient seulement compte de la transformation de l'IGSA en IGA, Lille (1re inspection) par M. Lachaze, assisté de M. Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

48 Pau (1re inspection) par M. Lachaze les 25, 26 et 27 octobre 1948, 20050573/26.

49 Clermont-Ferrand par M. Lachaze des 27 et 28 mai 1947, 20110148/10.

50 Rennes (1re inspection) par M. Lachaze, des 17, 18 et 19 juin 1948, 20050573/29.

51 Concernant deux conseillers bordelais, Bordeaux par M. Lachaze les 21 et 22 novembre 1950, 20110148/9.

52 Ce dernier, préfet du Maine du 6 août 1940 à juin 1941 puis préfet de région de juin 1941 à juin 1943, a coopéré activement aux rafles de 1942. Mais son opposition au STO conduit Vichy à le relever de ses fonctions. Il conteste par deux requêtes devant le Conseil d'État sa mise en retraite, confirmée à la Libération, mais essuie un rejet en 1957, M. Bergère, *Une société en épuration,* Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 201.

remarque le ministre de l'Intérieur, *« s'il ne semble pas personnellement avoir adhéré à la cause allemande »,* il *« s'est toujours comporté en serviteur fidèle du régime qu'il représentait »* et a servi jusqu'au bout *« avec zèle »* l'autorité de fait. La question posée était ainsi complexe : la seule qualité de *« personnification vivante »* du *« pseudo-gouvernement de Vichy »* des membres du corps préfectoral suffisait-elle à justifier une mesure de révocation ? [53] Le Conseil d'État y apporte une réponse négative dans sa décision de sous-sections réunies du 21 mai 1948, à laquelle participe d'ailleurs Lachaze : aux yeux de la haute juridiction, le zèle à l'égard du gouvernement de Vichy ne peut être démontré par le seul exercice loyal des missions attachées aux fonctions de sous-préfet ou de secrétaire général de préfecture [54]. À l'occasion de ce contentieux, l'intéressé avait eu le cran d'adresser une lettre au rapporteur, Claude Mosset, pour l'assurer, tout en se dédouanant qu'elle puisse *« être interprétée* (…) *comme une tentative dans le but d'influencer* [le] *rapport sur* [son] *affaire »,* de sa *« grande vénération pour le corps entier du Conseil d'État »* et en appeler à *« sa charité »,* tout en l'assurant de sa « *bien grande gratitude* » [55]. C'est peut-être ce qui avait convaincu Jules Moch, avec espièglerie, de le réintégrer au conseil de préfecture de Besançon [56]. Lors des inspections qu'il mène dans cette juridiction, Lachaze se montre très sévère à l'égard de ce conseiller qui, s'estimant lésé par cette rétrogradation cachée, avait *« proclamé sa ferme résolution de n'accomplir aucun service effectif ».* Il joint ainsi sa voix à celle de l'Inspecteur général de l'administration Petit [57] pour le menacer d'un licenciement pour insuffisance professionnelle [58].

Contrairement à une partie de l'opinion publique et des juristes, Lachaze s'élève également contre la réintroduction dans le jeu politique des élites écartées après la guerre. Alors qu'il évoque rarement le fond des affaires jugées par les conseils de préfecture, la participation de la justice administrative, ou de certains membres, à cette réhabilitation suscite de sa part une condamnation véhémente. Assistant à une audience lors de sa visite à Bordeaux en novembre 1951, il se scandalise ainsi des conclusions prononcées par le commissaire du Gouvernement lors du jugement des protestations formées contre les élections au conseil général de la Dordogne, notamment contre celle, au premier tour de scrutin, de l'ancien

---

53 Dossier de procédure relatif à la décision du Conseil d'État du 21 mai 1948 n° 83773, AL/6194.

54 La formation de jugement est présidée par le président de la section du contentieux, M. Rouchon-Mazerat ; siègent également les deux présidents de sous-section Latournerie et Josse, trois conseillers d'État, Seligman, Lachaze et Detton, ainsi que le jeune Claude Mosset, auditeur-rapporteur, AL/4929.

55 AL/6194.

56 À la suite de la décision du Conseil d'État, un premier décret du 18 décembre 1948 le nomme conseiller de 2e classe à partir du 11 janvier 1949 et un deuxième décret du 8 mars 1951 le réintègre en qualité de sous-préfet de 2e classe détaché comme conseiller de préfecture.

57 Le rapport de l'IGA est ainsi transmis *« à titre personnel »* par Robert Petit à son *« cher conseiller »* (Lachaze), avec la mention – qui vise vraisemblablement le cas Roussillon : *« à l'occasion, nous en reparlerons, car il est des choses qu'on ne peut écrire »,* Besançon (2e inspection) par Robert Petit, IGA, le 21 mai 1951, 20050573/4.

58 Besançon (2e inspection) par M. Lachaze du 12 au 14 juin 1951, 20050573/4 et 20110148/9.

ministre des Affaires étrangères collaborationniste Georges Bonnet, au retour de son exil suisse [59] : *« Le commissaire du Gouvernement a donné dans ces affaires des conclusions absolument indigentes ; s'agissant notamment de l'affaire de l'élection Georges Bonnet dans laquelle le bâtonnier de l'Ordre des avocats près la cour d'appel de Bordeaux* [au nom de son opposant, Charles Serre] *avait prononcé une longue et savante plaidoirie, il a conclu en quelques minutes, sans dire un seul mot de la question essentielle qui était en litige, savoir l'inéligibilité de M. Georges Bonnet* [déclarée par le jury d'honneur présidé par Cassin le 19 décembre 1945] » [60]. S'écartant de la position de son commissaire – et vraisemblablement après avoir été sermonné par Lachaze –, le conseil de préfecture annule finalement l'élection, sans tenir compte de l'illégalité de la décision du jury que la jurisprudence d'Aillières du 7 février 1947 rendait imparable [61]. Annulation toute platonique en raison du caractère suspensif [62] du recours formé par Bonnet. Toujours est-il que, non sans avoir attendu [63], le Conseil d'État en décide autrement. Après avoir annulé, le 7 décembre 1956, la décision d'inéligibilité du jury d'honneur, il donne finalement entier gain de cause à son ancien maître des requêtes le 15 juillet 1958 en anéantissant le jugement du conseil de préfecture [64].

À l'inverse, Lachaze s'attache à défendre ceux qui ont été victimes du gouvernement de Vichy. Il relève le traitement administratif erratique de certains qui conduit parfois le Conseil d'État, y compris au contentieux, à traiter moins favorablement les évincés du gouvernement de Vichy que les épurés de la Libération. À l'occasion de la seconde inspection du conseil de préfecture de Rennes, en 1951, il s'arrête ainsi sur la situation de Louis Rochefort, ancien sous-préfet (à Bagnères-de-Bigorre) révoqué par le gouvernement de Vichy en 1943 et réintégré comme simple conseiller de préfecture de 1re classe. Ne craignant pas de critiquer la décision du Conseil d'État du 4 juillet 1951 qui

---

59 J. Puyaubert, « Georges Bonnet (1889-1973), un bel exemple de longévité radicale en Dordogne », *Le Midi dans la nation française,* Actes du 126e Congrès national des sociétés historiques et scientifiques, « Terres et hommes du Sud », Toulouse, 2001, Paris, 2002. p. 121-139 (Actes du Congrès national des sociétés savantes, 126).

60 Bordeaux par M. Lachaze les 5 au 7 novembre 1951, 20110148/9.

61 Leb., p. 50 ; sur cette décision, voir M. Touzeil-Divina, Conseil d'État 7 février 1947, no 79128, Bernard d'Aillières, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique,* 2e éd., dir. T. Perroud *et al.,* LGDJ, 2024, no 36, p. 552.

62 Article 5, § 5, du décret du 8 septembre 1934.

63 Le délai de sept ans mis pour juger ce recours traduit sans doute de grandes difficultés au sein de l'institution qui, dans l'entre-deux-guerres, avait pu statuer en quelques mois pour annuler l'élection de certaines femmes (p. ex. Joséphine Pencalet est élue le 3 mai 1925, son élection comme conseillère municipale est annulée par le conseil de préfecture le 16 juin 1925 et sur recours, également suspensif en application de l'article 40 de la loi du 5 avril 1884, le Conseil d'État se prononce le 27 novembre 1925, F. Bugnon, « De l'usine au Conseil d'État. L'élection de Joséphine Pencalet à Douarnenez (1925) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire,* vol. 125, no 1, 2015, p. 32-44.)

64 J. Puyaubert, *Georges Bonnet. Les combats d'un pacifiste,* Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 282 et s.

avait rejeté le pourvoi de l'intéressé [65], il réclame à son profit – à l'instar de ce dont avait bénéficié Roussillon –, *« une réparation au moins honorifique* (…) *sous forme d'une réintégration dans le grade de sous-préfet hors classe* (…), *suivie d'un détachement dans l'emploi de conseiller de préfecture »* [66]. Cette exigence de justice se fait également sentir dans les propositions formulées par Lachaze pour les deux premières nominations de membres de conseils de préfecture au Conseil d'État en 1954. En qualité respectivement de conseiller d'État et de maître des requêtes, il suggère les noms de deux conseillers victimes de l'occupation nazie. Le premier est Henri Eschbach [67], président de Strasbourg depuis 1920 mais ayant gardé une remarquable *« verdeur physique »* [68], placé à la retraite d'office pendant la guerre et ami intime de Robert Schuman, *« nomination qui aurait le plus heureux retentissement dans toute l'Alsace, où elle prendrait figure de symbole »* [69]. Le second, l'ancien président de Pau, Charles Aubert, n'est pas un résistant de la première heure [70] mais sa rigoureuse déportation en Allemagne en 1943 pour *« son attitude patriotique* [71] *dans les fonctions de secrétaire général d'Indre-et-Loire »* suscite l'empathie de Lachaze [72]. Au-delà de leurs mérites personnels vantés par Lachaze, la vertu emblématique de leurs nominations est clairement mise en avant.

Aux yeux de Lachaze, l'indépendance institutionnelle et théorique à l'égard du préfet des hommes appelés à siéger au sein des juridictions territoriales compte beaucoup moins que leur valeur intrinsèque. Aussi la rénovation du personnel à laquelle il appelle est-elle avant tout pratique, destinée à faire taire les critiques qui ont pu lui être adressées dans un passé plus ou moins lointain. D'un point de vue matériel également, les rapports de la MIJA servent d'instrument pour réclamer aux préfets des conditions à la hauteur du rôle d'acteur local qui doit être dévolu aux nouvelles juridictions.

---

65 Leb. p. 390. À la date de la décision de 1956, Georges Bonnet bénéficiait de la loi d'amnistie du 6 août 1953 qui, en son article 19, avait supprimé les inéligibilités prévues par l'article 18 de l'ordonnance du 21 avril 1944 ; ainsi, contrairement à Bernard d'Aillières, le jury d'honneur n'eut pas à se réunir à nouveau.

66 Rennes (2e inspection) par M. Lachaze, du 11 au 13 juillet 1951, 20050573/29.

67 Voir sa notice biographique ESCHBACH Henri – Fédération des sociétés d'histoire et d'archéologie d'Alsace (https://www.alsace-histoire.org/netdba/eschbach-henri), consultée le 14 juillet 2024.

68 Strasbourg (3e inspection) par M. Lachaze, des 30 juin et 1er juillet 1952, 20050573/33.

69 Strasbourg (4e inspection) par M. Lachaze, des 18 et 19 juin 1954, 20050573/33.

70 Jusqu'à l'événement de septembre 1943, il se montre en effet loyal à l'égard des autorités d'occupation : R. Gildea, *Marianne in Chains. In Search of the German Occupation 1940-1945,* Pan Books, rééd. 2011, p. 45.

71 Nommé secrétaire général à Tours au début de l'année 1943, il avait été impliqué dans *« une affaire quelque peu confuse de parachutiste américain »* en septembre 1943 R. Vivier, *Touraine 39-45 : histoire de l'Indre-et-Loire pendant la Deuxième Guerre mondiale,* Chambray-lès-Tours, 1990, p. 77 et s.

72 Il note que *« lors de son rapatriement en 1945, il était dans un état de santé tellement délabré qu'il dût solliciter sa mise en congé de longue durée ; depuis lors, il a vécu à Nice où, au prix de soins attentifs, il a réussi à recouvrer la possibilité de mener une existence normale ; toutefois, son état de santé exige encore des ménagements »,* sa nomination à Pau étant justifiée par *« la douceur du climat de cette ville »,* Pau (2e inspection) par M. Lachaze les 24 et 25 novembre 1950, 20050573/26.

Rénover les conditions matérielles : retrouver une installation digne

Pendant ses premières années de fonctionnement, la MIJA porte, à chaque visite, son attention sur les locaux où sont hébergées les juridictions locales. Or la situation, à la fin du conflit, n'est pas glorieuse. Pendant la guerre, plusieurs conseils avaient été privés de leurs anciennes installations que le début des Trente Glorieuses peine à leur restituer. C'est que la revendication, portée par la MIJA, que soient attribués aux conseils de préfecture des locaux décents et *« dignes »* [73] du rang institutionnel à venir dépend entièrement du bon vouloir des préfets.

Et celui-ci n'est pas toujours au rendez-vous. C'est le cas par exemple à Bordeaux, où en 1942 la préfecture a dépossédé le conseil des salles qu'il occupait à la préfecture. Après un hébergement provisoire au palais de justice, la juridiction investit un immeuble réquisitionné (3, rue Vauban) qu'elle partage avec le service des Ponts et Chaussées [74]. Cette installation est jugée, dans l'ensemble, correcte, même si elle n'est pas *« pleinement adaptée aux besoins du service »* [75] et si perdure l'espoir de retrouver les bureaux et la salle d'audience au sein de la préfecture [76]. Mais ce scénario ne se réalise pas : au contraire, le 2 septembre 1952, le président Dilhac est informé par le secrétaire général de la préfecture de la nécessité d'évacuer les locaux de la rue Vauban à la fin du mois et de son relogement dans un immeuble autrefois utilisé « *comme lieu d'internement des filles publiques* » et situé *« à plus d'un kilomètre de la préfecture »*. Cette expulsion brutale, dans un bâtiment qualifié de délabré et pitoyable, appelle une visite quelques mois plus tard et se traduit par un rapport sévère de Lachaze mais celui-ci ne peut faire mieux qu'en appeler au ministère de l'Intérieur [77].

Au début des années 1950, la séparation matérielle du conseil et de la préfecture n'est pas une revendication. Au contraire, pour la MIJA, le prestige des juridictions administratives tient au ruissellement du décorum préfectoral. Lorsqu'en 1952 Lachaze revient à Clermont-Ferrand, qu'il a visité en 1947 [78], il note avec une grande satisfaction que le préfet a, comme il s'y était engagé, restitué au conseil, installé au rez-de-chaussée de la préfecture, la salle d'audience dont il avait été privé pendant la guerre pour y installer le service des allocations militaires ; cette salle, précise-t-il, *« a été aménagée avec un goût parfait ; elle constitue un modèle du genre »* [79]. Si, au milieu des années 1950, le tribunal administratif quitte

---

73 L'adjectif est très régulièrement utilisé, que ce soit pour déplorer le caractère déplorable d'une installation – comme à Poitiers en 1954 (Poitiers par Letourneur les 9 et 10 juin 1954, 20050573/28) – ou pour se réjouir de l'effort accompli par la préfecture pour donner des locaux convenables – comme à Limoges en 1956 (Limoges par M. Letourneur, 20050573/15).

74 Bordeaux par M. Lachaze les 22 et 23 octobre 1948, 20110148/9.

75 Bordeaux par M. Lachaze du 2 au 5 décembre 1952, 20110148/9.

76 Bordeaux par M. Lachaze les 5 au 7 novembre 1951, 20110148/9.

77 Bordeaux par M. Lachaze du 2 au 5 décembre 1952, 20110148/9.

78 Clermont-Ferrand par M. Lachaze des 27 et 28 mai 1947, 20110148/10.

79 Clermont-Ferrand par M. Lachaze du 1er au 4 octobre 1952, 20110148/10.

finalement l'hôtel de préfecture, ce n'est nullement l'effet de sa volonté, ou de celle du Conseil d'État. Ce départ est subi parce que « *les services de la préfecture sont depuis longtemps à l'étroit et l'idée leur est venue tout naturellement de s'agrandir aux dépens du tribunal administratif* ». Appelé par courtoisie à donner son avis sur le déménagement du tribunal, le chef de la MIJA, *« compte tenu des nécessités pressantes auxquelles répond l'extension des locaux occupés par les divisions de la préfecture,* [n'a] *pas cru devoir* [s'] *opposer au transfert projeté, qui sera réalisé selon toutes probabilités, d'ici six mois »* [80].

Si l'insertion du conseil puis du tribunal au sein de la préfecture ne soulève pas de difficulté théorique, il n'en va pas de même de son installation à l'Hôtel de Ville. Il faut dire que Lachaze prête une attention particulière au contentieux des élections municipales dont il estime qu'elle *« résume toute* [l']*activité* [du tribunal administratif] *aux yeux de l'opinion publique »* [81]. La question se pose particulièrement à Rennes pendant plus d'une décennie. Au début de l'année 1941, le préfet, François Ripert, *« chez qui on se serait attendu, en raison de sa qualité de membre du Conseil d'État, à plus d'égards pour la juridiction administrative »,* invite le conseil à quitter la préfecture pour laisser la place à de nouveaux services. Celui-ci est transféré dans le bâtiment de la Caisse d'épargne mais, deux mois plus tard, les autorités d'Occupation lui ordonnent de vider les lieux. Faute de mieux, le conseil accepte alors l'hospitalité que lui offre l'Hôtel de Ville dont il occupe quatre pièces au premier étage, tandis que les audiences se tiennent au palais de justice dans une des chambres de la cour d'appel. Les locaux municipaux sont élégants et confortables. Toutefois, l'installation est jugée *« insolite »* par Lachaze : *« l'accueil fait à un service d'État par une municipalité qui accuse nécessairement une certaine tendance politique peut prêter à critique »* [82]. Faute d'une autre solution [83], cette occupation perdure plusieurs années, mais quand, en 1954, Letourneur revient à Rennes, l'*« objection de principe »* à laquelle elle se heurte paraît *« encore plus grave depuis que le tribunal administratif est devenu juge de droit commun »*. C'est finalement l'exiguïté des locaux de la mairie qui conduira le préfet, M. Benedetti, à réserver une place au tribunal au sein de la future cité administrative [84].

Ailleurs encore où le conseil était demeuré au sein de la préfecture pendant la guerre, son départ dans les années 1950 ne peut pas s'analyser comme une volonté d'indépendance ; il est avant tout déterminé par les besoins de locaux supplémentaires des services préfectoraux. Ainsi, à Châlons-sur-Marne, le conseil occupe, en 1949, une aile de la préfecture ; cette installation *« sans être parfaite,*

---

80 Clermont-Ferrand par M. Lachaze les 25-27 septembre 1955, 20110148/10.

81 Basse-Terre, Fort-de-France et Cayenne par M. Lachaze, du 6 au 17 novembre 1954, 20050573/2.

82 Rennes (1re inspection) par M. Lachaze les 17, 18 et 19 juin 1948, 20050573/29.

83 La construction d'une cité administrative, où le conseil de préfecture aurait sa place, est évoquée en 1951 mais le projet n'est pas définitivement approuvé, Rennes (2e inspection) par M. Lachaze, du 11 au 13 juillet 1951, 20050573/29.

84 Rennes (3e inspection) par M. Letourneur, des 17 et 18 février 1954, 20050573/29.

ne prête pas à de trop sérieuses critiques » [85]. Ce sont, ici encore, les exigences de la préfecture qui vont conduire à son déplacement au sein du palais de justice dont la spaciosité permet, contrairement au cas de Rennes, d'accueillir l'ensemble des locaux du nouveau tribunal administratif. Si Lachaze se réjouit de cette solution qui « *ne peut qu'accentuer aux yeux du public, leur caractère essentiellement juridictionnel et leur indépendance* », il ne s'illusionne pas sur son caractère reproductible : *« il n'est pas sûr que tous les tribunaux administratifs puissent être facilement logés dans les palais de justice, qui souvent et spécialement dans les villes sièges de cours d'appel, sont déjà insuffisants pour les besoins des services judiciaires »* [86].

Quoi qu'il en soit, Lachaze est moins attentif à la nature du lieu qu'à son confort et à sa prestance, particulièrement s'agissant du bureau du président. Ainsi, en 1955, l'installation du tribunal administratif de Paris dans le palais de justice (au sein du tribunal de commerce) est jugée *« indécente »* – les locaux sont « *dans un état de saleté affligeant »,* sans compter *« tous les inconvénients* (…) *du point de vue bruit et odeur ».* Si les perspectives de déménagement au sein de l'hôtel d'Aumont puis dans le VIIIe et le XVIe arrondissement ont échoué en raison de l'état de délabrement du premier et des prix particulièrement élevés des seconds, Lachaze appelle l'administration à sortir de l'*« inertie »* en faisant construire un bâtiment *« conçu en vue de sa future utilisation, par exemple sur les terrains dépendants des anciens îlots insalubres, dans le quartier de l'hôtel de ville »* [87]. L'exigence de confort l'emporte nettement sur la tradition. D'ailleurs, le chef de la MIJA accueille avec chaleur en 1953 le transfert du conseil de préfecture de Caen au sein de la cité administrative située à proximité immédiate de la préfecture qui offre, par le regroupement de locaux spacieux [88], une *« installation la plus propre à relever le prestige de la justice »* [89]. Mais toutes les cités administratives ne se valent pas. Lachaze est ainsi plus réservé sur l'emménagement du tribunal administratif de Besançon dans les locaux de la cité administrative aménagée dans une ancienne caserne à proximité immédiate de la préfecture. Certes, cette installation est *« plus décente que l'ancienne »*, au rez-de-chaussée de la préfecture – qui comptait une salle d'audience sans décorum et où le président ne disposait même pas d'un bureau individuel [90] ; mais l'ameublement sommaire *« et même indigent »* des bureaux, et particulièrement de celui du président, qui « *n'est pas en harmonie avec le rang de celui-ci »,* lui interdit de s'en satisfaire [91].

---

85 Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 17 et 18 juin 1949, 20110148/10.

86 Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 14 et 15 mai 1954, 20110148/10.

87 Paris par M. Lachaze assisté de MM. Letourneur et Holleaux du 21 au 25 octobre 1955, 20110148/15.

88 Caen par M. Lachaze les 10-12 juillet 1952, 20110148/10.

89 Caen par M. Lachaze des 17 et 18 juillet 1953, 20110148/10.

90 Besançon (1re inspection) par M. Lachaze les 26 et 27 novembre 1948, 20050573/4.

91 Besançon par M. Lachaze les 21 et 22 novembre 1955 20050573/4. En 1958 encore, la petitesse du bureau du président à Montpellier est également jugée indigne de la fonction, Montpellier par M. Lachaze du 27 octobre 1958, 20050573/18.

À l'instar de la régénération du personnel, la restauration des locaux est ainsi appréhendée de manière essentiellement pragmatique. Au début des années 1950, les exigences de la MIJA ne portent pas sur la symbolique de l'indépendance judiciaire ; l'installation au sein de la préfecture n'est ni refusée ni systématiquement recherchée et il en va de même pour l'inclusion au sein des locaux des juridictions judiciaires ou des nouvelles cités administratives. Tout dépend des lieux. La rénovation des conseils de préfecture est destinée à assurer la dignité de leurs personnels et de leurs locaux afin de les mettre à même d'absorber leur nouveau rôle social et leurs nouvelles fonctions. Mais la MIJA se donne également un autre propos : celui d'accompagner l'intégration des conseils de préfecture dans un véritable ordre de juridictions.

Créer un ordre de juridictions administratives

Comme on l'a vu, la création de la Mission procède d'une volonté du Palais-Royal de réaffirmer son ascendant sur les juridictions locales. De fait, ses rapports traduisent la manière dont le Conseil d'État conçoit leur positionnement institutionnel. Celui-ci s'ordonne autour de deux traits caractéristiques : d'une part, ces juridictions administratives doivent conserver des liens forts avec l'administration ; d'autre part, si elles doivent s'insérer dans leur tissu local, le modèle du Conseil d'État a vocation à être prégnant pour assurer leur uniformité.

Maintenir des liens avec la préfecture

Appelés à devenir des tribunaux administratifs, autrement dit, comme l'exprime René Cassin en 1952, *« une juridiction de rang comparable à une cour d'appel »* [92], les conseils de préfecture doivent avoir leur place dans le tissu institutionnel de proximité. Il est ainsi attendu du président, particulièrement après 1954, qu'il assure le rayonnement de sa juridiction auprès des autres acteurs locaux. Cela impose de rendre visite au président de la cour d'appel, de nouer des relations avec l'université ou de prendre contact avec le barreau. En 1955, à Montpellier, Letourneur s'émeut ainsi que *« le tribunal administratif reste encore trop un inconnu » ;* il s'en entretient avec les conseillers *« en leur montrant la nécessité, surtout depuis la réforme, de donner aux tribunaux administratifs un certain éclat à l'extérieur »*. Pour ce faire, il est conseillé au président de demander au bâtonnier de l'ordre des avocats l'inscription au programme de la conférence du stage de sujets de droit administratif sous le contrôle d'un conseiller et de prendre des contacts avec la faculté de droit [93]. En 1956, la MIJA reproche également au nouveau président de Limoges de n'avoir *« pas fait de visites, par exemple à la cour d'appel, et n'a guère pris de contacts avec le barreau »*. Letourneur lui conseille

92 Courrier du vice-président du Conseil d'État au ministre de l'Intérieur daté du 27 décembre 1952, à la suite de l'inspection du conseil de préfecture de Bordeaux par M. Lachaze, 20110148/9.

93 Montpellier par M. Letourneur les 6 et 7 avril 1955, 20050573/18.

« de veiller à cet aspect de ses fonctions, aspect certes secondaire, mais non négligeable pour le prestige d'un tribunal ». Toutefois, il lui reconnaît le *« mérite premier »* d'avoir rétabli des *« relations correctes avec la préfecture »* [94].

En effet, avant comme après 1954, la MIJA se préoccupe du maintien de bonnes relations avec l'administration préfectorale. Certaines visites sont d'ailleurs réalisées à la demande de la préfecture, ou du ministère de l'Intérieur. Elles ont parfois vocation à apaiser des difficultés, comme à Bordeaux en 1950 où Lachaze revient deux ans seulement après sa précédente visite car *« le ministère s'était ému, en effet, de certains bruits faisant apparaître le conseil de préfecture de Bordeaux comme en proie à de graves dissensions intestines et incapable d'assurer le cours normal de la justice administrative »* [95]. À Caen en 1953, la visite précédente a eu lieu l'année d'avant. Si Lachaze indique que *« le changement de président et l'installation du conseil dans de nouveaux locaux justifiaient cette nouvelle visite »,* on comprend facilement entre les lignes que le préfet, Alexandre Stirn, s'est plaint du nouveau président dont il *« apprécie peu le caractère et les manières »,* ce qui génère *« une crise dans la vie de l'institution à laquelle* [l]*e rapport sera principalement consacré »* [96]. Les inspections rapprochées ont également parfois pour objectif de consolider de bonnes relations. Après une première visite en mai 1947, l'Auvergnat Marcel Lachaze revient ainsi à Clermont-Ferrand en octobre 1952, puis les 26 et 27 septembre 1953 et encore en 1955. À cette occasion, il note que sa venue « *répondait notamment à un désir manifesté par M. Perony, préfet du Puy-de-Dôme, celui-ci qui se soucie particulièrement d'entretenir de bons rapports avec le tribunal m'avait demandé de lui donner mon avis sur un projet de transfert du tribunal dans de nouveaux locaux »* [97].

Bien que les conseils de préfecture soient devenus interdépartementaux en 1926, les liens avec la préfecture du siège restent très forts et empreints d'une dimension hiérarchique. En 1955, le nouveau préfet de la Seine, Émile Pelletier, se félicite de s'être gardé par souci de *« l'indépendance du tribunal »* de convoquer les membres de celui-ci *« en même temps que les chefs de service placés sous son autorité »* [98]. Pour autant, les magistrats administratifs lui sont redevables, sans que la réforme de septembre 1953 ne constitue une rupture nette. De manière symbolique, les inspections débutent d'ailleurs systématiquement par une visite au préfet [99]. Cet entretien de début d'inspection, souvent complété en fin d'inspection par un entretien avec le secrétaire général, est l'occasion pour la MIJA de s'assurer qu'une entente cordiale règne entre la préfecture et le chef de juridiction. La formule qui en rend compte est généralement convenue : *« le préfet*

---

94 Limoges par M. Letourneur en 1956, 20050573/15.

95 Bordeaux par M. Lachaze les 21 et 22 novembre 1950, 20110148/9.

96 Caen par M. Lachaze des 17 et 18 juillet 1953, 20110148/10.

97 Clermont-Ferrand par M. Lachaze des 25-27 septembre 1955, 20110148/10.

98 Paris par M. Lachaze assisté de MM. Letourneur et Holleaux du 21 au 25 octobre 1955, 20110148/15.

99 P. ex. Letourneur rapporte ainsi avoir visité le préfet *« dès son arrivée »,* Poitiers par Letourneur les 9 et 10 juin 1954, 20050573/28.

entretient les meilleures relations possibles avec le conseil de préfecture » [100], parfois suivie d'un mot pour déplorer le changement de président [101] ou s'en réjouir [102].

Au-delà de la simple courtoisie, la juridiction se doit de répondre de bonne grâce aux demandes d'avis juridiques qui lui sont posées par le préfet [103]. La nomination dans les fonctions de président exige de « *mûrir* » : à Besançon en 1955, MIJA et IGA se félicitent ainsi de concert que le nouveau président dont « *on pouvait craindre, d'après ses tendances du temps où il n'était que conseiller, qu'il n'établisse une barrière entre le tribunal et la préfecture* » a abandonné sa lecture juridique du monde pour entretenir des rapports excellents et « *même efficients* » avec la préfecture [104]. Qu'un président entende mettre de la distance, il est rappelé à l'ordre. C'est le cas à Limoges où un nouveau président est nommé en janvier 1954. L'ancien était assez « *souple* » et donnait régulièrement des conseils juridiques au préfet. Son successeur, qui néglige la nécessité d'établir une « *collaboration confiante entre l'administration active et le juge* », ne cesse de rappeler sa posture juridictionnelle au préfet en portant trop souvent l'uniforme ou en demandant à être appelé « *Premier président* » ; cela lui vaut d'être taxé de pédanterie par Lachaze [105].

Si, comme on l'a vu, le Conseil d'État s'est employé, à la fin des années 1940, à limiter l'utilisation des forces humaines des juridictions par les préfets, la MIJA tient toutefois à ce que le préfet confie « *de temps en temps des fonctions représentatives aux conseillers de préfecture* » [106]. En 1951, lorsque Lachaze apprend du préfet du Nord, Lanquetin, « *qu'il n'entretenait aucun rapport avec le conseil de préfecture par suite de l'attitude adoptée à son égard par le président* (…) *et que notamment* (sic) *il avait pris pour règle de ne confier aux membres du conseil, même à titre exceptionnel, aucune mission représentation* (sic) », le chef de la Mission d'inspection se donne pour but de « *porter remède* » à « *cette situation insolite* » [107]. C'est également un point d'attention pour Letourneur, quelques années plus tard : à l'issue de sa visite à Limoges, il signale ainsi au secrétaire général de la préfecture, *« l'intérêt que peut présenter pour la préfecture dans certaines affaires*

---

100 Orléans (1re inspection), par M. Lachaze les 16 et 17 mai 1949, 20050573/24 ; Rennes (2e inspection) par M. Lachaze, du 11 au 13 juillet 1951, 20050573/29 ; Clermont-Ferrand par M. Lachaze du 1er au 4 octobre 1952, 20110148/10.

101 Le préfet des Basses-Pyrénées, M. Delaunay, déplore ainsi *« vivement »* le départ du président Aubert (nommé maître des requêtes par décret du 14 février 1954), et la nomination d'un nouveau président *« qui a entraîné, selon lui, une perte d'autorité et de prestige pour l'institution »,* Pau par M. Lachaze les 1er et 2 décembre 1955, 20050573/26.

102 Besançon par M. Lachaze, les 21 et 22 novembre 1955, 20050573/4.

103 Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 14 et 15 mai 1954, 20110148/10.

104 Rapport de Robert Petit, à la suite de l'inspection du tribunal administratif de Besançon le 5 avril 1955, 20050573/4.

105 Limoges par M. Lachaze les vendredi 17 et samedi 18 décembre 1954, 20050573/15.

106 Besançon par M. Lachaze du 12 au 14 juin 1951, 20110148/9.

107 Cette mésentente n'est certainement pas étrangère au fait que le président du conseil, l'ancien directeur des cultes et juriste protestant François Méjan surtout connu pour son pamphlet de 1957 dénonçant le rôle du Vatican dans la destruction de l'Union française, a été choisi à l'extérieur du corps des conseillers de préfecture, Lille (2e inspection) par M. Lachaze, du 24 et 27 mai 1951, 20050573/13.

administratives délicates la consultation officielle ou officieuse des bons juristes du tribunal » et lui rappelle que *« rien ne s'opposerait, même depuis le 1er janvier 1954, à ce que la préfecture fasse appel au concours des conseillers pour présider des commissions, à condition qu'il s'agisse de commissions importantes, comportant des attributions à incidences juridiques »* [108].

La faveur pour ces relations d'entraide se justifie sans doute par des motifs liés à l'essence du contentieux administratif ; mais l'intérêt qu'elles présentent pour la dotation matérielle des juridictions n'y est sans doute pas pour rien. Letourneur lie ainsi l'action du préfet d'Ille-et-Vilaine en faveur de l'installation du tribunal à sa satisfaction quant à *« l'aide que les conseillers apportent à son administration par les avis qu'ils donnent sur des questions juridiques délicates qu'il leur pose et par le concours qu'ils prêtent à diverses commissions administratives »* [109]. De la même manière, en 1955 à Montpellier, les efforts budgétaires consentis par la préfecture au profit du nouveau tribunal ne paraissent pas étrangers à l'*« empressement »* avec lequel le président et les conseillers répondent aux questions d'ordre juridique posées par les services préfectoraux [110].

Il arrive même, rarement, que les rapports d'inspection fassent état de discussions avec le préfet sur le traitement contentieux de certains dossiers relatifs aux personnels de la préfecture. Ainsi, à Caen, un ancien secrétaire général de sous-préfecture de Bayonne muté contre son gré se voit proposer un changement d'affectation *« en échange du désistement de son pourvoi »* [111]. Contrairement à ce qu'assurait le président du conseil de préfecture de Versailles, M. Gouinguenet, en juillet 1948, au soutien d'une réforme maintenant le rattachement des juridictions administratives au ministère de l'Intérieur [112], la MIJA relate quelques interventions préfectorales dans le contentieux électoral. Ainsi, dans le contexte des grandes grèves, sévèrement réprimées, de 1947 et 1948 du bassin minier du Pas-de-Calais [113], le préfet du Nord défère au conseil de préfecture de Lille, sans doute sur ordre du ministre de l'Intérieur Jules Moch, l'élection de plusieurs délégués des ouvriers-mineurs « *manifestement inéligibles en raison de condamnations encourues pour faits de grève* ». Mais il demande dans le même temps à la juridiction de laisser volontairement s'écouler le délai de huit jours qui lui était alors imparti pour statuer [114]. Lachaze reconnaît les considérations d'intérêt

---

108 Limoges par M. Letourneur en 1956, 20050573/15.

109 Rennes (3e inspection) par M. Letourneur, des 17 et 18 février 1954, 20050573/29.

110 Montpellier par Letourneur les 6 et 7 avril 1955, 20050573/18.

111 Caen par Lachaze les 10-12 juillet 1952, 20110148/10.

112 Compte rendu de la réunion du 19 juillet 1948 de la commission chargée de coordonner les projets de réforme des conseils de préfecture, présidée par René Cassin, 20110148/1.

113 P. Roger, « Les grèves de 1947 et 1948 dans le Pas-de-Calais, déroulement, violence et maintien de l'ordre », *Revue du Nord*, vol. 389, no 1, 2011, p. 133-180.

114 La conférence des présidents de tribunaux administratifs, réunie les 3 et 4 juin 1957, suggérera, sur le rapport de François Méjan, l'accroissement de ce délai et l'introduction d'un certain caractère suspensif aux recours en matière électorale, F. Méjan, « Au sujet de la procédure contentieuse électorale et de ses récentes modifications », *La Revue administrative*, vol. 12, no 67, 1959, p. 30-35.

public qui s'attachent à cette stratégie : elle évite *« le retentissement qu'auraient eu des décisions d'annulation dans la population minière en état d'effervescence »*. Il estime toutefois que cette intervention constitue une *« grosse atteinte portée au prestige et à l'indépendance de la justice »* [115]. Son appréciation est encore plus tranchée s'agissant du préfet Brunel qui use de toutes les illégalités pour faire reculer le communisme lors des élections municipales du Moule (Guadeloupe) en 1953 [116]. Celle qui entache le contentieux des élections du 5 juillet 1953, dont les procès-verbaux avaient été *« entièrement falsifiés »* pour évincer les candidats conduits par le communiste Rosan Girard [117], est la plus grave. Le 3 août, le conseil de préfecture de la Guadeloupe audience 551 protestations contre ces élections et son président, Gilbert Weill, informe la préfecture des décisions à venir. Il est alors convoqué par le préfet qui *« appelle son attention sur la gravité qu'aurait une décision d'annulation »*. Ayant refusé de s'incliner, il se voit adresser le 7 août une longue lettre lui intimant l'ordre *« impérativement de ne pas prononcer de décision »* (autrement dit, de se laisser dessaisir), en rappelant une fois encore qu'une annulation *« donnera immédiatement une pleine valeur aux arguments des communistes et séparatistes qui argueront de votre décision comme d'un appui gouvernemental et s'en serviront pour fomenter des troubles sociaux et d'ordre public »*. Le lendemain, le conseil de préfecture rend une décision rappelant cette lettre et acceptant, sur la *« demande impérative »* du préfet, *« de ne pas prononcer sa décision dans les délais impartis par la loi »*. Si Lachaze critique vertement cette atteinte *« aux principes de droit les plus certains comme aux règles les plus élémentaires de la moralité administrative »,* s'il reproche à Weill, tout en lui reconnaissant les *« plus larges circonstances atténuantes »* [118], d'avoir imprudemment révélé le sens de sa décision avant sa lecture *« ce qui a constitué de sa part une violation du secret du délibéré »*, il ne met pas en doute l'obligation dans laquelle le conseil de préfecture se trouvait d'obéir à la *« demande impérative »* du préfet [119].

Si la MIJA ne peut ignorer les pressions qui s'exercent parfois sur les juridictions territoriales, son ambition générale demeure d'œuvrer au maintien de liens étroits avec les institutions locales, et particulièrement avec la préfecture. Mais cet ancrage s'accompagne d'une affirmation de la place centrale désormais occupée par le Conseil d'État : l'objectif de *« rompre l'isolement où étaient confinées les juridictions administratives »* [120] va de pair avec celui de leur faire tourner les yeux vers le Palais-Royal.

---

115 Lille (1re inspection) par M. Lachaze, assisté de M. Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

116 Voir aussi intervention à l'Assemblée nationale le 19 mars 1954, *JO Débats parl.*, p. 1062.

117 Sur ce personnage, voir J.-P. Sainton, *Rosan Girard : chronique d'une vie politique en Guadeloupe*, Paris, Atlantiques Déchaînés, 2021.

118 Lachaze dresse, par ailleurs, un portrait particulièrement élogieux de cet *« excellent président »* qui *« allie à une solide formation juridique et à une autorité naturelle des qualités humaines »* de « *tact,* (…) *urbanité,* (…) *courtoisie* » qui lui ont permis d'assurer une *« réussite exceptionnelle »* à la réforme qui, outre-mer, prévoyait également de ne donner qu'un seul président aux trois tribunaux du groupe Antilles-Guyane.

119 Basse-Terre, Fort-de-France et Cayenne par M. Lachaze, du 6 au 17 novembre 1954, 20050573/2. Le Conseil d'État annulera finalement ces élections (*Le Monde*, 27 août 1957).

120 M. Lachaze, « Une nouvelle attribution… », art. cit.

Entretenir le modèle du Conseil d'État

Les inspections ont en effet aussi pour mission de faire vivre le modèle du Conseil d'État au sein des conseils de préfecture. Il s'agit d'abord d'éviter que la dispersion du contentieux de l'excès de pouvoir entre plusieurs tribunaux ne menace l'unité de la jurisprudence forgée par la haute juridiction.

À cette fin, chacune des inspections est l'occasion de vérifier que les décisions du Conseil d'État sont transmises aux conseils de préfecture et que ceux-ci s'organisent pour disposer d'un fichier de jurisprudence permettant des recherches efficaces. La solution idéale, qui est montrée en modèle, est celle pratiquée à Caen où *« les fiches de jurisprudence du Conseil d'État sont classées dans un meuble* ad hoc*, exactement dans les mêmes conditions qu'au Conseil »* [121]. D'ailleurs, tout en constatant que les arrêts arrivent et sont classés à Rennes en 1954, Letourneur recommande d'acquérir ce mode de classement : *« j'ai fait observer au président et aux conseillers l'intérêt que présenterait pour eux un fichier de jurisprudence. Une fois installés dans les nouveaux locaux, ils devraient songer à ce travail. »* [122]La qualité du travail juridictionnel exige également une bibliothèque minimale. Lachaze se scandalise en 1948 de la documentation du conseil de préfecture de Bordeaux : *« en dehors des recueils usuels et de quelques vieux ouvrages relatifs à des matières particulières on n'y trouve pas un seul manuel de droit administratif; j'ai insisté auprès du président pour que cette lacune inadmissible soit comblée au plus tôt »* [123]. Trois ans plus tard, il se félicite que le département ait pris en charge la dépense nécessaire *« c'est ainsi que le Conseil est maintenant abonné au* Recueil Sirey*, à la* Revue de droit public *et à la* Revue administrative*, qu'il possède les ouvrages fondamentaux de Waline, de Méjan, de Monsarrat »* [124]. De manière semblable, la documentation de Châlons-sur-Marne est jugée convenable dans la mesure où le tribunal *« reçoit régulièrement les décisions et les fiches du Conseil d'État »* [125] et dispose de *« la dernière édition du manuel de Waline »* [126]. En donnant ainsi une place privilégiée au traité de Marcel Waline, la MIJA conforte une conception très descriptive et *« paisible »* [127] du contentieux, ne cachant pas sa sympathie pour l'œuvre du Palais-Royal et masquant les passions politiques, philosophiques et sociales qui la sous-tendent.

---

121 Caen par M. Lachaze les 10-12 juillet 1952, 20110148/10.

122 Rennes (3e inspection) par M. Letourneur, des 17 et 18 février 1954, 20050573/29.

123 Bordeaux par M. Lachaze les 22 et 23 octobre 1948, 20110148/9.

124 Bordeaux par M. Lachaze les 5 au 7 novembre 1951, 20110148/9.

125 Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 14 et 15 mai 1954, 20110148/10.

126 Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 14 et 15 mai 1954, 20110148/10.

127 Sur le positionnement de ce traité, voir par exemple le compte rendu que lui consacre Jean-Marie Auby, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 15 no 3, juillet-septembre 1963, p. 639-640.

Les missions d'inspection sont aussi l'occasion de vérifier *« l'intérêt réel »* que les conseillers portent *« à la connaissance du contentieux »,* c'est-à-dire de la production de la section du contentieux [128]. À Montpellier, en 1955, Letourneur s'entretient ainsi longuement avec un conseiller sur la portée de l'arrêt d'assemblée du 11 mars (p. 113) [129] qui conforte les pouvoirs d'instruction du juge administratif de premier degré afin de lui permettre *« de se prononcer en pleine connaissance de cause »* [130]. La coutume semble même s'être forgée de tenir *« une conférence d'ordre juridique avec tous les membres du tribunal pour répondre à leurs demandes d'explications et à leurs questions et pour attirer leur attention sur des décisions récentes du Conseil d'État »* [131].

Les visites permettent également d'inciter les conseillers à prendre modèle sur la haute juridiction pour la rédaction de leurs décisions qui, à l'orée des années 1950, n'ont souvent pas la sécheresse des arrêts du Conseil [132]. À Rennes, en 1948, Lachaze note ainsi, à propos d'un conseiller, que *« la rédaction de ses arrêts* (sic) *est trop souvent longue et gauche bien que le président s'efforce, à son dire, d'éviter de tels écueils »* [133]. Le même reproche est adressé l'année suivante aux magistrats de Lille : *« les arrêtés du conseil ne paraissent pas, à première lecture, donner prise à de graves critiques, si ce n'est que leur rédaction pèche souvent par une longueur excessive »* [134]. Pour y remédier, les présidents sont invités à imiter les techniques du Conseil. C'est ce que fait François Méjan après sa nomination à Lille [135]. À Caen en 1953, Lachaze relève également avec satisfaction les efforts du président pour *« améliorer la qualité des rédactions* (…) ; *c'est ainsi qu'il a proscrit la reproduction intégrale des mémoires dans les visas, qu'il s'attache à ce que le dispositif des arrêtés soit bref et net et qu'il s'inspire, en toutes occasions, des méthodes en usage au Conseil d'État »* [136].

Si les pratiques de la haute juridiction sont bonnes à imiter par les conseillers, elles le sont aussi par les greffes que la MIJA inspecte minutieusement. Qu'une juridiction adopte un ordre d'enregistrement spécial, consistant par exemple à distinguer les audiences de contentieux général et celles consacrées aux affaires fiscales, ordre ayant *« l'inconvénient de souligner le caractère particulier des audiences de cette dernière espèce, qui se tiennent en fait sans apparat, dans le cabinet du président ou du vice-président »*, le président et le secrétaire-greffier sont appelés

128 Limoges par M. Letourneur en 1956, 20050573/15.

129 Si M. Letourneur avait été le commissaire du Gouvernement de l'arrêt *Barel* (28 mai 1954, p. 509), la décision *Coulon*, qui s'inscrit dans la même veine, est rendue aux conclusions de Fernand Grévisse.

130 Montpellier par M. Letourneur les 6 et 7 avril 1955, 20050573/18.

131 Limoges, par M. Letourneur en 1956, 20050573/15.

132 *Cf.* C. Gabolde, *Souvenirs…*, art. cit.

133 Rennes (1re inspection) par M. Lachaze, des 17, 18 et 19 juin 1948, 20050573/29.

134 Lille (1re inspection) par M. Lachaze, assisté de M. Marchandise, les 29 et 30 juin 1949, 20050573/13.

135 Lille (3e inspection) par M. Lachaze, en 1953, 20050573/13.

136 Caen par M. Lachaze des 17 et 18 juillet 1953, 20110148/10.

à adopter *« la pratique communément suivie* (…) *dans la généralité des conseils de préfecture »*. En 1952, le secrétaire-greffier de Strasbourg est ainsi invité à se rendre *« prochainement à Nancy, où le greffe du conseil de préfecture fonctionne très bien pour recueillir sur place toutes indications utiles »* [137]. Cette uniformisation des méthodes de travail doit s'inspirer des pratiques en cours au Conseil d'État comme le montre la recommandation faite par Letourneur, en 1954, à Mme Houet, secrétaire-greffier à Rennes, où la tenue du greffe ne soulève pourtant pas de difficulté : *« il serait très utile qu'avec l'augmentation tant du nombre des pourvois que de la difficulté des "communications" à faire, elle tienne, pour chaque affaire, une fiche comme il en est tenu au Conseil d'État dans chaque sous-section, afin d'être à même de vérifier rapidement l'état des mesures d'instruction prescrites »* [138].

Cette volonté d'unité dans les méthodes de travail apparaît de plus en plus nette dans les années 1950. Si, à la fin des années 1940, le chef de la MIJA tolère parfois que certains conseils de préfecture chargent, pour des raisons d'efficacité, les greffes de missions empiétant sur la fonction de juger, ces pratiques sont résolument condamnées à partir du milieu des années 1950. Aussi Lachaze loue-t-il en 1958 le nouveau président du tribunal de Montpellier qui a *« décidé de rompre avec les errements antérieurs »,* vertement reprochés par l'IGA en 1955 [139], qui conduisaient à confier l'instruction des affaires au greffe : désormais, c'est un rapporteur *« qui aura à diriger l'instruction, le greffe n'étant chargé que des mesures d'exécution »* [140]. De manière semblable, l'habitude, dans plusieurs conseils de préfecture, de confier au greffe la rédaction des visas n'est pas jugée *« très orthodoxe »*, à Bordeaux en 1948 [141] ou à Lille en 1951, mais Lachaze lui reconnaît *« l'avantage de décharger les rapports d'une besogne matérielle importante »* [142] ; il ne s'emploie véritablement à la faire disparaître qu'avec la transformation des conseils en tribunaux [143].

Le souci progressif d'établir des standards communs à l'ensemble de la juridiction administrative apparaît également dans l'évolution du regard porté sur le système retenu par le conseil de préfecture de Paris pour traiter son volumineux contentieux fiscal. Les projets en matière de contributions directes y étaient préparés par trois administrateurs du département détachés au greffe et seulement *« revus pour la forme par le rapporteur »*. En 1949, Lachaze décrit cette pratique, sans la condamner [144]. En 1955, la MIJA reconnaît que « *des réserves* » peuvent être faites sur cette pratique qui aboutit *« sauf pour un petit nombre d'affaires*

---

137 Strasbourg (3e inspection) par M. Lachaze, des 30 juin et 1er juillet 1952, 20050573/33.

138 Rennes (3e inspection) par M. Letourneur, les 17 et 18 février 1954, 20050573/29.

139 *« J'ai reproché également au Président, malgré mes nombreuses observations, de n'avoir pas encore confié à ses conseillers le soin de l'instruction* (…) *J'ai donc averti le Président que je n'admettrai pas de retrouver une nouvelle fois ces méthodes qui indisposent du reste les conseillers »,* Rapport de l'IGA à la suite de l'inspection du tribunal administratif de Montpellier, daté du 25 avril 1956, 20050573/18.

140 Montpellier par Lachaze le 27 octobre 1958, 20050573/18.

141 Bordeaux par M. Lachaze les 22 et 23 octobre 1948, 20110148/9.

142 Lille (2e inspection) par M. Lachaze, du 24 et 27 mai 1951, 20050573/13.

143 Toulouse par M. Lachaze, les 3 et 4 décembre 1954, 20050573/35.

144 Seine par M. Lachaze du 4 au 8 juillet 1949, 20110148/15.

très importantes, à transférer le jugement des dossiers de contributions directes à des fonctionnaires sans qualité qui sont évidemment enclins à adopter le point de vue de l'administration » et à *« favoriser l'indolence des rapporteurs, en les dispensant de la lecture des mémoires des parties » ;* cependant, l'avantage de permettre au tribunal de *« fournir un débit à la mesure du rythme des entrées »* paraît l'emporter, alors que *« les rédactions élaborées par les collaborateurs occasionnels du tribunal sont d'une qualité assez surprenante »* [145]. Une fois encore, si les arrangements locaux particuliers sont un point d'attention de la MIJA, son appréciation balance les entorses aux principes et les avantages pratiques. René Cassin a toutefois une position beaucoup plus tranchée : dans son courrier de transmission au ministre de l'Intérieur, il dénonce vivement cet *« accommodement »* et souligne qu'*« il* [lui] *paraît dans l'intérêt de la juridiction administrative de mettre fin à un tel errement »* [146].

Instaurée pour créer les possibilités de réalisation de la réforme, la Mission d'inspection de la juridiction administrative a surtout pour fonction de convaincre les tièdes. Sa capacité à susciter de véritables changements, dans les années qui précèdent 1954, est en effet limitée, alors que la gestion des conseils de préfecture est entièrement dans les mains du ministère de l'Intérieur. Mais en révélant un paysage moins inquiétant que ne pouvaient se le représenter les opposants à la réforme en 1945 et surtout en manifestant la ferme intention du Conseil d'État de diffuser ses pratiques vers la périphérie comme de surveiller étroitement les agissements des institutions locales, la MIJA lève les obstacles qui s'élevaient contre la dévolution d'une compétence de droit commun aux nouvelles juridictions. Les artisans de la MIJA, Lachaze et Letourneur, ne se sont toutefois pas cantonnés à un rôle de *missi dominici.* Ils se sont également efforcés de dessiner les contours de l'ordre de juridictions administratives en gestation. Pour autant, il paraît excessif de considérer que la MIJA avait, dès sa création, pour objet d'aider les conseils de préfecture *« à se dégager de l'emprise que continuaient d'exercer sur eux les préfets et à mieux affirmer leur caractère juridictionnel »* [147]. Dans les années qui suivent la guerre, l'action de la MIJA paraît surtout tourner autour de deux ambitions : d'une part, celle de remettre de l'ordre dans les conseils, en s'assurant de la dignité des lieux et des hommes, ce qui justifiait notamment de laver le corps de ses turpitudes et de ses compromissions passées ; d'autre part, celle de leur conserver le caractère d'une institution administrative, grâce au maintien de liens privilégiés avec les administrations étatiques. La question de leur indépendance fait, quant à elle, l'objet d'une attention beaucoup plus ponctuelle : si les pressions exercées par les préfets sur les juridictions sont relevées à quelques reprises, aucune conséquence générale n'en est tirée. Dans les rapports de la MIJA, le caractère juridictionnel des nouveaux tribunaux administratifs résulte bien plus de leur faculté à imiter les pratiques contentieuses du Conseil d'État, tant en termes juridictionnels qu'organisationnels, que de leur capacité de résister à l'emprise des préfets.

---

145 Paris par M. Lachaze avec MM. Marchandise et Holleaux, du 21 au 25 octobre 1955, 20050573/25.

146 Courrier du vice-président René Cassin au ministre de l'Intérieur du 25 novembre 1955, 20050573/25.

147 P. Kalck, *Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel*, Paris, 1990, p. 31.

Les tribunaux administratifs, constitution de lieux de justice

Céline VAN MUYLDER

La question des tribunaux administratifs comme lieux où la justice est rendue n'a été que très peu évoquée. Ce sujet est resté jusqu'alors une préoccupation interne à la juridiction, principalement abordée sous l'angle gestionnaire.

Les locaux des tribunaux administratifs ont toujours été évoqués dans les rapports de la Mission d'inspection de la juridiction administrative, et ce, dès la création de cette mission [1]. Ils sont depuis 1991 rattachés à une des missions du secrétariat général du Conseil d'État, date à laquelle le Conseil d'État est devenu compétent pour leur gestion.

Ils ont bien sûr fait l'objet de discours, notamment des vice-présidents du Conseil d'État lors des inaugurations de créations de juridiction, de réinstallations ou de travaux d'ampleur. Ils ont été évoqués, dans le cadre du groupe de travail présidé par Terry Olson en 2021 sur la solennité de la juridiction administrative.

Ils n'ont toutefois jamais été abordés dans le cadre de colloques ou conférences publiques.

Pourtant ce sujet révèle bien des choses sur l'évolution des tribunaux administratifs depuis leur création. Ces locaux ont été, sur ces sept décennies, influencés par la conception que l'on se faisait de l'acte de juger au sein de la juridiction administrative.

Bien sûr, cette évolution est marquée par des contingences, elle donne cependant à voir à travers les choix des installations, des aménagements des locaux, un discours imagier de la justice administrative.

Ce discours s'est rapproché des racines historiques de la représentation de la fonction de juger dans l'espace européen continental.

Le rituel judiciaire

L'architecture judiciaire n'a été, étonnamment, étudiée que tardivement. Ce sont principalement les travaux de Robert Jacob au début des années 1990 qui ont permis d'éclairer les symboliques présentes dans les lieux de justice.

1 Voir la contribution de Katia Weidenfeld p. 43.

L'étude de Robert Jacob et Nadine Marchal, dans l'ouvrage *La justice en ses temples* [2] publié en 1992, permet comme son intitulé l'indique de poser les jalons pour une histoire de l'architecture judiciaire. Elle reconstitue les principales étapes de cette histoire en distinguant six périodes de la justice sans bâtiment jusqu'à la fin du XIIe siècle aux temples à frontispice et colonnes de la période dite classique en passant par les maisons médiévales de justice et les parlements.

L'importance de l'espace judiciaire a été relayée et intégrée dans une réflexion plus générale sur le rituel judiciaire par Antoine Garapon [3]. Depuis maintenant plusieurs années, la formation des magistrats judiciaires à l'École nationale de la magistrature consacre, dès les premiers jours, une session à la question du rituel judiciaire afin de sensibiliser les jeunes recrues à la spécificité de la fonction de juger.

Le vieil adage anglais connu de tous, *« il ne suffit pas que la justice soit rendue, encore faut-il qu'elle donne à partager la conviction qu'elle l'est »,* permet de rappeler qu'une justice qui ne réussit pas à passer pour tel manque à sa mission de régulation sociale.

Cela signifie que l'idée de la justice, en tant qu'institution, est associée à un imagier collectif nécessaire à l'acceptation de l'exercice de cette mission qui n'est pas une activité sociale ordinaire.

Robert Jacob nous rappelle que la justice, c'est avant tout un lieu. Dans son ouvrage si précieux *Images de la justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique* [4], publié en 1994, il nous offre une reconstruction du rituel de l'espace judiciaire. Le principal facteur qui ait déterminé l'architecture judiciaire, nous dit-il, est la nécessité d'abriter une activité d'un type particulier : la procédure ou, plus exactement, l'ensemble des opérations matérielles qu'entraîne le déroulement de la procédure. Historiquement, la procédure est avant tout un rituel, un répertoire de gestes et de mots, de formules et de paroles, de temps et de lieux consacrés.

Nous retrouvons l'image de l'arbre de justice notamment dans les mythes, les cultes et la pratique judiciaire du monde germano-scandinave, à travers le rôle du frêne. Il est bien sûr le Chêne pour les Celtes et reste dans l'iconographie celui au pied duquel siège saint Louis. Il est depuis lors présent dans nos salles d'audience, sous la forme de boiseries, de parc, c'est-à-dire la table et le portillon qui ferme l'espace, et même de parquet.

Le crucifix va se substituer à la colonne de justice dont la verticalité était incarnée par l'arbre, et sa présence aura pour rôle de signifier le fondement divin de la fonction de juger, l'engagement des juges devant celui qui les jugera et l'indépendance nécessaire qu'il leur confère à l'égard du pouvoir politique.

---

2 Robert Jacob et Nadine Marchal-Jacob, « Jalons pour une histoire de l'architecture judiciaire », *in La justice en ses temps. Regards sur l'architecture judiciaire en France,* Association pour l'histoire de la justice, 1992, p. 23 et s.

3 Antoine Garapon, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire,* Odile Jacob, 1996.

4 Robert Jacob, *Images de la justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique,* Le Léopard d'or, 1994.

Ce symbolisme renvoie à ce qui s'est construit au tournant du XIIIe siècle dans l'Europe continentale par le passage du jugement de Dieu au jugement des hommes et qui place le juge au cœur du processus d'émergence de la vérité judiciaire [5]. Ce qui contribuera à constituer au fur et à mesure l'idée de *« conscience du juge »* [6].

L'organisation des espaces, les architectures, les ornements sont autant de formes symboliques à analyser dès lors qu'elles incarnent un message normatif et symbolique sur ce que la justice doit être, sur la façon dont le rapport au justiciable est conçu.

Les tribunaux administratifs, installés au 1er janvier 1954, vont ainsi puiser volontairement ou involontairement dans les racines de la symbolique de la justice, tout en construisant au fur et à mesure leurs propres symboles, leur propre représentation de l'acte de juger l'administration.

La nécessité de créer un lieu indépendant

Comme il a été rappelé dans les précédentes contributions, si les tribunaux administratifs sont créés en 1953, ils ne jaillissent pas du néant, ils relayent les conseils de préfecture en place tant du point de vue de leurs membres que des locaux. La réforme permet toutefois, dès 1954, d'exprimer la volonté d'installer plus confortablement les tribunaux administratifs.

La lente et progressive installation vers la sortie des préfectures

Il faut dire que la situation est catastrophique tant à Paris, même si le tribunal administratif peut être installé en 1959 dans l'hôtel d'Aumont, qu'en province. En province, les tribunaux administratifs, au 1er janvier 1954, sont principalement constitués d'un président, d'un commissaire du Gouvernement et de deux ou trois conseillers rapporteurs, rarement plus. Ils bénéficient de l'appui d'un secrétaire-greffier et de deux ou trois agents de préfecture.

Il s'agit donc d'équipes restreintes qui occupent un étage ou une aile d'un bâtiment, ne disposant pas de salle dédiée pour les audiences, qui se tiennent dans des salles de réunion ou les salles des conseils généraux. Un mouvement va

5 Robert Jacob, *in Le juge et le jugement dans les traditions juridiques européennes. Études d'histoire comparée,* Paris LGDJ, coll. « Droit et société », 1996.

6 *La conscience du juge dans la tradition juridique européenne,* sous la direction de Jean-Marie Carbasse et Laurence Depambour-Tarride, PUF, 1999, spéc. Marie-France Renoux Zagamé, « Répondre à l'obéissance. La conscience du juge dans la doctrine judiciaire à l'aube des temps modernes », p. 155 et s.

cependant être initié progressivement afin de sortir des préfectures [7]. Comment donner en effet une image d'indépendance vis-à-vis du préfet si l'on siège au sein même de la préfecture ?

C'est ainsi que certains tribunaux vont suivre le mouvement vers les cités administratives, nouveau modèle urbanistique de l'après-guerre comme cela a été le cas pour les tribunaux administratifs de Caen [8], de Besançon, de Rennes ou encore de Toulouse [9]. Ce mouvement reste toutefois limité et nous ne pouvons pas déceler de volonté forte d'intégrer les locaux des tribunaux au sein de ces cités administratives [10].

Parallèlement à ce mouvement, quelques tribunaux ont intégré des cités judiciaires [11] ou ont été installés dans des lieux dédiés à la justice. C'est bien sûr le cas du tribunal de Châlons-sur-Marne, qui s'installe dans l'ensemble architectural judiciaire de la ville dès 1954. Il bénéficiera à cet égard d'un prestige souvent

---

7 En 1964, Maxime Letourneur relève dans la brève présentation de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives à l'EDCE les efforts des institutions : *« Ce rapide tour d'horizon serait incomplet si n'était pas mentionné l'effort, souvent très important, accompli par les préfets et les conseils généraux pour doter les tribunaux administratifs d'installations dignes de leurs attributions actuelles. Beaucoup de tribunaux étaient restés dans les locaux généralement exigus ou peu adaptés, qu'occupaient à la préfecture les anciens conseils de préfecture. Les préfets et les assemblées départementales ont parfaitement compris que de tels locaux ne pouvaient plus convenir à des juridictions importantes, appelées à jouer un rôle sans cesse accru dans la vie locale. Et ils réalisent un peu partout des installations qui méritent les plus grands éloges. »* Études et documents du Conseil d'État (EDCE), 1964, p. 173.

8 *« Les locaux dans lesquels sont installés les tribunaux administratifs marquent pour le public non averti une dépendance par rapport à une autorité. Autrefois le conseil de préfecture siégeait obligatoirement à la préfecture même et revêtait l'apparence d'un comité administratif. Pour éviter l'inconvénient psychologique qui peut en résulter et aussi pour des raisons de commodité matérielle, de nombreux tribunaux ont été récemment installés dans des locaux séparés, où ils disposent d'une salle d'audience, ressemblant à celles d'un tribunal ordinaire. Certains siègent même dans des locaux affectés à d'autres organismes judiciaires ou au palais de justice. »* Christian Gabolde, *Du conseiller de préfecture au magistrat administratif,* Dalloz 1964, *Chron.* VI, p. 33.
Pour une description des locaux du conseil de préfecture de Caen, voir Christian Gabolde, « Souvenirs d'un conseiller de préfecture », *Revue administrative,* n° 363, p. 83-87, spéc. p. 84.

9 Au cours des Trente Glorieuses, dans le contexte de la reconstruction massive de l'après-guerre, le modèle de rationalisation des installations des administrations publiques qui se développent va donner naissance à un modèle urbanistique : la « cité administrative ». L'idée est de regrouper les administrations en un lieu afin d'obtenir une meilleure efficacité et d'offrir un meilleur service aux administrés. Elle est animée par la Commission centrale de contrôle des opérations immobilières, le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et la direction de l'architecture. Voir Pascale Riviale, « La construction des cités administratives en France durant les "Trente Glorieuses" à travers les sources des Archives nationales » *In Situ Revue des patrimoines,* n° 34, 2018.

10 Ainsi, par exemple, s'il avait été envisagé l'installation du tribunal administratif de Rouen dans la nouvelle cité administrative de la rive gauche de la ville, ce projet a été abandonné, semble-t-il plus par manque de place que pour une autre raison.

11 Sur les cités judiciaires, voir notamment Laure-Estelle Moulin, « L'architecture au service de la réforme : la politique d'équipement des services judiciaires sous la Ve République », *Revue Histoire de la justice,* 2011, n° 21, p. 177-190, Association française pour l'histoire de la justice.

mentionné [12]. Ce sera également le cas du tribunal administratif de Lyon qui sera installé en 1974 dans des locaux partagés avec le tribunal d'instance, le tribunal de police et le conseil de prud'hommes, celui de Nantes, qui partagera ses locaux avec le tribunal de commerce comme celui de Nancy.

Là encore, ces installations ne permettent pas de mettre en exergue une volonté politique cohérente sur l'ensemble du territoire pour associer les tribunaux administratifs aux juridictions judiciaires locales.

Les installations des tribunaux, au cours des deux premières décennies de leur existence, révèlent ainsi la volonté de sortir des préfectures sans pour autant d'ailleurs sortir des bâtiments administratifs et de pourvoir les tribunaux de locaux plus adaptés. La salle d'audience fait bien sûr partie des éléments caractérisant ces aménagements, la bibliothèque est également un enjeu essentiel au bon équipement d'un tribunal administratif.

Les rapports de la MIJA font d'ailleurs toujours référence tant à l'aménagement de la documentation qu'à sa bonne tenue. Les revues doctrinales et les productions du Conseil d'État sont-elles mises à jour ? Les conditions de leur consultation sont-elles satisfaisantes ? Le Conseil d'État, à travers les membres de la mission d'inspection, est vigilant à la bonne réception de la jurisprudence et plus précisément de sa jurisprudence [13]. La bibliothèque qui incarne le lieu recueillant cette jurisprudence est donc un lieu majeur qui doit être au cœur du tribunal, dans cette fabrique des jugements de première instance.

Les nécessaires expansions

Le processus de sortie des bâtiments de préfecture est à peine achevé lorsque les juridictions vont être confrontées à un nouveau défi, celui du développement rapide et massif de leur activité [14]. En 1954, les tribunaux administratifs

---

12 *« Il est certain que l'installation des tribunaux administratifs dans les palais de justice ne peut qu'accentuer aux yeux du public leur caractère essentiellement juridictionnel et leur indépendance. L'exemple donné par le tribunal de Châlons ne peut donc qu'être encouragé. »* Rapport d'inspection du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne par M. Lachaze des 14 et 15 mai 1954, 20110148/10.

13 Cela était déjà le cas du temps des conseils de préfecture ainsi que le relève Marcel Lachaze, conseiller d'État : *« La Mission procède, d'autre part, à une visite détaillée des locaux où est installée la juridiction, elle fait l'inventaire des instruments de travail, notamment de la bibliothèque ; elle s'assure, en se les faisant communiquer, que les décisions du Conseil d'État rendues sur des recours formés contre des arrêtés de première instance arrivent régulièrement. »* ; « Une attribution nouvelle du Conseil d'État : L'inspection des juridictions administratives de la métropole et d'outre-mer », *in Études et Documents du Conseil d'État,* 1950, p. 42-48, spéc. p. 45.

14 Voir notamment le rapport de Jacques Léger : *« Le constat : une crise salutaire »,* Actes du colloque sur le trentième anniversaire des tribunaux administratifs, p. 19-28. Voir également Pierre Ordonneau : *« Les problèmes posés au cours des dix dernières années par l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs », in Études et Documents du Conseil d'État,* 1978, p. 111 et s.

comptent, selon l'arrêté de reclassement, 98 membres [15], en 1973-1974 ils en comptent 188, le nombre des entrées s'élève à environ 22 000 requêtes (avec un stock d'environ 40 000 dossiers). En 1982-1983, il y a 333 magistrats en poste pour plus de 46 000 entrées et les stocks sont à plus de 70 000 dossiers. À partir de 1975, le constat du développement du contentieux incite le ministère de l'Intérieur, sous la pression du Conseil d'État, à augmenter les recrutements.

Hormis le tribunal administratif de Paris, la plupart des tribunaux administratifs étaient restés avec un fonctionnement comportant une seule chambre. Dès la fin des années 1970 et le début des années 1980, les tribunaux se voient doter très rapidement de plusieurs chambres [16]. Ce développement suscite une réflexion, au cas par cas, de réinstallation de plusieurs tribunaux ou pour certains de première installation. Ainsi le tribunal administratif de Rouen quitte enfin en 1982 l'aile de l'ancienne préfecture et dont les locaux avaient été, depuis le départ de la préfecture pour la nouvelle cité administrative, occupés par les services du rectorat, pour emménager dans l'ancien hôtel particulier d'André Marie. Le tribunal administratif de Pau quitte quant à lui les locaux du département des Pyrénées-Atlantiques en 1983 pour s'installer dans la villa Noubilos. Le tribunal administratif de Strasbourg abandonne en 1984 les locaux des services préfectoraux pour investir la villa Adler.

L'accroissement du nombre des affaires soumis aux tribunaux administratifs s'accompagne pour certains d'entre eux par des extensions. On rachète l'appartement contigu (comme à Nancy ou Grenoble) ou même parfois on loue des annexes comme cela avait été le cas à Nantes où les chambres fiscales avaient leurs bureaux dans un immeuble d'une rue voisine du tribunal [17].

Plus de personnels, mais aussi bien sûr plus de dossiers à stocker, archives mortes ou vivantes, les tribunaux s'équipent au cours des années 1980 de

---

15 Selon l'arrêté du 12 juin 1954 portant classement des membres des tribunaux administratifs dans les classes et échelons prévus par le décret n° 53-936 du 30 septembre 1953 : 13 conseillers au tribunal administratif de Paris, 33 présidents de tribunal administratif et 58 conseillers de tribunaux administratifs.

16 C'est le cas par exemple du tribunal administratif d'Orléans qui passe de 1976 à 1983 d'une à trois chambres, ou de celui de Rennes qui passe à deux chambres en 1980, trois chambres en 1982 et quatre chambres en 1983. Ce déploiement est généralisé et révélateur de l'expansion des tribunaux administratifs.

17 Rapport d'inspection 2001, extraits : *« Le tribunal disposant de bureaux insuffisants, ont été loués les deux appartements d'un même palier et réunis pour l'occasion dans un immeuble récent dans une rue voisine, la rue Deurbroucq. Ces locaux, d'environ 200 m², sont occupés exclusivement par les deux formations fiscales de la première chambre que préside M. Roy.* (…) *Même si les fiscalistes ont tendance (ici comme au Conseil d'État lorsque les sous-sections étaient installées place de Valois) à cultiver leur singularité, cette situation est dénoncée de manière unanime : transport des dossiers difficiles en l'absence de salle d'audience sur place ; difficultés techniques de communication* (*cf. la consultation d'Ariane par une ligne laser défaillante entre le bâtiment principal et ce que tout le monde appelle improprement l'annexe ; renvoi des communications téléphoniques et des télécopies) ; circulation difficile de l'information ; absence de liens, sauf efforts individuels, entre magistrats et personnel des greffes des deux sites (ceux du bâtiment principal n'ayant aucune raison professionnelle de venir à l'autre site qui ne dispose d'ailleurs quasiment pas d'espace de réunion). »*

rayonnages mobiles, afin de rationaliser le stockage de ces dossiers qui envahissent l'espace très réduit des tribunaux.

Les dossiers en cours d'instruction ne cessent d'augmenter. Ces années 1980 voient également le développement de l'informatisation des tribunaux [18], les locaux informatiques occupent des mètres carrés qui deviennent de plus en plus rares. Les machines à lire les microfiches sont installées dans les bibliothèques trop exigües qui accueilleront également les terminaux informatiques reliés au centre de documentation du Conseil d'État. Au cours de ces années, la préoccupation première semble être la recherche de l'espace pour assurer des conditions de travail décentes. Cela ressort bien sûr des rapports de la MIJA mais aussi des correspondances entre les présidents des tribunaux administratifs, les préfets et le bureau des tribunaux administratifs de la direction des affaires immobilières du ministère de l'Intérieur. Les montages interinstitutionnels sont lourds mais ils permettent tout de même à plusieurs tribunaux de faire face à la première grande métamorphose des tribunaux administratifs [19].

Le syndicat de la juridiction administrative intervient parfois pour interpeller le ministre de l'Intérieur sur les conditions indignes de travail des membres de la juridiction.

Les réinstallations des tribunaux quittant les locaux administratifs pour des bâtiments indépendants entièrement dédiés à la justice administrative ne semblent toutefois pas, là encore, le fruit d'une réelle politique. Elles sont parfois motivées par le fait que l'administration départementale ou municipale qui les accueillait souhaite reprendre possession des lieux. C'est par exemple le cas de Bastia où le tribunal siégeait depuis sa création en 1982 dans un bâtiment partagé avec plusieurs administrations, le préfet relevant dans un courrier du 9 mars 1989 que *« cette interpénétration est peu compatible avec les missions de la juridiction administrative »*.

Il est difficile de déceler une véritable politique de construction d'un parc immobilier cohérent répondant à des critères précis.

Le transfert de compétence : la mise en place d'une véritable politique d'installation des juridictions

La question des locaux des tribunaux administratifs va connaître, comme celle de la juridiction administrative dans son ensemble, un bouleversement qui trouve son origine dans la réforme du 31 décembre 1987. Cette réforme qui a créé les cours administratives d'appel a été l'occasion de repenser la gestion des tribunaux. Si le

18 Sur les débuts de l'informatisation, voir Paul Guérin, « L'informatisation de la gestion des tribunaux administratifs : l'exemple du tribunal administratif de Grenoble », *in Trentième anniversaire des tribunaux administratifs,* CNRS, 1986, p. 49-52.

19 Une grande enquête est réalisée en 1987 par le ministère de l'Intérieur sur la situation immobilière des tribunaux administratifs, Archives nationales, 20110149/6.

sujet essentiel concerne bien sûr la gestion des magistrats, la réflexion a cependant permis d'emporter également un transfert de compétence de la gestion matérielle des tribunaux administratifs qui a pris effet au 1er janvier 1991. Celle-ci entre ainsi dans les compétences du secrétaire général [20]. Ce transfert de compétence a occasionné le développement des missions de la cellule immobilière [21] et a permis une centralisation du traitement de la question des locaux des tribunaux administratifs.

Une réelle politique immobilière va alors être mise en place. La priorité est de faire sortir des bâtiments administratifs les derniers tribunaux administratifs qui n'avaient pas encore eu la possibilité de s'installer de manière indépendante comme à Caen en 1995, Bastia en 1996 et Rennes en 1997.

L'accroissement continu de l'activité des tribunaux administratifs impose de retrouver des solutions et la loi du 6 janvier 1995 consacrera un programme immobilier ambitieux. D'une part, la création de nouvelles juridictions dont deux tribunaux administratifs supplémentaires en région parisienne et, d'autre part, le relogement de juridictions existantes alors installées dans des locaux exigus et médiocres. C'est notamment le cas du tribunal administratif de Poitiers en 1997, d'Amiens en 1998, de Clermont-Ferrand en 1999.

Lors de son discours inaugural du tribunal administratif de Poitiers qui s'installe à l'hôtel Gilbert, le vice-président Renaud Denoix de Saint Marc [22] affiche la volonté de solennité recherchée dans l'installation d'un tribunal administratif dans la cité et de réussir à conférer au siège de ce tribunal le prestige d'un « *nouveau lieu symbolique de la jurisprudence* ».

La création des nouvelles juridictions permet de déceler les préoccupations des décideurs. Tout d'abord, il n'est pas apparu que la création des nouveaux tribunaux administratifs ait été motivée par une volonté de proximité avec les justiciables. Le sujet est différent pour l'outre-mer qui n'a pu faire partie de cette étude. L'enjeu essentiel est le désengorgement des juridictions existantes.

---

20 Bernard Stirn, « Le secrétaire général du Conseil d'État », *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 280 ; voir aussi : Pascale Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative,* Dalloz, 1994, spéc. p. 97 et s.

21 Création en 1994 d'une section des affaires immobilières au sein du bureau équipement-infrastructures et logistiques, devenu cellule immobilière en 1996 avec une équipe qui s'étoffe, puis services des affaires immobilières en 2003 et direction des affaires immobilières en 2008 (avec toujours à sa tête M. Philippe Soumbo).

22 Extraits du discours de Renaud Denoix de Saint Marc lors de l'inauguration du tribunal administratif de Poitiers le 5 mai 1997 *: « Réussir l'installation d'une juridiction administrative à Poitiers, grande ville d'art et d'histoire, en même temps que grande capitale judiciaire et universitaire, pouvait a priori apparaître, à bien des égards, comme une gageure. Comment, lorsqu'on ne dispose au surplus que de moyens budgétaires très limités, conférer au siège de cette juridiction une solennité suffisante, dans une ville où la justice judiciaire est pour sa part rendue dans le prestigieux Palais de Justice où siégeait le parlement de Charles VII et où fut interrogée Jeanne d'Arc? Comment, de même, doter ce nouveau lieu symbolique de la jurisprudence d'un éclat digne de celui de la doctrine, dans la vieille ville siège d'une faculté de droit où – pour s'en tenir ici au seul domaine du droit public – ont pu s'illustrer des professeurs aussi réputés que Marcel Waline, Jean Rivero, Maurice Duverger ou encore le doyen Georges Vedel? Comment, enfin, parvenir à intégrer d'emblée le bâtiment abritant le tribunal administratif dans le riche patrimoine historique et architectural de Poitiers? »*

Le choix de la ville peut être orienté par les collectivités territoriales qui contribuent plus ou moins à l'installation de la nouvelle juridiction. [23] Les critères de l'emplacement dans la ville semblent être les mêmes que ceux qui ressortaient des échanges entre les préfets et le ministère de l'intérieur dans les années 1980. On y relève parfois l'intérêt d'être à proximité des administrations, sans en préciser toutefois l'avantage, du palais de justice ou des autres juridictions, mentionnant la commodité pour les avocats, ou encore des réseaux de transports et principalement de la gare permettant d'accéder aisément à la juridiction et notamment pour les conseillers.

Enfin avec le choix du bâtiment, nous retrouvons les préoccupations déjà évoquées par le vice-président Denoix de Saint Marc, la recherche d'une certaine solennité. Le tribunal administratif de Melun installé dans l'ancien tribunal de grande instance et bénéficiant de la salle d'audience classique a permis tout naturellement de remplir l'objectif de juridictionnalisation du bâtiment.

Cela a été plus compliqué pour le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, l'histoire serait malheureusement trop longue pour être évoquée ici dans tous ses détails. Le Bâtiment dénommé « Le Samouraï », acheté par le Conseil d'État et qui présentait des éléments décoratifs japonisants, ne pouvait, en l'état, servir d'écrin à la justice administrative. Une opération de « déjaponisation » du bâtiment a été réalisée afin de lui rendre un aspect plus conforme à ce qu'il est ainsi communément admis d'attendre du siège d'un tribunal administratif.

Dans son discours inaugural des travaux du tribunal administratif de Nantes, le 5 juillet 2010, le vice-président Jean-Marc Sauvé présentait les priorités de la politique immobilière de la juridiction administrative.

La priorité absolue est d'adapter les locaux des juridictions à l'évolution de leur activité par la création des nouveaux tribunaux (Nîmes, Toulon, Montreuil), les relogements (Rouen en 2008 par exemple) ou les travaux d'extension comme à Orléans, Rennes, Strasbourg, Grenoble ou Versailles.

La deuxième priorité avancée est l'adaptation des bâtiments et de l'équipement des juridictions à l'accomplissement d'un travail juridictionnel moderne, convivial et efficace. Le tribunal est en effet aussi un lieu de travail pour une communauté d'agents et les locaux doivent constituer un espace adapté aux besoins.

La politique immobilière a également à tenir compte des nouvelles considérations telles que l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, aux préoccupations de développement durable et à l'exigence de sécurisation de bâtiments.

La troisième priorité dégagée par le vice-président est celle de préserver et de restaurer le patrimoine dont la juridiction entretient l'héritage [24].

---

23 Pour les élus, l'installation d'une juridiction constitue souvent un prestige recherché. Pour les juridictions judiciaires, voir Jacques Commaille, *Territoires de justice, une sociologie politique de la carte judiciaire,* 2000, PUF.

24 Pour information, en 1990, 8 % du parc immobilier de la juridiction judiciaire était constitué de bâtiments publics d'origines diverses construits avant la Révolution française, 11 % des bâtiments étaient protégés au titre de la législation sur les monuments historiques et 35 % était constitué des palais de justice classiques hérités du XIXe siècle, René Eladari, avant-propos *in La nouvelle architecture judiciaire. Des palais de justice modernes pour une nouvelle image de la justice,* La Documentation française, 2002.



Façade du tribunal administratif de Melun.



Salle d'audience, tribunal administratif de Melun.



Façade de l'immeuble Le Samouraï *à Cergy-Pontoise avant travaux.*



Façade du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

En effet, plusieurs juridictions sont accueillies dans des monuments historiques ou des édifices classés.



Hôtel d'Aumont, tribunal administratif de Paris.



Hôtel Deurbroucq, tribunal administratif de Nantes.



Hôtel de la Vieille Intendance, tribunal administratif d'Orléans.



Hôtel de Crosne, tribunal administratif de Rouen.

C'est une volonté d'entretien et de valorisation du patrimoine historique qui a guidé les chantiers de rénovation de l'hôtel Deurbroucq à Nantes inscrit aux monuments historiques, de l'hôtel de la Vieille Intendance à Orléans, de l'hôtel Silhol à Nîmes ou encore l'hôtel de Crosne à Rouen.



Salle de la Rotonde,
tribunal administratif de Rouen.



Salle Lebrun,
tribunal administratif de Paris.

Ce patrimoine est mis en valeur notamment à l'occasion des journées du patrimoine au cours desquelles les tribunaux ouvrent leurs portes et laissent à découvrir un bâtiment qui bien qu'actuellement dédié à la juridiction administrative a une histoire qui la précède largement.



Salle d'hydrothérapie,
tribunal administratif d'Amiens.



Salle Fourest,
tribunal administratif de Toulon.

Au-delà de cette mission que s'est donné le Conseil d'État, l'installation des tribunaux administratifs dans des monuments historiques ou des bâtisses remarquables déjà inscrites dans l'histoire de la cité constitue un apport majeur pour la solennité recherchée.

Salle d'audience et décorum

Les tribunaux administratifs ont tous vu en leur sein installer la salle d'audience avec les attributs issus du rituel judiciaire. Les magistrats entrent par une porte différente de celles des avocats et du public, ils sont sur une estrade, surélevés, le public assis sur les bancs les regarde d'en bas. La barre sépare les avocats de l'estrade, un espace vide marque cette séparation, espace dont il est attendu qu'il reste inaccessible de tous. Parfois, même la couleur du sol pourra être différente entre la zone des juges et le reste de la salle (par exemple une moquette rouge va accentuer la rupture spatiale et symbolique).



Salle d'audience,
tribunal administratif de Grenoble.



Salle d'audience,
tribunal administratif de Clermont-Ferrand.



Salle d'audience,
tribunal administratif de Limoges.



Petite salle d'audience,
tribunal administratif de Rennes.

Les éléments décoratifs sont aussi représentatifs, ils doivent donner à voir ce qui se joue. Bien sûr, le crucifix qui devait rappeler aux juges qu'ils agissaient sous le regard de Dieu n'est pas présent, mais c'est sous la Marianne républicaine [25] [26] que les juges administratifs rendent leurs décisions au nom du peuple français.



Tribunal administratif à Orléans.



Buste de Marianne à Châlons-en-Champagne.



Buste de Marianne à Dijon.



Buste de Marianne à Rennes.

25 https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9738129n/f48.item (consulté le 14 octobre 2024).

26 La présence du buste de Marianne dans les lieux publics, allégorie de la République depuis 1792, apparu dans les mairies en 1871 à l'initiative des républicains les plus convaincus, s'est généralisée dans les années 1880. À l'occasion du centenaire de la Révolution, en 1889, la Marianne de Jean-Antoine Injalbert, coiffée du bonnet phrygien, après avoir reçu le grand prix à l'Exposition, *« allait être répliquée par dizaines en plusieurs matériaux (en marbre, en biscuit de Sèvres, mais surtout en fonte ou en plâtre) … distribuées par wagons entiers, par les chemins de fer reliant Paris aux préfectures »*, ce qui allait l'ancrer visuellement dans le paysage républicain de notre pays. C'est celle-là qui trône aujourd'hui dans la salle d'audience du TA de Melun, ancienne salle d'audience du TGI.

Le buste de Napoléon un temps installé dans la salle d'audience du tribunal administratif de Versailles avait été retiré à la demande de certains magistrats en 2006.

Depuis 2017 se trouve dans les tribunaux administratifs, notamment dans les salles d'audience, un triptyque de cadres aux fonds blancs sur lesquels sont écrits des termes en bleu, blanc et rouge en lien avec l'activité contentieuse.



Le tribunal administratif de Nantes a reproduit l'article L. 2 du code de justice administrative : « Les jugements sont rendus au nom du peuple français », *sous les juges, donc à la vue du public.*

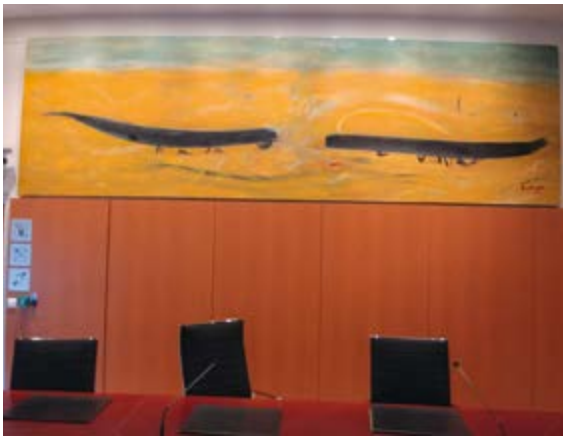
La tradition de mettre une œuvre d'art dans les salles d'audience perdure dans certains tribunaux (par exemple à Orléans, Lyon ou Cergy-Pontoise) mais elle semble s'être fortement estompée ces dernières années.



Salle d'audience, TA d'Orléans.



Salle d'audience, TA de Lyon.



Salle d'audience, TA de Cergy-Pontoise.

Il est en général porté un soin particulier à l'espace consacré à la salle d'audience. Il avait ainsi été décidé pour Cergy-Pontoise de supprimer un étage afin que la salle d'audience trouve une hauteur jugée plus digne. Les salles d'audience dans les hôtels particuliers sont souvent au rez-de-chaussée dans un salon de réception ou un jardin d'hiver.

L'évolution de l'activité juridictionnelle a toutefois influencé directement les salles d'audience. En effet, le développement des procédures de référés notamment depuis 2000 [27] et à juge unique, que ce soit le juge de la reconduite à la frontière depuis 1990 [28] ou le juge statuant seul depuis 1995, a rendu nécessaire dans la plupart des tribunaux l'ouverture de plusieurs salles d'audience. Ces salles secondaires sont souvent plus petites et moins prestigieuses.

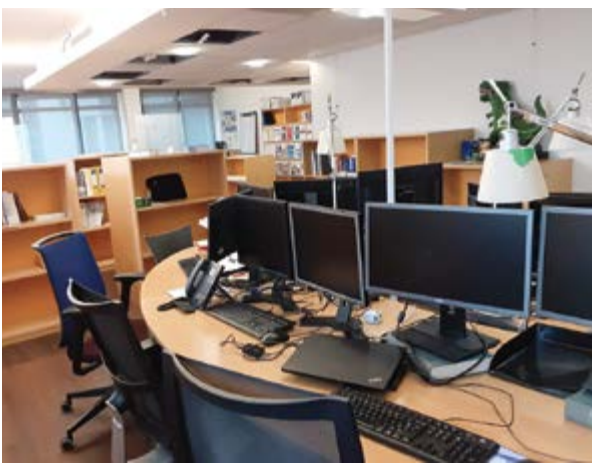
Cela donne presque à voir ce que ces procédures dérogent aux principes. Absence de collégialité, pour certaines affaires, absence de rapporteur public, une procédure dérogeant aux règles de droit commun et pour les référés bien sûr le caractère provisoire des décisions rendues.

À côté de la salle d'audience collégiale, qui était devenue la pièce maîtresse du tribunal, se sont donc développées des petites salles parallèles où l'office du juge ne nécessiterait pas le décorum des autres affaires. Ces locaux dans lesquels est rendue la justice administrative continuent d'être influencés par son évolution.

Depuis 2003, des assistants de justice sont apparus dans les tribunaux administratifs avec notamment pour objectif d'assister les présidents pour la préparation des ordonnances et dans les contentieux de masse. Là encore, il a fallu trouver la place pour installer ces nouvelles venues. Dans de nombreux tribunaux, ces jeunes gens ont investi les bibliothèques. Les tables de travail des bibliothèques ont été progressivement remplacées par des bureaux nomades puis fixes.



Bibliothèque du TA de Besançon.



Bibliothèque du TA de Montreuil.

27 Loi n° 2000-596 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

28 Article 22 bis de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 instaurant les reconduites à la frontière à juger en 48 heures par le président du tribunal administratif ou un conseiller délégué.

Les bibliothèques qui avaient pendant de nombreuses décennies constitué le cœur du tribunal, l'endroit du texte, du savoir, de la source, le lieu de rencontre, de discussion, d'échanges des magistrats sont devenues des bureaux de production de décisions en masse.

Ainsi que le relevait le vice-président Jean-Marc Sauvé dans son discours inaugural de l'extension du tribunal administratif d'Orléans le 12 octobre 2011, la justice administrative a ceci de singulier qu'elle ne dispose pas, contrairement à la juridiction judiciaire, de *« temples »* qui lui soient dédiés. Les juridictions administratives ont ainsi trouvé refuge dans des demeures aristocratiques, patriciennes ou bourgeoises, mais aussi des couvents, sièges d'assemblées consulaires, d'institutions financières, cités administratives, immeubles de bureau, bourse du travail ou ancien tribunal judiciaire.

À travers cette diversité, il est tout de même possible de dévoiler une conception consensualiste de la représentation de la justice où *« il s'agit tout à la fois d'imposer et de faire adhérer tous les membres d'une même société à une représentation unifiée et partagée de la justice, drapée dans l'exercice de sa fonction régalienne et à laquelle les citoyens sont invités à adhérer »* [29].

Si comme le dit, Jacques Commaille, *« l'architecture judiciaire porte une intention* (…) *se donne à voir comme un symbole de ce qu'elle prétend être* (…) *»* [30], qu'ont à nous dire les tribunaux administratifs ? Ils n'ont pas de palais mais sont, pour nombre d'entre eux, installés bourgeoisement en ville dans des demeures dont la patine leur donne une dignité et a permis de les vieillir peut-être un peu car rappelons qu'aujourd'hui ils n'ont pas encore 70 ans.

---

29 Jacques Commaille, « L'architecture judiciaire comme analyseur du statut politique de la justice dans la cité », *Revue Histoire de la justice,* 2011, nº 21, p. 227-235, Association française pour l'histoire de la justice, p. 229.

30 *Ibid.*, p. 228.

Table ronde 2

Juges de droit commun du contentieux administratif

Introduction de la table ronde

Jean BARTHÉLEMY

Les tribunaux administratifs ont été institués d'emblée, *« en premier ressort »*, *« juges de droit commun du contentieux administratif »*. Formule en apparence banale, et pourtant quel défi pour ces tribunaux nouveau-nés composés de membres issus de l'ENA !

Sans nul doute, le challenge aujourd'hui a été gagné. Mais à certains égards il a fallu l'ouvrage du temps, et la confection progressive des fameux *« habits neufs »* chers au président Arrighi de Casanova, la création des cours, l'introduction des procédures d'exécution puis des procédures d'urgence, la reconnaissance tardive de la qualité de *« magistrats »*, de leur indépendance et de leur inamovibilité, la faculté de prendre la parole après les conclusions du rapporteur public, jusque, tout récemment, les procédures orales d'instruction, outre le télérecours.

Je n'exprime ici rien de plus qu'un témoignage personnel. Ce témoignage fait appel à des souvenirs lointains, ce qui est périlleux, d'autant plus qu'il repose, non sur des vérités scientifiques, mais sur des sentiments répandus à l'époque que je cible, les années 1970-1980, antérieures à la première grande révolution de 1987-1995.

Ces souvenirs font alterner ombres et lumières.

Les ombres

Il me paraît admis aujourd'hui que l'histoire des tribunaux administratifs s'est construite autour d'une prise de conscience, celle d'un nécessaire processus de juridictionnalisation de la justice administrative, elle-même en résonance avec une juridictionnalisation du droit en général inspirée de l'esprit du temps et dynamisée par les juridictions européennes. Cette dynamique d'interaction était inéluctable, dès lors que la vraie règle de droit, la règle achevée, c'est celle qui sourd du procès et devient la décision du juge, interprète ultime et souverain de la loi.

Encore fallait-il accepter de produire du droit à partir du fait, ce que l'on nomme jurisprudence. Or, globalement, le sentiment général était que les tribunaux peinaient souvent à remplir cet office normatif, ils n'étaient pas facilement enclins à se détacher de l'imperium du Conseil d'État, alors même qu'ils disposaient de cette arme fatale qu'est le contrôle de légalité. Très proches encore statutairement de l'administration, ils étaient assez naturellement enclins à confondre intérêt général et intérêt de l'administration, au prétexte des nécessités de l'action administrative autodéfinies.

C'était là en tout cas le « ressenti » du justiciable opposé à l'administration et aux alliés de celle-ci. Ce justiciable ne se considérait pas mis sur le même pied que son adversaire, et d'entendre les conclusions impitoyables du *« commissaire du Gouvernement »* – au nom pour lui prédestiné –, sans pouvoir répondre, le confortait dans la certitude que la messe était dite d'entrée de jeu, d'autant plus que le rôle et les conclusions du rapporteur lui restaient énigmatiques. À cela s'ajoutaient la lenteur excessive des procédures et les obstacles à l'exécution, qui ôtaient toute portée pratique aux décisions même favorables, ainsi qu'une oralité par trop contrainte.

Il a ainsi pu exister à une certaine époque, entre les tribunaux et leurs usagers, une distance que ceux-ci vivaient mal. Aussi bien, la justice administrative, la dualité de juridiction elle-même, étaient-elles parfois contestées jusque chez certains auxiliaires de justice, jamais toutefois par les avocats aux Conseils, cela va de soi…

Les lumières

Cependant, les lumières n'étaient pas absentes, loin de là.

D'abord, il y eut d'emblée, dans les tribunaux, de grands juges conscients des enjeux. Certains, d'ailleurs, seront appelés à rejoindre le Conseil d'État. Ils ont nécessairement influé sur les méthodes et les finalités, et aussi sur la qualité de la rédaction des décisions, que les avocats, par comparaison, appréciaient particulièrement.

Ensuite, les avocats aux Conseils et les avocats aux barreaux publicistes, souvent enseignants, ont pu librement et efficacement jouer leur rôle fondamental de médiateurs entre leurs clients et les juges, ainsi que, par leur office même, sinon de formateurs des juges, du moins de professionnels du droit éclairés et éclairants et, s'agissant des avocats au Conseil d'État, de véritables *« passeurs »* dans le domaine du contrôle de légalité.

À cette époque lointaine, s'il n'était pas toujours aisé de joindre les commissaires du gouvernement, au contraire du Conseil d'État, il était d'usage dans certains tribunaux que le président du tribunal reçoive l'avocat et s'entretienne avec lui très librement. Cela donnait le sentiment d'une communauté de pensée et de travail, quelque peu oubliée par la suite.

Enfin, comment ne pas évoquer le plaisir constant et le fort intérêt, à cette époque, que constituait, pour les avocats aux Conseils, majoritaires à la barre avant 1987, la fréquentation assidue du prétoire de ces nouvelles juridictions qui construisaient à pas lents, mais décidés, leur avenir ?

Le recours pour excès de pouvoir confié aux tribunaux administratifs

Benoît PLESSIX

En énonçant que *« les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, et sous réserve d'appel devant le Conseil d'État, juges de droit commun du contentieux administratif »,* l'article 2 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 n'a pas seulement transformé les anciens conseils de préfecture : il a mis fin à la jurisprudence *Cadot* ayant fait du Conseil d'État, depuis 1889, le juge de droit commun du contentieux administratif, de tout le contentieux administratif, dans toutes ses branches, dont ses deux plus importantes, le plein contentieux et le contentieux de l'annulation [1]. L'article 2 du décret de 1953 a donc implicitement mais clairement signifié que les nouveaux tribunaux administratifs acquéraient la compétence de droit commun pour statuer en premier ressort sur *« les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des différentes autorités administratives »,* pour reprendre la formule de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 qui avait initialement délégué cette attribution au seul Conseil d'État [2].

Il est évidemment impossible de retracer dans les quelques lignes qui suivent tout le contentieux de l'excès de pouvoir porté pendant 70 ans devant tous les tribunaux administratifs de métropole et d'outre-mer. Une telle recherche exhaustive ne serait pas aujourd'hui infaisable, grâce aux outils numériques de traitement des données, et serait sans doute utile pour la connaissance du contentieux de l'annulation tel qu'il est pratiqué devant les juridictions administratives de premier ressort, à l'heure où leur jurisprudence suscite l'intérêt de la doctrine [3]. Mais elle nécessiterait la mobilisation d'équipes de recherche dépouillant des millions de jugements pour en tirer des statistiques exhaustives, des informations complètes, des conclusions comparatives. Faute de la mise en place d'un tel programme de recherche collective, celui à qui, comme moi pour ce colloque, est confiée plus classiquement – et donc solitairement – la charge d'évoquer en matière de contentieux de l'excès de pouvoir le rôle des tribunaux administratifs, à l'occasion de la commémoration de leur création, est contraint de procéder différemment, en utilisant une autre méthode des sciences sociales, celle du sondage et de l'échantillon.

---

1 CE, 13 décembre 1889, *Cadot, Lebon*, p. 1148, concl. H. Jagerschmidt, *D.* 1891, III, p. 41, concl., *S.* 1892, III, p. 17, concl., note M. Hauriou.

2 M. Tourdias, « Le tribunal administratif, juge de droit commun en matière administrative depuis 1954 », *JCP* G 1960, I, 1580.

3 E. Dubus, *La contribution des juridictions administratives contrôlées à l'élaboration de la jurisprudence administrative*, thèse Panthéon-Assas, 2022, Mare & Martin, 2024.

Je me propose donc seulement ici, en procédant par analyse d'échantillons censés être représentatifs, et en me plaçant au moment même de la mise en œuvre de la réforme de 1953, de tenter de comprendre comment la dévolution du contentieux de l'excès de pouvoir aux nouveaux tribunaux administratifs s'est opérée et, surtout, comment, encore aujourd'hui, on se représente la manière dont elle s'est opérée.

Pour ce faire, je m'appuierai sur deux supports. D'abord, la revue *Actualité juridique du droit administratif (AJDA),* qui avait été créée en 1945 avec une visée plus praticienne et technicienne que la *Revue du droit public (RDP)* et son esprit théorique et généraliste, comme en témoigne précisément, avant 1954, la publication de décisions de conseils de préfecture puis, postérieurement, celle de jugements de tribunaux administratifs, donnant ainsi toute sa place à la « petite jurisprudence » et pas seulement aux « grands arrêts ».

Ensuite, le *Recueil Lebon,* le Conseil d'État ayant pris le parti pendant de nombreuses décennies de publier certains jugements de tribunaux administratifs au sein même du prestigieux recueil dédié à la publication des décisions du Conseil d'État. Dans les deux cas, je m'appuierai sur les volumes allant jusqu'en 1955, dans le cas de l'*AJDA* pour pouvoir intégrer tous les jugements rendus en 1954 dont la publication a pu s'étaler jusque dans les numéros de l'année 1955, dans le cas du *Lebon* tout simplement parce que ce n'est qu'à compter du volume de l'année 1955 que les jugements de tribunaux administratifs ont commencé à être publiés.

En examinant ces deux échantillons d'analyse, on s'aperçoit que la réalité n'est peut-être pas conforme à l'idée que l'on se fait habituellement de la dévolution, en cet automne 1953, du contentieux de l'excès de pouvoir aux nouveaux tribunaux administratifs.

Une idée reçue

Les idées reçues ne sortent jamais de nulle part. Si l'on pense depuis toujours que la dévolution du contentieux de l'excès de pouvoir aux nouveaux tribunaux administratifs fut le parent pauvre de la mise en œuvre de la réforme de 1953, c'est parce que c'est ainsi que cet aspect de la réforme nous a été, dès l'origine, donné à voir. Les écrits de l'époque nous renvoient en effet l'image d'une doctrine, tant universitaire qu'organique, particulièrement inquiète à l'idée que les anciens conseils de préfecture puissent devenir juges de droit commun du contentieux administratif.

Deux inquiétudes étaient notamment fréquemment exprimées. D'une part, en cessant d'être juge de droit commun du contentieux administratif, le Conseil d'État n'eût plus été en mesure de garantir l'unité de la jurisprudence administrative. D'autre part, même si la dernière réforme en date – celle du décret du 5 mai 1934 – avait étendu les compétences des conseils de préfecture à certains contentieux de l'annulation, en matière de fonction publique locale par exemple, il n'en restait pas moins que les conseils de préfecture étaient surtout compétents,

dans tous les sens du terme, en matière de plein contentieux : plein contentieux fiscal avant tout, mais aussi plein contentieux des contrats et de la responsabilité extracontractuelle en matière de travaux publics, plein contentieux de la grande voirie et des contrats d'occupation du domaine public, ou encore plein contentieux des élections locales. Dès lors, on doutait que les membres des nouveaux tribunaux administratifs, tout particulièrement ceux issus des anciens conseils de préfecture, fussent suffisamment familiarisés avec un contentieux de l'excès de pouvoir bien différent, tant symboliquement qu'en pratique, de celui qu'ils avaient l'habitude de traiter.

Les décrets-lois du 30 septembre 1953 emportaient donc un grand risque : confier à des tribunaux démultipliés et déconcentrés le contentieux de l'annulation de décisions aussi bien locales que nationales, car la répartition des compétences opérée et la réserve de compétence en premier et dernier ressort au profit du Conseil d'État (à l'égard des recours dirigés contre les décisions des plus hautes autorités administratives) n'empêcheraient pas des dizaines de tribunaux locaux différents de statuer sur des recours pour excès de pouvoir dirigés contre des décisions de ministres ou d'autorités déconcentrées de l'État. Le risque apparaissait ainsi grand que le contrôle de légalité devienne à géométrie variable, selon les parties du territoire national, et surtout selon que le tribunal administratif saisi se sente suffisamment indépendant et légitime pour censurer toute décision administrative entachée d'illégalité, qu'il s'agisse d'un modeste arrêté municipal ou d'une décision gouvernementale. De manière plus générale, on pouvait craindre que le Conseil d'État perde sa fonction régulatrice sinon créatrice de la jurisprudence administrative, dans une matière – l'excès de pouvoir – où la décision d'un juge administratif tranche moins un différend qu'elle ne contrôle et ne discipline l'action administrative, en stigmatisant les illégalités à ne plus commettre à l'avenir. Le Conseil d'État ne venait-il pas trois ans plus tôt d'affirmer solennellement que le recours pour excès de pouvoir est ce *« recours ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »* [4] *?*

En ce sens, les écrits de Jean Rivero apportent un témoignage éloquent. Le professeur à la faculté de droit de Paris écrit ainsi que « *dans les questions qui leur seraient désormais soumises* […], *le juge n'a pas seulement à dire le droit, il a à le faire ; on accordera que ce sont là deux tâches distinctes, et que la seconde requiert des qualités différentes* » [5]. Évoquant les arrêts *Heyriès, Demoiselle Mimeur* ou *Benjamin,* c'est-à-dire d'audacieuses jurisprudences tenant toutefois dans les quelques lignes qu'impose alors la tradition de l'*imperatoria brevitas* [impératif de brièveté] en usage au Palais-Royal, le professeur Rivero ajoutait :

« Ces formules singulièrement élastiques ne prennent leur sens qu'en vertu d'une sorte de tradition orale, qui en précise les contours, et dans un contexte idéologique déterminé ; d'autre part, elles impliquent, de la part de celui qui les manie, une

4 CE, ass., 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture* c/ *Dame Lamotte, Lebon*, p. 110, *RDP* 1951, p. 478, concl. J. Delvolvé, note M. Waline.

5 J. Rivero, « Sur la réforme du contentieux administratif », *D*. 1951, chron., p. 165.

indépendance de grand seigneur à l'égard du pouvoir, plus facile à cultiver sous les lambris du Palais-Royal que dans les modestes prétoires de nos conseils de préfecture, qui font humble figure auprès des splendeurs préfectorales. Bien des théories de notre droit administratif donnent ainsi le sentiment que le juge qui les a élaborées se croyait seul appelé à en faire application ; eût-il osé autant, s'il n'avait pas pensé conserver l'entier contrôle de ses audaces ? Elles semblent avoir, à leur principe, un acte de foi, conscient ou non, du Conseil d'État dans la pérennité de sa tradition et de sa sagesse. Les confier à d'autres présente évidemment un risque. » [6]

Du reste, cohérent avec lui-même, Jean Rivero publiera en 1954 une chronique dans laquelle, prenant acte de la réforme de 1953, il estimait qu'il revenait donc dorénavant au Conseil d'État d'endosser un rôle de cour régulatrice, ce qui impliquait notamment de motiver mieux et plus explicitement sa jurisprudence, afin de guider les nouveaux juges du fond dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle qui ne se borne pas à trancher des litiges mais participe au respect de la légalité, à la soumission de l'administration au droit [7].

Mais les réserves à l'égard du transfert du contentieux de l'excès de pouvoir du Conseil d'État vers les tribunaux administratifs n'ont pas seulement résulté des doutes de la doctrine universitaire. Dans un texte peu connu de René Cassin, prononcé en 1960 à Nice lors d'un colloque international sur la justice, celui qui était alors vice-président du Conseil d'État attirait l'attention, six ans après l'entrée en vigueur de la réforme, sur ses imperfections :

« *Les avocats et les gens de loi des départements,* soulignait René Cassin*, manient beaucoup plus facilement le contentieux de pleine juridiction, c'est-à-dire les actions en responsabilité dirigées contre les personnes publiques et les procès de marchés publics, que le recours pour excès de pouvoir. Cette procédure est restée longtemps comme un secret de famille pour les avocats au Conseil d'État, et les avocats de province ne sont pas encore familiarisés avec elle : le nombre des recours pour excès de pouvoir ne s'est pas accru en proportion du nombre général des affaires de justice administrative. Cela tient presque exclusivement à l'insuffisance d'éducation technique en droit public des gens de loi. L'avocat applique aux tribunaux administratifs les connaissances qu'il exerce devant les tribunaux judiciaires. Or, devant les tribunaux judiciaires, la procédure de l'excès de pouvoir n'existe pas.* » [8]

Ce constat rejoignait les inquiétudes de Jean Rivero qui, dès 1951, soulignait que « *rares sont les avocats qui ajoutent, à leur connaissance du droit privé, une culture équivalente en droit administratif ; le juge ne pourra donc guère compter, dans les premiers temps au moins, sur le secours qu'il trouve dans la présentation de l'affaire par des auxiliaires de la justice capables de situer le débat sur son vrai terrain ; on sait trop ce que l'élaboration jurisprudentielle de notre droit administratif doit à la*

6 *Ibid.*

7 J. Rivero, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *D.* 1954, chron., p. 157.

8 R. Cassin, « Les grands principes de l'organisation et du fonctionnement de la justice administrative en France », *in La Justice*, Paris, PUF, 1961, p. 290.

haute valeur des avocats au Conseil d'État pour ne pas mesurer la difficulté de leur donner, auprès des tribunaux administratifs, des remplaçants » [9].

Autant de propos qui nous semblent expliquer pourquoi l'idée s'est répandue que le contentieux de l'excès de pouvoir avait été initialement et pour longtemps le point d'achoppement et le parent pauvre de la mise en œuvre de la réforme du contentieux administratif de première instance, et que les nouveaux tribunaux administratifs, s'ils avaient nécessairement été conduits à statuer en matière d'excès de pouvoir – puisque tel était désormais l'un de leurs chefs de compétence –, l'auraient fait peu et de manière assez conformiste, sans audace, sans innovation, en s'alignant docilement sur la jurisprudence du Conseil d'État.

C'est par exemple ce qui ressort de la manière dont l'*AJDA* rendit compte de la jurisprudence des nouveaux tribunaux administratifs.

Tout d'abord, si l'on prend en compte les jugements rendus au cours de l'année 1954, on observe que, sur 68 jugements reproduits dans les volumes 1954 et 1955 de l'*AJDA*, seuls six concernent des affaires rendues sur recours pour excès de pouvoir, les 62 autres portant sur le contentieux fiscal, le contentieux des marchés publics, la réparation de dommages de travaux publics et sur quelques problèmes de sursis à exécution.

Ensuite, les quelques jugements reproduits en matière d'excès de pouvoir servent davantage de prétextes aux commentateurs pour se désoler que les nouveaux tribunaux administratifs suivent à la lettre la jurisprudence trop restrictive du Conseil d'État [10]. Ces annotateurs relaient ainsi les critiques de certains membres de la doctrine, dont notamment André de Laubadère, qui avaient regretté que la réforme de la justice administrative de droit commun et de premier ressort n'ait pas été l'occasion pour les pouvoirs publics de leur octroyer enfin des vrais pouvoirs de juge du fond, doté de pouvoirs de suspension provisoire des actes administratifs suspects d'illégalité ou pouvant être saisi au moyen de référés d'urgence [11].

Enfin, l'*AJDA* rend compte de manière essentiellement négative des six jugements rendus sur recours pour excès de pouvoir. Soit les annotateurs les présentent comme étant sans intérêt doctrinal, à raison de l'application fidèle qu'ils font de grandes et vénérables jurisprudences du Conseil d'État. Soit les commentateurs estiment que ces jugements prêtent le flanc à la critique et illustrent précisément les craintes que l'on pouvait redouter. Tel est le cas du commentaire d'un jugement du tribunal administratif de Paris en date du 16 mars 1954 [12], dans lequel l'annotateur attire l'attention du lecteur sur le fait que le tribunal n'a pas appliqué la jurisprudence toute récente *De Bayo* du

9 J. Rivero, « Sur la réforme du contentieux administratif », préc., p. 165.

10 Par ex., v. la note sous TA Versailles, 8 mars 1954, *AJDA* 1954, II, p. 144.

11 A. de Laubadère, « La réforme du contentieux administratif », *AJDA* 1953, I, p. 173 et 385 et 1954, I, p. 13.

12 TA Paris, 16 mars 1954, *AJDA* 1954, II, p. 139.

Conseil d'État [13] : le tribunal s'est estimé incompétent pour tout le contentieux des ordres professionnels, alors que le Conseil d'État venait de juger que si le contentieux des mesures disciplinaires, en raison de leur caractère juridictionnel, relève de la compétence du Conseil d'État saisi par la voie du recours en cassation, en revanche d'autres mesures, comme celles en matière d'inscription au tableau, sont des décisions administratives susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.

Un seul jugement fait l'objet d'une présentation plus avantageuse, mais témoigne en réalité à sa manière des craintes que l'on éprouvait alors à propos de la dévolution du contentieux de l'excès de pouvoir. Signant des initiales C. P., l'annotateur tient d'abord à écrire que *« d'aucuns ont pu craindre lors de la mise en œuvre de la réforme du contentieux administratif* […] *que les nouveaux tribunaux administratifs régionaux, succédant aux conseils de préfecture, n'aient pas l'autorité et l'indépendance suffisantes pour prendre le relais du Conseil d'État dans ce domaine très particulier du contentieux de l'annulation, et de façon plus précise de l'excès de pouvoir ».* Mais c'est là une pétition de principe : l'annotateur poursuit son propos en commentant plus précisément un jugement du tribunal administratif de Caen en date du 15 juin 1954, jugement sans intérêt doctrinal se situant dans la parfaite lignée de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de contentieux de la fonction publique [14].

Il ne s'agit certes ici que d'un échantillon qui, comme tout échantillon, n'a qu'une certaine portée représentative. Mais l'*AJDA* étant à l'époque l'une des très rares revues rendant compte de la jurisprudence des conseils de préfecture, on peut en déduire que, par-delà le souci de répondre aux attentes du lectorat praticien, elle nous renvoie une image relativement fidèle de la façon dont les juristes, universitaires comme praticiens, considèrent le contentieux de l'excès de pouvoir devant les juridictions administratives de première instance.

Une réalité plus nuancée

Sans doute le ressenti des juristes de l'époque n'est-il pas infondé. Il nous dit bien quelque chose de l'état d'esprit de certains juristes : celui des universitaires fidèles aux « grands arrêts » du Conseil d'État qui ont fait les beaux jours du droit administratif et lui ont conféré une valeur académique et disciplinaire fort utile dans un monde des facultés de droit dominé par le droit privé ; celui des praticiens du « petit contentieux administratif », qui s'étaient habitués à ce que la jurisprudence des conseils de préfecture en train de devenir des tribunaux administratifs leur fournisse des solutions précises et concrètes en matière de contentieux fiscal ou de dommages de travaux publics. On ne saurait toutefois

13 CE, ass., 12 décembre 1953, *de Bayo, Lebon*, p. 544, *AJDA* 1954, II, p. 138, note J. de Soto, *Dr. adm.* 1954, p. 3, note J. Chardeau.

14 TA Caen, 15 juin 1954, *AJDA* 1954, II, p. 188.

s'arrêter à ce seul son de cloche, car d'autres échantillons d'analyse nous renvoient un écho différent, qui laisse penser que la réalité a été plus nuancée.

Le doute vient des propos de René Cassin lui-même. Dans ce texte précité, prononcé en 1960 à Nice lors d'un colloque sur la justice, dans lequel il doutait de la capacité des avocats à la cour de s'emparer du contentieux administratif de l'annulation, le vice-président du Conseil d'État écrivait toutefois : « *On a fait des objections. Notamment celle-ci : "Jamais les tribunaux administratifs ne seront de taille à censurer les excès de pouvoirs."* […] *Toutes les prédictions pessimistes ont été déjouées. Les tribunaux administratifs ont affirmé leur qualité en rendant des décisions bien fondées et généralement bien motivées* [15] ».

Ce propos me paraît délivrer deux messages. D'une part, le Conseil d'État n'aurait peut-être pas été si réticent qu'on le croit à l'avènement des tribunaux administratifs comme juges de droit commun de l'excès de pouvoir. Il y a sans doute eu en son sein des opinions dissidentes, mais il serait historiquement inexact de prêter à l'institution tout entière du Palais-Royal le seul ressenti de Jean Rivero. Face à la nécessité de la réforme, le Conseil d'État n'a peut-être pas si mal vécu que cela l'abandon de son monopole en matière de contentieux de l'excès de pouvoir.

La raison en est probablement assez simple : c'est que la réforme de 1953 était une nécessité impérative, inévitable et urgente, en raison d'un Conseil d'État submergé par le flot des recours [16] ; nécessité qu'avait si bien comprise René Cassin qu'il fut un acteur central de cette réforme, déployant toute l'énergie nécessaire pour vaincre les résistances administratives et l'inertie parlementaire [17].

D'autre part, quand bien même le Conseil d'État eût eu initialement des réserves, il s'est toutefois adapté avec pragmatisme à la nouvelle répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif, conscient qu'il ne sert à rien pour une institution plongée au cœur de l'action de ressasser le passé et qu'il vaut mieux au contraire appliquer immédiatement une nouvelle réforme pour mieux se l'approprier, pour mieux en maîtriser les effets immédiats et les développements futurs. Pour assurer la survie du juge administratif, le Conseil d'État n'avait pas d'autre choix que d'accepter de partager sa compétence avec d'autres rouages internes plutôt que de la perdre au profit d'un juge judiciaire qui, en ces temps d'épuration, de réquisitions de logement et d'économie mixte, n'hésitait pas à revendiquer de nouveau sa compétence naturelle en matière de liberté individuelle et de propriété privée.

De ce point de vue, les propos de François Gazier, alors maître des requêtes, offrent une illustration exemplaire de cet état d'esprit pragmatique du Palais-Royal. Reprenant les mêmes interrogations que la doctrine universitaire, il concluait toutefois différemment :

---

15 R. Cassin, « Les grands principes de l'organisation et du fonctionnement de la justice administrative en France », préc., p. 288-290.

16 G. Liet-Veaux, « La justice administrative au ralenti », *D.* 1948, chron., p. 133.

17 V. par ex. les propos de R. Cassin dans *EDCE* 1951, n° 5, p. 14-16.

« Les nouveaux membres des tribunaux administratifs, si divers d'origine et de formation, seront-ils dans leur ensemble à la hauteur de la tâche extrêmement difficile qui leur est confiée ? Habitués à certains contentieux spéciaux aux contours bien définis, sauront-ils, sur des affaires présentées par des juristes peu familiers avec le droit administratif, découvrir dans la concision ésotérique du Recueil Lebon *les contours d'une jurisprudence qu'ils n'auront jamais eu à appliquer dans son ensemble ? La remarque a déjà été faite : on ne s'improvise pas juge administratif de droit commun. Et le Conseil d'État, en appel, parviendra-t-il à rétablir l'unité d'une jurisprudence soumise à un tel écartèlement ? Pourtant une réforme était nécessaire et ne pouvait être différente. Maintenir le statu quo eût été vider la justice administrative de toute signification et la réduire à une pure spéculation intellectuelle. Un transfert du Conseil d'État aux conseils de préfecture était la seule solution sérieuse* […] *Quoi qu'il en soit la réforme aujourd'hui est acquise. Il s'agit maintenant de l'appliquer et au besoin de la compléter. »* [18]

Le dépouillement d'un nouvel échantillon d'analyse conforte ce point de vue des acteurs du Conseil d'État : ce sont les 66 pages du *Recueil Lebon* pour l'année 1955, dans lequel sont publiés pour la première fois des jugements de tribunaux administratifs. En ouvrant un tel volume, on aurait pu s'attendre à la même image de la jurisprudence des juridictions administratives du fond que celle que nous renvoie l'*AJDA* de la même époque. Or le *Recueil Lebon* nous donne à voir un tout autre visage de l'activité contentieuse des nouveaux tribunaux administratifs : sur 61 jugements publiés, seuls sept concernent le contentieux de la responsabilité, deux le contentieux des travaux publics, cinq le contentieux fiscal, quatre le contentieux contractuel, un le contentieux électoral et trois le contentieux domanial. Autrement dit, pas moins de 39 jugements, soit deux tiers des décisions, des tribunaux administratifs publiés en 1955 dans le *Recueil Lebon* portent sur le contentieux de l'excès de pouvoir.

On ne saurait y voir là l'effet d'un pur hasard, d'un choix de publication irréfléchi ou aléatoire. Quand on connaît le soin apporté par le Conseil d'État à la confection de son *Recueil* [19], on ne peut qu'en conclure que, en cette année 1955, pour la première publication officielle de jugements des nouveaux tribunaux administratifs, le choix a délibérément été fait de mettre en avant le contentieux de l'annulation dévolu aux nouvelles juridictions administratives de premier ressort. Cela tient donc nécessairement à la volonté de répondre aux critiques ou de rassurer les inquiets sur la capacité des nouveaux tribunaux administratifs à censurer les illégalités administratives avec autant de rigueur et de sérieux que ne le faisait auparavant le Conseil d'État pour l'ensemble des décisions administratives contestées. Il s'est ainsi agi de volontairement montrer que ce qui apparaissait comme la difficulté majeure de la réforme de 1953 – déconcentrer le contrôle de légalité des actes administratifs – avait été immédiatement surmonté grâce au savoir-faire d'une juridiction administrative restant unitaire en dépit de la démultiplication de ses organes.

---

18 F. Gazier, « La réforme du contentieux administratif », *JCP* G 1953, I, 1134, § 20.

19 Ch. Maugüé et J.-H. Stahl, « Sur la sélection des arrêts du *Recueil Lebon* », *RFDA*, 1998, p. 768.

De ce point de vue, le choix des jugements rendus sur excès de pouvoir sélectionnés puis intégralement reproduits dans le *Recueil Lebon* ne tient nullement du hasard. On y trouve pour l'essentiel des recours pour excès de pouvoir dirigés contre des décisions édictées par des autorités administratives centrales et nationales, notamment gouvernementales : ministre en charge de l'Économie [20], grand chancelier de la Légion d'honneur [21], ministre de l'Intérieur [22], ministre du Travail et de la Sécurité sociale [23], ministre de l'Éducation nationale [24], ministre des Combattants [25], etc. Ce que le *Recueil Lebon* de 1955 tient à nous montrer, ce sont des tribunaux administratifs statuant par exemple sur le contentieux de la fonction publique d'État, certes en matière de pensions ou d'organisation de concours, mais aussi, à plusieurs reprises, en matière disciplinaire [26] ou d'épuration [27]. Les jugements publiés nous donnent aussi à voir comment les nouveaux tribunaux administratifs se saisissent du contentieux de l'attribution de la qualité de déporté-résistant [28], de contentieux des ordres professionnels et des professions réglementées [29] ou contentieux des décisions de toutes ces nouvelles organisations emblématiques de l'économie mixte de l'époque, en matière économique ou sociale [30]. Les choix effectués sont d'autant moins anodins qu'on aurait pu s'attendre à voir reproduits pour l'essentiel des jugements de rejet, nous montrant de nouveaux tribunaux encore modestes dans l'usage de leur office de juge de l'excès de pouvoir.

Or le *Recueil Lebon* de l'année 1955 rend compte de jugements d'annulation, à l'image de ce jugement du tribunal administratif de Paris annulant pour vice de forme la décision du directeur général de l'Assistance publique de Paris [31], de ce jugement du tribunal administratif de Nancy annulant pour détournement de pouvoir la décision d'un directeur régional de la sécurité sociale [32], de ce jugement du tribunal administratif de Paris annulant pour méconnaissance

---

20 TA Paris, 11 janvier 1955, *Sieur Dru, Lebon,* 2e partie, p. 1.

21 TA Paris, 11 janvier 1955, *Sieur Baudienville*, *Lebon*, 2e partie, p. 2.

22 TA Paris, 1er février 1955, *Demoiselle Lopes*, *Lebon*, 2e partie, p. 3.

23 TA Paris, 16 février 1955, *Caisse régionale de sécurité sociale de Limoges*, Lebon, 2e partie, p. 6.

24 TA Paris, 18 mai 1955, *Sieur Ploix de Rotrou*, *Lebon*, 2e partie, p. 23.

25 TA Paris, 30 mars 1955, *Dame Quintric*, *Lebon*, 2e partie, p. 16.

26 TA Paris, 29 juin 1955*, Dame Redon et autres*, *Lebon*, 2e partie, p. 46.

27 TA Montpellier, 29 juin 1955, *Sieur Caffot*, *Lebon*, 2e partie, p. 45 ; TA Oran, 3 novembre 1955, *Sieur Favreau*, *Lebon*, 2e partie, p. 60.

28 TA Paris, 41 mai 1955, *Sieur Paul (Marcel) et autres*, *Lebon*, 2e partie, p. 24 ; TA Paris, 13 juillet 1955, *Dame veuve Vaillant-Couturier*, *Lebon*, 2e partie, p. 50.

29 TA Paris, 22 juin 1955, *Sieur Balan*, *Lebon*, 2e partie, p. 39.

30 TA Paris, 9 mars 1955, *Crédit coopératif foncier, Sieurs Durandet et autres*, *Lebon*, 2e partie, p. 11 ; TA Paris, 4 mai 1955, *Sieur Bergon*, *Lebon*, 2e partie, p. 21 ; TA Paris, 25 mai 1955, *Confédération générale des cadres*, *Lebon*, 2e partie, p. 28 ; TA Rennes, 25 juin 1955, *Société des établissements Pinchon et Chevalier*, *Lebon*, 2e partie, p. 42 ; TA Paris, 12 juillet 1955, *Sieur Duhen*, *Lebon*, 2e partie, p. 50.

31 TA Paris, 1er mars 1955, *Sieur Hanon, Lebon,* 2e partie, p. 11.

32 TA Nancy, 16 mars 1955*, Sieur Delfourd, Lebon,* 2e partie, p. 15.

des droits de la défense une décision du secrétaire d'État à l'Aviation civile et commerciale qui avait illégalement retiré une licence de pilote [33], de ce jugement de ce même tribunal annulant la décision du conservateur de la bibliothèque Sainte-Geneviève pour incompétence [34] ou encore de ce jugement du tribunal administratif de Paris annulant un ordre de réquisition de logement du préfet de la Seine [35].

Certes, cet échantillon du *Recueil Lebon* pour l'année 1955, comme tout échantillon, mériterait d'être complété par l'analyse d'autres volumes ultérieurs du *Recueil*. Tout porte à croire toutefois que les enseignements ne seraient guère éloignés de ceux que révèle la seule lecture du *Recueil Lebon* pour l'année 1955 : à savoir que, loin de la légende noire de nouveaux tribunaux administratifs continuant de faire avant tout du plein contentieux comme au temps de leurs ancêtres les conseils de préfecture, de peur de s'aventurer sur le terrain inconnu du contentieux de l'annulation, les tribunaux administratifs n'ont en réalité pas hésité à s'emparer de l'office du juge de l'excès de pouvoir pour reprendre le flambeau du contrôle de la légalité des actes administratifs, et ce avec la bienveillance tutélaire de l'institution du Palais-Royal.

Quand l'avenir de la juridiction administrative est en jeu, le Conseil d'État sait faire les sacrifices nécessaires.

33 TA Paris, 4 mai 1955, *Sieur Garniéri, Lebon,* 2e partie, p. 21.

34 TA Paris, 20 juin 1955, *Sieur Pommepuy, Lebon,* 2e partie, p. 38.

35 TA Paris, 29 juin 1955, *Dame Bailly, Lebon,* 2e partie, p. 47.

La contribution des nouveaux tribunaux administratifs à la jurisprudence (1955-1985)

Eve DUBUS

Selon une approche traditionnelle de l'élaboration de la jurisprudence administrative, le Conseil d'État constitue l'initiateur exclusif des règles jurisprudentielles. Cette conception résulte de facteurs bien connus. Elle découle d'une part d'un attachement profond de la doctrine académique et organique au Conseil d'État et à son œuvre jurisprudentielle fondatrice. D'autre part, l'appartenance à deux corps distincts et l'exercice de fonctions juridictionnelles et consultatives différentes confortent l'hypothèse selon laquelle les tribunaux administratifs ne peuvent prétendre exercer les mêmes missions que le Conseil d'État. Enfin, la clandestinité dans laquelle ont été plongés les jugements des tribunaux n'a pas favorisé le constat de leur influence jurisprudentielle. L'idée d'une production centralisée des règles prétoriennes s'est ainsi profondément ancrée dans les esprits de la doctrine administrativiste si bien que l'existence d'un pouvoir prétorien des tribunaux administratifs est depuis longtemps réfutée, du moins mise en doute. En effet, l'apparition d'une règle jurisprudentielle suppose une innovation puis sa répétition par l'ensemble des juridictions composant l'ordre juridictionnel. Or certains auteurs dénient aux tribunaux administratifs l'exercice d'un pouvoir d'innovation, cette opinion ayant notamment été exprimée aux lendemains de l'adoption du décret du 30 septembre 1953 [1]. D'autres admettent que si les tribunaux administratifs innovent, ceux-ci ne disposent cependant pas de l'autorité nécessaire pour assurer la pérennité de ces solutions prétoriennes [2]. Selon eux, seul le Conseil d'État s'avère en mesure, du fait du pouvoir de contrôle et de censure qu'il exerce sur les juridictions contrôlées, d'imposer l'application de ses solutions. Il garantirait ainsi leur répétition, de telle sorte qu'il disposerait en

1 J. Rivero, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *D.* 1954, chron. XXVIII, p. 157 ; F. Gazier, « De quelques perspectives ouvertes par la récente réforme du contentieux administratif », *RDP* 1954, p. 669. Voir aussi, de manière plus contemporaine, A. Guérin, « La juridiction administrative : une, solidaire et indivisible ? », *in Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 483 ; T. Renault, « Du rififi chez les juges », *AJDA* 2016, p. 1677.

2 P. Fanachi, « Y a-t-il une jurisprudence des tribunaux administratifs ? », *in* L. Mermaz (dir.), *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs. Actes du colloque tenu à Grenoble les 15 et 16 mars 1984*, Éditions du CNRS, 1986, p. 105 ; S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, LGDJ, col. « Thèses », ss.-col. « Bibliothèque de droit public », 1980, p. 465 ; A. Jennequin, « Peut-on parler d'une jurisprudence des cours administratives d'appel ? Réflexions à partir des vingt années de contentieux à la cour administrative d'appel de Douai », *RFDA* 2019, p. 1047.

réalité du pouvoir de créer une règle de droit par un seul arrêt. Les innovations des tribunaux administratifs se révéleraient, quant à elles, précaires et tributaires de l'onction de la haute juridiction. En définitive, la jurisprudence administrative serait unique car issue d'une seule juridiction capable de la produire.

La diffusion progressive des jugements des tribunaux administratifs à l'extérieur de la juridiction administrative impose de renouveler l'approche traditionnelle de l'élaboration de la jurisprudence administrative. Elle permet en effet de constater l'étendue de leur influence jurisprudentielle, les tribunaux concourant à l'élaboration des règles prétoriennes à tous les stades du processus. D'une part, ils contribuent à l'innovation jurisprudentielle en exerçant un pouvoir d'initiative dont la richesse apparaît remarquable. Ils contribuent d'autre part à établir l'unité de la jurisprudence administrative, et donc à en forger la normativité, laquelle découle de la répétition de la solution dans l'ensemble de l'ordre juridictionnel. L'autorité classiquement attribuée au Conseil d'État, fondant son monopole prétorien, apparaît de ce point de vue relativisée [3].

La présente contribution se penche plus précisément sur la question de savoir si cette élaboration dynamique de la jurisprudence administrative se révèle étrangère aux trente premières années d'exercice des tribunaux administratifs. Plusieurs éléments inciteraient à le penser. Premièrement, certains auteurs soulignaient l'incompétence des conseillers de tribunaux administratifs. La complexité et la subtilité de certaines notions de droit administratif ont ainsi conduit François Gazier à pressentir que la jurisprudence administrative serait *« assurément écartelée et sans doute bien souvent malmenée »* [4] par les tribunaux administratifs, de telle sorte qu'ils ne pouvaient participer au phénomène jurisprudentiel et qu'il paraissait en réalité préférable qu'ils en soient exclus [5].

Deuxièmement, les tribunaux administratifs ne bénéficiaient d'aucune légitimité pour contribuer à l'élaboration de la jurisprudence, contrairement à la haute juridiction. Jean Rivero disait des tribunaux administratifs qu'éblouis par l'imposant prestige du Conseil d'État, ils s'interdiraient tout pouvoir d'initiative [6]. Par ailleurs, les conditions de leur création ne les ont pas incités à affirmer un quelconque pouvoir jurisprudentiel. Conçus essentiellement en 1953 comme des outils de gestion du flux contentieux parvenant à un Conseil d'État asphyxié, les tribunaux administratifs endossaient en outre le médiocre héritage des conseils de préfecture, lesquels avaient été pris pour cible, pendant près d'un siècle, par les détracteurs de la juridiction administrative. La réforme s'avérait

---

3 Voir, sur l'ensemble de ces points, E. Dubus, *La contribution des juridictions administratives contrôlées à l'élaboration de la jurisprudence administrative,* coll. « Bibliothèque des thèses », Mare & Martin, 2024 ; pour un résumé, E. Dubus, « La contribution des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la formation de la jurisprudence administrative », *AJDA* 2023, p. 1760.

4 F. Gazier, « De quelques perspectives ouvertes par la récente réforme du contentieux administratif », *loc. cit.*, p. 678.

5 Sur le même constat, voir J. Rivero, « La réforme du contentieux administratif », *RDP* 1953, p. 926.

6 J. Rivero, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *loc. cit.*, p. 158.

donc indispensable mais ne pouvait avoir pour effet d'amoindrir l'autorité de la juridiction administrative tout entière. Les tribunaux administratifs devaient donc, avant tout, affirmer leurs qualités *« proprement juridictionnelles »* [7] et se destinaient à ne constituer que des juridictions d'application de la jurisprudence.

Enfin, en l'absence d'échelon juridictionnel intermédiaire, il est certain que le Conseil d'État exerçait une autorité plus franche sur les tribunaux administratifs. Outre l'autorité morale dont il disposait en raison de son prestige, le Conseil d'État contrôlait d'autant plus étroitement leurs jugements qu'il en était saisi directement et qu'il statuait au fond. Il en a éventuellement résulté que les tribunaux administratifs, plus complexés, inhibaient la mise en œuvre de leur pouvoir prétorien.

La particulière difficulté d'accès aux jugements rendus par les tribunaux administratifs au cours de la période 1955-1985 pourrait constituer un indice supplémentaire de ce qu'ils n'exerçaient aucun pouvoir jurisprudentiel durant ces trente premières années, l'absence de communication au sujet de ces jugements corroborant l'idée que les tribunaux ne produisaient aucune matière de nature à susciter le commentaire. En effet, en dehors du *Recueil Lebon* qui diffusait une partie des jugements rendus, sans toutefois qu'ils ne soient tous intégralement reproduits, peu de conclusions de commissaires du gouvernement ou de commentaires doctrinaux figuraient dans les colonnes des revues juridiques de l'époque. Or, accéder à ces documents soixante-dix ans plus tard pour vérifier cette hypothèse s'avère excessivement complexe du fait de la législation encadrant la communication des archives [8]. En dépit de cet obstacle, une étude des rares jugements publiés et commentés par la doctrine académique et organique suffit à démontrer que les tribunaux administratifs ont contribué, dès leur installation, à l'élaboration de la jurisprudence administrative. Les conclusions tirées de l'analyse

---

7 Y. Gaudemet, « Le juge administratif, futur administrateur ? », *in* G. Gardavaud, H. Oberdorff (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle : actes du colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs organisé les 11 et 12 mars 1994*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « École doctorale droit, science politique, relations internationales », 1995, p. 180.

8 Passée une durée d'utilité administrative, les jugements et dossiers de procédure sont en effet archivés, ce qui signifie qu'ils ne sont plus librement communicables, aux termes de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. Pour en prendre connaissance, il faut tout d'abord identifier le service d'archives détenant les documents dont la communication est souhaitée. Concernant les tribunaux administratifs, il peut s'agir de la juridiction elle-même ou des archives départementales du ressort du tribunal administratif. Il faut ensuite respecter un délai de communicabilité. Les minutes des jugements sont communicables immédiatement. En revanche, les dossiers de procédure et les conclusions des commissaires du gouvernement, si elles ont été versées au dossier de procédure, ne peuvent être communiqués qu'après un délai de 75 ans, ou de 25 ans si la partie au litige est décédée depuis plus de 25 ans. Une demande de dérogation peut être formulée mais celle-ci est instruite des semaines durant. Une fois la dérogation acceptée, le document peut être consulté sur place ou bien reproduit mais cette demande de reproduction implique une nouvelle instruction. Les délais sont ainsi relativement longs et les démarches relativement complexes pour des résultats très incertains. Il aurait ainsi été très instructif de connaître les raisons pour lesquelles le tribunal administratif de Rennes a prononcé une injonction à l'encontre de l'administration en 1960 mais le commissaire du Gouvernement Renauld n'a pas versé ses conclusions au dossier de procédure et le jugement n'est pas particulièrement motivé sur ce point.

de la jurisprudence contemporaine des juridictions contrôlées peuvent alors être étendues à cet intervalle de temps : les tribunaux administratifs ont contribué tant à l'innovation jurisprudentielle qu'à établir l'unité de la jurisprudence administrative.

Une contribution à l'innovation jurisprudentielle

La lecture des jugements rendus par les tribunaux administratifs entre 1955 et 1985 permet de réfuter définitivement l'idée selon laquelle ils n'étaient pas fondés à dégager des solutions innovantes. Il convient de faire écho au *« plaidoyer »* [9], marginalement clamé au cours de cette période, selon lequel : *« les tribunaux administratifs sont* (…), *sans conteste, des juridictions de plein exercice. Il n'est pas inutile d'insister sur cette évidence encore mal comprise, parfois même mal admise, non seulement par des justiciables qui croient les tribunaux administratifs inféodés au pouvoir, mais aussi par certains administrateurs, voire* (…) *quelques magistrats.* (…) *Les membres des tribunaux administratifs sont d'abord des juges* (…). *Lorsqu'ils tranchent les litiges nés des rapports de l'administration avec les administrés, ils mêlent dans des proportions variables selon chaque affaire des éléments de faits et de droit. Le contentieux administratif est principalement un contentieux des droits et subsidiairement un contentieux du fait. Dire le droit, c'est appliquer la règle, mais souvent aussi la créer »* [10].

Les tribunaux administratifs ont été à l'initiative de nombreuses solutions jurisprudentielles. Ces innovations apparaissent en outre complémentaires de celles dégagées par le Conseil d'État.

L'existence d'un pouvoir d'innovation

Du fait de leur qualité de juridiction, les tribunaux administratifs détiennent un pouvoir d'innovation jurisprudentielle. L'article 4 du code civil et la prohibition des dénis de justice les contraignent, au même titre qu'ils obligent le Conseil d'État, à innover lorsque la loi s'avère obscure, silencieuse ou incomplète. À ce titre, le pouvoir d'innovation des tribunaux administratifs constitue *« l'extension naturelle »* [11] de leur fonction juridictionnelle. Ils ont ainsi résolu un certain nombre de problèmes juridiques nouveaux, résultant de l'entrée en vigueur d'un texte ou d'une question inédite soulevée à l'occasion d'un litige, et dont ils se trouvaient par ailleurs souvent saisis les premiers du fait de leur position dans l'ordre juridictionnel.

D'une part, les tribunaux administratifs ont fréquemment mis en œuvre leur pouvoir d'innovation. De manière générale, ils ont apporté des précisions

9 R. Viargues, « Plaidoyer pour les tribunaux administratifs », *RDP* 1979, p. 1251.

10 *Ibid.*, p. 1255-1256.

11 F. Moderne, « Légitimité des principes généraux et théorie du droit », *RFDA* 1999, p. 722.

relatives au cadre juridique applicable aux litiges dont ils se trouvaient saisis en interprétant certaines dispositions ou en précisant leur champ d'application. Ainsi, la notion de « taux de droit commun » retenue par la loi du 25 juillet 1953 et applicable aux émetteurs de bons redevables de la taxe proportionnelle a été définie par le tribunal administratif de Grenoble en 1959 [12]. De même, la question s'est posée au tribunal administratif d'Oran de savoir si la loi de 1957 relative à la répartition des compétences en matière d'accidents causés par des véhicules s'appliquait à l'Algérie [13]. À partir de 1953, les règles en matière de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative [14] ou en matière de sursis à exécution [15] ont aussi été particulièrement explicitées par les tribunaux administratifs. Ceux-ci ont également réglé des incohérences surgissant entre différentes législations. Ainsi, le tribunal administratif d'Oran a résolu un « conflit interne » [16] relatif au délai dans lequel les parties pouvaient attaquer un jugement de tribunal administratif par voie d'opposition. Le décret du 30 septembre 1953 avait introduit un nouvel article 55 à la loi du 22 juillet 1889 instituant un délai de deux mois cependant que l'article 52 de la même loi du 29 juillet 1889, toujours en vigueur, précisait que ce délai s'élevait à un mois. Il a finalement jugé que le délai applicable était le délai de deux mois [17] en appliquant la théorie de l'abrogation implicite. La loi a été plus largement complétée par les juridictions de première instance. Le tribunal administratif de Caen a ainsi admis, dans le silence de la loi, la possibilité pour le président d'un tribunal administratif, saisi d'une demande de référé, de solliciter l'avis d'un commissaire du Gouvernement de sa juridiction au sujet des conditions

12 TA Grenoble, 30 décembre 1959, *Banque populaire savoisienne c/ Enregistrement*, *JCP* 1961, II, nº 12115, obs. G. D. ; Voir également, TA Caen, 28 avril 1978, *Groupement foncier agricole des Falaises de Flamanville, Sieur Diguet et CRILAN c/ Ministre de l'Équipement et EDF*, *AJDA* 1978, p. 462, note J.-P. Colson : le tribunal administratif de Caen apporte des précisions sur la réglementation nucléaire et les conditions de légalité des décrets d'autorisation d'implantation de centrales nucléaires ; TA Lyon, 30 octobre 1968, *Société B. c / Directeur de l'enregistrement de l'Ain*, *AJDA* 1969, p. 107, obs. D. C. : le tribunal administratif de Lyon a déduit de la combinaison de plusieurs dispositions du code général des impôts que l'incorporation des réserves d'une société au capital ne peut constituer une distribution, permettant à la société d'obtenir une réduction d'impôt.

13 TA Oran, 23 février 1959, *Compagnie d'assurances « Mutuelle générale française » c / Ministre des Armées*, *AJDA* 1959, p. 137, concl. R. Petitdemange.

14 TA Pau, 20 juillet 1956, *Sieur Mousis, Syndicat dentaire des Hautes-Pyrénées et conseil départemental des chirurgiens-dentistes des Hautes-Pyrénées*, *Rec.*, p. 566 ; TA Clermont-Ferrand, 12 avril 1957, *Amy*, *Rec.*, p. 747 ; TA Paris, 25 février 1957, *Parentaud*, *Rec.*, p. 127 ; TA Paris, 31 mars 1955, *Syndicat général des fonctionnaires de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur*, *Rec.*, p. 19.

15 TA Lyon, 18 décembre 1968, *Sieur Pupier*, *AJDA* 1969, p. 263, obs. D. C. ; TA, Versailles, 8 mars 1954, *Ferradou c/ Préfet de Seine-et-Marne*, *D.* 1954, p. 231, note C. G. ; TA Marseille, 7 octobre 1955, *Société commerciale des riz et légumes secs*, *AJDA* 1955, p. 440, concl. A. Heurté et les obs., p. 442.

16 R. Petitdemange, concl. sous TA Oran, 7 décembre 1959, *Gimenez et Société Lignes télégraphiques*, *AJDA* 1960, p. 31.

17 TA Oran, 7 décembre 1959, *Gimenez et Société Lignes télégraphiques*, *AJDA* 1960, p. 30, concl. R. Petitdemange.

de sa recevabilité [18]. Le commissaire du Gouvernement Delbèque a par ailleurs convaincu le président du tribunal administratif de Caen d'ordonner, au titre des mesures utiles qu'il était susceptible de prescrire, le renvoi de l'affaire devant le tribunal statuant en référé pour qu'il se prononce sur une « question préalable ayant une étroite connexité avec les questions principales sur lesquelles le tribunal sera lui-même appelé à statuer lorsqu'il sera saisi au fond » [19].

D'autre part, il convient de noter que les innovations dégagées par les tribunaux administratifs résultaient de leur réflexion propre. Les décisions du Conseil d'État constituaient des sources d'inspiration, mais apparaissaient comme des éléments de réflexion parmi d'autres. En effet, les conclusions des commissaires du Gouvernement témoignent de ce que, parfois, aucune solution du Conseil d'État n'a pu inspirer la création prétorienne du tribunal. Ainsi le commissaire du gouvernement Delbèque n'a-t-il fait référence à aucune décision du Conseil pour déterminer si le président d'un tribunal administratif pouvait ordonner, au titre d'une mesure utile, le renvoi de l'affaire au tribunal statuant en référé [20]. Par ailleurs, les juridictions de première instance se sont référées à d'autres sources pour déterminer le droit applicable. Le corps des jugements renvoie ainsi directement aux décisions rendues par leur juridiction [21] ou à d'autres jugements de tribunaux administratifs [22], à des décisions de la Cour de cassation [23] ou du Tribunal des conflits [24]. Les tribunaux administratifs citent même parfois, dans le corps de leur décision, certains travaux académiques desquels ils se sont inspirés [25]. Ces démarches mettent en lumière que les tribunaux administratifs n'ont pas

---

18 TA Caen, 11 février 1956, *Pieton-Guibot c/ ASR de Flers et autres*, *AJDA* 1956, p. 65, concl. Delbèque.

19 *Ibid*.

20 J. Delbèque, concl. sur *Ibid*.

21 TA Oran, 23 décembre 1959, *Boukhors*, *AJDA* 1960, p. 29, concl. Petitdemange ; TA Oran, 7 décembre 1959, *Gimenez et Société Lignes télégraphiques*, *op. cit.* ; ou dans les conclusions du commissaire du Gouvernement : R. Petitdemange, concl. sur TA Oran, 23 février 1959, *Compagnie d'assurances « Mutuelle générale française » c/ Ministre des Armées*, *AJDA* 1959, p. 139.

22 TA Pau, 22 janvier 1958, *Viodos-Abense*, *Rec.*, p. 673 ; TA Oran, 7 décembre 1959, *Gimenez et Société Lignes télégraphiques*, *op. cit*.

23 TA Pau, 22 janvier 1958, *Viodos-Abense*, *op. cit.* ; ou dans les conclusions du commissaire du Gouvernement, R. Petitdemange, concl. sur TA Oran, 23 février 1959, *Compagnie d'assurances « Mutuelle générale française » c/ Ministre des Armées*, *op. cit.*, p. 139.

24 TA Pau, 22 janvier 1958, *Viodos-Abense*, *op. cit.*

25 TA Oran, 7 décembre 1959, *Gimenez et Société Lignes télégraphiques*, *op. cit.* ; TA Pau, 22 janvier 1958, *Viodos-Abense*, *op. cit.* ; TA Bordeaux, 21 octobre 1955, *Dame Mauvy*, *Rec.*, p. 57 ; ou dans les conclusions du commissaire du Gouvernement : D. Delevallé, concl. sur TA Lille, 28 février 1958, *Veuve Cousinard c/ Entreprise Dewitte et Cie*, *AJDA* 1958, II, p. 105. Dans une note sous un jugement du TA de Versailles, 8 mars 1954, *Ferradou c / Préfet de Seine-et-Marne*, l'observateur soulignait également que le TA « *a été visiblement inspiré par un article de doctrine relatif au caractère suspensif des recours devant les tribunaux administratifs* » puisque « *les auteurs de la décision ont* (…) *adopté la formule même de la conclusion de cette étude* » (C. G., *D.* 1954, p. 232).

désespérément cherché une solution du Conseil d'État qui les aurait dispensés de toute réflexion sur le droit applicable, ce que suggérait Jean Rivero [26].

Les tribunaux administratifs ont ainsi naturellement dégagé de nombreuses innovations. Certains auteurs ont envisagé cette source de solutions jurisprudentielles comme une source distincte et concurrente de celle du Conseil d'État, susceptible de nuire à son autorité [27]. Or l'étude des décisions du Conseil d'État et des tribunaux administratifs révèle au contraire que ces innovations sont complémentaires.

Des innovations complémentaires

L'existence d'une jurisprudence créée en dehors du Palais-Royal a pu faire naître des craintes relatives au maintien de l'autorité jurisprudentielle du Conseil d'État. Celles-ci ont particulièrement été exprimées lors des débats relatifs à la création des cours administratives d'appel. Le Conseil d'État fut ainsi doté de plusieurs outils, tel l'avis contentieux, lui permettant de conserver une influence dans l'élaboration des règles prétoriennes. Toutefois, les innovations que les tribunaux administratifs ont dégagées et celles du Conseil d'État n'apparaissaient pas concurrentes mais complémentaires. La complémentarité des innovations peut être qualifiée d'ascendante ou de descendante.

D'une part, nombreuses sont les innovations des tribunaux administratifs ayant bénéficié d'une confirmation ou d'un complément par le Conseil d'État, suivant un mouvement ascendant de création jurisprudentielle. Le jugement du tribunal administratif de La Réunion engageant, en 1970, la responsabilité sans faute de l'État du fait du « *risque calculé* » [28] qu'avaient créé les pouvoirs publics à l'égard des usagers en construisant une nouvelle route a été confirmé par un fameux arrêt *Dalleau* rendu par l'assemblée du contentieux du Conseil d'État le 6 juillet 1973 [29]. L'innovation du tribunal administratif de Paris du 24 février 1975 [30] selon laquelle la concubine d'une victime immédiate d'un dommage causé par l'administration peut, dans des circonstances particulières, obtenir réparation des préjudices qu'elle subit par ricochet a été confirmée par le Conseil d'État

---

26 L'auteur affirmait en effet : « *Voici le tribunal administratif saisi d'un litige ; il est avide de s'aligner sur la pensée du juge suprême, par respect pour son autorité, peut-être aussi par l'effet d'une heureuse paresse ; un arrêt s'offre à lui qui résout le problème : quelle sécurité ! quelle euphorie !* » (« Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *op. cit.*, p. 159).

27 Notamment, E. Podraza, *La fonction de jurisprudence du Conseil d'État*, thèse, université d'Artois, 2007.

28 TA de La Réunion, 9 décembre 1970, *Sieur Dalleau*, *Rec.*, p. 875 ; *AJDA* 1971, p. 558, obs. F. Moderne.

29 CE, Ass., 6 juillet 1973, *Ministre de l'Équipement c/ Dalleau*, *Rec.*, p. 482 ; *AJDA* 1973, p. 588, obs. M. Franc et M. Boyon ; *D.* 1973, note F. Moderne ; *JCP* 1974, II, n° 17625, note P. Tedeschi.

30 TA Paris, 24 février 1975, *Dame Tournay*, *Rec.*, p. 690.

dans un arrêt de section *Dame Veuve Müesser* du 3 mars 1978 [31]. À l'occasion de la confirmation, le Conseil d'État a pu enrichir les innovations des tribunaux administratifs. Il a pris soin de formuler explicitement des solutions nouvelles implicitement mises en œuvre par les tribunaux [32], de les préciser ou de les compléter. Par exemple, le Conseil d'État a, dans l'arrêt *Dame Veuve Müesser*, expressément indiqué ce à quoi correspondaient les « *circonstances particulières* » évoquées par le tribunal administratif de Paris. Pour obtenir réparation de ses préjudices, la victime médiate qui ne se trouve pas dans une situation juridiquement protégée doit se prévaloir d'un « *lien suffisamment stable et continu* » [33] avec la victime directe. De même, dans l'arrêt *Dalleau*, le Conseil d'État a précisé le fondement de la responsabilité de l'État et a indiqué les conditions dans lesquelles un ouvrage exceptionnellement dangereux devait être caractérisé.

D'autre part, les règles dégagées ou confirmées par le Conseil d'État ont été précisées et complétées à l'occasion de leur application par les tribunaux administratifs. La création de la règle suit alors un mouvement descendant. Les tribunaux administratifs ont ainsi pu étendre le champ d'application d'une solution jurisprudentielle dégagée par le Conseil d'État. Le tribunal administratif de Grenoble a ainsi étendu, dans un jugement *Sieur Masson* du 15 mars 1978, la *« logique »* [34] de la solution jurisprudentielle issue de l'arrêt *Thouzellier* en déclarant la puissance publique responsable, en l'absence de toute faute, des dommages causés aux tiers par des détenus bénéficiaires d'une décision du juge de l'application des peines [35]. Les tribunaux administratifs ont également précisé la définition des notions employées par le Conseil d'État, comme celle de la redevance pour service rendu [36]. Ils ont de même complété ou prolongé

---

31 CE, Sect., 3 mars 1978, *Dame Veuve Müesser*, *Rec.*, p. 116 ; *JCP* 1978, n° 18986, concl. Dondoux. Voir également, CE, 11 octobre 1972, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Judeaux*, *Sirey*, p. 349, obs. M. Prieur : le Conseil d'État a validé le principe dégagé par le tribunal administratif de Rennes dans un jugement du 23 juin 1971 selon lequel « *tout jugement avant dire droit devenu définitif préjuge la compétence* » de telle sorte que l'incompétence du tribunal administratif, même manifeste, ne peut plus être contestée au stade du jugement au fond ; CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *Rec.*, p. 572 ; *D.* 1959, p. 475, concl. Chardeau : le Conseil d'État, saisi en premier ressort d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret, a défini la notion de « *redevance* », en la distinguant d'une taxe fiscale, en utilisant le critère explicitement retenu par le tribunal administratif de Marseille dans un jugement du 28 décembre 1955 (TA Marseille, 28 décembre 1955, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *AJDA* 1956, p. 34, obs. A. Heurté).

32 Par exemple, CE, 11 octobre 1972, *Ministre de l'Équipement et du Logement*, *op. cit.*, à propos de l'innovation selon laquelle *« tout jugement avant dire droit devenu définitif préjuge la compétence »*.

33 CE, Sect., 3 mars 1978, *Dame Veuve Müesser, op. cit.*

34 J.-Y. Plouvin, note sous TA, Grenoble, 15 mars 1978, *Sieur Masson c/ Ministre de la Justice*, *AJDA* 1978, p. 512.

35 De même, TA Bordeaux, 21 octobre 1955, *Dame Mauvy*, *op. cit.* : extension de la théorie du risque en matière de dommages causés par un feu d'artifice.

36 TA Marseille, 28 décembre 1955, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *AJDA* 1956, p. 34, obs. A. Heurté.

les innovations du Conseil d'État. En 1958, le tribunal administratif de Lille a ainsi déduit du principe jurisprudentiel de la reconstitution de carrière en cas d'annulation contentieuse des mesures qui en ont obstrué le déroulement [37] que cette reconstitution doit également tenir compte des promotions susceptibles d'être accordées au fonctionnaire à la discrétion de l'administration [38].

L'exercice d'un pouvoir d'innovation par les tribunaux administratifs entre 1955 et 1985 apparaît ainsi manifeste. Leur influence jurisprudentielle ne s'est néanmoins pas limitée à l'innovation. Ils ont également contribué à établir l'unité de la jurisprudence administrative.

Une contribution à l'unité de la jurisprudence administrative

L'unité de la jurisprudence administrative résulte de l'application uniforme de la solution par l'ensemble des juridictions de l'ordre. À ce sujet, rappelons que la doctrine attribue classiquement un monopole jurisprudentiel au Conseil d'État car seul celui-ci disposerait du pouvoir d'imposer l'application de ses solutions aux autres juridictions administratives. Ce postulat doit être révisé. En effet, le pouvoir d'innovation exercé par les tribunaux administratifs était normatif. Lorsque le jugement du tribunal administratif ne faisait l'objet d'aucune voie de recours, il produisait des effets définitifs à l'égard des parties au litige. Cette situation, ordinaire aujourd'hui, ne présentait pas non plus d'originalité aux lendemains de la réforme de 1953 : en 1955, les tribunaux administratifs ont réglé 26 047 affaires tandis que le Conseil d'État n'a statué que sur 4 404 requêtes. En 1980, les tribunaux administratifs ont eu à connaître près de 40 000 affaires tandis que le Conseil d'État a tranché 7 400 litiges. Cela signifie que si les tribunaux administratifs créaient une nouvelle solution en droit et que le jugement à l'occasion duquel ils avaient dégagé cette innovation devenait définitif, la solution prétorienne ainsi créée produisait des effets juridiques définitifs à l'égard des parties. Or, en exerçant leur pouvoir normatif, les tribunaux administratifs ont été susceptibles de nuire à l'unité jurisprudentielle prétendument établie par le Conseil d'État. En conséquence, l'unité de la jurisprudence dépendait également des tribunaux administratifs et il apparaît que ceux-ci ont concouru à la préserver.

Des tribunaux susceptibles de briser l'unité jurisprudentielle

Du fait de leur pluralité ou de leur désaccord avec le Conseil d'État, les tribunaux administratifs ont été susceptibles de nuire à l'unité de la jurisprudence.

D'une part, les tribunaux administratifs ont pu nuire à l'unité de la jurisprudence en raison de leur pluralité. Les textes applicables au litige peuvent

37 CE, 26 décembre 1925, *Rodière*, *Rec.*, p. 1065.

38 TA Lille, 12 mars 1958, *Fort*, *AJDA* 1960, p. 134, obs V. S.

faire l'objet de *« plusieurs lectures »* [39] et, en l'absence de textes, plusieurs solutions jurisprudentielles sont susceptibles d'être créées pour répondre à une seule et même question de droit. Dans la mesure où une pluralité de juridictions met en œuvre ces textes, ces dernières peuvent se trouver en désaccord sur le choix de la solution applicable parmi celles qui étaient envisageables. L'unité de la jurisprudence ne constitue donc pas son état naturel : les divergences de jurisprudence s'avèrent inhérentes aux ordres juridictionnels. Dès 1953, des jugements contradictoires ont ainsi naturellement surgi. Les formations du tribunal administratif de Paris ont par exemple divergé en ce qui concerne la juridiction compétente en premier ressort pour statuer sur la légalité d'un acte modifiant la liste des médicaments remboursables par la sécurité sociale [40].

D'autre part, les tribunaux administratifs ont brisé l'unité jurisprudentielle prétendument établie par l'intervention du Conseil d'État en refusant de mettre en œuvre les solutions qu'il avait dégagées. L'autorité du Conseil d'État peut, de ce point de vue, être doublement réévaluée. Elle est tout d'abord momentanée. En effet, les censures prononcées par le Conseil d'État ne jouent qu'à l'égard du tribunal contrôlé et que dans le litige dont il est saisi. En conséquence, rien n'empêche les autres tribunaux administratifs ni celui qui a été censuré d'écarter l'application de la solution prétorienne préconisée par le Conseil d'État dans les litiges postérieurs. En pratique, les tribunaux administratifs n'ont pas renoncé à ce pouvoir. Ils ont, entre 1955 et 1985, explicitement contesté le refus du Conseil d'État d'indemniser la douleur morale [41], de prononcer une injonction à l'encontre de l'administration [42], de contrôler la conventionnalité de la loi [43], d'indexer les rentes [44].

La remise en cause pouvait être plus insidieuse et prendre la forme d'une limitation de la portée de la solution dégagée par le Conseil d'État. Le tribunal administratif de Caen a ainsi mis en œuvre la solution du Conseil d'État issue de l'arrêt *Société les Films Lutetia* en la privant toutefois d'effets concrets : il a notamment subordonné la possibilité pour le maire d'interdire la projection d'un film bénéficiant d'un visa d'exploitation pour des raisons de moralité publique à la condition que des troubles matériels et extérieurs soient caractérisés,

---

39 P. Deumier, « Les divergences de jurisprudence : nécessité de leur existence, nécessité de leur résorption », *RTD* Civ. 2013, p. 557.

40 TA Paris, 6 décembre 1955, *Société « Laboratoire Roger Bellon »*, *JCP* 1956, p. II, n° 10413, obs. F. G. ; TA Paris, 17 décembre 1957, *Société Laboratoires médico-pharmaceutiques de France*, *Ibid*. Voir également, sur le sursis à exécution, obs. sous TA Marseille, 7 octobre 1955, *Société commerciale des riz et légumes secs*, *AJDA* 1955, p. 442.

41 TA Lille, 28 février 1958, *Dame veuve Cousinard*, *Rec.*, p. 689 ; *AJDA* 1958, II, p. 105, concl. D. Delevallé ; TA Nantes, 14 mars 1958, *Époux Rigollet*, *Rec.*, p. 699 ; TA Bordeaux, 15 février 1961, *Meunier*, *AJDA* 1961, II, p. 361, concl. E.-P. Luce.

42 TA Rennes, 17 octobre 1960, *Faderne*.

43 TA Rennes, 19 avril 1978, *Lahache*.

44 TA Paris, 17 juin 1974, *Duvillier*, *D.* 1975, Juris., p. 545, note J.-F. Lachaume ; TA Grenoble, 26 février 1975, *Époux Balmain*, *Rec.* T., p. 1269 ; TA Caen, 3 février 1976, *Époux Harel*.

conformément à la jurisprudence antérieure au revirement engagé par la haute juridiction [45]. Les tribunaux administratifs ont également créé des exceptions à l'application d'un principe, limitant nettement son champ d'application [46]. Ils se sont aussi livrés à une appréciation plus souple d'une notion qui les a conduits, à propos de mêmes faits, à adopter des solutions différentes du Conseil d'État, comme à propos de la notion de *« préjudice de nature irréparable »* en matière de sursis à exécution [47].

Ensuite, au regard de la quantité de décisions définitivement rendues par les tribunaux administratifs, l'autorité du Conseil d'État peut sembler relative. En n'examinant, qui plus est de manière aléatoire, qu'une faible partie des jugements rendus par les tribunaux administratifs, la haute juridiction n'a pas toujours eu l'occasion de censurer les tribunaux qui adoptaient une position prétorienne contraire, ni de désapprouver des innovations avec lesquelles elle n'était pas d'accord [48]. Le contrôle qu'elle exerçait ne lui permettait donc pas de vérifier totalement que les solutions qu'elle dégageait faisaient l'objet d'une correcte application. Plus encore, le Conseil d'État a semblé lui-même contraint par une masse de décisions concordantes : notamment, lorsque la solution jurisprudentielle qu'il arrêtait était régulièrement contestée par les tribunaux, ce dont tenaient compte les commissaires du gouvernement, le Conseil d'État modifiait finalement très souvent sa position. La haute juridiction a ainsi consacré l'abandon de la règle du forfait de pension [49], du refus d'indexer les rentes [50] ou du

---

45 TA Caen, 20 décembre 1960, *Société des Films Marceau c/ Maire de Lisieux*, *D*. 1961, II, p. 25, concl. C. Gabolde.

46 En matière de forfait de pension, les tribunaux administratifs ont élaboré un certain nombre d'exceptions limitant la portée du principe : TA Toulouse, 6 mars 1980, *Lacourcelle* ; TA Dijon, 3 novembre 1981, *Surateau* ; TA Bastia, 3 mai 1985, *Fratani*, *RFDA* 1986, p. 452, note P. Bon ; TA Bastia, 12 juillet 1985*, Zakariades, RFDA* 1986, p. 452, note P. Bon.

47 TA Lyon, 18 décembre 1968, *Sieur Pupier, AJDA* 1969, p. 263, obs. D. C.

48 Dans ses conclusions sur l'arrêt *Letisserand*, le commissaire du Gouvernement Heumann relevait qu'en dépit des diverses décisions adoptées par le Conseil d'État, qui écartaient résolument la possibilité d'indemniser les préjudices moraux, les tribunaux administratifs avaient persisté dans cette voie. Il indiquait notamment que les jugements du tribunal administratif de Lille, en 1954, et du tribunal administratif de Bordeaux, en 1961, avaient décidé le versement d'indemnités aux requérants en raison des préjudices moraux qu'ils avaient subis, et que ces jugements n'avaient fait l'objet d'aucune voie de recours. Selon Claude Heumann, les parties aux litiges, notamment l'administration, semblaient avoir accepté, voire souhaité, une telle évolution jurisprudentielle, de telle sorte qu'elles ont empêché le Conseil d'État d'éventuellement censurer les jugements qui contredisaient la position qu'il avait adoptée. Il écrivait à ce propos que *« ces jugements, ainsi que les conclusions du commissaire du Gouvernement, ont reçu une large publicité, et – ce qui est symptomatique – les collectivités débitrices condamnées se sont inclinées et n'ont pas fait appel devant le Conseil d'État »* (C. Heumann, concl. sur CE, Ass., 24 novembre 1961, *Consorts Letisserand, D*. 1962, p. 37). Dès lors, il était impossible au Conseil d'État de contraindre les tribunaux administratifs à trancher définitivement les litiges dont ils étaient saisis sur le fondement de la règle qu'il avait lui-même élaborée.

49 CE, Ass., 4 juillet 2003, *Moya-Caville*, n° 211106, *Rec*., p. 323 ; *RFDA* 2003, p. 1001, note P. Bon ; *RDP* 2003, p. 1237, note X. Prétot ; *AJDA* 2003, p. 1598, chron. F. Donnat et D. Casas.

50 CE, Sect., 12 juin 1981, *Centre hospitalier de Lisieux, Rec*., p. 262, concl. Y. Moreau, *AJDA* 1981, p. 470, chron. F. Tiberghien et B. Lasserre.

refus d'indemniser la douleur morale [51], alors que ces principes jurisprudentiels avaient été fortement critiqués par les tribunaux administratifs.

Le pouvoir de contrôle et de censure du Conseil d'État apparaissait donc insuffisant pour imposer l'application de ses solutions aux tribunaux administratifs. En dépit de cela, l'unité caractérisait la jurisprudence administrative. Cela signifie qu'elle dépendait aussi des tribunaux administratifs et qu'ils concouraient à la préserver.

Des tribunaux concourant à préserver l'unité de la jurisprudence

En dépit de la pluralité des pouvoirs normatifs et de l'insuffisance de l'autorité exercée par le Conseil d'État sur les tribunaux administratifs, l'unité de la jurisprudence entre 1955 et 1985 n'a pas vacillé. En réalité, les tribunaux administratifs ont veillé à garantir cette unité. Cette attitude semble devoir s'expliquer par la volonté d'assurer un traitement égal des justiciables devant la règle de droit. Conscients de leur pouvoir normatif et des conséquences néfastes pour les justiciables que son exercice est susceptible d'engendrer, telles que la rupture d'égalité ou l'allongement des délais de justice, les tribunaux administratifs l'ont exercé raisonnablement. Cela se traduisait évidemment par l'application des solutions dégagées par le Conseil d'État. En effet, il constituait la seule juridiction à contrôler l'ensemble des tribunaux administratifs. Dès lors, les solutions jurisprudentielles qu'il dégageait ou qu'il approuvait étaient les seules références sur le fondement desquelles les tribunaux administratifs, s'ils adhéraient à la solution, pouvaient assurer l'égalité des justiciables devant la règle de droit. Toutefois, les tribunaux n'ont pas contribué à établir l'unité de la jurisprudence en se contentant d'appliquer les solutions de la haute juridiction qu'ils approuvaient.

En premier lieu, les tribunaux administratifs ont consolidé ces solutions. La consolidation a par exemple découlé de la répétition de la solution jurisprudentielle. Outre le fait qu'elle renforçait le sentiment d'un cadre juridique unique appliqué à l'ensemble des justiciables, la récurrence de la solution a parfois permis de la révéler. Il est ainsi arrivé que la répétition d'une solution d'espèce par les tribunaux administratifs confirme l'apparition d'une règle. L'application de la solution issue de l'arrêt *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* [52] n'a par exemple résulté que de jugements et arrêts des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, lesquels lui ont ainsi conféré une portée qui

51 CE, Ass., 24 novembre 1961, *Consorts Letisserand, Rec.*, p. 661 ; *D.* 1962, p. 34, concl. C. Heumann ; *RDP* 1962, p. 330, note M. Waline ; *S.* 1962, p. 82, note Vignes.

52 CE, Sect., 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, n° 82338 ; *Rec.*, p. 48 ; *CJEG* 1973, p. 239, concl. M. Rougevin-Baville, note A. Carron ; *La Revue administrative* 1973, p. 633, note P. Amsellek ; *AJDA* 1973, p. 358, chron. D. Léger et M. Boyon ; *JCP* Gén. 1974, II, n° 17629, note A. Pellet.

dépassait le cadre du litige dans lequel elle avait été élaborée [53]. Les tribunaux administratifs ont également expressément formulé des énoncés implicitement mis en œuvre par le Conseil d'État. Le tribunal administratif de Versailles a ainsi jugé opportun de souligner, pour la première fois, que « *l'intérêt général doit constituer la considération déterminante de l'octroi du sursis à exécution* » [54], notion à laquelle le Conseil d'État avait à plusieurs reprises fait référence, sans toutefois l'ériger explicitement en condition supplémentaire de l'octroi du sursis à exécution [55]. De même, les tribunaux administratifs ont mis en œuvre des principes jurisprudentiels très anciens et ainsi rappelé leur existence. Dans un jugement du 4 janvier 1956, le tribunal administratif de Pau a ainsi souligné, en citant deux décisions du Conseil d'État de 1912 et 1913, que, « *malgré son caractère verbal* » [56], le refus d'admettre un élève à reprendre ses études constituait une décision susceptible de recours.

La consolidation des solutions jurisprudentielles a également résulté de la résolution des incohérences qui entachaient parfois les solutions prétoriennes adoptées par la haute juridiction. Les tribunaux administratifs ont ainsi résolu des incompatibilités ou incohérences surgissant entre décisions du Conseil d'État [57] ou clarifié une formule confuse choisie par la haute juridiction [58]. Par exemple, le tribunal administratif de Paris est venu préciser, dans un jugement

---

53 M. Garrigue-Vieuville, « Que reste-t-il de la jurisprudence *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* ? », *DA* 2009, n° 3, étude n° 5, p. 7.

54 TA Versailles, 8 mars 1954, *Ferradou c/ Préfet de Seine-et-Marne*, *D*. 1954, p. 231, note C. G.

55 C. G., note sous *Ibid*.

56 TA Pau, 4 janvier 1956, *Sieur Clavel, Rec.,* p. 501.

57 Jean-Yves Plouvin se félicitait ainsi de « *l'extension unificatrice de la jurisprudence* Thouzellier *opérée par le tribunal administratif de Grenoble* » (*AJDA* 1978, p. 513, note sous TA Grenoble, 15 mars 1978, *Sieur Masson c/ Ministre de la Justice*). Ce jugement a en effet conduit à engager la responsabilité sans faute de l'État du fait des dommages causés aux tiers par les détenus bénéficiaires de décisions accordées par le juge d'application des peines, sur le fondement de l'article 722 du code de procédure pénale. Ce faisant, le tribunal administratif de Grenoble s'est écarté de la solution *Dame Veuve Picard* rendue par le Conseil d'État en 1971 (CE, Sect., 5 février 1971, *Dame Veuve Picard*, *Rec*., p. 101), dans laquelle il retenait le fondement de la faute lourde pour engager la responsabilité de l'État du fait des décisions du juge de l'application des peines pour des dommages causés à d'autres détenus. Selon Daniel Labetoulle et Pierre Cabannes, le Conseil d'État aurait en effet pu considérer, dans cette décision, que le détenu était un tiers et non un usager du service public pénitentiaire, et donc appliquer la théorie du risque né de la mise en œuvre de méthodes libérales de contrôle, d'assistance et de rééducation. Dès lors, en statuant ainsi, le Conseil d'État a nui à l'unité du régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque (D. Labetoulle, P. Cabannes, chron. sous *Ibid*., *AJDA* 1971, p. 147). Il est possible de considérer que le tribunal administratif de Grenoble l'a, de son côté, rétablie.

58 Notamment, sur la notion de redevance pour service rendu, le tribunal administratif de Marseille a décidé de la définir comme la « *contrepartie exacte d'un service rendu* », couvrant exactement les charges du service pour lequel elle est instituée (TA Marseille, 28 décembre 1955, *Syndicat national des transporteurs aériens, op. cit.*). Or ce jugement est intervenu alors que la jurisprudence se révélait hésitante sur le critère de définition à retenir : J. Chardeau, concl. sur CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *D.* 1959, p. 475.

Vicat-Blanc du 6 mai 1959 [59], les conditions de mise en œuvre des pouvoirs d'instruction du juge administratif fixées cinq ans plus tôt dans l'arrêt *Barel* [60]. Dans cette dernière décision, le Conseil d'État avait reconnu au juge administratif le pouvoir d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir sa conviction et de permettre la vérification des allégations du requérant. Cette solution avait été adoptée pour remédier à l'impossibilité pour l'administré de fournir des éléments de preuve détenus entre les mains de l'administration. Or le Conseil d'État avait relevé que les allégations de circonstances et de faits précis des requérants constituaient des *« présomptions sérieuses »* de nature à déclencher les pouvoirs d'instruction du juge, suggérant qu'un commencement de preuve relativement convaincant s'avérait nécessaire. Cette formule nuisait ainsi à l'effectivité de la solution. Le tribunal administratif de Paris a donc employé des expressions alternatives plus conformes à la portée de l'arrêt [61], ce qui a été confirmé en tous points par le Conseil d'État en appel [62]. Le tribunal administratif de Paris a ainsi clarifié une formule du Conseil d'État empreinte de confusion.

En second lieu, les tribunaux ont adopté une attitude prudente lorsqu'ils modifiaient l'ordonnancement juridique dans le but que la jurisprudence administrative demeure harmonieuse. D'un côté, les tribunaux administratifs ont parfois pris le soin d'exposer explicitement les innovations qu'ils avaient dégagées. Ils permettaient, de la sorte, que leurs innovations soient connues et comprises des autres juridictions administratives, facilitant leur récurrence et limitant la naissance de divergences inutiles liées à la méconnaissance ou à l'incompréhension des décisions. Les jugements novateurs ont ainsi été diffusés (dans le *Recueil Lebon* ou dans des revues) [63] et les innovations exposées de manière intelligible, rédigées en termes généraux et impersonnels [64]. Les tribunaux ont par ailleurs accompagné ces innovations d'une motivation particulièrement développée en droit dans le but d'emporter plus facilement la conviction des autres juridictions

---

59 TA Paris, 6 mai 1959, *Sieur Vicat-Blanc, AJDA* 1959, II, p. 360, concl. Sauzet, note V. S.

60 CE, Ass., 28 mai 1954, *Sieurs Barel et autres*, nos 28238, 28493, 28524, 30237 et 30256, *Rec.*, p. 308 ; *AJDA* 2014, p. 88, chron. J.-H. Stahl.

61 Il a notamment fait référence à des *« circonstances », « faisant présumer le sérieux des allégations »,* allégations dont il est dit d'ailleurs qu'elles sont « *nécessairement imprécises* », « *en l'absence de tout élément d'information de la part de l'administration* » (R. Chapus, note sous CE, 21 mai 1960, *Premier ministre c/ Vicat-Blanc*, *D.* 1961, p. 425), lesquelles suffisent à enclencher la mise en œuvre des pouvoirs d'instruction.

62 CE, 21 mai 1960, *Premier ministre c/ Vicat-Blanc*, *D.* 1961, p. 421, note R. Chapus.

63 À cet égard, certains tribunaux et certains conseillers se montrent plus soucieux que d'autres de faire connaître leur production jurisprudentielle. Par exemple, les conclusions de Daniel Delevallé ou d'Edmond-Pierre Luce sont régulièrement publiées dans les revues. De même, au sein du *Recueil Lebon,* la production de certains tribunaux administratifs est particulièrement mise en lumière, témoignant de l'envoi d'une quantité importante de jugements au Centre de documentation du Conseil d'État par les juridictions en cause (par exemple, dans le *Recueil* de l'année 1957 figurent beaucoup de jugements des tribunaux administratifs de Paris, de Nice et de Versailles mais aucun des tribunaux administratifs de Pau ou Poitiers).

64 Par exemple, TA Grenoble, 15 mars 1978, *Sieur Masson c/ Ministre de la Justice, op. cit.*

administratives [65]. À cet égard, les commissaires du gouvernement se sont régulièrement prévalus des divergences existant entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif pour consacrer certaines évolutions jurisprudentielles, confirmant que l'exercice de leur pouvoir d'innovation se trouvait guidé par la volonté d'assurer un traitement égal des justiciables devant la loi [66].

De l'autre côté, les tribunaux administratifs ont cherché à atténuer les effets perturbateurs découlant de la modification de l'ordonnancement juridique. Cela se traduisait notamment par la volonté de préserver, en apparence, une certaine continuité jurisprudentielle en dépit de la nouveauté de la solution consacrée. Les tribunaux administratifs ont ainsi pris l'habitude de rappeler le considérant de principe du Conseil d'État alors même que l'innovation qu'ils dégageaient en limitait la portée. Le tribunal administratif de Caen a ainsi reproduit le considérant de principe de l'arrêt *Société les Films Lutetia* alors qu'il conditionnait la légalité de la mesure de police administrative adoptée en raison de troubles à la moralité publique à l'existence de troubles matériels et extérieurs [67]. Ils préservaient également une certaine stabilité en rattachant, parfois très artificiellement, leur innovation à une solution antérieure du Conseil d'État, ce dont témoignent les conclusions des commissaires du gouvernement [68]. Les tribunaux administratifs limitaient enfin concrètement les effets perturbateurs liés à la mise en œuvre d'une solution nouvelle en préférant consacrer des solutions jurisprudentielles intermédiaires. Le tribunal administratif de Bastia a ainsi, plutôt que de l'abandonner frontalement, introduit une exception à la règle du forfait de pension, en prononçant une indemnisation complémentaire en cas de faute lourde ou de faute inexcusable de l'administration [69].

En raison de l'exercice de leur fonction juridictionnelle, les tribunaux administratifs ont donc, dès l'origine, concouru à élaborer la jurisprudence administrative. En revanche, la doctrine administrativiste, profondément attachée au Conseil d'État et à son œuvre jurisprudentielle fondatrice, n'était pas disposée à détourner son attention de la haute juridiction. Les conclusions tirées de l'étude des décisions juridictionnelles contemporaines des juridictions contrôlées peuvent ainsi être étendues à la période à partir de laquelle le Conseil d'État ne constituait plus la seule juridiction administrative à compétence générale. Sans sous-estimer le rôle du Conseil, lequel, à l'évidence, innove remarquablement et exerce une fonction

---

65 Edmond-Pierre Luce a ainsi démontré le caractère « *choquant* » (E.-P. Luce, concl. sur TA Bordeaux, 15 février 1961, *Meunier*, *AJDA* 1961, p. 363) du refus du juge administratif d'indemniser la douleur morale.

66 Par exemple, A. Heurté, obs. sous TA Marseille, 28 décembre 1955, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *AJDA* 1956, p. 34.

67 TA Caen, 20 décembre 1960, *Société des Films Marceau c/ Maire de Lisieux, op. cit.*

68 Le commissaire du Gouvernement Delevallé notait ainsi que si l'indemnisation de la douleur morale n'était pas explicitement admise par le Conseil d'État, certains préjudices qualifiés de moraux par les juridictions judiciaires faisaient néanmoins l'objet d'une indemnisation par les juridictions administratives (D. Delevallé, concl. sur TA Lille, 28 février 1958, *Dame Veuve Cousinard*, *AJDA* 1958, II, p. 105).

69 TA Bastia, 3mai 1985, *Fratani*, *op. cit.* ; TA Bastia, 12 juillet 1985, *Zakariades*, *op. cit.*

régulatrice déterminante, il conviendrait d'abandonner une approche statique de la jurisprudence, au terme de laquelle une juridiction serait capable de produire une règle de droit par un seul arrêt, au profit d'une conception dynamique, la jurisprudence administrative résultant d'une coopération raisonnée de l'ensemble des juridictions administratives.

Les avocats et les tribunaux administratifs avant 1987

Jean-Jacques ISRAËL

Tel que formulé, le sujet ne me semble pas avoir été déjà traité. On peut toutefois évoquer, sur un thème proche, la belle intervention de M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, prononcée lors de la rentrée solennelle de l'École de formation professionnelle des barreaux de la cour d'appel de Paris (EFB) le 3 janvier 2011, qui traita du sujet suivant : « La juridiction administrative et la profession d'avocat ». L'introduction de ce discours présente parfaitement la question générale posée :

« Il existe entre la juridiction administrative et la profession d'avocat des liens particuliers. Ces liens sont des fruits de l'histoire : les advocati *rassemblés autour de Tribonien n'ont-ils pas ouvert le* Digeste de Justinien *par l'évocation du principe même selon lequel "le droit se divise en droit public et en droit privé [car] il y a des choses utiles au public, et d'autres utiles aux particuliers" ? Portalis, plus près de nous, ne fut-il pas d'abord avocat, puis conseiller d'État, rédigeant en cette qualité le discours préliminaire du code civil ? Henrion de Pansey, l'auteur du célèbre adage selon lequel "juger l'administration, c'est encore administrer", ne fut-il pas, lui aussi, avocat, puis conseiller d'État – et enfin premier président de la Cour de cassation ? Plusieurs de mes propres prédécesseurs, dont l'un des plus illustres, Édouard Laferrière, n'ont-ils pas été avocats et, en particulier, avocats au barreau de Paris ?*

Ces liens qui rassemblent la profession de juge administratif et celle d'avocat, ce sont aussi des qualités communes qu'exige la pratique de ces deux sacerdoces, celles-là mêmes que le bâtonnier Cresson rappelait en 1888 : "le goût du travail, le sentiment délicat de l'honneur, et l'amour de l'indépendance".

Mais ces liens ne s'arrêtent pas à l'histoire. Ils sont aussi ceux qui, chaque jour, conduisent les avocats, tous les avocats, à contribuer par l'exercice de leur profession au bon accomplissement des missions de la justice administrative.

Car, je le crois, la profession d'avocat et la juridiction administrative ont en commun un même dessein – celui de garantir l'État de droit – et elles partagent ensemble une même volonté – celle d'être au cœur de la cité. »

Cette démarche reflète une approche du sujet se plaçant plutôt du point de vue sociétal et de la justice administrative, qui ne sera pas directement reprise dans la présente étude, laquelle adoptera plutôt le point de vue du justiciable – dont l'avocat est le représentant – en privilégiant la mise en évidence du nouveau rôle que l'avocat a été amené à jouer devant les tribunaux administratifs à partir de la réforme de 1953 et en allant jusqu'en 1987, pour respecter la période impartie par le sujet, qui en marque l'originalité : « Les avocats et les tribunaux administratifs avant 1987 ».

Il s'agit donc de survoler la période 1953-1987, dates qui marquent les deux grandes réformes contemporaines de la juridiction administrative (création des tribunaux administratifs et création des cours administratives d'appel) ; et l'on s'arrêtera ainsi avant la création des cours administratives d'appel pour tenter une esquisse de bilan à cette date.

Le sujet invite donc, semble-t-il, à se placer du point de vue du justiciable et plus précisément de l'avocat, qui en est le mandataire désigné devant les nouveaux tribunaux administratifs. Il faudra alors privilégier une approche du sujet en considération de ce qu'est le rôle que l'avocat a été amené à jouer devant les tribunaux administratifs à partir de la réforme de 1953, qui les a créés, et jusqu'à la veille de « *l'innovation absolue* » (selon l'expression de R. Chapus, *op. cit. infra*), que fut la création des cours administratives d'appel en 1987, pour respecter la période délimitée par le sujet.

***

Il faut donc partir de la création des tribunaux administratifs et du choix d'y rendre le ministère d'avocat obligatoire par principe et ce, dans une perspective historique, qui n'est pas naturellement celle du juriste et qui amènera, par-delà la présentation plus classique d'éléments du droit procédural administratif, à des appréciations plus subjectives et nécessairement plus critiques et davantage soumises elles-mêmes à la critique.

Si l'on regarde la situation du contentieux administratif postérieurement à la Seconde Guerre mondiale, on constate que la paralysie du Conseil d'État statuant au contentieux était avérée. Il fallait, en effet, compter en moyenne cinq ans de délai de jugement.

Pour dépasser cette inertie d'une pièce maîtresse du système juridictionnel français, qui était inacceptable dans un État de droit, le gouvernement fortement inspiré par le Conseil d'État et son vice-président René Cassin (qui avait été professeur agrégé de droit) et grâce à son *« opiniâtreté »* (selon l'expression de F. Melleray, « Remarques sur deux anniversaires », *AJDA* 2023, p. 1773 et s.) décida par le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, pris sur le rapport du garde des Sceaux Pierre-Henri Teitgen (de son état professeur agrégé de droit public), d'abord, de supprimer les « *conseils de préfecture* » en créant à leur place les nouveaux *« tribunaux administratifs ».*

Cette dernière formulation fut remarquée par la doctrine la plus autorisée, celle de Vedel (Georges Vedel, *Droit administratif,* PUF, 5e éd., p. 477) ou celle de Chapus (René Chapus, *Droit du contentieux administratif,* Monchrestien, 10e éd., 2002, n° 78), qui écrivait, en effet, que les nouvelles juridictions ont été *« maladroitement désignées par une expression qui aurait dû rester un nom commun ».* On avait alors coutume d'opposer les *tribunaux administratifs* aux *tribunaux judiciaires* pour regrouper sous la première expression les différentes juridictions administratives générales ou spéciales. Ainsi Laubadère, dans son traité, décrit encore en 1976 la nomenclature des tribunaux administratifs en distinguant sous cette appellation générique, d'abord, le Conseil d'État, puis « *les tribunaux administratifs subordonnés au Conseil d'État par l'appel »,* qui sont, expose-t-il, les

tribunaux administratifs interdépartementaux, les conseils du contentieux administratif (outre-mer), le conseil des prises maritimes, le jury national des marchés de guerre, et enfin *« les tribunaux administratifs subordonnés au Conseil d'État par la cassation »,* dont notamment la Cour des comptes (André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif,* LGDJ, t. 1, 7e éd. 1976, no 654).

Au-delà de cette novation terminologique, le gouvernement, par le décret de 1953 précité, décida aussi et surtout de faire du nouveau *tribunal administratif* le juge administratif de droit commun du contentieux administratif, le Conseil d'État devenant juge d'appel (sa compétence comme juge de premier et dernier ressort restant très significative, mais d'exception).

Les objectifs de la loi de 1953 créant les tribunaux administratifs, juges de droit commun, étaient donc de désengorger le Conseil d'État, mais aussi de répondre aux critiques – plus ou moins justifiées – adressées aux conseils de préfecture (manque d'indépendance et même parfois de compétence) en renforçant la juridictionnalisation du contentieux administratif de droit commun.

Et, ici, l'avocat, dont le ministère est obligatoire par principe, participe des objectifs de cette juridictionnalisation et de cette amélioration du contentieux administratif de premier degré.

En effet, choisir l'obligation d'avocat, comme le fait le décret de 1953, c'est faire confiance à une profession, dont c'est évidemment le métier que de représenter et assister les parties en justice. Le législateur confie à l'avocat le monopole de la représentation en justice. La loi du 31 décembre 1971 sur les professions juridiques et judiciaires, souvent modifiée mais toujours en vigueur, l'exprimera clairement.

Ainsi, l'avocat a par essence une *« compétence juridique appropriée »* (selon la formule de l'article 54 de la loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée) : sa présence devant un tribunal administratif est ainsi naturelle, même si, en 1953, le droit public a peu pénétré la profession, en l'absence au demeurant de toute spécialité contrôlée par une qualification spéciale au métier d'avocat (qui sera organisée bien plus tard sous un régime de spécialisation consacrée par un examen particulier).

Sont alors visés par le texte, comme représentants possibles des justiciables, les avocats aux Conseils, les avocats inscrits à un barreau et les avoués exerçant dans le ressort du tribunal administratif (que nous nous bornons à mentionner, car cette profession a été supprimée, sachant que, ne pouvant pas plaider, et plus coutumiers de la juridiction civile, leur présence devant la juridiction administrative s'avérait fort rare).

L'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ainsi visé par le décret, est un officier ministériel, soumis à une forte déontologie sanctionnée par son Ordre, qui est lui-même placé sous le contrôle des Cours suprêmes devant lesquelles il officie principalement. Nécessairement praticien du droit public et du droit privé, ce professionnel du droit a été habilité, par dérogation, à intervenir devant le juge de premier degré, mais en matière administrative seulement, et donc devant les nouveaux tribunaux administratifs. Quant à l'avocat membre d'un barreau, également visé par le texte, c'est un auxiliaire de justice, qui appartient

à une profession libérale et indépendante ; il est également soumis à une stricte déontologie sanctionnée par son Ordre sous le contrôle de la cour d'appel dont il relève, elle-même soumise au contrôle de la Cour de cassation.

Les principes essentiels de la déontologie des avocats (qui furent plus récemment reconnus par le Conseil d'État : v. CE, 9 avril 1999, *Toubol-Fisher,* n° 196177) sont facteurs de bonne administration de la justice.

On retiendra particulièrement l'article 3 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée en 1990, qui fixe le serment de l'avocat : *« Je jure, comme avocat, d'exercer mes fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité. »*

Dans cet esprit, on peut rappeler brièvement quelques principes fondamentaux de la déontologie de l'avocat, principes qui sont (en vertu de l'article 17, 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971) contrôlés par le Conseil de l'Ordre, qui a la mission de *« maintenir les principes de probité, de désintéressement, de modération et de confraternité sur lesquels repose la profession et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de ses membres rendent nécessaire ».*

Les principes essentiels de la déontologie de l'avocat, qui viennent de règles éthiques séculaires, ont été transcrits par le décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat (issu du règlement intérieur national – RIN – élaboré dans la suite des règlements précédents, par le Conseil national des barreaux – fort de l'investiture légale conférée par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée par la loi du 11 février 2004 – et ensuite intégré à droit constant au récent code de déontologie des avocats institué par le décret n° 2023-552 du 30 juin 2023)

Ces textes recensent les devoirs, qualités ou vertus que l'avocat doit remplir, posséder et pratiquer dans ses rapports avec ses clients, ses adversaires, ses confrères, les autorités ordinales et, au premier chef, les magistrats.

On présentera simplement, dans un regroupement sommaire, les grandes règles applicables :

- à l'égard de tous : l'indépendance, l'honneur, l'humanité, la probité, la conscience, la dignité et la délicatesse ;
- à l'égard des clients : la compétence, le dévouement, la diligence, la prudence, la modération, le désintéressement, le respect du secret professionnel et celui du mandat reçu, outre le devoir d'éviter tout conflit d'intérêts ;
- à l'égard de la partie adverse potentielle ou avérée : la loyauté, dont la loyauté procédurale ;
- à l'égard des magistrats : la courtoisie, ce qui ne signifie ni l'obséquiosité, ni la connivence ; la ponctualité aux audiences est une obligation et fait partie du respect dû à la justice qui s'impose à l'avocat, sans porter atteinte à l'entière liberté de parole dont il jouit au prétoire pour la défense des personnes et des intérêts, dont il a la charge ;
- à l'égard des confrères et des instances ordinales : le respect du contradictoire, la confraternité, et le respect des institutions, dont le bâtonnier, *primus inter pares.*

Ces éléments étant ainsi brièvement rappelés, on constatera que l'obligation d'avocat devant les tribunaux administratifs est dans les textes plus apparente

que réelle. En effet, ce principe a été assorti de tant d'exceptions que le principe et l'exception sont quasiment inversés.

C'est ce qui sera montré *dans une première partie, plutôt en droit,* qui illustrera aussi le rôle de l'avocat selon les textes, avant d'étudier *dans une deuxième partie, plutôt en fait,* l'appréciation qui pouvait être portée, avant la création des cours en 1987, sur la réforme historique de 1953.

En droit : le ministère d'avocat devant les tribunaux administratifs avant 1987

On présentera tour à tour le principe de l'obligation du ministère d'avocat devant les tribunaux administratifs, ses exceptions, qui apparaissent significatives, et le rôle de l'avocat tel qu'il est défini dans la réforme de 1953.

Le principe d'obligation du ministère d'avocat

Devant les conseils de préfecture, issus de la loi du 22 juillet 1889, il n'est pas fait mention de l'avocat. Mais ce n'est pas la seule raison qui explique que, dans les années 1950, les conseils de préfecture sont sujets à de nombreuses critiques (plus ou moins justifiées) portant sur leur qualité et leur indépendance, notamment ; et ce, à la différence du Conseil d'État, dont le rayonnement est reconnu.

D'où la création des tribunaux administratifs, qui est le produit de textes cités ci-après, dont les dispositions fixent la nature, leur compétence de droit commun et les règles applicables à la représentation des parties :

- la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, qui est la base ;
- l'article 1er du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif et portant création des tribunaux administratifs, *« qui rendent leurs décisions au nom du peuple français et dont les jugements exécutoires nonobstant appel sont assortis de la formule exécutoire » ;*
- l'article 2 du même décret : les tribunaux administratifs sont *juges de droit commun, sous réserve d'appel en Conseil d'État* (v. l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs : *« Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve d'appel devant le Conseil d'État, juges de droit commun du contentieux administratif. ») ;*
- l'article 5 du même décret : l'article 2 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : *« Les recours et les mémoires doivent être présentés et signés soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avocat inscrit au barreau, soit par un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé. »*

On note ainsi que le principe de représentation obligatoire par avocat est clairement posé dans le texte.

Le texte du décret de 1953 sera codifié sans modification (à droit constant) à l'article R. 78 du nouveau code des tribunaux administratifs (CTA) publié au *JORF* le 18 juillet 1973 par le décret nº 73-682 codifiant des textes législatifs applicables aux tribunaux administratifs et le décret nº 73-683 du 13 juillet 1973 portant codification des textes réglementaires applicables aux tribunaux administratifs. L'article R. 78 CTA dispose : *« Les recours et les mémoires doivent être présentés et signés soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avocat inscrit au barreau, soit par un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé. »*

Quand le ministère d'avocat est obligatoire, cela vaut en demande comme en défense, selon une jurisprudence ancienne (CE, 8 septembre 1944, *préfet de la Seine,* Rec. p. 250).

Mais les exceptions au principe de l'obligation d'avocat sont très importantes.

Les exceptions au principe et ses sanctions

Comme le juge Chapus : « Aussi bien qu'en lui-même, le principe de l'obligation du ministère d'avocat est remarquable par les dérogations qu'il comporte (R. Chapus, *op. cit.,* 10e éd,. nº 546 ; on se reportera pour une étude détaillée des règles de recevabilité aux manuels et encyclopédies juridiques de droit et de contentieux administratifs, ne retenant ici que ce qui est nécessaire à la présentation du sujet traité).

Observons, d'abord, qu'avocats et juges des tribunaux administratifs se sont trouvés en quelque sorte liés par une certaine communauté de destin. Et ce, plus particulièrement au regard de ce que le principe de la compétence des tribunaux est lui aussi assorti de nombreuses exceptions. En ce sens, la limite d'intervention des tribunaux administratifs limite de la même manière l'intervention des avocats inscrits à un barreau.

Le principe de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs supporte en effet des exceptions significatives, qui limitent indirectement d'autant le champ d'intervention de l'avocat inscrit à un barreau

Ces dérogations au principe de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs découlent des règles qui fixent la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État, qui reste, naturellement, seul compétent pour statuer en appel.

Ces exceptions sont prévues par les dispositions du décret nº 53-934 du 30 septembre 1953. Ces dérogations au principe de la compétence de droit commun reconnue aux tribunaux administratifs se justifient en substance pour les raisons suivantes :

- soit par la nécessité d'assurer un juge unique à des recours contre des actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà` du ressort d'un seul tribunal administratif ;
- soit surtout par la nature et l'importance particulières des affaires à juger.

Ainsi le Conseil d'État reste compétent en premier et dernier ressort pour connaître du contentieux ouvert à l'encontre les décisions prises dans des domaines significatifs limitativement énumérés à l'article 2 du décret précité de 1953, qui prévoit ce qui suit :

« Toutefois, le Conseil d'État reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort :

1° Des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels ;

2° Des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par décret ;

3° Des recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ;

4° Du contentieux des élections à l'Assemblée algérienne et des recours contre les délibérations de cette assemblée ;

5° Des litiges d'ordre administratif nés hors des territoires soumis à la juridiction des tribunaux administratifs et des conseils du contentieux administratif. »

D'une certaine manière parallèlement, mais plus directement, le principe de l'obligation du ministère d'avocat est affecté par de notables exceptions prévues par les dispositions suivantes

L'article 5 du décret n° 3-934 du 30 septembre 1953 précité, comme l'article R. 79 du code des tribunaux administratifs, prévoit des exceptions au principe de l'obligation du ministère d'avocat devant le tribunal administratif, comme suit :

« Sont toutefois dispensés du ministère d'avocat ou d'avoué :

« 1° Les litiges relevant de la compétence des conseils de préfecture et du tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine antérieurement à la publication de la présente loi ;

« 2° Les recours pour excès de pouvoir ;

« 3° Les requêtes en matière de pensions ;

« 4° Les litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ;

« 5° Les autres litiges qui, devant le Conseil d'État, étaient dispensés du ministère d'avocat ».

Relevant du domaine réglementaire, certaines autres exceptions viennent cependant de la loi, par exemple le contentieux des installations classées (CE, 12 décembre 1975, n° 9412, *Lebon*, p. 1199), les recours en demande et les défenses de l'État. Ainsi, en vertu de l'article R. 83 du code des tribunaux administratifs : *« Dans les litiges relevant de la compétence du tribunal administratif par application de l'article L. 3, l'État est toujours dispensé du ministère d'avocat ou d'avoué, soit en demande, soit en défense, soit en intervention. Les recours et les mémoires en défense doivent être signés par le ministre intéressé ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet. »*

Il convient de rappeler que le recours pour excès de pouvoir est dispensé depuis le décret du 2 novembre 1864 (CE, 8 mars 1912, *Lafage, Lebon* p. 348, concl. Pichat), car il s'agit de litiges qui, ne donnant à juger qu'une question de légalité, doivent pouvoir être le plus facilement possible soumis au juge. Il s'agit de la dérogation la plus significative, qui traduit le caractère libéral de l'accès au prétoire pour assurer le respect de la légalité, le requérant apparaissant comme directement investi d'une mission de défenseur de la légalité, tel un procureur du droit.

***

Ainsi, la dispense d'avocat est largement prévue par les textes, alors qu'il est un acteur de premier plan pour une garantie d'une bonne justice, donc pour aider à répondre aux objectifs de la création des tribunaux administratifs en 1953.

C'est d'ailleurs pourquoi, par la suite (mais ce n'est pas notre sujet), la représentation des parties par ministère d'avocat sera renforcée après la création des cours administratives d'appel devant lesquelles le ministère d'avocat est devenu obligatoire.

Il faut enfin souligner (voir *infra*) que la présence de l'avocat est en pratique beaucoup plus fréquente, que dans les seuls cas où la représentation est obligatoire, les justiciables souhaitant généralement s'assurer, devant des tribunaux spécialisés appliquant un droit doté d'une certaine technicité, le concours d'un professionnel qualifié. Ce qui somme toute est raisonnable, car les chances de succès des recours présentés sans avocat sont très faibles.

Reste que, dans les cas où le ministère d'avocat est obligatoire, son défaut sera naturellement sanctionné.

La sanction du défaut d'avocat : irrecevabilité et régularisation

Quand le ministère d'avocat est obligatoire, ce qui est parfois difficile à déterminer d'emblée et ce qui correspond à environ 20 % du contentieux administratif, la sanction du défaut d'avocat est l'irrecevabilité. Mais cette irrecevabilité, bien qu'elle soit d'ordre public comme le sont les irrecevabilités, peut être aisément couverte en cours d'instance par une régularisation des recours et mémoires.

La régularisation des actes de procédure a précédé la régularisation des actes administratifs, dont on connaît le succès contemporain et qui avait été initiée par le commissaire du Gouvernement Lasry dans ses conclusions sur un arrêt du Conseil d'État du 12 octobre 1956 (CE Sect. *Syndicat départemental de la boulangerie et Époux Simenel,* AJDA 1956. II.480) en matière de plein contentieux (v. notre thèse, *La régularisation en droit administratif français*, LGDJ 1982, avec la préface du doyen Georges Vedel ; sur la régularisation des recours contentieux, v. p. 72 et s.).

On trouve déjà un arrêt *Sherer* du 19 juillet 1933 (*Leb.* p. 793) pour admettre que l'irrecevabilité pour défaut d'avocat peut être régularisée par la signature de l'avocat en cours d'instance sur le recours ou par le dépôt d'un mémoire reprenant

le recours (v. aussi : CE 29 juin 1956, *Stéphani, Leb.* p. 279 ; CE 13 mars 1961, Laviron, *Leb.* p. 178).

Et le Conseil d'État a posé l'obligation pour le juge d'inviter le requérant à régulariser sa requête dans un arrêt du 28 avril 1973 (CE 28 février 1973, *Sieur Rochois, Lebon*, p. 177), obligation qui n'a véritablement été généralisée en la matière qu'en 1989 (CE Sect. 27 janvier 1989, Chrun, *Rec.* p. 30).

Rappelons d'ailleurs qu'il est parfois difficile de savoir avec certitude si le ministère d'avocat est bien obligatoire surtout au stade de la requête (v. en ce sens R. Chapus, *Droit du contentieux administratif,* Montchestien, 1982, p. 170).

***

Reste à exposer le rôle de l'avocat devant le tribunal administratif, tel qu'il résulte des textes.

La mission d'avocat devant le tribunal administratif dans les textes

Même quand son ministère n'est pas obligatoire, l'avocat peut évidemment intervenir devant les tribunaux administratifs (ce qu'il fait couramment comme on l'a souligné plus haut). Ce droit est reconnu de longue date, et remonte bien avant la jurisprudence issue de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le texte gouvernant la représentation devant les tribunaux administratifs (qui sera codifiée aux articles R. 80 et R. 81 du CTA) le prévoit ainsi :

« Dans les cas prévus aux cinq paragraphes précédents, les parties peuvent agir et se présenter elles-mêmes. Elles peuvent également *se faire représenter par un des mandataires mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Elles peuvent, le cas échéant, réclamer le bénéfice de l'assistance judiciaire et la désignation d'un avocat d'office. »*

Et cette présence va se développer entre 1953, où elle est mesurée, et 1987, où elle s'est accentuée, pour s'accroître encore du fait du contentieux des étrangers ou de celui plus général de la décentralisation.

L'accès au prétoire avec l'assistance de l'avocat est d'ailleurs facilité aux justiciables dépourvus de ressources suffisantes par un mécanisme dit d'assistance judiciaire (créé par une loi du 22 juillet 1851) qui deviendra l'aide judiciaire en vertu de la loi du 3 janvier 1972 et du décret du 1er septembre 1972 (et qui sera élargi à l'aide juridique dont le régime sera défini par une loi du 10 juillet 1991).

Et le juge protège le justiciable en cas de désaveu d'avocat ou de sa démission en imposant à ce dernier de défendre son client jusqu'à son remplacement régulier.

La mission de l'avocat se caractérise surtout dans l'instruction écrite et ce qui peut paraître paradoxal au regard de l'image courante de ce professionnel, seulement accessoirement par ses observations orales.

De l'écrit

Il est fait mention d'emblée dans l'article 5 du décret de 1953 précité en ces termes impératifs *:* « Les recours et mémoires doivent être présentés par un avocat… ». Et le dernier alinéa précise : « *Le recours doit contenir l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, nom et demeure des parties et être accompagné de la décision attaquée ou, dans le cas visé* à *l'article 3, alinéa 2, du présent décret, de la pièce justifiant de la date du dépôt de la réclamation.* »

Puis on note une modeste allusion au caractère contradictoire de la procédure par ailleurs inquisitoriale, c'est-à-dire dirigée par le juge sans grande intervention des parties ou de leurs avocats. L'article 8 du décret de 1953 précité prévoit ainsi que les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au greffe sans déplacement des pièces de l'affaire.

De l'oral

Il est fait mention à l'article 45 du décret précité et à l'article R. 166 du code des tribunaux administratifs comme suit : « Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre du tribunal, les parties peuvent présenter soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avocat inscrit à un barreau, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites. »

Mais ici, s'agissant des observations orales, le texte est beaucoup plus frileux que pour la représentation écrite : ce n'est plus les parties « doivent », mais les parties ou leurs avocats *« peuvent »* présenter des observations orales, et encore seulement à l'appui de leurs conclusions écrites.

Et cette intervention orale précède celle du commissaire du Gouvernement, l'instruction étant close quand il se lève. Ajoutons que les éventuelles notes en délibéré nécessairement produites après clôture de l'instruction ne sont pas obligatoirement visées dans le jugement (CE Sect., 9 novembre 1966, *Tombouros,* p. 593), pas plus que les éléments présentés oralement (CE 22 décembre 1965, *Vialle,* p. 705).

Ainsi pressent-on déjà à la lecture des textes le débat, qui va maintenant nous retenir dans une deuxième série d'observations, de fait cette fois, quant à l'appréciation qui peut être portée sur la réforme de 1953 avant la création des cours administratives d'appel en 1987.

En fait : le point de vue des avocats sur les tribunaux administratifs avant 1987

L'avocat n'est plus seulement l'auxiliaire de la justice, il devient comme le souligne le président Sauvé citant Badinter, un véritable *« partenaire de la justice »*. Mais, comme souvent, la vie des partenaires n'est pas celle d'un long fleuve tranquille ! De sorte que l'appréciation portée sur les tribunaux administratifs, pour élogieuse qu'elle soit en général, peut être marquée du sceau de la critique, qualité qui fait sans doute partie de l'ADN de l'avocat.

Il faut cependant se garder de toute généralisation hâtive. Et l'on peut aisément distinguer entre les avocats, au moins les trois groupes suivants :

- les avocats aux Conseils (et je ne citerai pas les qualifications gratifiantes, dont ils sont l'objet dans la doctrine la plus autorisée, celle de Vedel ou celle de Chapus) : ils regardent les tribunaux administratifs avec les yeux, peut-être pas de Chimène, mais du Conseil d'État devant lequel ils suivent les affaires en appel (les affaires qu'ils ont déjà connues devant le premier juge ou celles qui leur sont confiées devant le Conseil d'État) ;
- les avocats inscrits à un barreau et spécialisés en droit public ou praticiens aguerris de la juridiction administrative ; ils sont très peu nombreux en 1953, mais déjà plus présents en 1987 : ils comparent les tribunaux administratifs avec les tribunaux judiciaires, à l'avantage incontestable du tribunal administratif, dont ils louent les méthodes de travail et apprécient le rôle du commissaire du Gouvernement, qui présente une analyse de l'affaire et qui généralement permet de mieux comprendre la décision à intervenir ;
- les autres avocats, praticiens occasionnels du droit public et de la juridiction administrative, qui s'offusquent bien souvent de pratiques qu'ils n'ont pas…

Ce tableau donne une image contrastée, faite de valorisations et de réserves, de succès et de faiblesses.

Reprenons ces points en présentant :

- d'une part, le succès du processus de juridictionnalisation des tribunaux administratifs avant la création des cours administratives d'appel ;
- d'autre part, les réserves parfois exprimées sur certains aspects de l'activité des tribunaux administratifs avant la création des cours administratives d'appel.

La qualité des tribunaux administratifs est généralement admise

La qualité des tribunaux administratifs est généralement admise tant par les avocats aux Conseils et les avocats spécialisés que par la doctrine classique, celle de Vedel, Chapus ou Pacteau. On peut, par exemple, citer la phrase de Pacteau qui suit : « *La création des tribunaux administratifs fut un succès immédiat et durable, sans qu'en souffre la qualité du droit et du contentieux administratifs, sans qu'en soit non plus compromis le rôle juridictionnel central du Conseil d'État, mais sans non plus une pratique exagérée de l'appel, qui aurait immédiatement ruiné la réforme* »

(B. Pacteau, *Contentieux administratif*, PUF, 7e éd., 2005 ; v. aussi Florian Poulet, Évolution et sources du droit du contentieux administratif, Lamyline).

Rappelons, d'abord, qu'il existe une certaine unité de la justice administrative, qui s'est beaucoup renforcée ces dernières années et qui repose d'emblée largement sur l'identité de formation, le recrutement se faisant en principe par la voie de l'ENA depuis 1953.

On remarque, ensuite, que le taux d'appel est faible : environ 15 % et sur ces jugements on dénombre environ 45 % de réformation (chiffres cités par R. Chapus, *op. cit.*, no 78).

Enfin et surtout, les décisions sont largement prévisibles, ce qui renforce la sécurité juridique. Ainsi, en raison du caractère jurisprudentiel du contentieux administratif, et de « *la position à la fois centrale et dominante du Conseil d'État* », selon la formulation de Chapus (*Droit du contentieux administratif*, précité, 10e éd., 2002 p. 56), on pourrait transposer l'expression métaphorique de Montesquieu (fort prisée par les étudiants) selon laquelle « *le juge est la bouche de la loi* », aux tribunaux administratifs, qui pourraient ainsi apparaître comme « *la bouche du Conseil d'État* ». Ils disposent cependant de la même marge de liberté de jugement et de créativité que leurs homologues judiciaires (v. le « Colloque du cinquantenaire des tribunaux administratifs », *in RFDA 2003*, p. 1045 et s. : « Le juge administratif et les libertés publiques ». Sur le rôle créateur des tribunaux administratifs, voir R. Denoix de Saint Marc, allocution d'ouverture du colloque cité, p. 1046 et s., sp. p. 1048 ; sur quelques autres exemples de jurisprudences topiques des tribunaux administratifs, v. ma contribution au même colloque *:* « Le juge administratif et les moyens de la liberté d'expression », p. 1083 et s., sp. p. 1088).

Ainsi, le succès des tribunaux administratifs s'explique par la qualité des juges et l'indépendance de la juridiction administrative.

Dès avant la création des cours, l'indépendance du juge administratif a été consacrée par le juge constitutionnel dans plusieurs décisions. Dans sa décision inaugurale du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel qualifie de principe fondamental reconnu par les lois de la République le principe d'indépendance de la juridiction administrative. Confirmé par une décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1986, le principe d'indépendance des juridictions et donc de la justice administrative se voit renforcé par la définition d'une compétence irréductible des juridictions administratives (C. C. 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence) qui confère à la juridiction administrative une garantie *d'existence constitutionnelle* (R. Chapus, *op. cit.*, 10e éd., no 43, 3o).

Parallèlement, le statut des membres des tribunaux administratifs sera renforcé par la loi du 6 janvier 1986, qui améliore les garanties fonctionnelles du juge administratif ; on y trouve certes encore l'expression de « *fonction de magistrat* » introduite par le décret du 30 septembre 1963 (v. R. Denoix de Saint Marc, intervention précitée, p. 1047), mais aussi et surtout celle d'*inamovibilité* (v. B. Stirn, « Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : un nouveau visage », *AJDA*, 1995, p. 183).

Sur ce point, et par la même loi, la garantie d'indépendance a été également renforcée par l'importance des compétences données à un Conseil supérieur des tribunaux administratifs, (CSTA, qui deviendra naturellement Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, CSTACAA) dans la gestion des carrières et la fonction de juge disciplinaire. Le CSTA est en effet présidé par le vice-président du Conseil d'État. Il est composé de membres du Conseil d'État, de représentants de l'administration, de représentants élus des magistrats administratifs et de trois personnalités qualifiées respectivement nommées par le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

Plus généralement, le succès des tribunaux administratifs, apprécié en 1987 avant la création des cours, s'explique par une méthode de travail éprouvée, que l'on peut résumer à grands traits comme suit :

- instruction écrite, qui cadre le débat ;
- séance non publique d'instruction, qui prépare la solution ;
- audience publique dotée de la solennité, dont l'avocat est partie prenante (comme l'a illustré récemment le rapport d'un groupe de travail formé par le Conseil d'État sur *La solennité dans la juridiction administrative* du 23 octobre 2021) et qui se caractérise surtout par les conclusions orales du commissaire du Gouvernement ;
- collégialité ;
- proximité et unicité du juge d'appel ;
- caractère non suspensif de l'appel.

Cette méthode avait conduit Chapus (*op. cit.,* 10e d., no 78) à souligner avec beaucoup d'autres auteurs que le justiciable a la même confiance dans les tribunaux administratifs que dans le Conseil d'État. Comme le soulignait également le président Sauvé (art. cité), le tribunal administratif est ancré dans la cité, comme le sont aussi les avocats et il est le juge naturel des libertés et le garant de l'État de droit avec les avocats (*cf. Colloque du cinquantenaire des tribunaux administratifs,* précité : « Le juge administratif et les libertés publiques » ; v. aussi les articles et anniversaires antérieurs mentionnés par R. Chapus*, op. cit.,* 10e éd., no 86).

Mais ce succès ne va pas sans quelques faiblesses, comme cela doit être exposé ci-après.

La critique des tribunaux administratifs et leurs faiblesses avant 1987

La critique porte sur différents points : les uns tiennent au statut du juge et de la juridiction, les autres, aux règles procédurales et aux usages qui sont propres à cette dernière.

Le statut du tribunal et du juge administratifs avant 1987

La reconnaissance constitutionnelle apparaît seulement à la fin de la période considérée. Elle remonte à 1980, mais a été surtout confortée par le Conseil constitutionnel en 1987 dans une grande décision reconnaissant la compétence

irréductible du juge administratif *(*décisions citées *supra)*. Quant à la qualité de magistrat, elle est encore évoquée comme une simple *« fonction »* en 1986 (voir *supra*) et ne sera véritablement consacrée qu'en 2012.

D'ailleurs, le corps reste géré par le ministère de l'Intérieur jusqu'à la loi nº 87-1127 du 31 décembre 1987 effective au 1er janvier 1990 après le décret du 19 décembre 1989. On se souvient de la formule de Michel Debré devant le comité consultatif constitutionnel : *« la magistrature administrative n'existe pas … ce sont simplement des fonctionnaires administratifs qui occupent la fonction de juge »*.

Prévaut encore l'idée du système des anciens conseils de préfecture, qui siègent évidemment à la préfecture, et du juge fonctionnaire, qui ne porte pas la robe et qui ne prête pas serment, à la différence des magistrats judiciaires et des avocats. Même si, en 1987, les choses ont déjà largement changé, on ne le sait pas encore assez. Ces faiblesses de statut du juge et de la juridiction sont renforcées par une mauvaise compréhension, par le justiciable et nombre de ses conseils, des règles procédurales propres aux tribunaux administratifs et à leurs pratiques.

Les règles procédurales spécifiques et les pratiques des tribunaux administratifs

Le tribunal administratif ne dispose pas à l'époque de la plénitude des pouvoirs juridictionnels. Certes, il détient la *juris dictio* et le pouvoir d'annuler des actes administratifs, ce qui est considérable et consacre le principe de légalité.

Mais le tribunal administratif ne se reconnaît pas le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration (qui ne lui sera attribué qu'en 1995), de sorte que son *imperium* en est restreint.

Ajoutons qu'il n'existe pas dans la période étudiée de véritable procédure de référé ; celle-ci ne sera introduite qu'avec la grande réforme de l'an 2000 (loi nº 2000-597 du 30 juin 2000) qui pèsera de tout son poids dans le renforcement de la juridiction administrative et de son image, après avoir été réclamée par certains auteurs (v. par ex. notre contribution aux *Mélanges René Chapus :* « Contentieux administratif et contentieux de la concurrence », Montchrestien, 1992, p. 315 et s. ; sp. p. 331-332).

Certes, il existe un référé expertise et le constat d'urgence (très pratique car simple et rapide, mais assez peu connu). Il n'y a donc pas de référé suspension, mais uniquement une procédure de sursis à exécution, laquelle ne peut toucher les matières d'ordre public (la pratique du Conseil d'État avec l'arrêt *Ferandiz Gil Ortega* de 1974 ne compense pas le manque, comme le soulignera le président Labetoulle). Quant au référé provision, il sera introduit seulement par le décret du 2 septembre 1988. Enfin, le référé précontractuel des articles L. 22 et L. 23 sera introduit par les lois des 4 janvier 1992, 29 janvier 1993 et 29 décembre 1993 par transposition de directives, avec des pouvoirs étendus qui seront attribués au tribunal.

De plus, la procédure écrite peut apparaître comme n'étant pas pleinement contradictoire : c'est le juge qui décide des communications qui ne sont pas automatiques comme en procédure civile. À cet égard, il n'y a pas de communication

des moyens d'ordre public. Chapus avait critiqué cette jurisprudence qui sera abandonnée avec le décret du 22 janvier 1992 intervenu pour « répondre à une demande exprimée avec force notamment par les conseils juridiques, de parfaire le caractère contradictoire de la procédure » selon le président Combarnous (« La réforme du contentieux administratif : du décret du 30 septembre 1953 à la loi du 31 décembre 1987 », *AJDA* 1995, p. 175).

Enfin, il n'y a pas de suivi d'exécution, ce qui peut affaiblir l'efficacité des jugements et faire penser à une certaine ineffectivité de la justice administrative. Les pouvoirs en matière d'exécution ne seront étendus aux tribunaux administratifs que par la loi du 8 février 1995 (n° 99-125), qui prolonge la procédure d'astreinte de 1980 alors confiée au Conseil d'État (loi n° 80-539 du 16 juillet 1980) et qui accorde au juge un certain pouvoir d'injonction pour l'exécution des décisions juridictionnelles.

Aux faiblesses procédurales des pouvoirs du juge et de la procédure écrite s'ajoutent les faiblesses de la procédure orale qui est souvent mal comprise par de nombreux avocats.

Les faiblesses de la procédure orale

L'audience est une sorte de mystère pour nombre de plaideurs ; elle est souvent ressentie comme une source de frustration par l'avocat, qui n'y plaide pas et qui doute de son utilité.

Le rôle du commissaire du Gouvernement est mal connu. Ce titre – qui sera bien plus tard remplacé par celui de rapporteur public (décret du 7 janvier 2009) – évoque un manque d'indépendance, même si cela est parfaitement erroné. Certes, ces conclusions orales sont souvent appréciées, car elles donnent une analyse complète du litige et présentent une solution qui sera le plus souvent suivie par le tribunal car elle fait suite à une séance d'instruction non publique ; mais il n'y est pas répondu, puisque l'avocat parle avant le commissaire du Gouvernement. Sa participation au délibéré en sa qualité de membre de la juridiction n'est pas comprise. Présentée parfois comme un *« supplément de contradictoire »,* selon l'expression du président Genevois, l'intervention du commissaire du Gouvernement est bien au contraire ressentie par bon nombre d'avocats comme une faiblesse du contradictoire devant le juge administratif de l'époque. Même la note en délibéré, toujours possible sans être prévue par les textes, ne rétablit pas l'égalité des armes tant sa portée est limitée et son usage ainsi peu fréquent, d'autant que le commissaire du Gouvernement ne communique pas ses conclusions par écrit s'agissant d'un élément de la procédure orale dont il reste propriétaire. Enfin, pas plus que les observations orales, le tribunal n'est tenu de mentionner ces notes dans son jugement (ce qu'il fait normalement depuis 2001 à la suite de l'arrêt *Kress* de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juin 2001).

De plus, le déroulement de l'audience, qui suit des usages propres aux tribunaux administratifs (caractère exceptionnel des renvois, ordre d'appel des affaires fixé par le président sans débat, quasi-absence d'échanges directs entre les avocats), n'est pas propice à la prise de parole de l'avocat, auquel il est couramment fait remarquer par le président de la formation de jugement qu'il ne doit pas

plaider mais présenter de simples observations orales, qui ne peuvent s'inscrire que dans le débat délimité par l'instruction écrite. De sorte que, fréquemment, l'avocat préfère s'en rapporter à ses écritures ou se référer à l'instruction écrite.

La solennité de l'audience, pour souhaitable qu'elle soit, a quelque chose de paralysant, en l'absence, le plus souvent, de tout échange avec le tribunal, sauf quelques rares questions posées par le juge.

Enfin, à cette époque et à la différence de ce qui se passe pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les relations institutionnelles entre les barreaux de Cour et les tribunaux administratifs sont réduites au minimum, se limitant à quelques rencontres protocolaires entre le président et les bâtonniers des barreaux du ressort. Ainsi n'existe-t-il pas à l'ordre des avocats de Paris une véritable commission de droit public avant la fin des années 1980, laquelle d'ailleurs ne réunit, alors, qu'un tout petit nombre d'avocats publicistes.

Mais, on l'aura compris, la plupart des réserves évoquées plus haut ont été levées ; et le succès a été tel que la réforme de 1987, après quelques hésitations, s'inscrira dans les pas de celle de 1953, permettant de donner son envol au développement de relations établies et suivies entre la juridiction administrative et les barreaux, entre les membres des tribunaux administratifs et les avocats, pour le meilleur service de la justice.

Table ronde 3

Les magistrats des tribunaux administratifs

Former un corps des tribunaux administratifs : laboratoire et tâtonnements (1954-1988)

Malcolm THÉOLEYRE

En 1978, le conseiller d'État Pierre Ordonneau constatait que l'accroissement du contentieux au cours des quelque 30 années suivant la création des tribunaux administratifs et la tension sur les besoins en effectifs qui en avait résulté avaient rendu insuffisantes les voies d'accès traditionnelles au corps des conseillers de tribunal administratif, à savoir l'ENA et le tour extérieur. Pierre Ordonneau observait que, par la force des choses, les voies d'accès au corps et les profils des nouveaux magistrats s'étaient diversifiés. En effet, plutôt que de procéder à l'élargissement des voies d'accès existantes, le ministère de l'Intérieur, gestionnaire du corps, avait bénéficié de l'émergence de nouveaux viviers de fonctionnaires disposés à rejoindre les tribunaux administratifs. Il s'agissait, essentiellement, des anciens fonctionnaires de la France d'outre-mer rendus disponibles par les indépendances et des admis au « recrutement complémentaire », nouvelle voie d'accès créée en 1975.

Cette diversification des voies d'accès et des profils était source d'inquiétude au tournant des années 1980 : Pierre Ordonneau parle d'un corps *« mal structuré »,* tandis que le Syndicat de la juridiction administrative s'émeut que *« depuis la réforme fondamentale de 1953 qui a remplacé les conseils interdépartementaux de préfecture par les tribunaux administratifs et a fait de ceux-ci les juges de droit commun en matière administrative, le corps des membres des tribunaux administratifs n'a jamais trouvé la stabilité qui aurait permis d'assurer un fonctionnement satisfaisant des juridictions et un déroulement de carrière de ses membres comparable à celui des autres corps recrutés par la voie de l'ENA »* [1].

L'attention portée sur les voies de recrutement par les fondateurs du corps en 1953 ne visait pas seulement à garantir la mise en cohérence d'un socle de compétences juridiques mais également à faire émerger une mentalité commune. Il est donc significatif que le ministre de l'Intérieur et le Conseil d'État eussent, avant même la création des tribunaux administratifs, choisi de recruter les magistrats parmi les élèves de l'ENA, dont la vocation première était de pourvoir les ministères en administrateurs civils. Ce faisant, les fondateurs du corps

1 SJA, « Note sur l'avancement » présentée à la commission administrative paritaire du 9 décembre 1980, Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, gestion du corps des magistrats, instances paritaires, commission administrative paritaire, 20110148/32.

entérinaient une distinction nette avec les magistrats judiciaires recrutés à la sortie de la faculté de droit.

Pour dessiner les contours du corps des tribunaux administratifs au cours de ses trois premières décennies d'existence, il faut se plonger dans les archives du ministère de l'Intérieur qui a conservé la gestion des membres des tribunaux administratifs jusqu'à la fin des années 1980 [2]. Ces archives permettent notamment de dresser le portrait au cours des années 1950 à 1980 de nombreux membres en exercice. En effet, ces derniers étant partis à la retraite dans les années 1980, leurs dossiers personnels ont été conservés par le bureau des tribunaux administratifs et permettent d'accéder à un riche faisceau d'informations professionnelles et personnelles [3]. Grâce à ces dossiers, et aux autres éléments du fonds du bureau des tribunaux administratifs – procès-verbaux de commissions paritaires, textes réglementaires et leur commentaire, statistiques relatives à la gestion des effectifs… –, il est possible d'esquisser une sociologie du corps des conseillers de tribunal administratif entre 1953 et 1988.

Il s'agira de revenir sur cette période où le magistrat administratif et l'administration qu'il lui appartenait de juger étaient liés en gestion. Car l'examen des documents issus des fonds d'archives permet de conclure que, derrière l'impression d'improvisation qui caractérise la gestion du corps à ses débuts, la sociologie des conseillers de tribunal administratif reflète cette singularité bien installée dans la culture administrative française, selon laquelle le juge administratif a vocation à concilier les droits des citoyens et les besoins de l'administration agissant pour l'intérêt général, et qu'il doit, à cette fin, justifier d'une connaissance du métier d'administrateur.

1948-1953 : un corps sous l'autorité du ministre de l'Intérieur

La création des tribunaux administratifs, en 1953, est l'aboutissement de négociations entre le garde des Sceaux, le ministre de l'Intérieur et le Conseil d'État autour de deux avant-projets de loi, dont les premières versions furent élaborées dès 1948. Le premier, dit *« projet de loi relatif au contentieux administratif »*, consistait à étendre la compétence des conseils interdépartementaux de préfecture, transformés en juridictions administratives de droit commun en premier ressort et rebaptisés, en conséquence, *« tribunaux administratifs »*. Le

2 Le bureau des tribunaux administratifs assurait la gestion des magistrats pour le ministre de l'Intérieur. Son fonds est coté 20110148.

3 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/40 à 20110148/58. On remarquera que ce fonds présente l'inconvénient de ne pas conserver les dossiers des magistrats ayant intégré un autre corps à la suite de leur carrière de magistrat, les dossiers de retraite étant conservés par la dernière administration d'emploi.

second avant-projet de loi, dit *« projet de loi relatif à l'organisation des tribunaux administratifs »,* prévoyait la création d'un nouveau corps destiné à accueillir les membres de ces nouvelles juridictions : le corps des conseillers de tribunal administratif. Dans la genèse des tribunaux administratifs, c'est essentiellement ce second projet qui a constitué une pierre d'achoppement dans les négociations interministérielles.

La première version de l'avant-projet de loi relatif à l'organisation des tribunaux administratifs, rédigée par le garde des Sceaux et communiquée au ministre de l'Intérieur le 28 juillet 1948, prévoyait, en son quatrième article, que : *« Les attributions du ministre de l'Intérieur relatives à l'administration de ces tribunaux et aux dépenses budgétaires qu'ils nécessitent sont transférées au ministre de la Justice. Les magistrats des tribunaux administratifs sont nommés par décret sur la proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice. »* [4]

Ces dispositions représentaient un tournant dès lors que les conseils interdépartementaux de préfecture relevaient du ministère de l'Intérieur. Aussi le ministre opposa-t-il des objections fermes au projet du garde des Sceaux : tout en précisant que l'avant-projet relatif au contentieux administratif recueillait son accord, il fit part de ses *« plus expresses réserves »* concernant le transfert au ministère de la Justice de la gestion des tribunaux administratifs, en faisant valoir plusieurs arguments liés à l'importance des fonctions non juridictionnelles des conseillers de préfecture, dont le ministère de l'Intérieur se trouverait privé en cas de transfert à la chancellerie. En effet, les conseillers de préfecture avaient un rôle consultatif auprès du préfet et étaient ainsi des *« auxiliaires de l'autorité préfectorale »*. En outre, les conseillers de préfecture pouvaient exercer les missions de représentation du préfet lors des cérémonies officielles ou au sein de commissions diverses. Surtout, ils bénéficiaient de délégations de signature pour l'exécution d'obligations proprement administratives qui, en leur absence, incomberaient aux secrétaires généraux et aux directeurs de cabinet déjà trop absorbés par leurs tâches [5]. Ainsi, la soustraction des conseillers de préfecture à l'autorité du ministre de l'Intérieur conduirait à une désorganisation des préfectures qui imposerait d'assortir la réforme du contentieux d'une transformation générale de l'architecture préfectorale [6].

Dès lors que le but recherché par la réforme n'était pas seulement de désengorger le Conseil d'État, mais également de rendre autonome la juridiction administrative, ces arguments étaient difficilement recevables. Le ministre de la Justice n'a d'ailleurs pas manqué de le relever, en rappelant que : *« si de telles*

---

4 *« Projet de loi relatif à l'organisation des tribunaux administratifs »*. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice, propositions de lois, 20110148/1.

5 La possibilité pour le préfet de déléguer sa signature aux conseillers de préfecture sera supprimée par un décret du 19 juin 1950.

6 Courrier du ministre de l'Intérieur au garde des Sceaux du 28 septembre 1948 au sujet du projet de loi relatif au contentieux administratif et à la réorganisation des conseils de préfecture. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice, propositions de lois, 20110148/1.

obligations administratives se concevaient à une époque où les conseils de préfecture avaient des attributions juridictionnelles strictement limitées, il n'en est plus de même dès lors que ces organismes sont appelés à devenir les juridictions de droit commun, en premier ressort, du contentieux administratif »[7].

Peut-être soupçonné de vouloir mettre la justice administrative sous tutelle, le ministre de l'Intérieur, Jules Moch, devait affiner son argumentaire. Celui-ci allait déterminer la doctrine en matière de recrutement des membres des tribunaux administratifs pour les 70 ans à venir et il est utile de le reproduire ici :

[L]*a fusion progressive et inévitable des magistrats des deux ordres qui suivrait le rattachement des conseils de préfecture à la justice aurait pour conséquence de faire perdre aux conseillers cette spécialité du juge administratif qui est encore une des raisons d'être de la juridiction administrative, cette spécialité qui ne consiste pas exclusivement dans la connaissance particulière du droit administratif acquise par les études ou par la pratique : elle comporte une tournure d'esprit particulière qui peut se définir en disant qu'elle doit être consciente tout à la fois des droits des administrés et des nécessités de l'administration, ce qui permettra au juge administratif de chercher et de trouver, toutes les fois que cela sera possible, des solutions de nature à concilier à la fois les droits et les devoirs de l'administration.*

Le Conseil d'État lui-même a reconnu à diverses reprises que ceux qui étaient appelés à se prononcer sur des litiges d'ordre administratif, nécessitant dans la plupart des cas l'appréciation d'actes administratifs, ne devaient pas demeurer sans contact avec l'administration active, qu'ils devaient au contraire participer à l'administration, qu'il importait qu'ils connussent au moins, par l'effet de cette participation, les difficultés auxquelles l'exercice de cette administration se heurte[8]

En 1949, ce différend avec la chancellerie fut soumis à l'arbitrage du Premier ministre qui trancha en faveur d'un maintien des tribunaux administratifs et de leurs membres au ministère de l'Intérieur. Ainsi, le premier projet de loi tendant à la création des tribunaux administratifs, porté par René Mayer, entérinait-il ce principe. Si, en 1953, l'Assemblée nationale, contre l'avis du gouvernement, vota une version attribuant au ministre de la Justice la gestion des tribunaux administratifs, la crise ministérielle de mai 1953 eut raison de ce texte. Sur demande du nouveau président du Conseil, Joseph Laniel, les conseils de préfecture furent finalement réformés par décret-loi et c'est donc le projet gouvernemental qui l'emporta, avec un rattachement du nouveau corps des conseillers de tribunal administratif au ministre de l'Intérieur[9].

---

7 Courrier du garde des Sceaux au ministre de l'Intérieur du 12 octobre 1948. *Ibid.*

8 Courrier du ministre de l'Intérieur au garde des Sceaux du 1er décembre 1948 au sujet de la réforme des conseils de préfecture. *Ibid.*

9 Ministère de l'Intérieur, direction du Personnel et des Affaires politiques, « Note sur les conditions de l'établissement du statut actuel des membres des tribunaux administratifs en juin-septembre 1953 », 27 mars 1957. *Ibid.*

Les arguments de fond présentés par Jules Moch pour justifier le rattachement des tribunaux à son ministère – la singularité irréductible du juge administratif – ne suffisaient pas à dissiper les soupçons de ceux qui y voyaient, sinon une mise sous tutelle des nouvelles juridictions, du moins une manœuvre gestionnaire : les conseils de préfecture constituaient une voie de progression utile pour les fonctionnaires méritants en fin de carrière du ministère de l'Intérieur. Ainsi le député Joseph Wasmer a-t-il pu qualifier les conseils de préfecture d'« *exutoire des laissés-pour-compte de l'administration préfectorale* » [10]. Plusieurs partisans d'un rattachement au ministère de la Justice, y compris certains membres du Conseil d'État, dénonçaient d'ailleurs ce qu'ils estimaient être une utilisation défectueuse du tour extérieur par le ministre de l'Intérieur.

Que le souci de préserver la carrière des agents de préfecture ait joué une part dans la position de Jules Moch est probable. Mais cela ne suffisait pas à disqualifier le raisonnement de fond, selon lequel la singularité du contentieux administratif justifiait que le juge connût, de par son expérience personnelle, les difficultés auxquelles était confrontée l'administration dans son action quotidienne. La question se posait alors de savoir comment recruter et accompagner la carrière de ce juge-administrateur. Un décret du 22 mars 1948 prévoyait que l'École nationale d'administration, qui formait les administrateurs civils, devait fournir les trois quarts des recrues annuelles des conseils de préfecture, le quart restant étant communément ouvert au tour extérieur ou au détachement. Ce système permettait d'exclure un recrutement direct de jeunes candidats issus des facultés de droit aux préoccupations essentiellement juridiques : en combinant le recrutement de hauts fonctionnaires au profil d'administrateur civil, par la voie de l'ENA, et d'agents administratifs expérimentés, par la voie de la promotion interne, le ministre de l'Intérieur entendait préserver le lien entre l'administration et son juge [11].

Le décret n° 53-936 du 30 septembre 1953 portant règlement d'administration publique pour la fixation du statut particulier des membres des tribunaux administratifs a reconduit le rapport de trois quarts de conseillers recrutés parmi les anciens élèves de l'ENA pour un quart nommés au tour extérieur (art. 8 et 9). Les archives du bureau des tribunaux administratifs conservent les dossiers de plusieurs de ces membres recrutés à la sortie de l'ENA.

10 Rapport du député Wasmer sur les projets de loi relatifs au contentieux administratif et au recrutement et à l'organisation des conseils de préfecture, présenté en séance le 11 juillet 1951, p. 7. *Ibid*.

11 Note au chef du bureau du cabinet du ministre de l'Intérieur du 30 juillet 1951 relative à la proposition de loi du député Jacques Bardoux. *Ibid*.



Paul Guérin

Paul Guérin, par exemple, né en 1920 à Marseille, est adjoint technique à la ville de Marseille en 1941. Entre 1941 et 1944, il est appelé sous les drapeaux, puis déporté. À son retour, il rentre à Marseille et reprend une activité de conducteur des travaux, avant de passer l'ENA en 1951. En sortie d'École, il est affecté au conseil de préfecture de Clermont-Ferrand. En 1955, il est affecté au tribunal administratif de Marseille, est élevé au grade de vice-président en 1965, puis de président en 1978, affecté au tribunal de Grenoble [12].



Jean-Jacques Hauss

Du fait du concours externe, l'ENA fournit des conseillers de préfecture plus jeunes que ne l'étaient leurs prédécesseurs à leur arrivée dans le corps. Ainsi, Jean-Jacques Hauss, né le 3 octobre 1920 à Strasbourg, passe l'ENA en 1947, à l'âge de 27 ans. En 1951, il rejoint le conseil interdépartemental de préfecture de Dijon, puis en 1952 il est en service détaché au tribunal administratif d'Alsace-Lorraine – héritier de la juridiction créée par les autorités allemandes avant 1918, ce tribunal mis en place par un décret du 26 novembre 1919 tient alors lieu de juridiction administrative sur son ressort jusqu'à l'installation des tribunaux administratifs en 1954. Jean-Jacques Hauss cumulait les activités juridictionnelles, puisqu'il était également membre de la Cour de l'Union économique franco-sarroise, émanation régionale de la CECA assortie d'une juridiction. Il accède au grade de président au tribunal administratif de Besançon en 1971, puis atteint la hors-classe à Strasbourg, avant d'accéder au grade de président du tribunal administratif de Paris, constituant alors le grade sommital du corps [13].

---

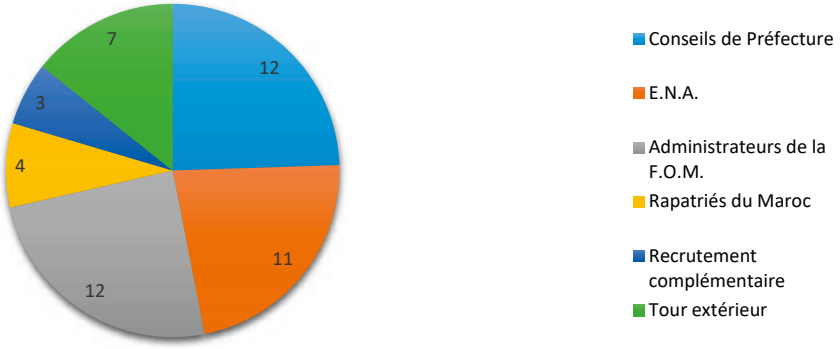
12 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, Desa-Guerin, 20110148/46.

13 *Ibid*, Guerine-Ha., 20110148/47.

1954-1975 : un corps en mutation sans rupture du lien avec l'administration

Avant même la création des tribunaux administratifs, le recrutement d'élèves de l'ENA dans les conseils de préfecture rencontrait des limites. De fait, le corps était peu attractif pour les élèves de l'École, de sorte qu'entre 1948 et 1953 seuls cinq diplômés de l'École avaient rejoint le corps, contraignant le ministre à ouvrir des postes au détachement [14]. Aussi, en plus des profils recrutés par le tour extérieur, le ministre de l'Intérieur a-t-il eu recours à diverses voies de recrutement supplémentaire, qu'il s'agisse du recrutement d'anciens administrateurs de la France d'outre-mer ou du recrutement direct par concours. Cette multiplication des voies de recrutement a conduit le corps à se diversifier.

Voie d'accès empruntée par les membres du corps partis en retraite entre 1980 et 1990



Source : Archives nationales, 20110148/40-58

Le tour extérieur et le détachement

Au cours des années suivant la création des tribunaux administratifs, il était entendu que les deux voies de recrutement devaient être l'ENA et le tour extérieur. Officiellement, le tour extérieur devait permettre de fournir le corps en administrateurs expérimentés, susceptibles de saisir les contraintes auxquelles l'administration était exposée au quotidien ; en interne, il s'agissait également d'une voie de promotion utile pour récompenser les rédacteurs et attachés méritants.

14 Avis du député Alfred Coste-Floret présenté à la séance du 3 mars 1953, p. 5. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice, propositions de lois, 20110148/1.



Maurice Thirion

Ainsi, par exemple, Maurice Thirion, né en 1916 en Haute-Marne, docteur en droit, commence une carrière d'avocat en 1937, avant d'être appelé sous les drapeaux. Démobilisé en 1941, il entre au ministère des Finances en qualité de rédacteur. En 1943, il devient chef de cabinet auxiliaire, puis chef de cabinet de la préfecture de la Sarthe, avant de retourner en administration centrale, en qualité de rédacteur, en 1945. Intégré dans le corps des administrateurs civils en 1946, il est détaché, la même année, auprès du conseil interdépartemental de préfecture de Nancy et intégré dans le corps des tribunaux administratifs en 1954. Il accède au grade de président de tribunal administratif en 1961 et, en 1971, prend la présidence du tribunal administratif de Montpellier [15].



Simone Guérinet

Simone Guérinet, née en 1923 à Paris, est rédactrice de préfecture dans le Maine-et-Loire en 1945, puis dans la Sarthe en 1948. Elle devient attachée de préfecture dans la Sarthe en 1948, puis en Haute-Savoie en 1968, avant de devenir attachée principale en 1973. Elle intègre les tribunaux administratifs par le tour extérieur en 1974, au grade de conseiller de 2e classe affectée à Besançon. En 1979 elle rejoint le tribunal administratif de Nice, devient conseiller hors classe en 1981 avant de faire valoir ses droits à la retraite [16].

15 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, T.-V., 20110148/58.

16 *Ibid*, Guerine-Ha., 20110148/47.



Jean-Pierre Monod

Jean-Pierre Monod, né en 1917 à Paris, a un profil des plus atypiques. Il est diplômé de Sciences Po et a commencé sa carrière en 1953, par le concours d'entrée dans la magistrature d'outre-mer [17]. En 1956, il réoriente sa carrière en devenant attaché aéronautique, puis agent supérieur du ministère des Armées en 1959. Il entre dans les tribunaux administratifs en 1962, au tribunal de Châlons-sur-Marne, et entreprend une carrière alternant affectation en juridiction et détachement. Lors d'un entretien conduit par l'inspection générale de l'administration, l'évaluateur notera que Jean-Pierre Monod « est un homme qui a un goût pour l'extérieur et la vie active » et que, peut-être, la vie « recluse des membres des tribunaux administratifs » ne lui convient pas tout à fait. Il ne s'agit pas de réprobation de la part de l'inspecteur qui salue *« un passé riche en expérience »*. Au reste, Jean-Pierre Monod fait une carrière tout à fait honorable : sous-préfet en 1965, il réintègre le tribunal administratif d'Amiens en 1968. En 1973, il repart en mobilité en qualité de chargé de mission à l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, nouvellement créée. Il retourne dans les tribunaux au grade de président faisant fonction de vice-président du tribunal de Nice, puis de président du tribunal de Dijon en 1979 [18].

L'intégration des fonctionnaires de la France d'outre-mer

Au tournant des années 1960, la montée en puissance de la juridiction administrative coïncide avec la constitution d'un vivier important de fonctionnaires de la France d'outre-mer dépourvus de postes à la suite des indépendances. Ce vivier devient une source imprévue, mais opportune, de recrutement au regard du volume limité des recrues issues de l'ENA et du tour extérieur.

En 1955, la France a reconnu dans son principe l'indépendance à venir du Maroc et de la Tunisie et doit liquider les structures du protectorat et reclasser les contrôleurs civils et autres fonctionnaires mis à disposition du régime chérifien et de la Résidence générale à Tunis. Ce reclassement est encadré par deux lois : la loi du 4 août 1956 relative au reclassement des fonctionnaires et des agents français des administrations et services publics du Maroc et de la Tunisie et la

17 La magistrature d'outre-mer a été supprimée par la loi organique du 22 décembre 1958.

18 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, Monod, 20110148/52.

loi modificative du 7 février 1959 qui fixe le principe de reversement, le cas échéant en surnombre, dans les corps de niveau équivalent aux corps normalement recrutés par l'ENA. Corps recruté par la voie de l'ENA, le corps des tribunaux administratifs participera à l'effort de reclassement qui, du reste, touche l'ensemble des administrations françaises, y compris le ministère de l'Intérieur gestionnaire des membres des tribunaux administratifs.



Pierre Palant

Il en résulte l'arrivée dans le corps de profils inattendus de voyageurs orientalistes, tels que Jean-Paul Palant, né en 1918 à Saint-Denis de la Réunion, licencié en droit et en lettres et diplômé de Sciences Po et de l'INALCO en langue berbère et en arabe classique. En 1941, il devient rédacteur des administrations centrales du protectorat au Maroc. En 1947, il est détaché dans le corps des administrateurs civils en service au Maroc, en qualité d'adjoint au chef des services municipaux de Casablanca. En 1957, il est rapatrié et intégré au ministère de l'Agriculture, avant d'intégrer le corps des tribunaux administratifs en 1959. D'abord affecté au tribunal de Marseille, il rejoint le tribunal de Versailles en 1960, puis celui de Paris en 1975. En 1982 il est président de tribunal administratif faisant fonction de vice-président du tribunal de Rennes, avant d'être promu vice-président au tribunal de Paris en 1983 [19].



Pierre Rousseau

Pierre Rousseau, né en 1919 à Dole dans le Jura, était rédacteur de l'administration communale de la ville d'Oran, avant d'entrer à l'ENA en 1952. Sorti en qualité d'administrateur civil au ministère de l'Éducation nationale, il est mis à disposition du commissaire résident de France au Maroc. Il est rapatrié en 1957 et mis à disposition de l'administration centrale, sans qu'il fût nécessaire de

19 *Ibid.*, Pa.-Pip., 20110148/53.

faire application de la loi de 1956 puisque Pierre Rousseau est administrateur civil en détachement. Son corps de rapatriement n'en est pas moins celui des tribunaux administratifs, puisqu'il est intégré en 1959 avec une ancienneté retenue à compter de 1956. Il est maintenu en service détaché au ministère des Affaires étrangères, posté à l'ambassade de France à Rabat en 1960. En 1963, il est nommé en surnombre au tribunal de Dijon. En 1978, il termine sa carrière au grade de président, affecté au tribunal administratif de Besançon [20].

Entre 1958 et 1962, la dissolution de la France d'outre-mer conduisit à étendre cette politique de reclassement. Une loi du 29 octobre 1958 posa le principe de reclassement dans les corps *« homologues »*, tandis que le décret n° 59-1379 du 8 novembre 1959 créa un nouveau corps de *« conseiller des affaires administratives »* pour les agents qui n'avaient pas pu être reversés dans un corps existant et établissait son équivalence avec les corps recrutés par la voie de l'ENA.

L'effort d'intégration en métropole des anciens de l'École nationale de la France d'outre-mer (ENFOM) déboucha sur l'intégration de nombreux profils originaux dans les tribunaux administratifs. Ainsi, par exemple, le 4 janvier 1962, un décret collectif intégra plusieurs personnels de la FOM dans le ministère de l'Intérieur, dont sept dans les tribunaux administratifs.



Yves Le Bellec

Yves Le Bellec, né en 1921 à Rochefort-sur-Mer, est diplômé de l'INALCO. Admis à l'École nationale de la France d'outre-mer en 1942, il est administrateur en Indochine, puis au Togo. En 1958, il est intégré dans le corps des tribunaux administratifs et immédiatement détaché auprès des services du Premier ministre, à l'administration générale des services de la France d'outre-mer. En 1961, il est affecté au tribunal administratif de Poitiers, puis de Bordeaux en 1981. Il devient enfin président assurant les fonctions de vice-président du tribunal de Poitiers en 1983. [21]

20 *Ibid.*, Rousseau, 20110148/57.

21 *Ibid.,* Lau-Luce, 20110148/49.



Basile Mensah

Basile Mensah, né en 1922 à Grand-Popo au Dahomey, devient élève instituteur à l'école normale de Katibougou (Soudan français, actuel Mali). À l'issue de sa formation, il s'engage dans les forces armées et participe à plusieurs opérations extérieures entre 1944 et 1950. En 1955, il reprend ses études à Paris et obtient un baccalauréat en philosophie-lettres. En 1956, il est admis au concours de rédacteur-chef de l'administration académique, avant de passer avec succès le concours de l'ENFOM en 1957. En 1962, Basile Mensah est directement intégré dans le corps des conseillers aux affaires administratives créé par décret du 8 novembre 1959. En qualité de conseiller aux affaires administratives, il est détaché au ministère des Affaires étrangères pour exercer des fonctions d'inspecteur des affaires administratives en République du Dahomey. En 1967, son détachement auprès du ministère des Affaires étrangères prend fin et il est rattaché auprès des services du Premier ministre. En 1971, il intègre le ministère de l'Intérieur où il est reversé dans le corps des administrateurs civils en 1973, avant d'être détaché dans le corps des tribunaux administratifs en 1981, en qualité de conseiller hors classe au tribunal de Paris. Il intègre le corps en 1984 [22].

1975-1988 : l'effet limité du recrutement complémentaire sur la physionomie du corps

La disparition progressive des contingents des conseils interdépartementaux de préfecture et des administrateurs de la FOM [France d'outre-mer] : la fin d'une génération de magistrats

Au tournant des années 1980, avec la multiplication des départs à la retraite, le contingent des anciens administrateurs de la France d'outre-mer s'est trouvé en voie de disparaître. La mise à la retraite de ces anciens fonctionnaires de la FOM fit d'ailleurs apparaître la situation douloureuse dans laquelle se trouvaient ces membres de la juridiction administrative qui, en raison de leur mobilité, progressaient dans le corps des conseillers à des grades inférieurs à ceux auxquels ils auraient pu prétendre dans leur corps d'origine. Le SJA note d'ailleurs que :

22 *Ibid.,* Mar.-Mi., 20110148/51.

« Une succession d'événements, et notamment la réintégration dans les tribunaux métropolitains des magistrats des tribunaux administratifs d'Algérie, la suppression du statut spécial du tribunal administratif de Paris qui a reclassé au grade de conseillers hors classe 25 magistrats de ce tribunal ayant précédemment le rang de président, l'intégration d'une proportion trop importante pour un corps à aussi faible effectif de hauts fonctionnaires de la France d'outre-mer ou d'Afrique du Nord, a créé des difficultés d'avancement que le corps, aujourd'hui encore, n'a pu surmonter pleinement. […] *Les* [hauts fonctionnaires de la France d'outre-mer] *sont manifestement victimes d'une injustice résultant d'un changement qui n'est pas de leur fait, alors que leurs mérites et services antérieurs leur auraient permis un avancement tout à fait norm*al. [23] »

Au mitan des années 1980, les anciens de la France d'outre-mer et *a fortiori* les anciens conseillers de préfecture disparaissent du corps. C'est à cet égard qu'émerge l'hypothèse d'une remise en cohérence du corps autour des anciens élèves de l'ENA [24].

Toutefois, il apparaît qu'en 1987 l'effectif des anciens élèves de l'ENA entrés directement dans le corps est également vieillissant, avec une nette majorité ayant atteint le grade de président et de vice-président [25]. Le nombre de places offertes annuellement en sortie d'école, qui restait limité de 5 à 7 places depuis la création des tribunaux, est certes augmenté à 11 voire à 13 places à compter de 1980, mais le ministère de l'Intérieur est confronté à un « effet ciseaux », puisque, alors même que des générations entières de magistrats s'apprêtent à quitter les cadres, le contentieux ne cesse de s'accroître [26].

La première phase du recrutement complémentaire : 1975-1983

Aussi en 1975, le ministre met-il en place un système de recrutement par concours dit « *recrutement complémentaire* ». Entre 1975 et 1984, entre huit et 20 membres sont recrutés par cette voie chaque année. Dès lors que l'on pouvait entrer par le recrutement complémentaire directement au grade de premier conseiller, par reprise d'ancienneté, on trouve dans les archives du bureau des tribunaux administratifs quelques exemples de conseillers entrés par le recrutement complémentaire qui ont pris leur retraite dans les années 1980.

---

23 SJA, « Note sur l'avancement » présentée à la commission administrative paritaire du 9 décembre 1980, Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, gestion du corps des magistrats, instances paritaires, commission administrative paritaire, 20110148/32.

24 Ayoub, Éliane, « Sociologie des membres des tribunaux administratifs », *in Trentième anniversaire des tribunaux administratifs : actes du colloque tenu à Grenoble les 15 et 16 mars 1984,* Paris, Éditions du CNRS, 1986, p. 31-32.

25 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, gestion du corps des magistrats, effectifs, 20110148/28.

26 Ordonneau, p. 111-112.

On notera, à titre liminaire, qu'avant même la création du recrutement complémentaire, et bien que l'ENA et le tour extérieur fussent les voies désignées d'accès au corps des tribunaux administratifs, les tensions ponctuelles avaient contraint le ministre de l'Intérieur à ouvrir, à titre exceptionnel, des concours spécifiques pour l'accès direct au corps.



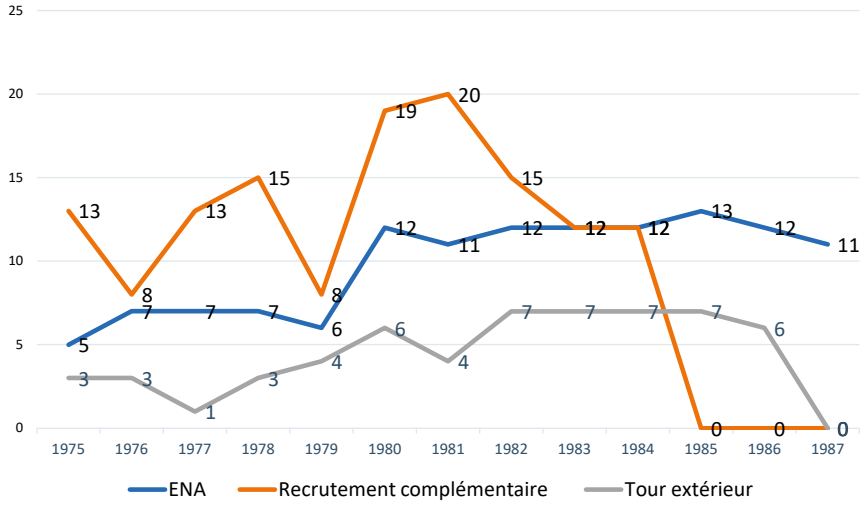
Hervé Bouvet de La Maisonneuve

C'est ainsi qu'Hervé Bouvet de La Maisonneuve est entré dans le corps des conseillers de tribunal administratif à la faveur d'un concours spécial ouvert en Afrique du Nord en 1957. Hervé Bouvet de La Maisonneuve est né en 1916 à Toulon. Il tente d'abord une carrière d'avocat, avant d'entrer dans l'administration civile algérienne en 1941, en qualité d'administrateur de commune mixte. C'est par un concours qu'il entre dans le corps des tribunaux administratifs, sans passer par l'ENA. Hervé Bouvet se rend à Tlemcen en 1957 pour subir une épreuve écrite unique dont le sujet est : « le rôle de la juridiction administrative dans la vie publique ». Il est admis et devient conseiller au tribunal administratif de Constantine, avant de rejoindre le tribunal d'Alger en 1961. Après l'indépendance il rejoint le tribunal administratif de Nantes, en 1963, où il poursuit l'ensemble de sa carrière juridictionnelle [27].

Toutefois, le recrutement complémentaire mis en place en 1975 devait servir non pas à combler des vacances ponctuelles mais à répondre à une crise générale des effectifs. Il conduisit au recrutement d'un volume de membres largement supérieur à celui des sorties de l'ENA et, *a fortiori,* des membres recrutés par le tour extérieur.

27 Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, Bou.-C., 20110148/42.

Membres recrutés par la voie de l'ENA, du tour extérieur et du recrutement complémentaire entre 1975 et 1987



Source : Archives nationales, 20110148/28



André Dumas

Parmi les premiers membres admis par le recrutement complémentaire, on peut citer André Dumas, né en 1921 en Seine-Maritime. Il entre dans la fonction publique en qualité de rédacteur auxiliaire de préfecture à Rouen. Il devient attaché de préfecture en 1949, attaché principal en 1961 et directeur en 1978. En 1980, il participe au recrutement complémentaire et est affecté au tribunal de Paris, puis de Rouen en 1982, avant d'être promu à la hors-classe en 1985 [28].

Gérard Cureau, né en 1932 en Saône-et-Loire, est inspecteur principal des PTT, enseignant, militant et élu. Entré par le recrutement complémentaire de 1975, il reprend son activité politique dans les cabinets du gouvernement Mauroy. Il s'éloignera des tribunaux pour poursuivre une carrière au ministère de l'Intérieur et dans l'administration préfectorale.

28 *Ibid.*, Desa.-Guerin, 20110148/46.

Qualité, quantité, identité : craintes autour de la reconduction du recrutement complémentaire

Le recrutement complémentaire est reconduit de 1980 à 1983, temporairement interrompu puis est rétabli de manière pérenne en 1988. Dès 1980, le SJA, qui voit s'éloigner la perspective d'un corps resserré autour des anciens élèves de l'ENA, critique la pérennisation du recrutement complémentaire susceptible, selon le syndicat, de dégrader la qualité des profils recrutés :

« Les tribunaux administratifs n'ont pu, sur le plan qualitatif, remplir correctement la mission qui leur a été dévolue en 1953 qu'en constituant un corps recruté par la voie de l'ENA ou à un niveau équivalent (on songe aux intégrations d'anciens élèves de l'ENFOM). Il y allait de la qualité de leurs membres, et de l'autorité de l'institution, qui a pu et su s'imposer aux autorités administratives locales et nationales. […] *Sur le plan quantitatif, les projets présentés pérennisent une situation présentée comme exceptionnelle, et s'inscrivent dans un plan de création d'emplois d'une ampleur telle que l'essentiel du recrutement annuel proviendra d'une voie dérogatoire, l'ENA ne fournissant plus qu'un complément presque subsidiaire.* […] *Les projets présentés détruisent le corps des tribunaux administratifs et détruisent en même temps 25 ans d'efforts.* [29] »

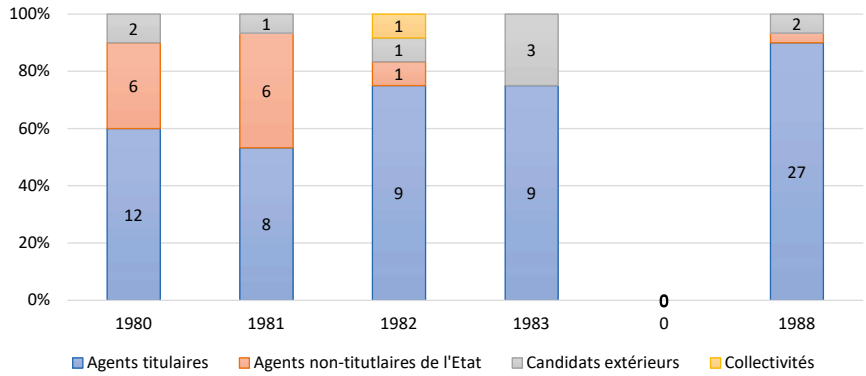
Toutefois, les conditions pour se présenter au recrutement complémentaire permettent aux tribunaux de poursuivre le recrutement de fonctionnaires disposant d'une expérience préalable du monde administratif. En effet, en 1980, peuvent notamment être candidats au concours de conseiller de 2e classe les fonctionnaires et autres agents publics, civils ou militaires appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé et justifiant de sept ans de services publics effectifs, dont trois ans effectifs en catégorie A, les magistrats de l'ordre judiciaire et les titulaires d'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'ENA âgés de plus de 27 ans. Cet âge fixé en cohérence avec celui des conseillers recrutés à la sortie de l'ENA permet alors de supposer que le candidat a déjà acquis une expérience professionnelle, généralement dans l'administration. Peuvent se présenter au concours de conseiller de 1re classe les fonctionnaires civils ou militaires de l'État justifiant de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé et les magistrats de l'ordre judiciaire justifiant de dix ans de services effectifs en cette qualité [30].

29 Note soumise par le SJA à la commission consultative relative au recrutement complémentaire réunie le 8 janvier 1980. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, gestion du corps des magistrats, instances paritaires, commission consultative de l'organisation des tribunaux administratifs, 20110148/34.

30 « Avis de recrutement complémentaire de CTA », 1980, Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, gestion du corps des magistrats, recrutement complémentaire, 20110148/31.

Ces conditions et la relative attractivité du concours – 99 candidats pour neuf postes de conseillers de 2e classe en 1983 [31] – rendirent le recrutement complémentaire suffisamment sélectif pour que les craintes initialement exprimées par le SJA relatives à la qualité des lauréats soient progressivement conjurées [32]. Surtout, les conditions d'expérience et d'âge conduisirent à ce que le recrutement complémentaire ne changeât pas significativement la physionomie du corps : ce sont très majoritairement des anciens fonctionnaires titulaires, sensibles aux contraintes qui s'exercent sur l'administration, qui rejoignirent les tribunaux par cette voie.

Répartition des membres admis au recrutement complémentaire par session et par origine professionnelle (conseillers de 1re et 2e classe)



Source : Archives nationales, 20110148/31-37

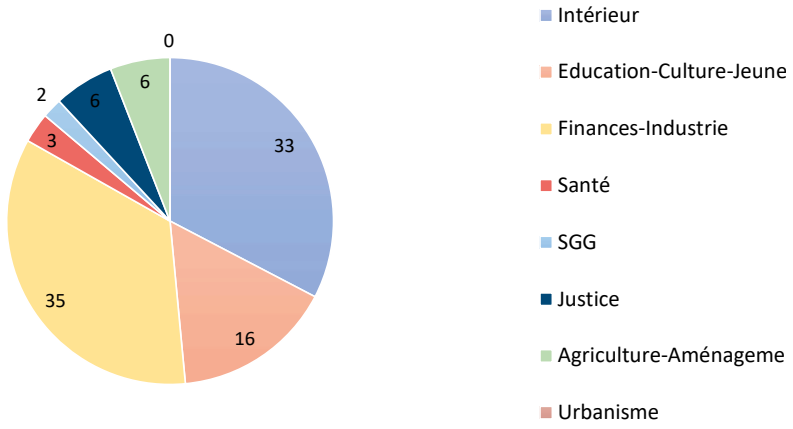
La mise en cohérence avec les corps homologues

De fait, la mise en place du recrutement complémentaire est concomitante d'une convergence du corps des conseillers de tribunal administratif avec les « corps homologues » et notamment ceux offerts à la sortie de l'ENA. Cette convergence se manifeste notamment par une similarité des origines ministérielles des lauréats du recrutement complémentaire et des anciens élèves de l'ENA détachés dans le corps des tribunaux administratifs. Ainsi, les ministères en charge de l'Intérieur, des Finances et de l'Éducation dominent-ils le passé professionnel de ces deux viviers.

31 Procès-verbal général relatif au concours de conseiller de 1re et 2e classe, dit « recrutement complémentaire », de 1983, 8 juin 1984. *Ibid.*

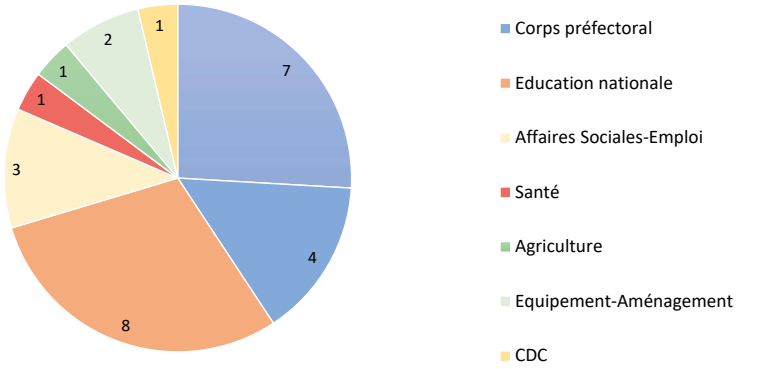
32 Voir à ce sujet également : Lachaume, Jean-François, « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs », *in* Gojosso, Éric (dir.), *Les conseils de préfecture (an VIII-1953)*, Poitiers, université de Poitiers, 2005, p. 282.

Origine des candidats se présentant au recrutement complémentaire de 2e classe sur condition de diplôme en 1982



Source : Archives nationales, 20110148/28

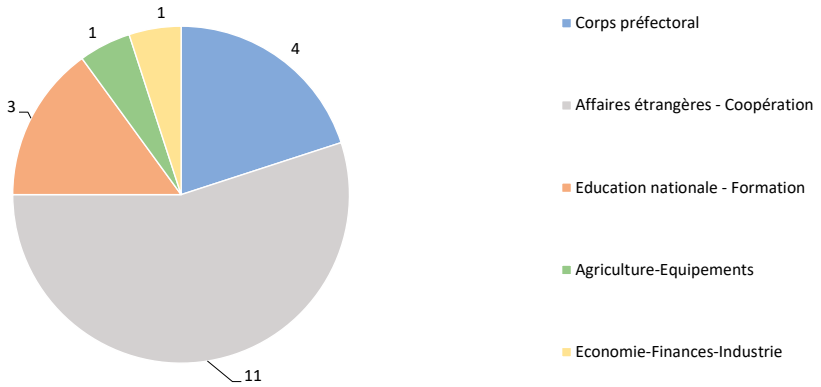
Administration d'origine des fonctionnaires issus de l'ENA détachés dans le corps des conseillers de tribunal administratif en 1986



Archives nationales, 20110148/28

On constate en outre qu'en 1986 les membres de la juridiction administrative partant en mobilité privilégient l'Intérieur et les Finances en 1986, alors qu'ils étaient une nette majorité à choisir les Affaires étrangères et la Coopération en 1974.

État des membres des tribunaux administratifs détachés hors du corps au 01/01/1974



Source : Archives nationales, 20110148/28

Enfin, à la faveur notamment de la condition d'âge pour se présenter – 27 ans –, la moyenne d'âge des membres admis par le recrutement complémentaire dépassait la trentaine. En d'autres termes, au point de vue de l'âge, les lauréats du recrutement complémentaire ne pouvaient être regardés comme des élèves fraîchement sortis de faculté et se rapprochaient en cela davantage des conseillers recrutés à l'issue de l'ENA.

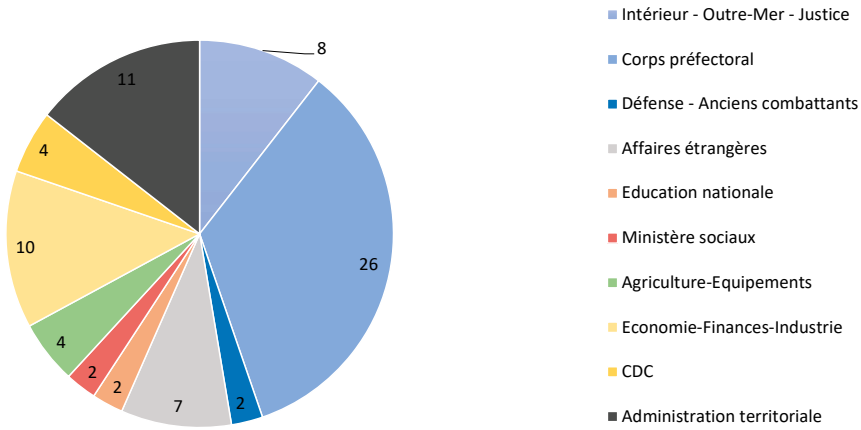
Âge moyen d'entrée dans le corps des conseillers de tribunal administratif des lauréats du recrutement complémentaire

1980	1981	1982	1983	1988
32 ans	33 ans	32 ans	32 ans	34 ans

Archives nationales, 20110148/28

La remise en place et la pérennisation du recrutement complémentaire en 1988, à la suite de la création des cours administratives d'appel, a conduit à une massification du recrutement par cette voie, mais il n'a pas davantage changé la physionomie du corps. En effet, les lauréats étaient toujours très majoritairement issus de la fonction publique, tandis que l'âge moyen d'accès au corps restait cohérent avec celui des membres recrutés dans les périodes antérieures.

Origine des candidats se présentant compte tenu de leur diplôme au recrutement complémentaire de 2e classe de 1988



Source : Archives nationales, 20110148/28

Si l'on a pu estimer que le recrutement complémentaire avait créé une rupture dans l'évolution des profils des membres de la juridiction administrative, ce présupposé doit être relativisé. En effet, comme nous l'avons vu, dans ses modalités initiales caractérisées par des conditions d'âge et d'expérience professionnelle, ce recrutement avait, au contraire, contribué à préserver la physionomie du corps.

Conclusion

Ainsi, tant que le corps des conseillers des tribunaux administratifs était géré par le ministère de l'Intérieur, l'ambition initiale de constituer un corps de magistrats en contact avec l'administration et conscients des difficultés auxquelles elle se heurtait fut satisfaite. Malgré l'évolution tâtonnante des voies de recrutement, attribuable tantôt à l'inflation du contentieux, tantôt à des événements échappant à la maîtrise du ministère, il est possible d'affirmer que la fabrique de ce magistrat singulier a conservé sa cohérence pendant les trente années suivant sa naissance.

Le conseiller de tribunal administratif des années 1950 à 1980 n'était pas seulement « juge-administrateur » en vertu de la nature du droit qu'il maniait mais également en raison de ce que son parcours professionnel était profondément marqué par la pratique de l'administration elle-même. À cet égard, la suppression, au tournant des années 2000, de la condition d'âge requis pour se présenter au concours – ouvrant le corps à des membres fraîchement diplômés de la faculté – et la massification des recrutements rendue nécessaire par une augmentation constante du contentieux sont annonciatrices d'une évolution de la sociologie du corps des magistrats administratifs et pourraient affecter la *« tournure d'esprit »* propre au juge administratif que Jules Moch entendait préserver.

Les femmes dans les tribunaux administratifs

Olivia BUI-XUAN

S'il est aujourd'hui établi que la justice administrative est rendue tant par des femmes que par des hommes, peu d'études ont été consacrées aux magistrates administratives.

Jusque dans les années 2020, le fait que le corps des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel relève de la fonction publique semblait le dispenser d'une réflexion sur l'égalité de traitement de ses membres, l'ancienneté et le mérite étant présentés comme les seuls critères d'évolution dans la carrière.

Or la question de savoir si une institution est réceptive à la problématique de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes se pose avec une acuité particulière lorsque celle-ci applique le droit et contribue même à le façonner.

À titre liminaire, une analyse de discours peut, en la matière, paraître instructive. Ainsi, au titre des rares études relatives à la féminisation de la justice administrative, figure un article de Marie Lainé, rédigé alors qu'elle était elle-même membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, intitulé « Les femmes juges administratifs » [1] publié dans la revue *Femmes diplômées* en 1966 [2]. Étrangement, cet article ne comporte pratiquement aucun développement sur les magistrates administratives : sur les sept pages, où est principalement exposé ce qu'est la juridiction administrative, seule une demie est consacrée à la question.

On peut y lire que :

« *Les femmes n'ont pas encore envahi cette juridiction. Mais elles ont su s'y faire apprécier et s'y sont montrées parfaitement aptes à leurs fonctions, d'une valeur et d'une conscience professionnelles qui ne le cèdent en rien à celles de leurs collègues masculins : ceux-ci les ont d'ailleurs accueillies sans difficultés et dans cette carrière le fait d'être une femme n'est pas un handicap. Il faut s'en réjouir car nous savons qu'il n'en va pas toujours ainsi.* » [3]

1 On peut relever l'absence de féminisation de la fonction.

2 Marie Lainé, « Les femmes juges administratifs », *Femmes diplômées*, nº 57, 1966. p. 2-8.

3 *Ibid.*, p. 7-8.

Le fait qu'une femme juge administrative en dise si peu sur ses collègues féminines et remercie ses collègues masculins semble témoigner, en creux, du système patriarcal d'alors [4]. On voit par ailleurs qu'elle cherche, consciemment ou inconsciemment, à lever la présomption d'incompétence des femmes dans cette profession. Pourtant, Marie Lainé, née en 1904, apparaît comme une femme hors normes : lauréate de la faculté de droit de Paris, docteure en droit, elle intègre le Conseil d'État, comme rédactrice, en 1926, et sera nommée secrétaire de la section des travaux publics en 1939. Engagée dans la Résistance pendant la guerre, elle deviendra secrétaire-greffière du contentieux du Tribunal des conflits en 1951 et rejoindra, en 1955, les tribunaux administratifs ; elle sera vice-présidente du tribunal administratif de Paris [5]. Il s'agit de la première femme à occuper cette fonction. Elle sera également présidente de l'Association française des femmes diplômées des universités (AFFDU) de 1962 à 1967.

L'exposition « Les pionnières de la juridiction administrative », conçue par le Conseil d'État et visible dans différents tribunaux administratifs, lui fait honneur, mais met curieusement en exergue une citation du président Tony Bouffandeau, que d'aucuns qualifieraient aujourd'hui de paternaliste :

« *J'ai pu, depuis longtemps, apprécier les mérites exceptionnels de Mlle Lainé* (…) [Elle] *n'est pas seulement un fonctionnaire entièrement dévoué à l'accomplissement de ses fonctions, un chef de service d'une très haute valeur professionnelle, c'est aussi un juriste, ayant une connaissance complète de notre droit administratif et de la jurisprudence du Conseil d'État.* »

Le président Bouffandeau aurait-il employé les mêmes termes pour valoriser un homme docteur en droit ? Ce témoignage, qui insiste sur le titre de civilité *« mademoiselle »* et ne féminise pas les fonctions d'une des premières femmes juges administratives peut, aujourd'hui, à plusieurs égards, être perçu comme condescendant, même si ce n'est certainement pas l'intention de son auteur. Il relève, à n'en point douter, d'un autre temps et, on le verra, la féminisation des tribunaux administratifs a contribué à faire évoluer certaines pratiques administratives, tout comme les mentalités.

Pour autant, cette analyse de discours permet de mettre en exergue des questions qui sont posées, explicitement ou implicitement, de manière récurrente au sujet des magistrates administratives : ont-elles les compétences, la disponibilité – notamment au regard de leurs charges familiales – et l'autorité requises ? Ces interrogations, qui semblent encore tenaces, même si aujourd'hui elles relèvent davantage du registre du non-dit, sont révélatrices de stéréotypes de genre persistants relatifs aux fonctions à responsabilités.

---

4 Sa notice dans le dictionnaire biographique *Le Maitron* indique qu'« *elle n'a pas perçu, comme la majorité des femmes de l'AFFDU, les nouveaux enjeux du féminisme* », https://maitron.fr/spip.php?article137715, notice LAINÉ Marie [juriste], version mise en ligne le 25 juillet 2011, dernière modification le 15 octobre 2022.

5 *Ibid.* ; https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/histoire-et-patrimoine/les-grandes-figures-de-la-juridiction-administrative/marie-laine

On trouve également des éléments sur la féminisation des tribunaux administratifs à travers deux études menées par Élyane Ayoub, une autre juge administrative. Elle publie, en 1977, un précieux article d'une centaine de pages intitulé « Les juges administratifs du premier degré. Éléments de science administrative pour l'explication d'une crise » [6]. Celui-ci ne comprend malheureusement que peu de données sur les femmes membres des tribunaux administratifs. Une section intitulée « L'entrée des femmes dans les tribunaux administratifs », d'à peine une page, permet néanmoins d'apprendre que « *le pourcentage des femmes est de 4,97 % en 1970 et de 5,18 % en fin 1975* ».

Une autre étude d'Élyane Ayoub intitulée « Sociologie des membres des tribunaux administratifs » a été publiée dans les actes du colloque organisé à l'occasion du 30e anniversaire des tribunaux administratifs en 1984 [7]. Elle y relaie curieusement certains stéréotypes en indiquant : « *Ce qui est certain, c'est que les femmes sont plus juristes que les hommes et, de ce fait, plus promptes à déceler les illégalités (…)* » [8]. Si une telle affirmation dans une étude scientifique peut susciter l'étonnement, on peut la lire comme une tentative de légitimation de l'aptitude des femmes à occuper de telles fonctions. On apprend par ailleurs dans cette étude que les magistrates administratives « *étaient 5 % dans la décennie précédente, elles atteignent maintenant près de 17 %. Il y a tout lieu de croire que cette proportion va s'accroître, puisque les femmes représentent environ le quart des recrutements actuels* ».

Quelques éléments statistiques en la matière figurent enfin dans un article publié par Christophe Coléra en 2001 [9] et dans une étude que nous avons nous-mêmes menée en 2009 [10].

Des précisions doivent, par ailleurs, être apportées s'agissant du périmètre de l'étude et de la méthodologie adoptée.

Le périmètre de l'étude se concentre sur les femmes qui relevaient du corps des membres des tribunaux administratifs, puis des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il n'intègre donc ni les membres du Conseil d'État, ni les autres agentes travaillant dans les juridictions administratives, comme les secrétaires, greffières, assistantes de justice ou juristes assistantes. L'étude se concentre donc sur les magistrates des tribunaux administratifs et cours

---

6 Élyane Ayoub, « Les juges administratifs du premier degré. Éléments de science administrative pour l'explication d'une crise », *Annales de la faculté de droit (Sceaux)*, 1977, p. 87-193.

7 Élyane Ayoub, « Sociologie des membres des tribunaux administratifs », *in* CNRS, *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Éditions du CNRS, 1986, p. 29-40.

8 *Ibid.*, p. 32. Dans son étude de 1977, elle affirmait que « *les femmes ont la réputation d'être plus juristes que les hommes ; ceci expliquerait leur succès aux concours d'accès à l'École nationale de la magistrature* », en s'appuyant sur la thèse de Monique Pauti, *Les magistrats de l'ordre judiciaire*, *op. cit.*, p. 97.

9 Christophe Coléra, « Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : évolution sociologique et effets sur la jurisprudence », *Droit et Société*, 2001, no 49, p. 873-894.

10 Olivia Bui-Xuan, « La magistrature : la féminisation de la juridiction administrative », *in* Mustapha Mekki (dir.), *La féminisation des métiers de la justice*, Economica, coll. « Études juridiques », 2011, p. 21-32.

administratives d'appel, même si l'on peut ici rendre hommage à Odette Monteil, *« chef du bureau des tribunaux administratifs »,* dont le cachet apparaît sur un très grand nombre de documents d'archives relatifs aux tribunaux administratifs.

S'agissant de la méthodologie retenue, la recherche s'est appuyée sur différentes sources : pour retracer l'évolution du nombre de magistrates administratives, on s'est fondé sur des documents, notamment statistiques, transmis par les services du Conseil d'État [11] et, pour les données antérieures à 2009, sur un travail d'archives réalisé sur le site des Archives nationales de Pierrefitte. Les données recueillies ont été complétées par une dizaine d'entretiens semi-directifs [12].

Des difficultés sont immédiatement apparues. Elles sont principalement de deux ordres : d'une part, l'étude se fonde sur des données partielles, notamment parce que l'on n'a pas pu consulter l'ensemble des archives sur la question ; d'autre part, les données statistiques sont traduites différemment selon les documents consultés, renvoyant tantôt aux membres en activité dans le corps, tantôt aux membres « toutes positions confondues ». Dans la mesure du possible [13], on a privilégié les secondes.

Dans le cadre d'un colloque organisé à l'occasion du 70e anniversaire de la création des tribunaux administratifs, l'accent a été porté sur l'évolution de la place des femmes en leur sein. Après avoir montré que cette féminisation apparaît, encore aujourd'hui, à géométrie variable, on insistera sur le fait que celle-ci, loin d'être anodine, a eu une influence certaine sur les pratiques administratives et la culture institutionnelle des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Une féminisation à géométrie variable

Si, depuis 1953, l'entrée des femmes dans les tribunaux administratifs a été progressive, la féminisation des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est aujourd'hui indéniable. Pour autant, des freins dans la progression de la carrière persistent.

Une féminisation progressive

Après avoir présenté une vue d'ensemble du mouvement de féminisation des tribunaux administratifs et, depuis 1989, des cours administratives d'appel, on se focalisera sur certaines fonctions.

---

11 Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

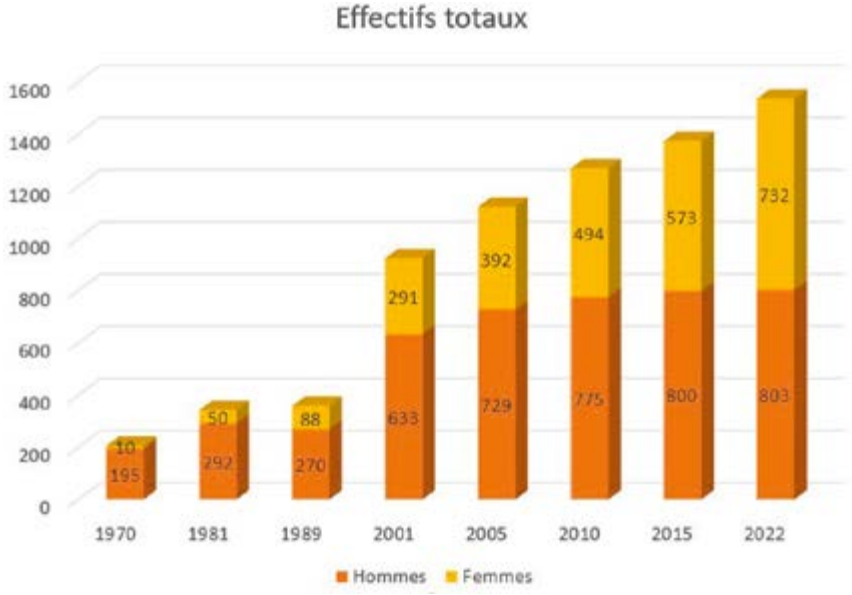
12 Je remercie très chaleureusement les personnes qui se sont livrées à l'exercice. Les entretiens ont duré d'une trentaine de minutes à plus de deux heures.

13 Pour l'année 1989, on ne dispose toutefois que des données sexuées s'agissant des membres en activité dans le corps.

Évolution générale

Les femmes sont entrées dans les tribunaux administratifs au compte-goutte. Le décret du 21 janvier 1954 portant intégration dans le corps des membres de tribunal administratif peut en témoigner. Parmi la centaine d'hommes, on n'identifie qu'une femme : Marcelle Pipien, alors récemment diplômée de l'École nationale d'administration (ENA), affectée, par arrêté du 5 octobre 1953, en conseils de préfecture.

En 1970, les femmes ne sont que dix sur 205 membres, soit 4,9 % [14]. Les tribunaux administratifs comptent 14,6 % de femmes en 1981, 24,6 % en 1989, 31,5 % en 2001, 41,7 % en 2010 et 47,7 % en 2022.



La faible proportion de femmes parmi les juges administratifs, par rapport notamment à la magistrature judiciaire [15], est en partie liée à l'un des modes de recrutement qui était celui de l'ENA, même si, en 1977, Élyane Ayoub affirmait

14 Un document d'archive indique qu'au 1er janvier 1972 les 205 membres comprennent neuf femmes. On en a pourtant comptabilisé 10 : Mme Pélissier, Mlle Tatessian (conseiller 2e classe), Mme Barnault (conseiller 1re classe), Mme Pipien (Pt TA Rouen) nommée le 5 octobre 1973, Mlle Laroque (conseiller 1re classe), Mlles Jousselin, Lacarrière, Lainé (TA de Paris), Mme Portes et Mlle Cérez qui partira à la retraite en novembre 1973.

15 À titre de comparaison, la proportion de femmes dans la magistrature judiciaire s'élevait à 11,59 % en 1975 (v. Élyane Ayoub, « Les juges administratifs du premier degré. Éléments de science administrative pour l'explication d'une crise », *op. cit.*) et à 57 % en 2007 (Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel 2007*, p. 16). Au 1er janvier 2023, on compte 71 % de femmes parmi les membres de la magistrature judiciaire.

que *« ce n'est pas la seule cause »* [16] : *« Si le nombre des femmes entré au tour extérieur est honorable (10 % des membres recrutés de cette manière et dans le corps en fin 1975), on observe que le gouvernement ne porte jamais son choix sur une femme lorsque des nominations exceptionnelles sont prévues et organisées par des textes de circonstance ».*

Elle termine son propos en « *espér*[ant] *que le recrutement complémentaire ouvert jusqu'en 1980 par le décret du 12 mars 1975, dans la mesure où les épreuves qui sont prévues sont plus juridiques que celles du concours d'accès à l'ENA améliorera la situation. Les résultats obtenus jusqu'ici par les femmes sont de bon augure* » [17].

Effectivement, les femmes réussissent bien – voire, certaines années, beaucoup mieux que les hommes – le concours complémentaire, devenu concours direct. Comme le montrent les tableaux suivants, qu'il s'agisse du concours externe ou du concours interne, elles sont aujourd'hui plus nombreuses à le présenter et à être admises.

Evolution des effectifs	2018				2019				2020				2021				2022				2023			
	Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Inscrits	176	208	74	67	149	189	75	67	106	176	69	72	110	173	52	69	155	200	60	85	169	202	88	107
	384		141		338		142		282		141		283		121		355		145		371		195	
	525				480				423				404				500				566			
Présents à toutes les épreuves écrites	Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
	75	87	42	46	76	97	39	44	60	107	—	55	69	99	26	45	82	126	38	63	94	124	62	80
	162		88		173		83		167		95		168		71		208		101		218		142	
	250				256				262				239				309				360			
Admissibles	Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
	17	30	16	16	22	24	15	15	17	22	12	11	15	23	7	19	11	31	13	19	19	34	17	25
	47		32		46		30		39		23		38		26		42		32		53		42	
	79				76				62				64				74				95			
Admis	Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
	9	13	9	7	11	12	7	8	11	12	7	8	8	10	3	9	5	17	7	9	8	19	7	14
	22		16		23		15		18		12		18		12		22		16		27		21	
	38				38				30				30				38				48			

Rapport du jury sur les concours organisés pour le recrutement direct dans le corps des magistrats des TA et des CAA – session 2022 au titre de 2023, p. 30

16 Élyane Ayoub précise que « *les membres féminins issus de l'ENA représentent, en 1970, 7,50 % des anciens élèves de l'ENA se trouvant dans le corps à cette date. En fin 1975, elles ne sont plus que 5,60 %. La faible féminisation du corps serait à la mesure de celle des élèves de l'ENA.* », *Ibid.*, p. 147.

17 Elle précise : « *Deux femmes sur treize admis en 1975, soit 15,30 % du total. Les résultats ultérieurs confirment ce point de vue : en 1976, une femme sur huit reçus, soit 12,50 % ; en 1977, quatre femmes sur treize admis, soit 30 %.* », *Ibid.*

ANNEE	EXTERNE			INTERNE			TOTAL (externe + interne)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
2023	19, soit 35,84 %	34 soit 64,16 %	53	17 soit 40,47 %	25 soit 59,53 %	42	36 soit 37,89 %	59 soit 62,11 %	95
2022	11, soit 26,20 %	31, soit 73,80 %	42	13, soit 40,63 %	19, soit 59,37 %	32	24, soit 32,43 %	50, soit 67,57 %	74
2021	15, soit 39,47 %	23, soit 60,53 %	38	7, soit 26,92 %	19, soit 73,08 %	26	22, soit 34,37 %	42, soit 65,63%	64
2020	17, soit 43,59 %	22, soit 56,41 %	39	12, soit 52, 17 %	11, soit 47,83 %	23	29, soit 46,77 %	33, soit 53,23 %	62
2019	22, soit 47,82 %	24, soit 52,17 %	46	15, soit 50 %	15, soit 50 %	30	37, soit 48,68 %	39, soit 51,31 %	76
2018	17, soit 36,17 %	30, soit 63,83 %	47	16, soit 50 %	16, soit 50 %	32	33, soit 41,77 %	46, soit 58,23 %	79

Rapport du jury sur les concours organisés pour le recrutement direct dans le corps des magistrats des TA et des CAA – session 2022 au titre de 2023, p. 31

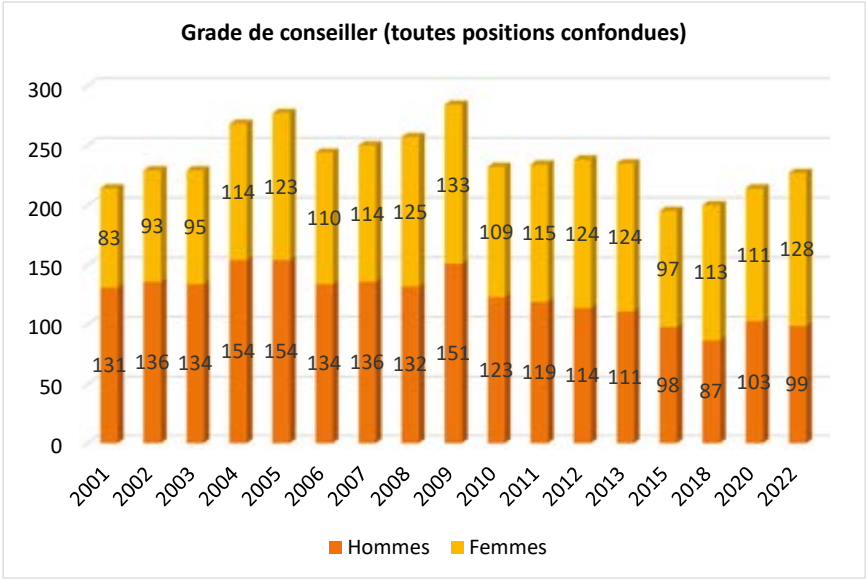
Candidats admis et candidates admises sur listes principales

ANNEE	EXTERNE			INTERNE			TOTAL (externe + interne)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
2023	7, soit 33,33 %	14, soit 66,67 %	21	8, soit 29,62 %	19, soit 70,38 %	27	15, soit 31,25 %	33, soit 68,75 %	48
2022	5, soit 22,73 %	17, soit 77,27 %	22	7, soit 43,75 %	9, soit 56,25 %	16	12, soit 31,58 %	26, soit 68,42 %	38
2021	8, soit 44,45 %	10, soit 55,55 %	18	3, soit 25 %	9, soit 75 %	12	11, soit 36,67 %	19, soit 63,33 %	30
2020	5, soit 27,78 %	13, soit 72,22 %	18	7, soit 58,33 %	5, soit 41,67 %	12	12, soit 40 %	18, soit 60 %	30
2019	11, soit 47,83 %	12, soit 52,17 %	23	7, soit 46,67 %	8, soit 53,33 %	15	18, soit 47,37 %	20, soit 52,63 %	38
2018	9, soit 40,91 %	13, soit 59,09 %	22	9, soit 56,25 %	7, soit 43,75 %	16	18, soit 47,37 %	20, soit 52,63 %	38

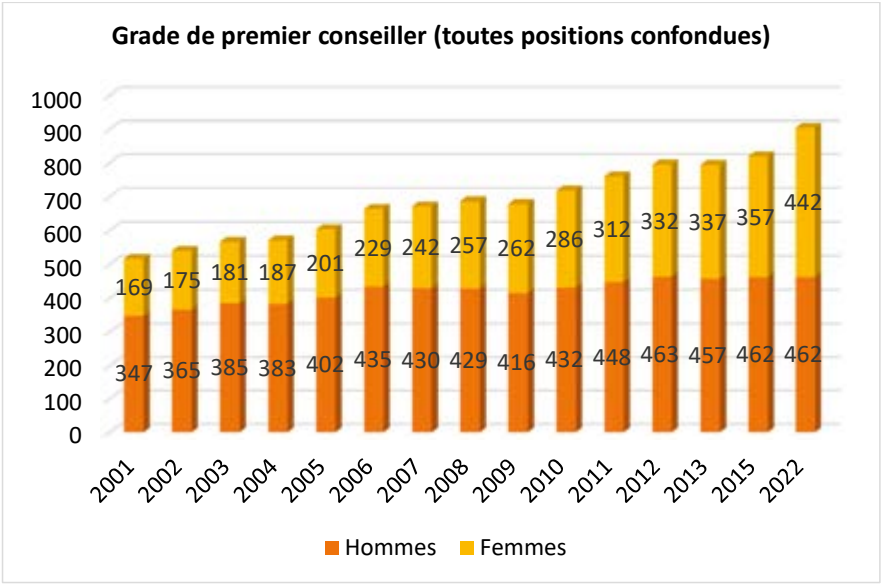
Rapport du jury sur les concours organisés pour le recrutement direct dans le corps des magistrats des TA et des CAA – session 2022 au titre de 2023, p. 35

Des rapports précédents il ressort que, dès 2011, le nombre de femmes admises (23) était supérieur au nombre d'hommes (17). L'écart n'a, depuis, cessé de se creuser. Ainsi, en 2013, parmi les admis, on dénombrait 18 femmes et 12 hommes. Si les proportions d'hommes et de femmes admis peuvent sensiblement varier d'une année sur l'autre (en 2021, 19 femmes et 11 hommes, en 2022, 26 femmes et 12 hommes, en 2023, 33 femmes et 15 hommes), il est constant que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à réussir ce concours. À titre d'exemple, en 2023, les femmes représentaient environ 55 % des inscrits, 56 % des présents, 62 % des admissibles et 69 % des admis. De tels résultats ont nécessairement un effet sur la proportion de femmes au

grade de conseiller. Comme le montre le tableau ci-dessous, celle-ci est supérieure à celle des hommes depuis 2012 [18].



Mécaniquement, la proportion significative de femmes est plus récente au grade de premier conseiller. En 2022, on comptait 20 femmes de moins que d'hommes à ce grade, contre 105 en 2015 et 201 en 2005.



18 À l'exception de l'année 2015, à une unité près.

Alors que la proportion de femmes magistrates administratives n'atteignait pas encore le tiers au début des années 2000, il ressort des archives consultées qu'elles ont très tôt fait montre d'une implication équivalente à celle des hommes.

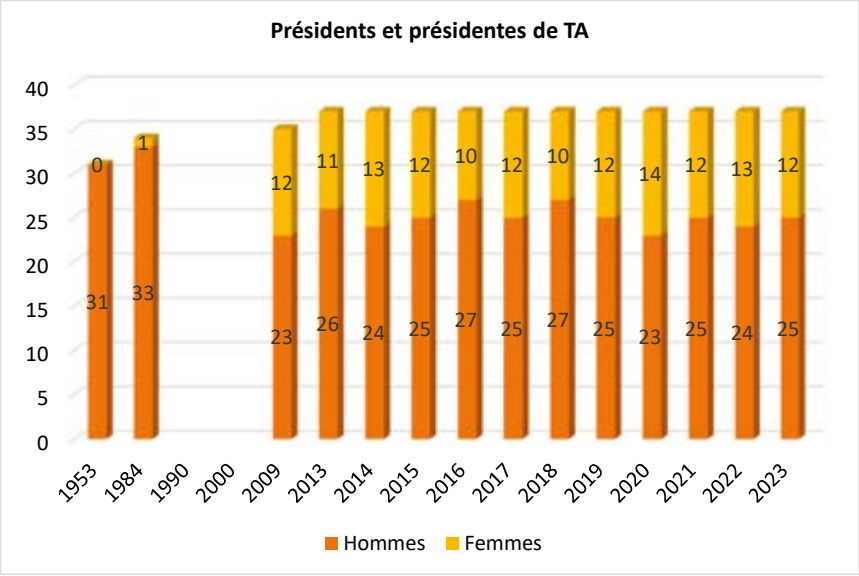
Une implication équivalente à celle des hommes

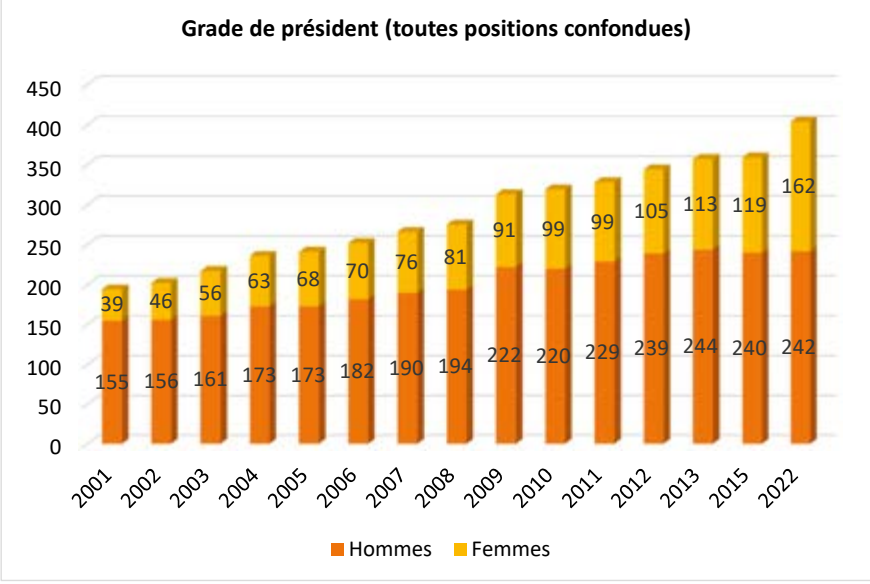
Les archives qui nous ont été ouvertes montrent que les magistrates administratives ont eu une implication, voire un engagement, équivalents à ceux de leurs homologues masculins. Ainsi, par exemple, malgré leur faible proportion dans le corps, celles-ci ont pris part à la vie syndicale dès la création du Syndicat de la juridiction administrative (SJA) en 1972. En 1979, Isabelle Hausser-Duclos était ainsi présidente du conseil syndical. On remarque que les lettres qui lui sont adressées par ses collègues à cette époque, notamment pour faire acte de candidature aux élections professionnelle, hésitent entre *« Chère collègue, Madame le président »* et *« Madame la présidente »*. On note que Ségolène Royal a par ailleurs ajouté un « e » au formulaire-type indiquant « candidat ». Marguerite Portes, membre de la commission administrative paritaire en 1979, semble également particulièrement impliquée. Les archives consultées montrent cependant que, dans les années 1980, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes n'avait pas été investie par le SJA : la revendication principale portait sur la création de postes pour répondre à une charge de travail individuelle très lourde, conséquence d'un contentieux croissant.

Dans un autre registre, on observe qu'au début des années 1980 une forte proportion de femmes sont déjà commissaires du gouvernement. En 2022, elles représentaient 47 % des rapporteurs publics.

Il demeure toutefois des fonctions encore peu féminisées. Tel est le cas de la présidence des tribunaux administratifs. Si on cite souvent l'exemple de Marcelle Pipien, devenue la première femme présidente de tribunal administratif en 1973 [19], on en identifiait une seule au début des années 1980 et, depuis 2009, leur proportion occupant un poste de président de tribunal administratif, parmi l'ensemble de ceux-ci, stagne autour de 30 % (34,3 % en 2009, 32,4 % en 2015, comme en 2023), alors même que la proportion de femmes au grade de président a, pour sa part, significativement augmenté (29 % en 2009, 33,1 % en 2015 et 40 % en 2022).

19 D'abord du tribunal administratif de Rouen puis, en 1979, du tribunal administratif de Versailles.


Présidents et présidentes de TA
40
35
30
25
20
15
10
5
0
31
0
33
1
23
12
26
11
24
13
25
12
27
10
25
12
27
10
25
12
23
14
25
12
24
13
25
12
1953
1984
1990
2000
2009
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
Hommes
Femmes


Grade de président (toutes positions confondues)
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
155
39
156
46
161
56
173
63
173
68
182
70
190
76
194
81
222
91
220
99
229
99
239
105
244
113
240
119
242
162
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2015
2022
Hommes
Femmes

La confrontation des deux graphiques vient aussi relativiser l'idée exprimée par un certain nombre de membres de la magistrature administrative selon laquelle *« les femmes sont aujourd'hui un peu favorisées au niveau des présidences de juridiction »* [20]. Si cette affirmation pouvait se vérifier en 2009, tel ne semble plus être le cas aujourd'hui au vu de leur proportion dans le grade de président.

Relativisant la politique volontariste menée par le Conseil d'État depuis quelques années, une personne nous a également mise en garde de ne *« pas voir dans le hasard une politique publique »*, insistant sur l'importance de l'existence, ou au contraire de l'absence, d'un vivier féminin au moment des promotions.

Dans une intervention sur « La jurisprudence administrative et les femmes » prononcée en 2017 à la cour administrative d'appel de Marseille, le président Jean-Marc Sauvé indiquait pour sa part que :

« Parmi les chefs de juridiction, les femmes représentent la moitié des présidents de cours, 27 % des présidents de tribunal, les plus importants étant présidés par des femmes, et 33 % des titulaires du grade de président. Au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des cours et des tribunaux, les femmes sont surreprésentées par rapport à leur importance numérique dans les grades et les emplois. Cette situation n'est pas l'effet d'une vertu propre, ni d'une quelconque obligation juridique, moins encore d'une sorte de condescendance, mais plutôt d'une conviction : l'évidence du choix des meilleures et de celles qui avaient le plus grand potentiel pour exercer les fonctions auxquelles elles étaient candidates ou devaient l'être. La parité n'a certes pas encore été atteinte, mais la féminisation du corps des magistrats administratifs progresse rapidement et de manière constante depuis dix ans, même si cette évolution doit être poursuivie, en particulier au grade de président. La sélection des magistrats candidats à une formation préparation à l'exercice des fonctions de chef de juridiction a ainsi été paritaire en 2016 par l'effet de la main invisible qui gouverne la juridiction administrative. » [21]

L'affirmation d'une surreprésentation des femmes dans les fonctions les plus prestigieuses *« par rapport à leur importance numérique dans les grades et emplois »* ne paraît pas se vérifier aujourd'hui. Un tel constat nous semble néanmoins moins refléter une absence de volontarisme du gestionnaire en la matière que la persistance de freins dans la progression de la carrière.

---

20 En vertu de l'article L. 234-5 du code de justice administrative (CJA), *« Les fonctions de président ou de vice-président du tribunal administratif de Paris, de premier vice-président d'une cour administrative d'appel et de président d'un tribunal administratif comportant au moins cinq chambres sont accessibles aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel titulaires du grade de président depuis au moins quatre ans. La première nomination dans l'une de ces fonctions est subordonnée à l'inscription sur une liste d'aptitude annuelle établie par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. »*

21 https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/la-jurisprudence-administrative-et-les-femmes, texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrate administrative, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

La persistance de freins dans la progression de la carrière

Les freins identifiés sont de plusieurs ordres : si les congés de maternité semblent de moins en moins pénalisants, l'obligation de mobilité apparaît encore aujourd'hui plus contraignante pour les femmes.

S'agissant des congés de maternité, on observe une évolution dans les pratiques. Alors que certaines « anciennes » pouvaient s'enorgueillir de ne pas en prendre, les archives consultées montrent que, dans les années 1980, un certain nombre de commissaires du gouvernement en congé de maternité étaient remplacées, au même titre que les magistrats en congé de maladie ou partis en mobilité.

En 2009, on constatait [22] toutefois que les congés de maternité pouvaient encore avoir des conséquences négatives, y compris sur le plan financier : la « part variable » de la rémunération pouvait diminuer lors d'un congé de maternité effectivement pris, les dossiers attribués aux magistrates concernées étant transférés à des collègues. De même, des femmes rapporteures publiques perdaient leur poste au moment de leur congé. Une évolution des pratiques avait néanmoins déjà été décelée en 2009, les magistrates administratives n'hésitant plus à demander à bénéficier du congé de maternité auquel elles avaient droit. Une femme avait affirmé : *« il y a une époque où les femmes faisaient leurs dossiers jusqu'au bout. C'est fini. »* ; une autre constatait : *« la génération d'avant ne l'a pas fait ; nous, on l'a fait ».* Mais subsistait la question du chevauchement entre congé de maternité et congé annuel qui restait à la discrétion de la présidence de juridiction, les femmes présidentes n'étant pas forcément plus favorables au respect du droit au congé de maternité que les hommes. Une personne interrogée en 2009 avait ainsi confié : *« on vous a sans doute dit qu'un certain nombre d'entre elles [présidentes de juridiction] avaient la réputation d'être des dragons… Elles peuvent être très strictes. Mais c'est aussi une question de personnalité… Une question de personnalité et une question générationnelle »* [23]. On verra que des mesures ont, depuis lors, été adoptées pour harmoniser l'effectivité des congés de maternité.

Si un certain flou subsistait s'agissant des congés, cela tenait aux singularités de la magistrature administrative. Encore aujourd'hui, certaines personnes interrogées ont insisté sur le fait que : *« Chez nous, on ne pose pas les congés ! »,* associant cette pratique à la souplesse d'organisation dont les membres de la magistrature administrative bénéficient. Ils et elles peuvent néanmoins demander à travailler à temps partiel. Ainsi en 2022, sur les 53 membres de la magistrature administrative dans cette situation (hors temps partiel lié à l'état de santé), 46 étaient des femmes, soit 87 %, et sur les 18 à bénéficier d'un temps partiel de droit pour naissance, adoption ou soins [24], 15 étaient des femmes : trois travaillaient à 50 % (aucun homme), une à 60 % (un homme), deux à 70 % (aucun homme) et neuf à 80 % (deux hommes). Une proportion plus importante de femmes demande

22 V. Olivia Bui-Xuan, *op. cit.*, p. 30.

23 *Ibid.*, p. 30-31.

24 En vertu de l'article L. 612-3 du code général de la fonction publique (CGFP).

donc à travailler à temps partiel afin de pouvoir articuler plus facilement vie professionnelle et vie personnelle.

Trente-cinq membres (31 femmes, quatre hommes) de la magistrature administrative bénéficiaient par ailleurs en 2022 d'un temps partiel sur autorisation [25], également le plus souvent lié à l'articulation entre vie familiale (enfants de plus de trois ans) et vie professionnelle, même si une des femmes concernées (contre aucun homme) bénéficiait d'un temps partiel pour création d'entreprise.

Si le temps partiel n'est pas à proprement parler pénalisant, il a un impact sur la rémunération et sur le montant de la pension de retraite. Aussi, pour une des femmes interrogées, celui-ci apparaît-il *« discriminatoire »* et *« la prise en charge des enfants devrait être gratifiée »*. Il peut par ailleurs rendre plus difficile la progression dans la carrière. Une des magistrates administratives dans cette situation indiquait d'ailleurs qu'*« on a le droit de ne pas accéder au sommet »,* voyant dans l'injonction de la performance l'importation de valeurs américaines.

Comme dans la magistrature judiciaire [26], le déséquilibre dans la répartition des charges familiales au sein des couples permet également d'expliquer que l'obligation de mobilité, requise pour accéder au grade de président, est davantage vécue comme un frein pour les femmes, particulièrement pour les femmes résidant et travaillant en province où les offres de postes sont plus rares qu'en région parisienne. La mobilité apparaît ainsi pour certaines d'entre elles comme une véritable contrainte, non seulement car il faut déterminer « *le meilleur moment* » pour l'effectuer [27] – il est déconseillé d'être enceinte durant cette période et le fait d'avoir de jeunes enfants la rend difficile –, mais encore parce que dans les configurations fréquentes où le conjoint occupe des fonctions à responsabilités, il est souvent exclu de prévoir un déménagement : encore aujourd'hui, il est rare qu'un homme suive géographiquement son épouse. Certaines femmes expriment d'ailleurs de la reconnaissance à l'égard de leur conjoint. Ainsi de cette magistrate qui affirme : *« J'ai eu beaucoup de chance car j'ai un mari qui a accepté que je sois célibataire géographique. Des collègues m'ont dit : "mon mari n'aurait pas accepté". »* Une autre constate des différences entre hommes et femmes s'agissant de l'appréhension de la mobilité : *« les hommes sont très mobiles, y compris pour un poste outre-mer »,* prenant l'exemple d'un couple de magistrats administratifs : la femme *« a tout sacrifié pour suivre son mari »*.

---

25 En vertu de l'article L. 612-1 du CGFP.

26 V. Gwenola Joly-Coz, *Femmes de justice*, Enrick Éditions, 2023. Dans un entretien, la magistrate, présidente de cour d'appel, observe que « *La mobilité géographique est exigée et est présentée comme une règle neutre. Or, les deux sexes n'y répondent pas de la même manière. Les hommes vont l'accepter et vivre un célibat géographique la semaine. Les femmes vont refuser au nom des enfants, de la stabilité familiale… Aucune femme ne dira : "j'y vais et je laisse les enfants à leur père"!* » Aussi, selon elle, « *la parité ne progressera pas si on ne change pas les règles de l'institution. À commencer par celle de ne plus imposer cette mobilité* », https://www.ouest-france.fr/societe/justice/egalite-femmes-hommes-majoritaires-les-magistrates-restent-penalisees-pour-les-hautes-fonctions-405e633e-bcf0-11ed-95d7-ae0463183236

27 L'expression, déjà utilisée en 2009, est revenue dans les entretiens réalisés en 2023.

De surcroît, les femmes semblent davantage prendre en compte le lieu des postes ainsi que la date à laquelle ils sont disponibles, considérations qui se font parfois au détriment de la nature et de l'intérêt des fonctions à exercer en mobilité, ce qui peut avoir une conséquence sur la progression dans la carrière.

Alors que le frein de la mobilité géographique est identifié depuis longtemps, notamment dans la magistrature judiciaire [28], celle-ci a été renforcée par la réforme de la haute fonction publique de 2021 [29] qui instaure une obligation de double mobilité [30], ce qui est critiqué par l'ensemble des personnes entendues, femmes comme hommes.

Des contraintes du même ordre sont également observées lorsqu'il s'agit de changer de juridiction pour progresser dans la carrière. C'est ainsi qu'un certain nombre de femmes renoncent à la présidence de juridiction car elles ne veulent être ni des « *turbo* », ni résider en semaine dans une autre région que celle où vivent leurs enfants encore mineurs ou jeunes adultes. Le fait de travailler dans une autre ville que sa famille ne semble ainsi pas être appréhendée de la même manière par les femmes et les hommes, y compris s'agissant des postes en juridiction. Une magistrate établit ainsi le constat suivant :

« *Pour les hommes, ce n'est pas un problème de partir deux ou trois nuits. Quand une femme bouge, elle s'installe généralement. Elle prend un pied-à-terre alors qu'il y a davantage d'hommes turbo qui se disent "je pars deux ans, je vais turboter comme un malade". Cela pose de vrais problèmes pour les chefs de juridiction car ils ne sont jamais là, leur implication est moindre.* (…) *Or ce sont toujours les mêmes qui s'y collent : ceux qui habitent sur place. Des greffiers disent qu'ils ne connaissent pas les magistrats de la chambre. Cela nuit à la cohésion des équipes.* »

Elle précise par ailleurs qu'*« une femme qui prend son grade envisage les choses différemment : une amie m'a dit "je ne peux pas faire des allers-retours" alors que des hommes font l'aller-retour dans la journée ».*

S'agissant de l'occupation d'un poste de chef de juridiction, d'autres freins d'ordre sociologique interviennent, semble-t-il, davantage chez certaines femmes, au premier rang desquels l'autocensure, résumée par une magistrate administrative de la manière suivante : *« Les femmes se posent davantage la question : "suis-je capable"? »*

Sur ce point, des réponses intéressantes ont récemment été apportées par l'institution : en 2016, le Conseil d'État crée un « vivier » prenant la forme d'un

---

28 V. les recommandations du Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport de 2012, p. 187. V. également Yoann Demoli et Laurent Willemez, « Le poste et le lieu : enjeux professionnels et familiaux de la mobilité dans le corps de la magistrature en France », *Travail et emploi*, 2019/4 (n° 160), p. 103-130.

29 Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. V. Anaïs Cognac, « Magistrature administrative : état des lieux », *Dalloz actualité*, 7 septembre 2022. Maguy Fullana, présidente du SJA, y indique : *« Nous savons, compte tenu de la démographie du corps et des réalités sociologiques, que cela risque de peser beaucoup plus lourdement sur les femmes. »*

30 Prévue aux articles L. 234-2-1 et L. 234-2-2 du CJA, elle est précisée à l'article R. 235-1 du CJA, récemment modifié par le décret n° 2023-486 du 21 juin 2023.

cycle de formation à la présidence d'une juridiction. Les femmes sont incitées à candidater même si le fait de suivre ce cycle ne donne pas l'assurance d'occuper un poste de présidence.

Parmi les personnes ayant accepté un entretien, plusieurs ont souligné le fait que ce vivier n'avait pas été, au départ, conçu pour promouvoir les femmes à des postes de présidence de juridiction. Elles ont expliqué que cette initiative était due à de précédentes *« erreurs de casting »* ou à des *« accidents industriels »,* l'une d'entre elles insistant sur le fait que : *« c'est parce qu'on a eu des présidents hommes incompétents, qu'on a prévu un vivier… et dans un second temps, on a incité les femmes à suivre le cycle de formation »*. Si d'autres personnes ont démenti cette version, tout en concédant que, dans le passé, certains présidents de juridiction *« n'avaient pas toutes les qualités pour présider une juridiction »,* le cycle de formation ne semble pas, à l'origine, avoir été conçu comme un dispositif destiné exclusivement à accompagner les magistrates administratives. Toutefois, au regard des entretiens menés, il est aujourd'hui largement perçu comme tel. On regrette de ne pas avoir pu obtenir de données genrées à ce sujet pour connaître, sur les dernières années, la proportion de femmes et d'hommes candidats, celle ayant suivi le cycle de formation ainsi que celle occupant un poste de présidence de juridiction en ayant bénéficié.

Quoi qu'il en soit, aux dires des personnes interrogées, le « vivier » semble contribuer à lever l'autocensure de certaines magistrates administratives qui se sentent à présent davantage préparées – et donc davantage légitimes – pour assurer les fonctions de présidence de juridiction. Au regard des statistiques concernant celles-ci, ce dispositif n'a pourtant pas encore permis de briser le plafond de verre à ce niveau.

De même, s'agissant de l'obligation de mobilité, les membres de la magistrature administrative – femmes comme hommes – bénéficient, depuis quelques années, d'un accompagnement du service des ressources humaines du Conseil d'État, lequel leur propose les offres de postes les plus adaptées à leurs souhaits, notamment géographiques.

En dépit de ces freins persistants, on observe que la place des femmes dans les tribunaux administratifs, tant en termes de proportion que de progression dans la carrière, a considérablement évolué en 70 ans. Ce mouvement de féminisation a indéniablement contribué à l'évolution de la culture institutionnelle des juridictions administratives.

Une récente évolution de la culture institutionnelle

Par culture institutionnelle (ou administrative), on entend l'ensemble des normes de comportement qui assurent un code de comportement implicite et la cohésion à l'intérieur d'une organisation. Aussi l'évolution de ces normes n'est-elle jamais anodine : contribuant nécessairement à faire évoluer certains référentiels, elle peut être perçue comme un vecteur de fragilisation de la stabilité et de la

cohésion de l'organisation. Ainsi ne laisse-t-elle jamais les membres de celle-ci indifférent.es, soit qu'ils et elles applaudissent la transformation de normes de comportement considérées comme rétrogrades, soit qu'ils et elles déplorent l'abandon de certaines traditions institutionnelles.

La culture administrative d'une institution peut évoluer progressivement, sous l'effet de la modification collective, par les membres eux-mêmes, de leurs propres comportements. Il en est ainsi du port de vêtements de couleur, du port (et de l'absence de port) de la cravate ou de la veste, du vouvoiement ou du tutoiement, de l'usage de la féminisation des titres et fonctions [31], ou encore de la disparition du titre de civilité « Mademoiselle » dans les discours ou les écrits… À l'instar des normes coutumières, de telles évolutions supposent un élément matériel – la répétition du nouveau comportement – et un élément psychologique – la conviction que la nouvelle norme est légitime, notamment au regard des évolutions sociétales. La culture institutionnelle peut, inversement, se maintenir lorsqu'une majorité de membres veille, consciemment ou inconsciemment, à reproduire les normes de comportement qu'ils ou elles ont pu observer depuis leur entrée dans l'organisation, notamment pour contribuer à préserver l'esprit de corps, quand bien même celles-ci ne correspondraient plus aux référentiels de l'époque.

La culture administrative d'une institution peut, par ailleurs, évoluer plus rapidement – certains diront plus brutalement – lorsque les instances de celle-ci décident, au moyen de directives, circulaires et autres notes, d'imposer de nouvelles pratiques administratives et, par là même, de nouvelles normes de conduite institutionnelles. Cette seconde hypothèse marque la volonté – parfois contrainte par l'environnement politique – de rompre avec des pratiques administratives présentées comme désuètes et d'en faire advenir de nouvelles. Elle peut susciter des résistances de la part de certains membres.

Si ces deux formes d'évolutions des normes de comportement institutionnelles ne sont pas exclusives l'une de l'autre, on s'intéressera ici surtout à l'évolution des pratiques administratives sous l'impulsion de textes – dans la plupart des cas des « notes ». Il convient de préciser qu'en matière d'égalité entre les femmes et les hommes les juridictions administratives n'ont pas été les seules à connaître ce mouvement, en partie lié à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 : celle-ci a imposé aux administrations et juridictions la confection d'un plan d'action pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les

31 Le président Sauvé observait par exemple : « *S'il fut une époque où les commissaires du gouvernement commençaient à l'audience leurs conclusions par l'apostrophe : "Messieurs", ce temps est heureusement révolu.* », *op. cit.*

hommes [32]. Outre le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la juridiction administrative signé le 6 juillet 2021, depuis le début des années 2020, on observe la multiplication d'actions inédites en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. On constate également une évolution notable concernant la féminisation des titres et fonctions ainsi que la disparition du titre de civilité « Mademoiselle ».

Féminisation des titres et fonctions et disparition du titre de civilité « Mademoiselle »

S'agissant, tout d'abord, de la question de la féminisation des métiers, titres et fonctions, pendant longtemps, dans les tribunaux administratifs, comme dans la plupart des autres sphères professionnelles, les femmes se sont effacées derrière leur fonction, présentée au neutre masculin : si l'épicène « commissaire du Gouvernement » pouvait apparaître parfaitement neutre, tel n'était pas le cas de « conseiller », « premier conseiller », « président », « vice-président », « chef de juridiction » …

Des spécialistes de linguistique – au premier rang desquelles Éliane Viennot – ont montré que la question de la féminisation des fonctions et métiers était pourtant loin d'être anodine. Effective pendant des siècles, cette féminisation a laissé place à la forme du masculin-neutre, notamment pour les métiers et fonctions les plus prestigieux, au moment où les hommes ont perçu une potentielle concurrence des femmes [33].

La féminisation des titres et fonctions a connu de notables résistances dans les sphères de pouvoir que sont le champ politique et la haute fonction publique. Encore aujourd'hui, certains et certaines considèrent que « préfète » désigne la femme du préfet, « ambassadrice » la femme de l'ambassadeur, relayant des stéréotypes réservant les fonctions de pouvoir aux hommes. On rencontre d'autant plus de difficultés à se départir de telles représentations, qu'elles sont ancrées dans les mots et dans la sonorité de la langue française. C'est déjà ce qu'indiquaient des femmes membres du Conseil d'État il y a plus de vingt ans : « *"maîtresse des requêtes" … je trouve cela d'une laideur…* » [34]. L'une confiait : « (…) *en France, je crois que l'expérience a été faite, si on dresse les correspondants féminins de noms*

---

32 Article 80 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Si l'obligation de primo-nomination instaurée par la loi Sauvadet ne concerne pas les juridictions administratives, la loi du 19 juillet 2023 complète les articles L. 133-2 et L. 234-5 du CJA respectivement par les alinéas : « *Ces nominations favorisent l'égal accès des femmes et des hommes à la fonction de président de section* », pour le Conseil d'État, et « *Ces nominations favorisent l'égal accès des femmes et des hommes à ces fonctions* », soit les « *fonctions de président ou de vice-président du tribunal administratif de Paris, de premier vice-président d'une cour administrative d'appel et de président d'un tribunal administratif comportant au moins cinq chambres* ».

33 V. Éliane Viennot, *Non, le masculin ne l'emporte pas sur le féminin. Petite histoire de la résistance de la langue française*, Ixe, 2022, et https://www.elianeviennot.fr/Langue-mots.html

34 Olivia Bui-Xuan, *Les femmes au Conseil d'État*, L'Harmattan, 2001, p. 152.

masculins, on aboutit à une liste de deux pages de noms désignant des prostituées… Quant aux titres, au Conseil, il y a des titres anciens comme "maître" … le féminin donne un titre ridicule que l'on retrouve dans la liste de tout à l'heure… » [35].

Au niveau national, une circulaire du Premier ministre Laurent Fabius du 11 mars 1986 prescrivait la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre dans les textes réglementaires et dans tous les documents officiels émanant des administrations et des établissements publics de l'État. Dans sa circulaire du 6 mars 1998 relative à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, le Premier ministre Lionel Jospin constatait que la précédente circulaire n'avait guère été suivie et qu'il fallait que « *la féminisation des appellations professionnelles entre irrévocablement dans nos mœurs* ». Il appelait à « *recourir aux appellations féminines pour les noms de métier, de fonction, de grade ou de titre dès lors qu'il s'agit de termes dont le féminin est par ailleurs d'usage courant (par exemple, la secrétaire générale, la directrice, la conseillère)* », invitant les ministres et secrétaires d'État à « *diffuser cette pratique dans les services placés sous* [leur] *autorité et à l'appliquer dans les textes soumis à* [leur] *signature* ». La circulaire du Premier ministre Édouard Philippe du 21 novembre 2017 relative aux règles de féminisation et de rédaction des textes publiés au *Journal officiel* de la République française rappelle les règles précédentes, notamment s'agissant des actes de nomination. Aucune prescription nationale ne concerne, en revanche, les décisions de justice.

Les archives relatives aux tribunaux administratifs montrent que les pratiques en la matière ont évolué lentement, la généralisation de la féminisation des titres et fonctions rencontrant un certain nombre d'oppositions [36].

Sur cette question, on a observé une récente synergie entre le Conseil d'État, en sa qualité de gestionnaire, les différents syndicats et l'association Justice administrative alter-égale créée en janvier 2020. Faisant montre d'un réel dynamisme, celle-ci rédige, en décembre 2020, un rapport intitulé *Pour la féminisation des noms de métiers et de fonctions dans la juridiction administrative*. Le 11 mai 2021, une note du secrétaire général du Conseil d'État ayant pour objet sobre « *la rédaction des décisions* » est adressée à « *Mesdames et Messieurs les conseillers d'État, présidents de cour administrative d'appel et Mesdames et Messieurs les présidents de tribunal administratif* » [37]. Il y est précisé qu'un certain nombre d'acteurs – partenaires sociaux, association précitée, chefs de juridiction – souhaitent que les pratiques soient unifiées en matière de féminisation de la rédaction des décisions de justice, celles-ci étant jusque-là hétérogènes. Aussi le secrétaire général invite-t-il les destinataires de la note à intégrer « *de manière systématique la féminisation des fonctions, titres et grades tant des membres, magistrats et agents dont le nom figure sur les décisions de justice que des parties* », à l'instar de la pratique retenue par la section

35 Les pratiques évoluent toutefois, le Conseil d'État retenant depuis peu « maîtresse des requêtes ».

36 Olivia Bui-Xuan, *Les femmes au Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 151 sq.

37 Même dans cette note, le masculin semble l'emporter sur le féminin.

du contentieux, ainsi qu'à « *féminiser également les fonctions administratives dans les motifs des décisions rendues (préfète, directrice, etc.) chaque fois que nécessaire* » [38].

Des entretiens menés il ressort que cette note est loin de faire consensus : si des membres de la magistrature administrative y voient un « *véritable progrès* » ou une « *évolution souhaitable* », d'autres n'ont pas caché leur perplexité, voire leur hostilité : « *Rapporteure, c'est affreux !* » a indiqué l'une d'elles, précisant : « *je n'ai jamais eu besoin de m'affirmer en tant que femme* ». Une autre a concédé : « *Il a fallu que ça devienne obligatoire pour qu'on l'utilise* [la féminisation dans la rédaction des décisions] ». Ce témoignage est intéressant s'agissant de la perception du caractère contraignant ou simplement incitatif de telles notes. Sur cet aspect, une personne interrogée a précisé : « *quand on lit "invite", "souhaitable", c'est une façon polie de dire qu'il faut qu'on s'exécute* », alors qu'une autre a indiqué : « *c'est recommandé effectivement* ».

Plusieurs magistrates administratives ont concédé avoir évolué s'agissant de la féminisation des titres et fonctions. Ainsi de cette présidente de juridiction qui a reconnu :

« *J'ai viré à 180 degrés depuis que j'ai commencé à travailler sur ces questions. Quand j'étais jeune, je ne voulais pas qu'on se focalise sur mon genre, je ne voulais pas être visible en tant que femme… J'en suis arrivée au point inverse : c'est une très bonne chose de rendre les femmes visibles…* »

Par ailleurs, alors que la note du secrétaire général indique qu'« *il y aura lieu de faire modifier, sur les sites internet des juridictions, les noms des fonctions y figurant pour féminiser l'intitulé de celles qui sont occupées par des femmes* », une revue des sites internet des différentes juridictions administratives laisse transparaître tout un nuancier de féminisations, l'harmonisation en la matière n'étant pas encore de mise.

---

38 Les textes relatifs à la magistrature judiciaire et à la profession d'avocat, en laissant une marge de liberté aux intéressées, n'harmonisent pas certaines pratiques. S'agissant de la magistrature judiciaire, une circulaire du 2 octobre 2018 de la garde des Sceaux Nicole Belloubet « *invite* (…) *à utiliser les termes de procureure, présidente, greffière, directrice des services de greffe, éducatrice, surveillante pénitentiaire, conciliatrice de justice… L'utilisation des termes de "cheffe" (de service, de juridiction, de cour) au lieu de "chef", et de "substitute" au lieu de substitut est laissée à votre appréciation. Toutefois il est recommandé de recueillir au préalable l'avis de la titulaire de la fonction quant à son souhait d'avoir recours ou non à une féminisation de sa fonction* ». Pour ce qui est de la profession d'avocat, le masculin générique prévaut : la décision du Conseil national des barreaux du 9 décembre 2022 portant modification du règlement intérieur national de la profession d'avocat a inséré un article préliminaire rédigé de la manière suivante : « *Lorsque les dispositions du règlement intérieur national mentionnent les termes "bâtonnier" ou "vice-bâtonnier" ou "avocat", elles doivent être entendues comme s'appliquant à "la bâtonnière" ou à la "vice-bâtonnière" ou à "l'avocate" au choix de l'intéressée.* » Notons que cette modification a été introduite après la consultation des différents barreaux de France. L'ordre des avocats de Strasbourg s'était prononcé contre la féminisation des termes « *avocat* » et « *bâtonnier* » dans les documents et les plaques professionnels. Selon la *Gazette du Palais*, le projet d'insérer un article préliminaire permettant d'utiliser les termes « *avocate* », « *bâtonnière* » ou « *vice-bâtonnière* » a « *recueilli l'avis favorable de 33 barreaux sur les 50 ayant répondu, quatre émettant des observations et 15 un avis défavorable* », https://www.gazette-du-palais.fr/actualites-professionnelles/avocate-et-batonniere-le-cnb-vote-pour-leur-entree-dans-le-rin/

Ainsi, en décembre 2023, quelques tribunaux administratifs ne féminisent toujours pas l'intitulé de fonctions dans leur organigramme, mais indiquent toutefois, pour chaque membre de la juridiction, « M. » ou « Mme », sans préciser le prénom, quand d'autres mentionnent également le prénom sans le titre de civilité, et d'autres encore le prénom et le titre de civilité. À l'inverse, certains tribunaux administratifs féminisent l'ensemble des fonctions (« *cheffe de juridiction* », « *présidente* », « *rapporteure* », « *rapporteure publique* », « *greffière* », « *agente* »), en indiquant le prénom des magistrats administratifs et magistrates administratives mais pas leur titre de civilité [39], allant même jusqu'à intégrer une déclinaison d'écriture inclusive dans l'organigramme lorsque des fonctions sont occupées par des femmes et des hommes (« *rapporteur(e)s* »).

On observe également des formules intermédiaires : aucune féminisation de la fonction lorsque celle-ci, appréhendée de manière générique, est occupée à la fois par des hommes et par des femmes, ou des formules mixtes : par exemple, seul le poste de président est féminisé, à la différence des fonctions de rapporteur public ou de vice-président, y compris lorsqu'elles ne sont exercées que par une ou plusieurs femmes, comme si on avait demandé aux intéressées leur préférence en la matière. Dans d'autres juridictions encore, il est très difficile de connaître le genre des magistrats et magistrates car dès lors que plusieurs juges occupent un poste de rapporteur ou de rapporteur public, le générique masculin est privilégié et le titre de civilité et le prénom ne sont pas mentionnés : seule l'initiale du prénom apparaît.

Deux ans et demi après la note du secrétaire général du Conseil d'État, l'hétérogénéité demeure donc s'agissant de la féminisation des intitulés de fonctions sur les sites internet des juridictions administratives. Des entretiens menés il ressort des marques de résistance à l'égard de cette politique de visibilisation des magistrates administratives, certaines personnes interrogées estimant que « *c'est de la com* », voire que le « *wokisme* » pénètre dans les juridictions administratives du fait même de l'ajout d'un « *e* » ou par la voie de l'écriture inclusive. D'autres, en revanche, sont très favorables à cette féminisation, y compris une cheffe de juridiction qui concède que l'absence de féminisation totale des fonctions sur le site internet de sa juridiction lui a échappé. Le fait de ne pas suivre à la lettre la note de service ne semble donc pas pouvoir être totalement interprété comme une volonté de contourner les consignes du gestionnaire. Il peut s'agir d'un simple défaut de vigilance, les aspects relatifs à la communication passant, dans certaines juridictions, au second plan.

S'agissant du titre de civilité « Mademoiselle » (ou « Mlle », « Mle »), la consultation des archives a montré que, durant des décennies, celui-ci était largement utilisé dans les documents internes : jusque dans les années 1990, le nom des hommes juges administratifs n'était précédé d'aucun titre de civilité, parfois même pas du prénom, notamment s'agissant du président (« *Président Untel* »), alors que le nom des femmes était, quant à lui, systématiquement précédé du titre de

39 On observe également le cas inverse : féminisation de l'ensemble des fonctions en indiquant le titre de civilité mais pas le prénom.

civilité « Mme » ou « Mlle », selon leur état marital. C'est d'ailleurs grâce à cette mention qu'on a pu les recenser dans les premières années de vie des tribunaux administratifs, les données sexuées étant alors inexistantes. S'il n'a pas été possible d'identifier la proportion de femmes non mariées, dans la mesure où des femmes se marient alors qu'elles sont déjà en poste, la civilité « Mlle » rythme les archives.

Il apparaît ainsi que, jusque dans les années 1990, dans de nombreux documents, le titre de civilité des femmes (inexistant pour les hommes) contraste avec leur fonction rédigée au neutre masculin. On peut ainsi lire : « *Chef de juridiction : Melle (ou Mlle) Tatessian* » ou « *Chef de juridiction : Melle Malgorn* », ou encore « *Mle Tatessian, président du tribunal administratif de Poitiers* ».

Le fait de souligner le statut marital des femmes n'est pas propre aux juridictions administratives. Néanmoins, rétrospectivement, on peut lire le caractère systématique de cette mention comme une pratique administrative teintée de patriarcat : pourquoi rappeler le statut marital des femmes – surtout à une époque où une femme non mariée n'était pas censée avoir de vie sexuelle, ni d'enfant – alors que cet élément était totalement ignoré pour les hommes ? Il est difficile de savoir si cette pratique gênait les intéressées : préciser que la présidence d'une juridiction était occupée par une « Mademoiselle » pouvait paraître stigmatisant, au sens où il était susceptible d'être lu comme un défaut d'accomplissement personnel. S'il pouvait réduire le degré de respectabilité de ces femmes, était-il envisageable qu'il soit, à l'inverse, valorisé ? Considérait-on que les « Mademoiselles » se consacraient davantage à l'institution que les « Madames » auxquelles on associait des contraintes familiales ? Ce titre de civilité était-il revendiqué, à l'instar de certaines actrices qui apprécient la connotation du « Mademoiselle », soit que ce titre les renvoie au fait que le temps n'a pas de prise sur elles, soit qu'il traduise leur liberté, leur anticonformisme, y compris s'agissant de leur orientation sexuelle ? On peine à l'imaginer et il paraît plus raisonnable de penser que les femmes se pliaient aux pratiques administratives de l'époque dans le cadre desquelles elles étaient constamment renvoyées à leur statut marital, donc implicitement à leur sexualité. Parmi les personnes interrogées, une femme a néanmoins confié : « *ça me barbe la question du "Madame" ou du "Mademoiselle". Moi j'aime bien "Mademoiselle"…* »

Quid des femmes divorcées ? Redevenaient-elles des « Mademoiselles » ? Si tel ne semble pas être le cas, le statut marital des femmes, dans les juridictions administratives comme dans les autres sphères professionnelles, apparaissait également à travers l'indication du nom du mari et de la mention « épouse X ». Dans le cadre des entretiens, certaines femmes ont déploré cette pratique, aujourd'hui abandonnée, et qui pouvait générer des difficultés administratives que ne rencontraient pas les hommes, notamment au niveau des adresses électroniques professionnelles. L'une d'entre elles a indiqué qu'il y a encore une dizaine d'années le nom du mari apparaissait d'office dans les adresses électroniques professionnelles. Or « *Ma mère m'a déconseillé de prendre le nom de mon mari, au cas où j'en change!* », précisant que cette pratique avait aujourd'hui évolué, tout comme au *Journal officiel*, soulignant que « *cela pouvait poser des problèmes pour le suivi des droits* ».

Alors que certains mouvements féministes revendiquent la disparition du « Mademoiselle » depuis le XIXe siècle [40] et qu'une circulaire du 3 décembre 1974 va dans ce sens [41], ce n'est que depuis une dizaine d'années qu'un nombre croissant de personnes conçoivent de voir dans le titre de civilité « Mademoiselle » une marque de domination renvoyant implicitement les femmes non mariées à un statut d'infériorité [42]. S'il est difficile de faire évoluer rapidement les normes de comportement orales (l'appellation « Mademoiselle » n'est pas interdite), des pratiques administratives écrites peuvent disparaître, sous l'effet de textes. Tel a été l'objet de la circulaire du Premier ministre du 21 février 2012 relative à la suppression des termes « Mademoiselle », « nom de jeune fille », « nom patronymique », « nom d'épouse » et « nom d'époux » des formulaires et correspondances des administrations [43]. Sur cet aspect, les juridictions administratives ne se sont pas distinguées par leur excès de zèle, si bien que la note du secrétaire général du Conseil d'État du 11 mai 2021 indique :

« *Il convient* (…) *d'éviter les expressions traduisant une inégalité entre les femmes et les hommes face à l'institution du mariage, telles que le terme "mademoiselle" ou l'abréviation "Mlle" pour désigner les femmes non mariées (voir, en ce sens, la circulaire du 21 février 2012 par laquelle le Premier ministre a demandé aux administrations de renoncer à l'emploi de ce terme) ou l'utilisation du prénom de son conjoint pour désigner une femme mariée ("Mme Jacques Lemaire").* »

Si la circulaire Fillon du 21 février 2012 évoque la référence injustifiée à *« la situation matrimoniale des femmes »* et indique que *« Madame »* ou *« Mademoiselle »* ne constitue pas un élément de l'état civil, la note du secrétaire général est plus explicite lorsqu'elle se réfère à *« une inégalité entre les femmes et les hommes face à l'institution du mariage »*. Il serait intéressant de savoir si d'autres institutions se sont dotées de textes du même type.

On peut néanmoins observer que le respect de la note n'est pas total. Ainsi, par exemple, un jugement du tribunal administratif de Nantes du 10 novembre 2023 [44] se réfère à la civilité « Mlle » à double titre : pour désigner la requérante, d'une part, et la vice-présidente, d'autre part. Sur cette question, il ressort des entretiens

---

40 V. Caroline Vasseur, *Le nom des femmes, règles et usages. Trois générations de femmes face au nom marital et à la transmission du nom de famille*, thèse en sociologie, EHESS, 2020, p. 74.

41 V. la circulaire du 22 septembre 1967 du ministère d'État chargé de la Fonction publique et de la Réforme administrative relative à l'appellation « madame » concernant les femmes célibataires et la circulaire du 3 décembre 1974 du secrétaire d'État auprès du Premier ministre (Fonction publique) relative aux mentions particulières de l'état civil dans les correspondances administratives adressées aux femmes.

42 Cela a pu se traduire dans certaines administrations. V. par exemple la Charte 2010-2013 pour la promotion de l'égalité et de la parité femmes-hommes du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, http://prd59.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cete-np/hnoouv00004218.pdf

43 Après avoir constaté le caractère impératif de la circulaire, le Conseil d'État a rejeté la requête de l'association « Libérez les Mademoiselles ! », CE 26 décembre 2012, no 358226.

44 TA Nantes, 10 novembre 2023, no 2314051. L'emploi du « Mle », « Mlle » ou « Melle » semble néanmoins aujourd'hui plus fréquent dans les décisions de justice des juridictions judiciaires.

que, pour certains membres de la magistrature administrative, il est parfois délicat de supprimer le titre de civilité « Mlle » des requérantes lorsque la personne s'est présentée de cette manière : *« il ne faudrait pas* [les] *froisser »*. Pour autant, on peut considérer que les règles en la matière sont aujourd'hui parfaitement claires et qu'il suffirait de les rappeler aux requérantes et requérants. Ainsi, le temps des arrêts ou avis *Demoiselle Bobard, Demoiselle Pasteau* et autre *Mademoiselle Marteau* devrait être bientôt révolu.

Si la question du « Mademoiselle » peut paraître anecdotique, elle est aussi révélatrice des marqueurs implicites de domination à l'égard desquels les jeunes générations semblent davantage porter un regard critique, même si cela peut également être le cas des chefs et cheffes de juridiction. Interrogée sur l'emploi du « Mademoiselle », une présidente de tribunal administratif a relaté, non sans émotion, sa prise de fonction en juridiction à la fin des années 1990 :

« *Nous étions quatre nouveaux magistrats dont trois femmes et nous avons été reçus par le président et les présidents de chambre – que des hommes – … ils nous ont demandé de préciser notre état matrimonial – étions-nous mariées, avions-nous des enfants ? – … Je n'ai pas dit si j'avais des enfants, je ne voulais pas… »*

Sous couvert de paroles de politesse *(« dois-je vous appeler Madame ou Mademoiselle ? »),* ces questions peuvent être vécues à bien des égards comme intrusives, voire comme des marques subtiles de violence symbolique tant elles charrient des rapports inégalitaires et parfois de séduction, le « Mademoiselle » renvoyant à la disponibilité sexuelle. Les linguistes Anne Le Draoulec et Marie-Paule Péry-Woodley rappellent sur ce point que *« les mots représentent et perpétuent un ordre social »* [45].

La note du secrétaire général du Conseil d'État du 11 mai 2021 pourrait ainsi témoigner à elle seule des évolutions des pratiques administratives à l'œuvre dans les juridictions administratives, sous l'effet de leur féminisation, l'adoption de textes internes pour régir de telles questions n'étant envisageables que si les femmes sont suffisamment nombreuses. Cette note s'inscrit dans une multiplicité d'actions en matière d'égalité entre les femmes et les hommes récemment promues par le Conseil d'État.

La multiplication d'actions inédites en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

À la faveur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les administrations et juridictions ont eu l'obligation de rédiger un plan d'action en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Aussi la communication sur une politique interne d'égalité entre les genres n'est-elle pas

45 Anne Le Draoulec, Marie-Paule Péry-Woodley, « Tout est déjà dans "mademoiselle" », *in* Benjamin Fagard et Gabrielle Le Tallec (dir.), *Entre masculin et féminin. Approches contrastives dans les langues romanes*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2022, p. 218.

propre aux juridictions administratives [46]. Néanmoins, le nombre de mesures significatives déployées depuis quelques années témoigne d'un véritable volontarisme en la matière, tant de la part des organisations syndicales que du gestionnaire des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Différentes actions, comme la mise en place de référents égalité / diversité, ont ainsi été impulsées à partir de 2017, ce qui a valu aux juridictions administratives la labellisation AFNOR « Égalité » et « Diversité » en 2020.

Le site internet du Conseil d'État présente par ailleurs, par l'intermédiaire du référent égalité / diversité Emmanuel Laforêt, la note relative à la conciliation vie professionnelle / vie privée du 9 mars 2020 [47]. Fruit des réflexions d'un groupe de travail, celle-ci a été déterminante dans l'effacement des inégalités entre hommes et femmes, notamment parce qu'elle formalise plusieurs droits : à la fin d'un congé de maternité, le droit d'être réintégré dans les fonctions occupées avant le départ en congé et le droit pour une rapporteure publique de retrouver son poste, le droit à un délai suffisant *« entre la reprise et la date de la première formation de jugement ou réunion de section pour la préparation des dossiers »,* de manière à ce que le congé de maternité soit bien effectif dans sa totalité. De même, il est précisé que *« le congé de maternité et d'adoption est sans impact sur l'évaluation de la manière de servir et la modulation des indemnités ».* Emmanuel Laforêt souligne que ces droits ne sont *« pas une faveur »* et, de manière générale, la communication du Conseil d'État insiste sur l'exemplarité de l'institution en matière d'égalité femmes-hommes.

On observe qu'à partir de 2020 le site internet du Conseil d'État a valorisé ces questions, notamment par des courtes vidéos du président Bruno Lasserre et de la secrétaire générale adjointe du Conseil d'État déléguée à la diversité, Catherine Bobo, qui évoque notamment *« une nouvelle culture professionnelle »*. La signature d'un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la juridiction administrative le 6 juillet 2021 a particulièrement été mise en avant [48], celui-ci déterminant 94 nouvelles actions pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes.

Outre l'adoption d'une charte des temps et d'une note du 23 mai 2022 relative à l'articulation des congés, notamment en cas de coïncidence d'un congé de maternité avec les congés annuels, un dispositif de lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) a été mis en place. Le fait que la sensibilisation à ces

---

46 À titre de comparaison, au ministère de la Justice, l'engagement en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes s'est concrétisé à travers notamment la signature d'un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le 20 janvier 2020, la signature de la charte pour l'équilibre des temps de vie le 8 mars 2021 et l'obtention du double label Alliance Égalité professionnelle / Diversité délivré par l'AFNOR en février 2022, v. https://www.cours-appel.justice.fr/paris/colloque-egalite-professionnelle-femmes-hommes-au-tj-de-paris – consulté le 23 novembre 2023.

47 https://www.conseil-etat.fr/actualites/doublement-labellisee-la-justice-administrative-va-renforcer-ses-actions-en-faveur-de-la-diversite-et-de-l-egalite

48 https://www.conseil-etat.fr/actualites/egalite-professionnelle-femmes-hommes-la-juridiction-administrative-signe-un-accord-inedit

questions ait été initialement attribuée au cabinet Egaé, organisme de Caroline de Haas, perçue par certains comme une *« féministe radicale »,* a fait grand bruit, d'autant plus que différents médias n'ont pas hésité à évoquer, à cette occasion, l'entrée du *« wokisme »* au Conseil d'État [49], à l'instar de certains membres de la magistrature administrative particulièrement réticents. S'agissant de ce dispositif de formation aux VSS, une personne interrogée a indiqué de manière ironique : *« ça ne pose pas de problème parce que ça n'a pas été mis en place… »* D'autres ont concédé que la campagne de sensibilisation aux VSS était plus ou moins bien accueillie, tout comme les affiches humoristiques retenues pour être affichées dans les tribunaux.

Il n'empêche que ce mouvement de lutte contre les VSS, adossé à une cellule d'écoute et à des référents dans chaque juridiction, a certainement permis de libérer la parole et de prendre au sérieux certaines plaintes. Des poursuites pénales ont ainsi été engagées à l'encontre d'un magistrat administratif pour harcèlement sexuel sur deux magistrates [50].

Le fait que l'institution reconnaisse pleinement la légitimité de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, par la rédaction de protocoles ou de notes, n'est pas sans conséquence sur les attitudes des membres de l'institution.

Une présidente de juridiction confiait par exemple, un peu émue :

« *Lorsque j'ai pris mes fonctions au tribunal de [X], j'ai été affectée dans un bâtiment périphérique. Or, un président de chambre un peu âgé m'a dit : "si vous ne venez pas me voir régulièrement, vous aurez la fessée!", ce qui m'a sidérée… Je n'ai rien dit, mais le président de juridiction qui était très bien s'est platement excusé.* »

Si les personnes interrogées ne nient pas l'existence de propos sexistes déplacés, elles indiquent souvent qu'ils sont de moins en moins fréquents et proviennent de collègues masculins âgés, *« d'une autre génération », « avec une autre culture ».*

Une présidente de juridiction précise tout de même qu'elle est *« hypervigilante et réactive »* sur ces questions. Ainsi, quand une agente s'est plainte d'une remarque d'un collègue sur son postérieur, elle l'a immédiatement convoqué pour lui indiquer que de tels propos étaient inadmissibles. Le fait que l'institution réagisse à un propos sexiste ne semblait pas envisageable il y a encore quelques années.

Les actions en matière d'égalité femmes-hommes font par ailleurs l'objet d'un suivi, au moyen d'indicateurs, et des groupes de travail sur la question se réunissent régulièrement. Le président Didier-Roland Tabuteau et la secrétaire générale adjointe du Conseil d'État, déléguée à l'égalité et à la diversité, Cécile Vaullerin, prennent soin de les décliner sur le site internet de l'institution [51], en lien avec les actions en matière d'inclusion des personnes handicapées et de diversité sociale et géographique.

---

49 V. par exemple https://www.valeursactuelles.com/societe/cest-le-wokisme-dans-les-plus-hautes-spheres-de-letat-la-societe-de-caroline-de-haas-obtient-un-contrat-avec-le-conseil-detat,

50 T. corr. Pontoise, 22 mars 2023.

51 https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/engagements-egalite-et-diversite

Ces mesures ne font pas l'unanimité chez les membres de la magistrature administrative : qualifiées de *« gadget »* ou d'*« affichage »* par certains et certaines, elles constituent à l'inverse, pour d'autres *« une véritable révolution »*. Pour une présidente de juridiction : *« une vraie révolution culturelle est en cours… elle n'est pas encore achevée… »* Une magistrate a, quant à elle, confié qu'elle n'y était pas du tout favorable, indiquant que *« l'égalité, c'est Mao. C'est compliqué une société égalitaire… Moi je suis une grande libertaire… »*

En conclusion, on observe que la féminisation des tribunaux administratifs a incontestablement contribué à la modification des pratiques administratives en leur sein. On note à ce titre une attention accrue portée à certaines questions, une vigilance à l'égard de marques de patriarcat souvent qualifiées de *« très subtiles »* ou d'un « *machisme ambiant qui fait que la parole des femmes est moins légitime »*.

Si les actions en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ne sont pas propres aux juridictions administratives, si elles sont, comme certains et certaines ont pu le dire, *« dans l'air du temps »,* le volontarisme qui les sous-tend aurait certainement été moins affirmé si les magistrates administratives avaient été moins nombreuses : les syndicats – dans lesquels les femmes sont particulièrement investies – et l'association Justice administrative-Alter égale constituent autant de relais au soutien de cette politique.

Sur cette évolution, on observe indéniablement un clivage générationnel : tout se passe comme si, pour certains et certaines, l'indépendance, dans l'ADN des membres de la magistrature administrative, se matérialisant par *« une souplesse d'emploi du temps », « une liberté d'organisation comme pour une profession libérale »* [52] était, sous l'effet des actions en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, menacée par une certaine normalisation de leur métier, notamment s'agissant des congés : l'égalité réelle se manifeste par des revendications quant à l'effectivité de droits (droits aux congés, droit à la déconnexion) qui contribuent à effacer la singularité du corps et, par ricochet, l'esprit de corps, vecteur de cohésion.

Les membres de la magistrature administrative deviendraient-ils, deviendraient-elles, des fonctionnaires comme les autres, se livrant à des *« comptes d'apothicaire »* pour bénéficier des jours de congés auxquels ils et elles ont droit ?

Si le corps conserve ses spécificités, il apparaît que ces nouvelles normes – tant juridiques que de comportement – ont contribué à reconfigurer l'identité professionnelle de ses membres. Certains et certaines se réjouissent que les juridictions appliquent enfin à leurs agents et agentes le droit de la fonction publique et ne fassent pas dépendre son effectivité de la sensibilité de leur présidence aux questions d'égalité. D'autres, en revanche, y compris de jeunes femmes, estiment que *« le Conseil d'État va un peu trop loin sur ces questions »*.

---

52 On notait déjà cette caractéristique dans l'étude sur les femmes au Conseil d'État. Elsa Favier la relève également dans sa thèse de sociologie *Le genre de la haute fonction publique*, EHESS, 2021, p. 231 et p. 239. Des femmes énarques optent pour ce corps précisément pour cette *« liberté d'organisation »* censée permettre de concilier plus facilement vie professionnelle et vie privée, *Ibid.*, p. 250.

Des entretiens réalisés il ressort qu'une proportion significative de membres de la magistrature administrative interrogé.es est néanmoins convaincue que la lutte contre les discriminations ne relève pas de la faveur et de revendications catégorielles genrées. Il en est ainsi de cette cheffe de juridiction selon laquelle : « *l'acquisition des droits par les femmes* [au sein des juridictions administratives] *profite aussi aux hommes… Les femmes sont un moteur pour l'égalité en général…* »

Être magistrat administratif

Pierre FANACHI

Le président Jean-Marc Sauvé a affirmé que le processus de réforme de la justice administrative était continu, progressif et pragmatique. Il aurait pu ajouter : et parfois excessivement long, comme l'illustrera la reconnaissance de la qualité de magistrat aux membres des tribunaux administratifs (59 ans) et des cours administratives d'appel (24 ans).

Qui est magistrat ?

Si l'on se réfère au dictionnaire *Larousse*, est magistrat :

1° Tout fonctionnaire ou officier civil investi d'une autorité juridictionnelle (membres des tribunaux, des cours…), d'une autorité administrative (maire, préfet…) ou d'une autorité politique (président de la République, ministre) ;

2° Toute personne exerçant ces fonctions au sein d'une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif et, en particulier, membre de la magistrature judiciaire du siège ou du parquet.

Ces définitions rendent nécessaires les précisions suivantes :

Les magistrats du siège ont pour mission de juger ;

Les magistrats du parquet ou ministère public ont pour mission de demander l'application de la loi et de conduire l'action pénale au nom de l'intérêt et de la défense de la société.

Les membres du Conseil d'État n'ont pas le statut de magistrat, ils sont fonctionnaires. Toutefois, leur indépendance a été réaffirmée par l'article 12 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'inamovibilité

En droit français, l'inamovibilité est traditionnellement conçue comme une garantie d'indépendance statutaire, initialement attribuée aux seuls magistrats du siège de l'ordre judiciaire, afin de les protéger contre le risque d'une éviction arbitraire par le pouvoir politique. Participant de la théorie de la séparation des pouvoirs, elle constitue une protection exorbitante du droit commun de la fonction publique.

Origine de l'inamovibilité

Sous l'Ancien Régime, le roi exerçait les trois pouvoirs concrétisant ensemble la souveraineté :
- le pouvoir législatif : il faisait la loi ;
- le pouvoir exécutif : il faisait exécuter la loi ;
- le pouvoir judiciaire royal, qui prenait deux formes :

– le roi pouvait, à l'intérieur des frontières du royaume, évoquer n'importe quel procès civil ou pénal en attente de jugement devant n'importe quelle juridiction ;
– il pouvait également, en son conseil, juger tout litige né de l'activité de l'administration royale.

Mais devant l'ampleur de la tâche, le roi a été conduit à déléguer son pouvoir en matière de justice.

Puis, devant l'impérieuse nécessité de trouver de nouvelles ressources financières, au début du XVIe siècle, le roi a vendu les charges, initialement attribuées aux officiers de justice. C'est la vénalité des charges et offices, qui sera très vite suivie de leur hérédité.

Devenus propriétaires de leurs offices ou de leurs charges, les intéressés ont recherché des garanties de stabilité. Ils les obtiendront en deux temps :
- par un édit du 21 octobre 1467, Louis XI octroie l'inamovibilité aux juges du parlement de Paris ;
- par un arrêt du 30 juin 1648, au début de la Fronde, période d'affaiblissement du pouvoir royal, le parlement de Paris impose à la régente Anne d'Autriche et au cardinal Mazarin, son principal ministre, l'inamovibilité, dont les modalités sont fixées par l'article 6 de ce texte, dans les termes suivants : *« Aucun officier ne pourra être troublé en sa fonction ou exercice de sa charge par lettre de cachet ou arrêt de détention de leur personne ou autrement… »*

Les parlements d'Ancien Régime

Initialement ces parlements étaient des juridictions judiciaires d'appel, dénommées abusivement cours souveraines.

Au fil du temps, ils avaient, d'abord, obtenu le pouvoir de procéder à l'enregistrement des décisions royales, puis, en cas de désaccord avec ces décisions, le droit de formuler des remontrances, auxquelles le roi ne pouvait s'opposer qu'en faisant procéder à l'enregistrement de la décision contestée, en sa présence et au cours d'une séance solennelle dénommée *« lit de justice »*.

La loi des 16-24 août 1790

C'est précisément ce pouvoir reconnu aux parlements d'entraver l'action du pouvoir exécutif et d'influencer la vie administrative que les auteurs de la loi des 16-24 août 1790 ont entendu rendre impossible à l'avenir. L'article 13 de cette loi dispose, en effet :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

C'est sur le fondement de cette interdiction, réitérée par le décret du 16 fructidor an III (2 septembre 1795), que sera créé progressivement l'ordre juridictionnel administratif.

Toutefois, pendant toute la période révolutionnaire (1789-1799), un citoyen en conflit avec une administration n'avait d'autres recours que celui de s'adresser au ministre concerné, afin que celui-ci tranche le litige (c'est la *« théorie du ministre juge »,* qui ne prendra fin qu'avec l'arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 1889, *Cadot*).

La création du Conseil d'État

La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), que Bonaparte fait adopter, comporte un article 52, portant création du Conseil d'État, auquel sont confiées deux missions :

- l'une administrative : rédiger les projets de loi, les défendre devant le corps législatif, et préparer les règlements d'administration publique (RAP, décrets du gouvernement portant sur l'organisation des institutions et des administrations publiques, qui n'ont été supprimés que par une loi du 7 juillet 1980) ;
- l'autre juridictionnelle : résoudre les litiges qui s'élèvent en matière administrative.

Cependant, le Conseil d'État n'est pas, dès sa création, une juridiction à part entière et ce, pour deux motifs :

- d'une part, la théorie du ministre juge est applicable et ce n'est donc qu'une fois que le ministre a pris sa décision qu'il est possible de la contester devant le chef de l'État ;
- d'autre part, le chef de l'État saisit le Conseil d'État, afin que celui-ci prépare un projet de solution, sous forme d'un arrêté, soumis au chef de l'État, qui peut ou non adopter la proposition du Conseil d'État. On se trouve donc dans un système de *« justice retenue »,* dans les mains de l'exécutif, qui ne prendra fin que par l'effet de la loi du 24 mai 1872 instaurant la *« justice déléguée ».*

Le Conseil d'État, devenu ainsi indépendant rend, désormais, des décisions juridictionnelles qui s'imposent à l'administration.

La création des conseils départementaux de préfecture

Moins de deux mois après l'adoption de la Constitution du 22 frimaire an VIII, créant le Conseil d'État, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) créait les conseils départementaux de préfecture, *« juridictions administratives du premier degré »,* sans toutefois que ce qualificatif apparaisse dans le corps du texte.

Des cinq articles de la loi susmentionnée relatifs à ces conseils, on ne retiendra que les articles 2, 4 et 18.

L'article 2 disposait : *« Il y aura, dans chaque département, un préfet, un conseil de préfecture, un conseil général de département lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département »*. Le conseil de préfecture sera composé de cinq, quatre ou trois membres selon l'importance démographique du département. L'article 4 fixait la compétence juridictionnelle [1], d'attribution [2] et limitée, du conseil de préfecture. Il s'agissait, pour l'essentiel :

- du contentieux des contributions directes ;
- des litiges entre les entrepreneurs et l'administration en matière de marchés publics ;
- des réclamations de particuliers se plaignant de dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs de travaux publics ;
- des contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris pour la réalisation de chemins, canaux et autres ouvrages publics ;
- des difficultés en matière de grande voirie (protection contre les atteintes portées au domaine public) ;
- des demandes présentées par les communautés des villes et villages pour être autorisées à plaider contre ces collectivités ;
- du contentieux des domaines nationaux.

L'article 18 disposait : *« Le premier consul nomme le préfet, les conseillers de préfecture et les membres des conseils généraux. »*

Cet article doit être rapproché de l'article 41 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, qui disposait que le Premier consul nomme et révoque les membres des administrations locales. Il résulte de cette combinaison que les membres des conseils départementaux de préfecture sont amovibles et révocables par l'autorité de nomination sans la moindre garantie.

La loi du 28 pluviôse an VIII allait s'appliquer pratiquement sans modification pendant 126 ans, tant en ce qui concerne la compétence des conseils de préfecture que le statut de leurs membres.

---

1 La compétence juridictionnelle est l'aptitude reconnue, par les règles de droit, à une juridiction pour connaître d'un litige.

2 La compétence d'attribution détermine la répartition des affaires entre les différents types de juridiction, en d'autres termes, elle détermine sur quel domaine le conseil doit statuer.

Une nouvelle garantie accordée aux magistrats judiciaires : le Conseil supérieur de la magistrature

La Révolution de 1789-1799 supprime l'inamovibilité des magistrats du siège qui est rétablie pendant la Restauration. Nonobstant la garantie, qui devait normalement en résulter, la juridiction judiciaire avait fait l'objet d'une *« épuration républicaine »* en 1883 (alors que le Conseil d'État avait subi une semblable épuration en 1879).

Toutefois, cette même année 1883, à l'initiative de Félix-Martin Feuillée (1830-1898), avocat au barreau de Rennes, député d'Ille-et-Vilaine et ministre de la Justice du gouvernement Jules Ferry (du 21 février 1883 au 30 mars 1885), le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), est créé. Il est chargé de garantir l'indépendance des magistrats du siège par rapport au pouvoir exécutif, s'agissant de leur nomination et de la discipline.

Le CSM avait reçu le titre de *« pouvoir »* dans le projet de Constitution de la IVe République du 19 avril 1946, rejeté par référendum, le 5 mai suivant. Dans la Constitution du 27 octobre 1946, il perd ce qualificatif, mais le chapitre IX de la Constitution qui comporte deux articles lui est consacré.

L'article 83 fixait sa composition et les modalités de prises de ses décisions.

L'article 84 était relatif à ses attributions.

Présidé par le président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature trouva en la personne de Vincent Auriol un ardent défenseur, lui apportant même son total soutien dans sa velléité d'obtenir à son profit le transfert de la direction du personnel du ministère de la Justice, exception faite de la sous-direction chargée des nominations des magistrats du parquet.

Ce projet devait cependant échouer devant la coalition des ministres de la Justice successifs, des directions et services de la Chancellerie et du moindre intérêt pour la magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature du président René Coty.

La Constitution de la Ve République du 4 octobre 1958 comporte, pour l'essentiel, trois articles relatifs à la justice judiciaire.

L'article 34 qui dispose notamment : « *La loi fixe les règles concernant la création des nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats…* ».

L'article 64, ainsi rédigé : « *Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles.* »

Et l'article 65, dont la rédaction initiale a été profondément modifiée par la loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008, qui a renforcé l'indépendance et l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature, et comporte, pour l'essentiel, les réformes suivantes :

Le président de la République ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la Justice ne le supplée plus dans cette présidence.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend désormais deux formations, une compétente à l'égard des magistrats du siège et une autre compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation […] La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. »

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

« *La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation* […] » Elle donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet et sur les sanctions disciplinaires qui les concernent.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la Justice.

Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la Justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

Une première occasion manquée : la réforme opérée par le décret du 6 septembre 1926, portant création des conseils de préfecture interdépartementaux

Pour répondre aux objectifs de la loi du 3 août 1926, à savoir la réduction du nombre des emplois administratifs des juridictions de toute nature et la réorganisation générale des administrations, le décret du 6 septembre 1926 portait, d'une part, suppression de 86 conseils de préfecture (CP), puisque celui de la Seine était maintenu et, d'autre part, création de 22 conseils de préfecture interdépartementaux (CPI). L'application de ce décret se traduisant par la suppression de 148 emplois sur 258.

La lecture du rapport au président de République précédant ce décret pouvait susciter quelques espérances en matière statutaire, puisqu'il mentionnait à cinq reprises le terme de *« magistrat »* et une fois celui de *« magistrats administratifs »*.

La première mention affirmait que : *« la substitution des CPI aux CP se ferait dans des conditions de nature à diminuer considérablement le nombre des magistrats administratifs et à réaliser une amélioration notable dans le fonctionnement de la justice administrative du premier degré ».* On ne peut qu'ajouter CQFD : ce qu'il aurait fallu démontrer !

La deuxième mention assurait que : *« la réforme permettrait à un magistrat unique de statuer sur un très grand nombre de litiges extrêmement simples, notamment en matière d'impôts directs… »* Bien qu'ultérieurement démenti par les faits, l'argument aura une prospérité durable.

La troisième mention visait à justifier le maintien de certaines attributions administratives des anciens conseils de préfecture aux nouveaux conseils interdépartementaux ou à leurs membres, dans les termes suivants : « *éviter de faire de ceux-ci un corps fermé de magistrats se consacrant pendant toute la durée de leur carrière à une tâche strictement juridictionnelle écartée des réalités de la vie administrative ».* Cette rédaction reflétait la vision d'une administration centrale, qui ignorait tout ou presque du travail juridictionnel et cette vision a perduré jusqu'au transfert de la gestion des tribunaux administratifs du ministère de l'Intérieur au Conseil d'État en 1989.

La quatrième mention concernait le rendement qualitatif et quantitatif des nouveaux conseils, subordonné *« à la condition que le recrutement et l'avancement des magistrats les composant soient assurés par une sélection plus rigoureuse qu'actuellement* (en 1926) *».*

La cinquième et dernière mention subordonnait le bon fonctionnement des CPI à la condition que *« les magistrats de l'ordre administratif soient assurés d'une situation matérielle et morale équivalente à celle des magistrats de l'ordre judiciaire ».*

Mais aucune disposition du décret du 6 septembre 1926 lui-même ne comportait le terme de magistrat, de magistrat administratif ou d'ordre administratif, ni ne faisait écho aux quatrième et cinquième mentions ci-dessus rappelées.

Il faut, toutefois, reconnaître que ce décret était un premier pas important vers l'indépendance des juridictions administratives de premier degré par rapport à l'exécutif, notamment au ministère de l'Intérieur. Les CPI ne sont pas présidés par le préfet comme l'étaient les CP et le commissaire du Gouvernement (aujourd'hui rapporteur public) n'est plus le secrétaire général de la préfecture, mais un conseiller spécialement désigné pour exercer cette fonction. Quant au recrutement, la licence en droit sera désormais exigée.

Cependant, la dépendance demeurait forte vis-à-vis du préfet du siège du CPI et du ministère de l'Intérieur, s'agissant des conditions matérielles d'installation et de fonctionnement de la juridiction (personnel du greffe et locaux : salle d'audience et bureaux).

Le double échec de la réforme de 1926

Les attributions contentieuses étaient trop limitées pour alléger la charge du Conseil d'État.

Aucune avancée n'était faite au plan statutaire, comme en témoigne le décret du 21 décembre 1927, qui précisait que l'autorité de nomination conservait le pouvoir de prononcer les sanctions les plus graves et que le décret prononçant ces sanctions devait être rendu sur proposition du ministre de l'Intérieur, après avis d'un conseil de discipline. L'article 10 du même texte disposait : *« Les présidents et les membres des conseils de préfecture interdépartementaux peuvent faire l'objet de mutations dans l'intérêt du service, sans que cette mesure soit précédée de l'accomplissement d'aucune formalité. »*

La seule excuse que l'on pourrait trouver à cette réforme imparfaite tient à la précipitation dans laquelle elle avait été menée pour répondre aux impératifs de la loi du 3 août 1926, mais, à y regarder de plus près, l'argument ne tient pas puisque, depuis le début du siècle, la Société d'études législatives avait élaboré plusieurs projets de réformes des juridictions administratives du premier degré et le professeur Gaston Jèze, dans une étude très critique publiée en 1909 à la *Revue de droit public*, avait, notamment, proposé l'intervention d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative, offrant des garanties, notamment quant à la qualité du recrutement et aux modalités d'avancement, de mutation et de discipline. Il faudra attendre 62 ans pour que l'idée soit reprise et concrétisée.

La réforme de 1953 imposée par les circonstances

Il s'agissait, avant tout, de soulager le Conseil d'État d'une partie des 26 000 dossiers contentieux en attente d'être jugés. Cette réforme, qui n'avait pu être menée à bien par la voie législative, est réalisée par deux décrets : l'un n° 53-934 du 30 septembre 1953, l'autre n° 53-1169 du 28 novembre 1953.

Le mécanisme est des plus simples. Alors que les conseils de préfecture interdépartementaux de préfecture ne disposaient que d'une compétence d'attribution (*cf.* l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII), le décret du 30 septembre 1953, après les avoir rebaptisés *« tribunaux administratifs »,* mettant ainsi l'accent sur la spécificité de leur fonction, fait d'eux le juge de droit commun du contentieux administratif. Autrement dit, ils sont compétents en matière administrative, sauf si un texte a, par exception, attribué une compétence spécifique à une autre juridiction.

Le Conseil d'État perd cette qualité de juge de droit commun du contentieux administratif, mais il devient juge d'appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs. L'ordre juridictionnel administratif est parachevé, en 1987, avec la création des cours administratives d'appel et le Conseil d'État en occupera alors le sommet, en qualité de juge de cassation.

L'un des mérites et non des moindres de cette réforme, due à l'opiniâtreté du président René Cassin, fut aussi de rapprocher le justiciable de son juge.

On doit cependant regretter que le décret n° 53-936, également du 30 septembre 1953, fixant le statut particulier des membres des tribunaux administratifs, qui comportait trois titres consacrés respectivement à la hiérarchie des grades, aux classes et aux échelons, au recrutement et à l'avancement, et aux dispositions transitoires et spéciales (constitution initiale du corps, opérations d'intégration, champ d'application), n'ait comporté aucune disposition dérogatoire au droit commun de la fonction publique en matière disciplinaire et de mutation d'office.

Nouvelles reconnaissances de la qualité de magistrat sans conséquence

Ce fut, d'abord, le cas du décret n° 63-1336 du 30 décembre 1963, pris dans le cadre de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et portant statut particulier des membres des tribunaux administratifs, qui mentionnait explicitement que ces derniers « exerçaient des fonctions de magistrat ».

Ce fut le cas ensuite du décret n° 75-164 du 17 mars 1975, dont l'article 1er disposait :

« Les membres des tribunaux administratifs exercent leurs fonctions de magistrats administratifs au sein de ces juridictions », sans que cette reconnaissance ait le moindre impact, notamment en matière disciplinaire et de mutation.

Les décisions du Conseil constitutionnel garantissent l'indépendance et sanctuarisent la compétence de la juridiction administrative

Au sixième considérant de sa décision n°' 80-119 DC du 22 juillet1980 relative à la validation législative d'actes administratifs annulés, le Conseil constitutionnel a jugé : *« qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ».*

Le Conseil constitutionnel a ainsi consacré la valeur constitutionnelle de l'indépendance de la juridiction administrative et de sa spécificité (voir le commentaire de Louis Favoreu et Loïc Philip dans *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 10e édition, notamment p. 432).

Au quinzième considérant de sa décision nº 86-224 DC du 23 janvier 1987 relative à la loi ayant transféré à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, le Conseil constitutionnel a jugé : « *que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort 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 publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi sanctuarisé la compétence de la juridiction administrative (voir le commentaire de Louis Favoreu et Loïc Philip dans *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 10e édition, p. 720).

La jurisprudence constante du Conseil constitutionnel sur le champ d'application du 3e alinéa de l'article 64 de la Constitution

Au 63e considérant de sa décision nº 92-305 DC du 21 février 1992 relative à la loi organique modifiant l'ordonnance nº 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le Conseil constitutionnel a précisé le champ d'application du 3e alinéa de l'article 64 de la Constitution dans les termes suivants : « *Considérant qu'il résulte tant des dispositions mêmes de l'article 64 de la Constitution que du rapprochement de ces dispositions avec celles des articles 65 et 66, qui constituent avec ledit article 64 le titre VIII relatif à "l'autorité judiciaire", que l'alinéa 3 de l'article 64, aux termes duquel "une loi organique porte statut des magistrats", vise seulement les magistrats de carrière de l'ordre judiciaire* » (décision nº 92-305 DC du 21 février 1992, *JO* du 29 février 1992, p. 3122).

Au troisième considérant de sa décision nº 2003-466 DC du 20 février 2003 portant sur la loi organique relative aux juges de proximité, le Conseil constitutionnel a confirmé, presque mot pour mot, sa jurisprudence susmentionnée, dans les termes suivants :

« *Considérant qu'il résulte tant des dispositions de l'article 64 de la Constitution que du rapprochement de ces dispositions de celles des articles 65 et 66, qui constituent avec ledit article 64 le titre VIII relatif à "l'autorité judiciaire", que le troisième alinéa de l'article 64, aux termes duquel "une loi organique porte statut des magistrats", vise les magistrats de carrière de l'ordre judiciaire* » (décision nº 2003-466 DC du 20 février 2003, *JO*, 27 février 2003, p. 3480, *Recueil*, p. 156).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la combinaison des articles 34 et 64 de la Constitution

Au troisième considérant de sa décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994 relative au statut de la magistrature, le Conseil constitutionnel a donné son interprétation de la combinaison des articles 34 et 64 de la Constitution. Il l'a fait dans les termes suivants :

« *En spécifiant que ressortit au domaine d'intervention d'une loi ayant le caractère de loi organique, une matière que l'article 34 range par ailleurs au nombre de celles relevant de la compétence du législateur, le constituant a entendu par ce moyen accroître les garanties d'ordre statutaire accordées aux magistrats de l'ordre judiciaire ; que la loi organique portant statut des magistrats doit, par suite, déterminer elle-même les règles statutaires applicables aux magistrats, sous la seule réserve de la faculté de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posées* » (décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994, *JO*, 1er février 1994, p. 1773, ou *Recueil*, p. 47).

Une seconde occasion manquée, accompagnée d'une humiliation inutile : l'article 4 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a supprimé la tutelle qu'exerçait le préfet tant sur les actes administratifs que sur les actes budgétaires de ces collectivités et l'a remplacée par un contrôle de légalité de ces actes, confié aux tribunaux administratifs et par un contrôle de la régularité des comptes des collectivités territoriales, confié aux chambres régionales des comptes.

La première phrase de l'article 4 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, dispose : *« Les magistrats des chambres régionales des comptes sont inamovibles »* ne pouvait donc apparaître que comme une injustice aux membres des tribunaux administratifs, dont le statut de nature réglementaire ne pouvait que leur refuser cette inamovibilité, dès lors qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : *« La loi fixe également les règles concernant* […] *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État. »*

L'inamovibilité reconnue *a minima* aux membres des tribunaux administratifs par le 2e alinéa de l'article 1er de la loi no 86-14 du 6 janvier 1986

Il convient de rappeler les termes de l'article 4 de l'ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.* » Ainsi se trouvent clairement posées la reconnaissance de l'inamovibilité et les conséquences qu'elle emporte. Nous venons de voir que la rédaction était la même pour les membres des chambres régionales des comptes.

En revanche, le 2e alinéa de l'article 1er de la loi no 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et, depuis le 1er janvier 1989, des membres des cours administratives d'appel dispose : « *Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.* »

L'inamovibilité est ainsi « octroyée », comme à regret, aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, puisque le mot le plus important et le plus symbolique n'est pas écrit.

Cependant, l'indépendance des membres de ces juridictions est aussi renforcée par les dispositions de nombreux autres articles de la loi du 6 janvier 1986, notamment ceux relatifs au recrutement, à l'avancement, aux incompatibilités, dispositions qui figurent aujourd'hui aux articles L. 231-1 et suivants du code de justice administrative.

La création par la loi du 31 décembre 1987 des cours administratives d'appel

L'engorgement du Conseil d'État, comme juge de droit commun du contentieux administratif, avait conduit à la réforme de 1953, ayant transféré cette qualité aux tribunaux administratifs et fait du Conseil d'État le juge d'appel des jugements par ces tribunaux. Mais, avec le temps, le Conseil d'État s'était de nouveau trouvé engorgé, cette fois en qualité de juge d'appel.

La réforme opérée par la loi du 31 décembre 1987, dont le président Marceau Long fut l'artisan infatigable, a consisté à créer des cours administratives d'appel (CAA), dont l'intitulé dit assez la mission, mais elle a aussi, en conséquence, parachevé l'ordre juridictionnel administratif, désormais doté de trois degrés : en première instance, les tribunaux administratifs, en appel, les CAA [cour administrative d'appel] et, en cassation, le Conseil d'État.

De nouvelles garanties statutaires : la création du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des administratives d'appel (CSTACAA)

Ce conseil, également créé par la loi du 31 décembre 1987, aurait, à lui seul, fourni un bon sujet pour une intervention dans le cadre du présent colloque. Cependant, s'agissant de sa composition, il ne sera fait ici qu'un renvoi aux articles L. 232-4 et L. 232-5 du code de justice administrative et pour son fonctionnement à l'article L. 232-6 du même code.

En revanche, compte tenu de l'importance que présentent ses attributions dans la défense des droits des magistrats des cours et tribunaux, un bref rappel paraît utile.

Le CSTACAA connaît, en premier lieu, de questions individuelles concernant les magistrats.

À ce titre, il est saisi, pour avis conforme :

– sur la nomination des magistrats en qualité de rapporteur public et de président d'un tribunal administratif ;

– sur tout licenciement d'un magistrat pour insuffisance professionnelle, après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

• Il établit les tableaux d'avancement et les listes d'aptitude.

• Il émet des propositions sur les nominations, détachements et intégrations dans le corps des magistrats.

• Il émet un avis sur les mutations des magistrats, sur leur demande de placement en disponibilité, sur l'acceptation de leur démission, sur leurs demandes de réintégration à l'issue d'une période de privation de droits civiques, d'interdiction d'exercer un emploi public ou de perte de la nationalité française.

• Il émet également un avis sur les nominations aux grades de conseiller d'État et de maître des requêtes prononcées sur le fondement de l'article L. 133-8 du code de justice administrative, ainsi que sur les propositions de nomination aux fonctions de président d'une cour administrative d'appel. Il peut être saisi par les magistrats d'un recours contre leur évaluation ou contre un refus d'autorisation d'accomplir un service à temps partiel ou un refus d'honorariat. Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est saisi des faits motivant une poursuite et exerce le pouvoir disciplinaire.

Le CSTACAA connaît en second lieu de questions générales . Il s'agit notamment de celles intéressant le fonctionnement et l'organisation de ces juridictions. À ce titre, il débat chaque année des orientations générales en matière d'évolution des effectifs, de répartition des emplois et de recrutement, ainsi que sur le bilan social de la gestion du corps des magistrats. Il donne son avis sur toute question relative au statut des magistrats ainsi qu'à leur régime indemnitaire, à leur formation, à l'égalité professionnelle, à la parité et à la lutte contre toutes les discriminations. Il est consulté sur toute question relative à la compétence des TA et CAA, ainsi que sur les dispositions qui prévoient la participation de magistrats de ces juridictions à l'exercice de fonctions autres que celles qu'ils exercent au sein de ces juridictions.

Le troisième apport de la loi du 31 décembre 1987 n'a guère retenu l'attention des commentateurs, sans doute parce que le transfert de la gestion des tribunaux administratifs du ministère de l'Intérieur au Conseil d'État est apparu comme un simple problème d'intendance.

Au-delà des apparences, ce transfert revêt une grande importance car pour le ministère de l'Intérieur, qui connaissait mal le travail juridictionnel, les tribunaux administratifs étaient loin d'être une priorité. Il en va différemment du Conseil d'État qui connaît parfaitement la grandeur et la servitude du travail contentieux.

L'aboutissement : la reconnaissance de la qualité de magistrat

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, par son intitulé même, ne permettait ni d'imaginer ni d'envisager le contenu de son article 86, qui modifie l'article L. 231-1 du code de justice administratif.

L'ancienne version de cet article était la suivant : *« Sous réserve des dispositions du présent livre (livre II relatif aux TA et CAA), les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État s'appliquent aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. »*

La nouvelle rédaction de l'article L. 231-1 du code de justice administrative est désormais la suivante :
« Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats dont le statut est régi par le présent livre (livre II relatif aux TA et CAA) et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État. »

C'est donc en ces termes que la qualité de magistrat administratif est enfin reconnue par la loi aux juges des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le sujet « *être magistrat* » pouvait être envisagé de diverses manières, notamment sous l'angle des droits et devoirs. Le présent exposé n'avait pour ambition que de rappeler les différentes étapes de la longue marche qui fut conduite pour obtenir enfin la reconnaissance de la qualité de magistrat. Elle a nécessité courage et détermination. Il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à un statut de magistrat administratif complet.

Réclamer le port d'une robe n'est certainement pas le meilleur moyen pour y parvenir. En effet, comme l'écrivait Jean de La Fontaine dans la fable « L'Âne portant des reliques » : « *D'un magistrat ignorant, c'est la robe qu'on salue* ».

Table ronde 4

Quelques grands témoins

Un grand témoignage : l'office du juge

Bernard FOUCHER

Beaucoup de choses ont déjà été dites sur **l'office du juge,** à l'occasion des anniversaires qui ont marqué plusieurs décennies des TA, y compris dans les manifestations organisées çà et là pour ces 70 ans.

Et pour que mes propos ne soient pas uniquement une redite, ils se veulent avant tout un témoignage de ce que j'ai pu retenir à travers mes années d'exercice de juge administratif.

C'est un témoignage parcellaire puisqu'il ne se rapporte ni aux premières décennies des tribunaux administratifs ni même à la dernière décennie, mais seulement aux 30 années 1982-2013.

Pour construire ce témoignage :
– j'ai choisi de retenir la définition la plus large de l'office du juge, à savoir ce qu'il fait (quelle est sa mission ? quels sont ses pouvoirs ?) mais aussi comment il le fait (quels sont ses devoirs, sa méthode ?) ;
– je suis parti d'un article de la presse locale que j'ai retrouvé, paru en 1985 à l'occasion de l'installation du TA de Limoges dans ses propres locaux et qui plante assez bien le décor à cette date. Il était intitulé : « Aucune ambiguïté sur son indépendance » et comportait trois rubriques :

• *L'administration n'a-t-elle pas les moyens d'effectuer des pressions pour inciter les juges administratifs à faire preuve de compréhension à son égard ?*
(ce qui déjà démontrait que le journaliste n'était pas tout à fait sûr de son affirmation d'indépendance de l'institution).

• *Vous avez dit lenteur !* (il y était relevé que le tribunal administratif jugeait à un délai moyen de 1 an 8 mois pour le contentieux général et de 2 ans 2 mois pour le contentieux fiscal).

• *Un bond spectaculaire* (faisant mention de 517 requêtes en 1983-1984 à 691 en 1984-1985).

Alors à partir de ce constat et sur ces trente années d'exercice quel est le regard, quel est le témoignage que je porte sur l'office du juge administratif ?

D'une manière générale, je dirais que c'est un témoignage qui s'appuie sur toutes les analyses qui ont pu être faites sur cette question, mais que je voudrais reprendre à partir de deux idées principales et qui pour moi traduisent :
– le témoignage, dans un premier temps, d'un juge qui se contentait de dire le droit ;
– pour être ensuite le témoignage d'un juge qui entendait apporter une solution pragmatique à la résolution des litiges.

Le témoignage d'un juge qui se contentait de dire le droit

Je m'explique aujourd'hui cette perception limitée de l'office du juge, pour plusieurs raisons :

La nature principale du contentieux traité :

Même si le contentieux fiscal occupait alors une place importante (de l'ordre de 20 à 25 %), l'essentiel du contentieux relevait du recours pour excès de pouvoir. Ce qui importait alors était de dire, par une réponse binaire (rejet ou annulation), si la décision contestée était légale ou non.

Je dois dire que ma formation universitaire et mes fonctions précédentes d'assistant à la faculté de droit (en droit administratif notamment) m'avaient plutôt formaté en sens, et appris sans me poser d'autres questions, que le recours pour excès de pouvoir est un procès fait à un acte (où même selon Laferrière il n'y avait pas de parties).

L'absence de toute prise en compte de l'effet utile du jugement :

La perception que je pouvais avoir d'un bon jugement était donc celle de la justesse de l'analyse concernant le respect de la légalité de l'acte sans avoir à me préoccuper (ni même tout simplement y penser) des conséquences pratiques que pouvait avoir le jugement (ni pour le requérant : que fera-t-il par exemple de l'annulation de sa révocation considérée comme illégale ? ni pour l'administration : pourrait-elle et comment, le réintégrer ?)

Cette perception était d'autant plus renforcée que pendant un temps le seul effectif du tribunal administratif de Limoges était composé, outre son président, de trois anciens assistants de la faculté de droit, porteurs de cette même approche.

Il est certain que j'ai pu mesurer ce « décalage » avec la réalité à l'occasion des fonctions que j'ai exercées au cours de ma mobilité dans le corps préfectoral et revenir avec une autre approche.

Une ambiance d'obligation de « réserve » vis-à-vis de l'administration :

Je l'ai ressentie au début de ma carrière dans le premier tribunal administratif où j'ai exercé. Non pas en raison de pressions de l'administration pour que les *« juges administratifs fassent preuve de compréhension en son égard »* (comme souligné dans l'article de presse auquel je faisais référence), mais par la présence dans ma formation de jugement d'un président dont le parcours antérieur (l'appartenance à la France d'outre-mer, en l'occurrence) incitait à garder une attitude prudente (voire protectrice) à l'égard de l'administration.

Mais je me rends compte aussi que le juge se contentait de dire le droit avec beaucoup d'imperfections

D'abord de manière incomplète :

Je ne voulais pas connaître de tout un pan de l'ordre juridique pour dire le droit, à savoir les normes internationales, notamment le droit de l'Union européenne et celui de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce n'est qu'à partir des années 1990 (à la suite de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État *Nicolo* du 20 octobre 1989) que le juge élargira son contrôle de légalité au respect du droit européen en assurant la primauté de ses normes, qu'elles soient directes ou indirectes et ce même en présence de lois contraires postérieures.

Sans trop se soucier des parties :

Durant l'instruction, les parties n'étaient nullement associées à l'instruction et devaient se contenter d'attendre l'avis d'audience dans des délais parfois déraisonnables : pas de communication des moyens d'ordre public, par exemple venant pourtant bouleverser l'argumentation des parties (*cf.* le décret du 22 janvier 1992 et l'article R. 611-7 du CJA qui viendront organiser cette procédure).

Durant l'audience, l'expression des parties reste limitée à des observations orales et surtout elles ne peuvent apporter de contradiction aux conclusions du commissaire du Gouvernement prononcées en dernier lieu, découvertes à l'audience, assénées comme une leçon de droit parfois blessante à l'égard de l'avocat qui s'est malencontreusement aventuré dans le contentieux administratif (*cf.* le décret du 7 janvier 2009 et l'article R. 711-3 du CJA qui viendront modifier cette procédure).

À l'issue de l'audience les possibilités de « rattrapage » à partir d'une note en délibéré n'existaient guère, cette pratique résultant d'une tolérance qui n'aura d'existence statutaire qu'à partir de 2002 (*cf.* CE 12 juillet 2002 *Époux Leniau*). Et que dire de la rédaction des jugements qui exposait le justiciable à l'apprentissage et à la compréhension de la lecture du « Considérant » ?

Selon des modalités discutables :

J'ai pourtant toujours pensé que la justice administrative était une justice de luxe, tant les dossiers faisaient – et font – l'objet d'une analyse aussi minutieuse avec le double examen du rapporteur et du rapporteur public, la production de notes de recherches et de jurisprudence, d'un projet de jugement, le prédélibéré et le délibéré.

J'ai apprécié cette méthode d'excellence. Mais elle ne se combinait pas toujours avec un autre impératif : celui des délais.

Or je dois reconnaître que ce n'était pas une préoccupation majeure pour le simple magistrat rapporteur que j'étais, ce qui me permettait d'admettre comme normal :

– que toutes les affaires soient jugées en formation collégiale (c'est à partir des années 2000 qu'est organisée la possibilité de statuer par ordonnances – article

R. 222-1 du CJA – et par juge statuant seul – article R. 222-13 du CJA). C'était en tout cas une très bonne mise en confiance pour un magistrat débutant ;
– que les désistements et non-lieux soient jugés en audience collégiale ;
– que toutes les affaires soient assorties de conclusions du commissaire du Gouvernement ;
– que l'encadrement des magistrats par le président ou le président de chambre soit parfois peu perceptible (en ayant la liberté de la mise au rôle, il m'est arrivé de « reporter » d'audiences en audiences le « gros » dossier de marché public par exemple, qui allait exiger un investissement de travail redouté).

La situation de certains tribunaux administratifs exposait en outre à des situations particulières

C'était le temps où plusieurs tribunaux administratifs ne disposaient que d'une seule chambre, voire d'un effectif limité au strict minimum d'un président, deux rapporteurs et un commissaire du Gouvernement :
• première conséquence que l'on ne saurait accepter aujourd'hui : comment gérer l'absence ou la nécessité de déport d'un magistrat (exemple d'une affaire fiscale traitée précédemment en commission départementale des impôts que le magistrat avait présidée). Et parce que le tribunal administratif de Limoges s'est trouvé un temps dans cette configuration, il m'est arrivé de siéger avec un avocat qui venait compléter la formation de jugement, avocat bien sûr familier du contentieux administratif et qui pour cette raison était coutumier de venir très fréquemment à la barre du tribunal. On y verrait certainement aujourd'hui une sorte de conflit d'intérêts ;
• seconde conséquence que l'on pourrait qualifier de difficulté, mais dont j'ai plutôt retenu l'avantage : dire le droit pour l'intégralité des contentieux tels que répertoriés de la lettre A à la lettre Z du *Lebon.* C'est-à-dire comme je le disais un peu familièrement : « être généraliste en tout et spécialiste en rien ». Chaque contentieux distinct nécessitait un investissement nouveau, mais qui m'a en tout cas permis, au cours de ma carrière, de toujours disposer des mécanismes essentiels de n'importe quel contentieux. Et quand on devient président de chambre – ou plus, bien sûr – je ne suis pas sûr que la spécialisation à outrance procure les meilleures armes.

J'étais donc un juge, qui avec toutes ces imperfections, se contentait de dire le droit. Encore que, en reprenant les commentaires des interventions de ce matin sur le rôle du juge de tribunal administratif dans l'élaboration de la jurisprudence, je ne peux passer sous silence qu'il m'arrivait aussi de faire le droit c'est-à-dire apporter des réponses à des questions juridiques inédites qui se posaient pour la première fois, réponses qui constituaient le support d'une nouvelle jurisprudence. J'ai notamment le souvenir de cet office du juge dans des contentieux de remembrement rural auquel le tribunal administratif de Limoges était particulièrement exposé et qui soulevaient bon nombre de questions inédites.

Puis le témoignage d'un juge qui entendait apporter une solution pragmatique à la résolution des litiges

La démonstration de cette évolution pourrait passer tout simplement par la reprise des données précédemment exposées, mais en inversant le raisonnement : c'est parce qu'il applique mieux le droit, qu'il se soucie mieux des parties, qu'il recherche l'effet utile de son jugement, que l'office du juge est d'apporter une solution pragmatique au litige.

Le témoignage que je peux apporter sur cette évolution consiste :
– à rappeler comment s'est faite cette évolution ;
– pour en retenir quelles conséquences ?

Comment s'est faite cette évolution ?

À mon sens de deux manières : à partir d'intervention législatives qui d'une part ont légitimé nos pouvoirs mais qui, d'autre part, ont certainement ouvert la voie à des interventions prétoriennes de plus en plus audacieuses.

Les lois fondatrices de cette évolution sont :

Les lois du 6 janvier 1986 et du 31 décembre 1987 qui ont défini et consacré l'architecture actuelle de la juridiction administrative permettant un office du juge libéré de sa filiation avec le ministère de l'Intérieur et pouvant s'exprimer pleinement à travers ses trois niveaux de juridiction ;

La loi du 8 février 1995 qui est venue bousculer la réponse qu'apportait traditionnellement le juge dans ses jugements et selon laquelle : « *il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration* ». Cette loi autorise en effet le juge à enjoindre à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé ou de prendre une nouvelle décision dans un délai déterminé (articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA).

C'est évidemment un changement fondamental dans l'office du juge qui ne se contente plus de dire le droit mais qui est capable d'apporter une solution concrète à la résolution d'un litige, qui plus est en prenant en considération l'état de droit et de fait prévalant au jour auquel il se prononce. Ce pouvoir va même très loin notamment lorsque la décision annulée a produit des effets concrets tels par exemple, la construction d'un ouvrage, situation dans laquelle le juge peut apprécier si la régularisation de la décision est possible et même, si elle est impossible, apprécier si les conséquences de la démolition n'entraînent pas une atteinte excessive par rapport à l'intérêt général.

En outre l'injonction peut être assortie d'une astreinte (L. 911-3) et plus globalement, en cas d'inexécution d'un jugement, la partie intéressée peut demander à la juridiction d'en assurer l'exécution (selon les modalités fixées aux articles R. 921-1 et suivants du CJA).

Et certainement encore mieux, la loi du 30 juin 2000 introduisant les procédures de référé suspension et de référé liberté, révolutionnant la procédure du sursis à exécution et surtout permettant au juge de se positionner au cœur de l'actualité du litige (on connaît son succès « évalué » aujourd'hui à un volume de plus de 50 000 dossiers de référés).

Mais, fort de cette base légale, c'est aussi de manière prétorienne que le juge a renforcé son office.

Il n'est pas question de reprendre ici toute cette évolution jurisprudentielle que je n'ai pas suivie au-delà de 2013, alors qu'elle a été depuis particulièrement productive.

Je retiendrai seulement trois aspects :
– le fait qu'elle s'est construite autour de l'idée que la solution apportée par le juge devait être pragmatique, à l'image par exemple de la jurisprudence *Danthony;*
– le fait que le recours pour excès de pouvoir ne pouvait plus se concevoir comme un procès fait à un acte impliquant seulement une réponse binaire mais comme un procès conduisant le juge à définir le mode d'emploi de sa décision à l'image de la jurisprudence *AC* (association « Les amis d'agir ensemble contre le chômage », dite « AC »), ce qui bouscule la conception même et la portée du recours pour excès de pouvoir ;
– le fait qu'elle a visé à mieux impliquer et garantir les droits des parties dans la tenue du procès.

Quelles conséquences puis-je retenir de cette évolution ?

Un témoignage « discret » en ce qui concerne les pouvoirs d'injonction :

C'est une évolution qui a dû pourtant me marquer puisque, en rassemblant mes souvenirs pour préparer cette intervention, m'est revenu le cas qui m'avait conduit pour la première fois à faire usage de cette prérogative : celui où après avoir annulé une décision de fermeture de classe dans une école primaire, nous avions prononcé l'injonction de procéder à sa réouverture.

Le souvenir principal que je garde est finalement celui d'une utilisation peu fréquente de ce pouvoir d'injonction. Est-ce en raison d'une trop grande absence de conclusions en ce sens dans les requêtes – condition indispensable à sa mise en œuvre ? D'un manque d'appropriation de cette prérogative par le juge ? Je ne saurais le dire !

Un témoignage « enthousiaste » en ce qui concerne la pratique des référés suspension et liberté

J'y ai vu un « renouveau » dans le métier de juge en pouvant :
– discuter avec les parties : le litige n'est plus seulement un dossier désincarné. Il est porté par des parties représentées par des personnes que le juge rencontre, avec qui il échange à partir d'un débat oral ;
– traiter l'actualité du litige ;
– mesurer l'effet utile de son office de juge des référés.

Un peu paradoxalement je dirais d'ailleurs que j'ai encore plus perçu cet effet utile à l'égard d'un contentieux où je suis particulièrement impliqué, en tant qu'observateur et non pas en tant que juge : celui du sport. J'ai pu mesurer l'adaptation de cet office du juge à ce type de contentieux qui nécessite une réponse rapide et efficace. Et quand la semaine dernière le ministre de l'Intérieur a pris le jeudi un arrêté d'interdiction de déplacement de supporters de huit clubs de football, qu'immédiatement saisi le juge du Conseil d'État a, le vendredi, suspendu cette interdiction pour quatre d'entre eux en appréciant les cas où cette interdiction pouvait être justifiée ou non et que le samedi les supporters de Lens ont pu normalement se déplacer à Montpelier, je me suis dit – et puisqu'il s'agit d'appel à témoin, je peux le jurer – que le temps de seulement *« dire le droit »* appartenait bien au passé.

Cette évolution de l'office du juge que j'ai quittée en chemin laisse ouverte en tout cas une question : celle de l'évolution encore à venir du recours pour excès de pouvoir.

Un grand témoignage : la gestion des magistrats

Daniel CHABANOL

Le sujet qui m'est imparti est aride, et apparemment loin des grandes questions qui se pressent dès que l'on parle justice. La gestion, c'est austère et technique : le « gestionnaire » se borne à… gérer, aussi efficacement que possible. On est fort loin des grandes envolées !

Pourtant, cette aridité cache un débat de fond, j'allais dire fondamental, qui touche à l'accomplissement d'une mission remplie *« au nom du peuple français »,* à la mise en œuvre de moyens suffisants et plus encore à la recherche d'un équilibre entre la nécessaire indépendance de notre justice et l'obligation qui lui est faite, comme à toute institution publique, de démontrer la bonne exécution de cette mission, fondamentale dans un État de droit. Comment sortir de la structure hiérarchique des institutions d'État, où le maître mot est l'obligation d'obéir aux ordres venus d'en haut, alors que ce service où nous avons œuvré a, entre autres, pour mission de juger la puissance publique et les actions de ceux qui agissent en son nom ? Tel est le défi lancé aux gestionnaires et à ceux qui ont pensé et organisé cette gestion.

Ayant passé, *grosso modo,* la moitié de mon service juridictionnel sous un mode de gestion confié au ministère de l'Intérieur, et l'autre moitié sous un mode de gestion confié au secrétaire général du Conseil d'État, il m'appartient, du moins fut-ce le sentiment des organisateurs de ce colloque, de porter témoignage de ce que j'ai vécu, un vécu partagé entre mon activité de juge administratif dans les trois niveaux (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État) et mes actions syndicales au sein du Syndicat de la juridiction administrative (SJA) dont j'ai été un des fondateurs : ce dernier aspect de mes fonctions m'a conduit à participer à des phases peu connues de notre histoire juridictionnelle et dont je vais témoigner aujourd'hui.

Je ne prêterai pas serment de me comporter comme un témoin judiciaire, et revendique, dans le temps qui m'est accordé, le droit de laisser percevoir mon sentiment sur des changements que j'ai, avec d'autres, appelés de mes vœux, et salués, dans les années 1986-1987.

Je serai donc un témoin engagé, me démarquant ainsi du mode juridictionnel.

Les raisons d'une volonté de changement

Point n'est besoin de rappeler ici que les tribunaux administratifs ont joué les bernard-l'hermite et occupé la coquille laissée par les conseils de préfecture, lesquels, juges d'attribution, étaient surtout vécus et perçus comme des services de la préfecture. Très naturellement donc, et par la force des choses pourrait-on dire, ils se sont installés dans les locaux des préfectures, tirant leurs moyens matériels de fonctionnement des crédits alors alloués par le conseil général, à l'instar de n'importe quel service préfectoral. Ce qui ne manquait pas, parfois, de faire naître quelques conflits opposant le dispensateur de ces crédits qu'était le président du conseil général et les décisions juridictionnelles rendues au titre du contrôle de légalité…

Ainsi lorsque, quelque quinze ans après la réforme de 1953, j'ai pris mes fonctions en tribunal administratif, ce dernier disposait d'un demi-couloir dans la préfecture, et tenait audience dans une salle de commission, partagée avec d'autres services… Allez convaincre, dans ces conditions, les avocats qu'ils devaient revêtir la robe pour s'exprimer devant ce qui, pour eux, n'était qu'une commission administrative…

J'étais alors un fonctionnaire relevant du ministère de l'Intérieur, dont les conditions de carrière (avancements, mutations…) étaient arrêtées par un directeur général de ce ministère, statuant après avis, seulement consultatif évidemment, d'une commission paritaire, ce qui n'était que la déclinaison normale du statut général des fonctionnaires.

Deux ordres de considérations ont convaincu les jeunes membres de ces juridictions qu'il convenait de changer de méthode.

S'agissant d'abord des *moyens de fonctionnement*, nous avons vite constaté que le ministère de l'Intérieur ne mettait guère d'énergie à défendre la cause de notre institution, lors des discussions budgétaires…Avec de fort nombreuses bouches à nourrir (la police, la sécurité civile, l'administration territoriale…), il était clair que notre ministère n'allait pas manifester, lors des arbitrages budgétaires, de zèle revendicatif excessif en notre faveur… Un exemple qui a fait frémir le président Ordonneau, alors responsable de la Mission d'inspection des juridictions administratives : alors que nous avions obtenu, grâce à son concours actif et ses relations avec les instances budgétaires, la création, au projet de loi de finances, d'une dizaine d'emplois supplémentaires de conseillers de tribunaux administratifs, nous apprenons, à la veille de la discussion parlementaire, que ces emplois avaient été transformés en une vingtaine d'emplois contractuels de la police… Nos besoins qui étaient grands avaient ainsi servi d'argument pour abonder les moyens de la police nationale…

Ensuite nous ne pouvons pas nier que ce système – qui aurait pu et dû émouvoir la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) – questionnait quant à l'indépendance de cette juridiction administrative. Le juge administratif de droit commun soumis à l'Inspection générale de l'administration…! Quelle

étrangeté dont je porte ici un témoignage : la formation de jugement à laquelle j'appartenais ayant *« commis »* le crime d'annuler un plan d'urbanisme local, pour erreur de droit – nous avions par charité évité d'utiliser l'expression de détournement de pouvoir –, j'ai reçu quelques jours après la notification du jugement la « visite » d'un Inspecteur général de l'administration, qui, loin de me parler de l'informatique, qui était l'objet affiché de son déplacement en province, m'a montré le jugement scélérat en me demandant ce que cela voulait dire… Il a eu droit à une leçon de droit administratif…

Par-delà les bizarreries de ce mode de gestion, que dire de l'opinion que les usagers avertis portaient sur notre juridiction ? Il m'a fallu entendre plus d'une fois des avocats locaux expliquant doctement que le tribunal administratif tardait à juger… ou jugeait mal parce que le préfet était intervenu dans le dossier… Nos tribunaux administratifs manquaient singulièrement au principe de l'apparence !

Un incident sérieux allait précipiter les choses. Lors du contentieux des élections municipales de 1983, un de nos tribunaux administratifs a fait l'objet d'une vive campagne de protestations publiques pour avoir osé censurer un résultat issu d'une fraude manifeste. L'ennui fut qu'à ces protestations et manifestations s'est joint un ministre en exercice… Occasion rêvée pour nous !

Certes, nous n'imaginions pas que notre ministre allait désavouer publiquement son collègue et mettre ainsi en péril l'unité gouvernementale ! Et d'ailleurs nous n'avions cure d'un tel désaveu ! Mais, devant *« notre »* ministre un peu gêné, nous avons *« plaidé »* que notre institution était difficilement défendable sur le terrain de l'indépendance, faute de tout texte organisant cette qualité indissociable de l'exercice du métier juridictionnel… Sortit finalement de cet incident la loi du 6 janvier 1986 *« fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs »,* dont l'article 14 précisait pourtant que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs (CSTA), créé par ce texte, comprenait, sous la présidence du vice-président du Conseil d'État, *« le directeur chargé au ministère de l'Intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs »*. L'oxymore législatif qui résultait de la coexistence du titre de la loi et de cet article 14 (et dont je peux témoigner qu'il ne fut pas le résultat d'une maladresse de rédaction) n'a pas été spécialement souligné par les cercles politiques…

Tout militait en réalité pour que notre gestion échappe au ministère de l'Intérieur… Ce texte étrange a constitué le chant du cygne de cet héritage des conseils de préfecture. Moins de deux ans après, la loi du 31 décembre 1987 remplaçait l'alinéa précédent par les mots *« le secrétaire général du Conseil d'État »*.

Pour en arriver là, il a fallu, une fois donc actée l'évidence du départ du ministère de l'Intérieur, déterminer le *« point de chute »* des tribunaux administratifs (et cours administratives d'appel, créées par la loi du 31 décembre 1987).

Où aller ?

Le bon sens cartésien semblait dicter la réponse : la justice à la Justice ! Nos collègues judiciaires nous auraient au demeurant volontiers accueillis (d'ailleurs le directeur des services judiciaires était et est toujours membre du CSTA), certains d'entre eux nourrissant l'espoir que notre institution serait absorbée par « la Justice », entendons la justice judiciaire.

Indépendamment du procès d'intention qui a pu être alimenté alors, et qui n'était pas hypothétique, nous étions peu désireux de recommencer avec le ministère de la Justice et ses multiples parties prenantes (la justice judiciaire mais aussi l'administration pénitentiaire, la PJJ [Protection judiciaire de la jeunesse] …) les escarmouches budgétaires qui avaient rythmé la gestion par le ministère de l'Intérieur… Escarmouches dont nous savions que les résultats ne nous seraient pas favorables, compte tenu de notre encore faible importance numérique comparée à celle du monde judiciaire.

Assez vite est venue l'idée que notre gestionnaire devait être le Conseil d'État. Idée dont il a fallu convaincre, outre les membres des tribunaux administratifs, certains membres du Conseil d'État, et non des moindres ! Je passe, car elle fut anecdotique, sur la réaction offusquée d'un de ces derniers, nous exposant que le Conseil d'État n'allait pas s'abaisser à gérer ces juridictions subordonnées, et ces juges si éloignés des ors parisiens…

La crise que traversait alors le Conseil d'État au contentieux (les délais de jugement confinaient au *« déraisonnable »*), et l'échec de divers projets de réforme que nous avions contestés avec succès devant les parlementaires (les chambres adjointes, l'adjonction de détachés au Conseil d'État…) allaient aligner les planètes : les cours administratives d'appel étaient créées, avec pour objet de *« sauver »* le Conseil d'État dont le contentieux était frappé de thrombose (c'était là la mission dont le vice-président Long avait été chargé), et dans le même temps la gestion des tribunaux administratifs (et donc des futures cours) était confiée au secrétaire général du Conseil d'État, secrétaire général qui remplace au CSTA le directeur du ministère de l'Intérieur.

En vérité la loi du 31 décembre 1987 évinçait ce dernier mais ne disposait pas expressément que le secrétaire général, désormais membre du CSTA, serait chargé de la gestion des membres des tribunaux administratifs, et donc de l'institution. Tel était bien toutefois le sens de la réforme, acté lors d'une réunion tenue entre le président Long, le secrétaire général du Conseil d'État et quelques membres du corps des tribunaux administratifs, représentants syndicaux, dont votre serviteur.

Je puis témoigner ici que le président Long, qui nous a écoutés avec attention lors de cette réunion, et était conscient que cette réforme allait créer quelques problèmes d'intendance au Conseil d'État, a, au terme d'une discussion âpre, en présence du secrétaire général du Conseil d'État, eu la prescience que ce que

nous lui proposions, en contrepartie de l'acceptation de la création des cours administratives d'appel, allait faire de lui et de l'institution qu'il présidait une sorte de ministre de la juridiction administrative… L'ancien secrétaire général du gouvernement qu'il était a parfaitement mesuré l'importance, pour le Conseil d'État, de cette réforme. Cela valait bien quelques guerres picrocholines avec le ministère de l'Intérieur à propos du nombre des emplois dont ce dernier devait se défaire au bénéfice du Conseil d'État au titre du transfert de la gestion des tribunaux administratifs…

Et la gestion ?

D'aucuns trouveront étrange et anormal que le juge suprême soit également chargé de gérer l'institution et les destinées des membres des juridictions subordonnées. C'est oublier, et j'en peux témoigner, qu'aucune décision individuelle concernant la carrière de ces derniers ne peut être prise sans l'accord du CSTA (v. l'article L. 232-1 du code de justice administrative), cependant que ce dernier, présidé par le vice-président du Conseil d'État, est composé de telle sorte qu'aucun biais ne peut normalement entacher le déroulement de sa mission.

J'ajoute que les membres du Conseil d'État sont accoutumés, et depuis longtemps, à introduire des barrières rigoureuses entre leurs différentes missions (v. les articles R. 122-21-1 et suivants du CJA). Ceux d'entre eux appelés à siéger au CSTA se sont appliqués la même discipline que celle qui régit leur existence quotidienne au Conseil d'État. Ayant été pendant quelque six ans membre élu du CSTA, je puis témoigner que je n'ai jamais eu le sentiment que ses positions aient procédé d'autres éléments que ceux que sa mission commandait.

Pour conclure

Ce voyage de quelque 70 ans s'achève. L'inenvisageable a été réalisé : c'est désormais sous le *« logo »* commun créé par Ernest Pignon-Ernest que sont rassemblées toutes les juridictions administratives, ce qui eût été impensable en 1953.

Je me risquerai à un ultime témoignage : la gestion des magistrats administratifs, loin de relever de recettes d'instituts de management, et alors même que, ponctuellement, telles ou telles insuffisances ont pu être repérées, s'agissant notamment de la gestion de flux en croissante constante, est désormais traitée selon les canons qui régissent notre métier contentieux, lesquels peuvent se résumer en deux mots, à savoir indépendance et collégialité.

Un grand témoignage : « le centre et la périphérie »

Jacqueline SILL

Je vous remercie de me donner la parole pour un autre témoignage. J'ai bien conscience de la difficulté de l'exercice à ce moment de la journée où le temps devient pressant peut-être et où, sans doute, tout ou presque a déjà été dit.

Comme ceux de mes prédécesseurs à la tribune, mon témoignage, bien qu'il s'appuie sur plus de trente ans d'exercice, sera nécessairement partiel. Il se situe d'ailleurs très largement en écho à celui de Bernard Foucher parce que nous avons eu, l'un et l'autre, l'expérience notamment de très petites juridictions de terrain.

En quelques mots, je voudrais quand même faire part de mes interrogations sur ce que pouvait bien recouvrir ce thème au bel intitulé : « le centre et la périphérie » qui, vous en conviendrez, n'est pas ce à quoi on s'attendrait d'emblée dans un tel colloque. J'ai songé spontanément, ma formation universitaire littéraire de départ aidant, à sa dimension artistique. Mais Stéphane Braconnier le rappelait récemment : *« On ne naît pas juriste, on le devient. »*

En réalité, cette formule, « Centre et périphérie », empruntée à la géographie, à l'histoire, à l'art et à la sociologie, a déjà été utilisée par la science administrative, notamment sous la plume de Georges Dupuis en 2000 ou celle de Maurice Agulhon, Rémi Hess ou Jacques Chevallier. Chez ces auteurs, c'est dans une perspective d'opposition, voire de conflit, que ces deux notions ont le plus souvent été confrontées. Il me semble que, s'agissant de la juridiction administrative, ce couple qui s'est façonné au gré de l'évolution historique largement évoquée aujourd'hui peut être envisagé d'une tout autre manière.

L'élément fondateur de ce couple, qui est en réalité **un trio,** est à l'évidence **la loi du 31 décembre 1987** déjà très largement évoquée aujourd'hui.

Je me contenterai de rappeler que :

– le **détachement des tribunaux** administratifs du ministère de l'Intérieur, qui a mis fin à ce qui était quand même une étrangeté administrative et institutionnelle, a été vécu comme une libération dans les tribunaux ;

– la **création des cours administratives** d'appel, élément charnière de ce nouvel édifice, avait cependant suscité un trouble certain dans les juridictions du terrain ;

– le **transfert au juge suprême** de l'ordre administratif de la fonction d'administrateur et de gestionnaire de l'ensemble de la juridiction a fait de ce qui était un sommet, et l'est bien entendu resté, également un **centre** autour duquel se sont établis des liens et des interactions avec une périphérie enrichie par le renforcement progressif du maillage des juridictions de première instance et d'appel sur l'ensemble du territoire.

Mais y a-t-il une ou des périphéries ? 42 tribunaux, 9 cours, 1 Cour nationale du droit d'asile : j'opterai pour le pluriel, en tant que témoin qui n'a connu que la périphérie au sens géographique et institutionnel du terme mais dont le nomadisme professionnel dans six juridictions différentes en première instance et en appel, d'est en ouest, du centre au sud, *« sans jamais atteindre le sommet »* pour paraphraser l'écrivain italien des montagnes Paolo Cognetti (et si d'aventure Paris est un sommet), lui confère, peut-être, un point de vue privilégié sur la diversité de ces périphéries.

J'ai retiré de mon périple professionnel un constat et des interrogations. Les tribunaux et les cours constituent autant de lieux où les problématiques juridictionnelles qui sont aussi étroitement liées aux spécificités locales, géographiques, économiques, sociales et culturelles sont différentes. Les requérants eux-mêmes portent très largement ces spécificités. Dès lors, a-t-on la même approche de la fonction de juger à Paris et dans les tribunaux et les cours des marches de l'Est, du Grand Sud ou de l'Ouest ? Juge-t-on de la même manière dans les petites juridictions où l'on ressent ce sentiment de vulnérabilité que crée un effectif restreint et dans celles, à fort effectif, où le nombre est une sécurité et la spécialisation des magistrats une garantie, enfin peut-être ? Mais dans les tribunaux les plus petits, le sentiment d'appartenir à une communauté y est manifeste et s'exprime, notamment, par une collégialité de couloir qui vient pallier la fragilité d'une structure où chaque individu compte. Bernard Foucher a déjà évoqué le recours dans les plus petites juridictions, à un *« tiers »* pour que soit préservé le principe d'impartialité. Pour ma part, j'ai revêtu le costume du magistrat dit *« forain »* pour aller d'Orléans, juridiction à plusieurs chambres, à Clermont-Ferrand, tribunal à chambre unique, où l'un des magistrats avait participé à une procédure consultative préalable à la décision préfectorale.

Cette diversité qui ne met pas en péril l'unité de la juridiction mais au contraire l'enrichit n'est pas toujours perçue par les observateurs extérieurs. Elle est aussi une source d'intérêt dans le travail des magistrats et je ne pense pas être la seule à n'avoir jamais regretté de ne pas avoir exercé en région parisienne où je n'ai d'ailleurs pas postulé tant la variété des contentieux traités dans les périphéries met, à coup sûr, à l'abri de la répétitivité.

Il fallait bien passer, sans transition, par exemple, du contentieux de l'affouage, ou du logement des instituteurs aux dossiers complexes en matière d'urbanisme ou de fiscalité sans être spécialistes de la matière et sans avoir la certitude, non plus, de connaître la dernière jurisprudence sur la question juridique posée. Mais la collégialité y suppléait quand même.

Au sein de cette diversité, je voudrais montrer comment l'évolution des procédures contentieuses, rendue nécessaire par l'accroissement de la demande de justice, a été vécue et mise en œuvre par les acteurs du terrain.

Puis j'évoquerai rapidement comment la prise en charge de la gestion de l'ensemble des juridictions en 1990 par le Conseil d'État a profondément modifié la nature des relations que celui-ci entretenait avec les juridictions de la périphérie et a été, aussi un facteur d'unité.

Accroissement de la demande de justice et enrichissement du rôle des tribunaux

Et pourtant la création des cours administratives d'appel, conçues pour décharger le Conseil d'État et rééquilibrer l'édifice, avait fait naître, au sein des tribunaux, bien des interrogations. N'était-ce pas une manière de les marginaliser ? Quel rôle allaient-ils jouer désormais à la base de cet édifice ? N'allaient-ils pas devenir de simples marchepieds d'accès à la justice ? Quel serait, alors, l'intérêt de la fonction de conseiller de tribunal ? La mise en place d'un échelon intermédiaire n'allait-elle pas accroître la distanciation déjà ressentie fortement dans les tribunaux vis-à-vis du Conseil d'État, lointain juge d'appel ou de cassation relevant d'un autre monde ? L'attractivité des juridictions du premier degré ne serait-elle pas remise en cause notamment parmi les élèves de l'ENA alors même qu'était prévu un accès direct en cour administrative d'appel ? Bref, autant d'éléments susceptibles de créer un trouble existentiel chez les magistrats du terrain.

Mais ce serait quand même oublier que la création des cours s'est accompagnée de l'attribution à leurs présidents du grade de conseiller d'État et que la majorité d'entre eux a très vite été issue du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, initiant une nouvelle voie d'accès au Conseil. Faut-il y voir là l'amorce d'une évolution du statut des membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ? Il y faudrait un autre colloque.

Mais, dans la foulée de cette réforme institutionnelle, ce sont **des réformes de procédure,** poursuivant par d'autres voies les mêmes buts que ceux de la loi du 31 décembre 1987, qui, en plusieurs étapes dans la décennie suivante, sont venues sauver les membres des tribunaux de la déprime en renforçant leur rôle, notamment dans le cadre des **procédures d'urgence** déjà évoquées qui les plaçaient dans une relation directe avec le Conseil d'État par la voie de la cassation ou de l'appel. Réformes induites par un souci de célérité et d'efficacité qui impliquait du juge de première instance une réactivité accrue. Ces magistrats du terrain ont relevé le défi, faisant des tribunaux administratifs les lieux d'expérimentation de ces nouvelles procédures. Le contentieux des reconduites à la frontière issu de la loi de janvier 1990, avec son délai de 48 heures, avait en quelque sorte servi de laboratoire d'essai d'une gestion du temps nouvelle.

J'ai un souvenir très précis de la première reconduite à la frontière jugée par le président d'un tribunal en février 1990, au demeurant à l'issue d'une collégialité informelle regroupant la quasi-totalité de l'effectif de la juridiction, lequel se comptait sur à peine plus des doigts d'une main. Il s'agissait tout bonnement de fixer la nature du contrôle exercé par le juge en cette matière nouvelle. Le président, grand humaniste, avait fait un choix qui avait conduit le préfet à faire appel. Mais la jeune Mexicaine égarée dans les montagnes frontalières de l'Est avait bénéficié d'un petit répit avant que son nom n'apparaisse dans un recueil de jurisprudence dont elle ignorait bien évidemment l'existence. Il a quand même fallu, dans ces procédures nouvelles qui se sont accompagnées d'un flux supplémentaire d'affaires, beaucoup d'abnégation chez les membres des tribunaux, débroussailler sans beaucoup de repères de base, essuyer quelques plâtres à une époque où le souci de la formation était encore balbutiant et la diffusion de la

jurisprudence du Conseil d'État bien lente. Les plus anciens se souviennent peut-être des feuilles roses et des feuilles vertes.

Lors de l'entrée en vigueur de la **loi du 30 juin 2000** sur les référés d'urgence, il ne s'est pas agi seulement de former les magistrats et les agents de greffe à la mise en œuvre de ces nouvelles procédures, il s'est agi, aussi, d'informer les avocats, et les administrations pour qu'ils se préparent à un mode d'intervention accéléré. Au cours des pérégrinations dont nous avions été chargés dans les préfectures du ressort pour prêcher la bonne parole, nous n'avons pas souvent été bien accueillis ! Il est vrai que, d'une certaine façon, l'administration trouvait son compte dans le temps d'une justice qui ne disposait alors ni des outils procéduraux ni des moyens humains lui permettant de donner aux litiges qui lui étaient soumis une réponse rapide et qui d'ailleurs, comme le regrettait depuis 1962 Jean Rivero, ne se préoccupait pas véritablement de la mise en œuvre effective de ses décisions jusqu'en 1995.

Autre temps fort, la **suppression de l'appel** en 2003 dans certaines matières relevant de procédures classiques a constitué une nouvelle étape, essentielle dans le renforcement du rôle des tribunaux administratifs. Conçue comme un moyen d'accélérer les délais de jugement et de minimiser les coûts, formule d'économie procédurale dit-on aujourd'hui, elle était surtout l'expression de la confiance accordée au juge de premier degré, la reconnaissance de la qualité et de la fiabilité de ses décisions dont on sait que, quelles que soient les procédures, elles sont, dans une immense majorité, confirmées en appel ou en cassation et sont donc les solutions définitives.

Il est vrai que ces réformes de procédure ont très largement bénéficié de la mise en œuvre d'une gestion informatisée des dossiers et du recours aux technologies numériques en permettant une diffusion presque instantanée des décisions et ont encore renforcé l'unité de la juridiction et la qualité de sa production jurisprudentielle.

La gestion de l'ensemble des juridictions, facteur d'unité

Devenu gestionnaire de la juridiction dans son ensemble, le Conseil a dû se doter d'une **armature de gestion et de contrôle** à laquelle les membres des tribunaux et des cours ont été associés :

Secrétariat général des tribunaux et des cours administratives d'appel, dirigé par un membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ;

Mission d'inspection des juridictions administratives présidée depuis de nombreuses années par une ou un conseiller d'État, ancien chef de juridiction et aux travaux de laquelle sont associés un ou une président LA1 (autrefois P5) et une ou un greffier en chef. Avec, dans le même temps, une inflexion du rôle de la Mission pour associer au contrôle une fonction de conseil.

Cette organisation a fait des tribunaux et des cours des acteurs à part entière de l'activité de la juridiction administrative, dans le cadre d'une gestion concertée :

– **contrats d'objectifs,** conclus sur la base du volontariat entre des juridictions et le Conseil, outils à la fois prospectifs et de gestion, permettant aux juridictions signataires d'avoir une vision à plus long terme et plus concrète de leur capacité à répondre à la demande de justice en fonction des moyens alloués ;

– **conférences budgétaires** tenues sur la base de l'argumentaire présenté par le chef de juridiction pour tenter d'obtenir les moyens humains et matériels indispensables ; les unes comme les autres scellant des engagements réciproques, ce qui était quand même un assez grand changement de conception de la gestion.

Cette plongée dans le concret qui n'avait pas manqué d'inquiéter certains, ici même, a conduit à **une évolution des relations entre les périphéries et le centre.** À des relations distanciées, essentiellement hiérarchiques, empreintes d'une assez grande méconnaissance réciproque, ont succédé des relations donnant une plus large place à la **coopération,** fondées sur des échanges informels, associant les juridictions à une réflexion commune sur les questions juridiques nouvelles et sur l'avenir de la juridiction administrative :

– **réunions annuelles** des **chefs de juridiction** et, depuis la pandémie, **réunions mensuelles en visioconférence** des chefs de juridiction autour du président de la section du contentieux et du secrétaire général ;

– **groupes de travail** auxquels participent non seulement des magistrats mais aussi des membres des greffes et des personnels de l'aide à la décision ;

– **visites du contentieux**, rencontres régulières organisées en première instance comme en appel au sein même des juridictions et donnant lieu à des échanges sur des questions nouvelles, déconnectés de toute visée de contrôle.

Faut-il le rappeler : **le rapport d'activité** du Conseil d'État est aujourd'hui celui de la juridiction administrative tout entière et ne se borne pas à un bilan chiffré mais recense également un florilège des décisions des tribunaux et des cours rendues au cours de l'année.

On a évoqué ce matin « la constitution des lieux de justice ». Je ne m'y attarderai pas bien que mon parcours professionnel ait été jalonné de chantiers. Je veux seulement souligner que, dans la constitution et l'amélioration de ces lieux de justice, le souci, nouveau, des **conditions de travail** des membres des juridictions, magistrats, agents de greffe, personnels d'aide à la décision mais aussi le souci de **l'accueil du public** sont devenus essentiels. Il est vrai qu'il a fallu parfois rappeler, en dépit des images d'Épinal qui prévalaient dans les sphères de la capitale, par exemple que le mistral est un vent froid et que lorsqu'il pleut à Marseille, il ne s'agit pas exactement d'un crachin breton. Le climat y est, depuis longtemps, violent.

La crainte ressentie dans les années 1990 d'un éloignement des périphéries et du centre s'est effacée et l'image d'une juridiction administrative *« une, solidaire et indivisible »,* pour reprendre l'expression d'une de mes collègues qui se reconnaîtra, est aujourd'hui celle qui s'impose. Le lieu où se tient ce 70e anniversaire en est, me semble-t-il, le meilleur symbole.

Propos conclusifs

Martine de BOISDEFFRE

Monsieur le Vice-président,

Mesdames, Messieurs les présidents,

Mesdames, Messieurs les magistrats administratifs,

Mesdames et Messieurs, chers amis,

Nous arrivons au terme d'une journée au cours de laquelle les interventions et les échanges ont été passionnants et riches d'enseignements.

C'est un évènement important, la présence et l'intervention du **garde des Sceaux** aux côtés du vice-président du Conseil d'État lors de l'ouverture du colloque en témoignent.

Au moment de conclure ce colloque je souhaiterais d'abord exprimer ma gratitude à tous les **membres du conseil scientifique du Comité d'histoire** du Conseil d'État et de la juridiction administrative, à la **direction de la bibliothèque et des archives**, et donc à Claire Sibille-de Grimoüard et ses équipes, ainsi qu'aux agents de la **section du rapport et des études**, qui ont coorganisé cette journée.

Je voudrais également avoir des remerciements plus spécifiques pour **Jean Massot** qui fut le premier président du Comité d'histoire. Il a bien voulu ouvrir cette réflexion et cette plongée dans le passé en nous replaçant dans cette année 1953 d'une façon extrêmement vivante et très personnelle.

Je souhaite également remercier tout aussi chaleureusement tous les intervenants de la journée qui nous ont permis de faire de l'histoire, car c'est le parti que nous devions prendre, mais aussi d'être dans la vie et d'avoir des incursions dans l'actualité.

Nous avons déterminé et élaboré cette journée grâce à de **fins connaisseurs des tribunaux administratifs,** de leur histoire et de leur fonctionnement actuel : deux présidentes des tribunaux administratifs, **Katia Weidenfeld,** également historienne du Moyen Âge, et **Céline Van Muylder,** un membre du Conseil d'État qui après avoir commencé sa carrière au Conseil est, avant d'y revenir, allé dans les tribunaux administratifs, **Pierre Fanachi,** et un avocat aux Conseils qui a beaucoup plaidé et connu les prétoires, non seulement du Conseil d'État mais aussi des juges du fond, **Jean Barthélémy**.

Nous avons donc pris le parti de faire de l'histoire car c'est le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative qui organisait l'événement.

Le **Comité d'histoire** a pour objet de développer la recherche sur l'histoire du Conseil d'État, de la juridiction administrative et du droit public bien sûr,

mais il s'est également fixé notamment pour mission de célébrer les anniversaires importants.

L'année 2023 qui s'achève est riche à cet égard. Nous avons célébré le 24 octobre dernier **60 ans d'exécution** des décisions du juge administratif et le 1er décembre les **70 ans du service juridique de la Commission européenne.** Nous célébrons aujourd'hui les **70 ans des tribunaux administratifs**.

Nous avons aussi pris ensemble le parti de **ne pas tout traiter**.

D'une part, car l'objectif était **très ambitieux**. En 70 ans, les tribunaux administratifs ont considérablement évolué et encore plus en remontant à l'origine de leurs « ancêtres », les conseils de préfecture.

D'autre part, car cet événement n'est pas le seul qui s'est produit à l'occasion des 70 ans des tribunaux administratifs. Il vient **en complément d'autres célébrations** qui ont eu lieu cet automne dans **plusieurs villes de France** à l'initiative des tribunaux administratifs, des universités et des barreaux : Nuit du droit au tribunal administratif de Melun, colloque historico-juridique au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne avec l'université de Reims Champagne-Ardenne (4 octobre), conférence à l'université Paris-Saclay avec le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (13 novembre), colloque au tribunal administratif de Montpellier avec la faculté de droit et le barreau de Montpellier (17 novembre).

Enfin, les 19 et 20 octobre derniers un colloque a été organisé si j'ose dire par le « Grand Sud », à **Bordeaux,** par l'Institut Léon Duguit avec les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les universités et les barreaux.

Je voudrais rappeler que le Conseil d'État n'était pas absent. Ont ainsi participé à cette **célébration « interrégionale »** des 70 ans des tribunaux administratifs le **secrétaire général** du Conseil d'État, Thierry-Xavier Girardot, la **présidente de la Mission d'inspection** des juridictions administratives, Brigitte Phémolant, Christine Maugüe, alors **présidente adjointe de la section du contentieux** et **ma chargée de mission,** Florence Noire, première conseillère des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui a préparé avec moi cette intervention. Ils ont traité des « nouveaux enjeux » et des « nouvelles perspectives » pour « les tribunaux administratifs et la légalité ».

Aujourd'hui, c'est le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative qui était en charge et logiquement **nous nous sommes intéressés à l'histoire mais pas seulement.**

Ce n'est pas parce que le Conseil d'État se situe à côté de la Comédie-Française, mais je voudrais pour organiser mon propos m'inspirer de la **théorie des trois unités** du théâtre classique. Nicolas Boileau l'a résumée en vers :

« Qu'en un lieu, qu'en un jour, un seul fait accompli
Tienne jusqu'à la fin le théâtre rempli » [1].

1 L'Art poétique, Boileau, 1674.

Je voudrais donc pour ma part insister sur trois **points** : d'abord, **le temps** (I) ; ensuite, les lieux ou plutôt **l'espace** (II) ; enfin, l'action ou plutôt **les missions** des tribunaux administratifs ainsi que les **femmes et les hommes** qui les remplissent (III).

Le temps

Cinq remarques que je tire de nos débats :

1. L'histoire des tribunaux administratifs est d'abord une histoire longue

Soixante-dix ans – ce n'est pas rien – se sont écoulés **depuis le décret n° 53-954 du 30 septembre 1953** portant réforme du contentieux administratif et créant les tribunaux administratifs.

Cette histoire est encore plus longue si l'on remonte jusqu'aux **conseils de préfecture,** qui ont plus de 200 ans, dont nous savons que les tribunaux administratifs sont une forme d'héritiers.

2. C'est ensuite une histoire proche de celle du Conseil d'État, parallèle à celle-ci pendant longtemps

Proche, on nous l'a rappelé, car nous évoquions cette formule tout à l'heure : nous sommes des brumairiens. La **création des tribunaux administratifs est quasiment simultanée à celle du Conseil d'État** : celui-ci est institué par l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, soit le **13 décembre 1799** ; les conseils de préfecture sont créés deux mois plus tard par la loi du 28 pluviôse an VIII qui correspond au **17 février 1800**.

L'administration est alors remise au préfet, la juridiction est quant à elle confiée au conseil de préfecture, sous la présidence du préfet, dans l'esprit défini dans le célèbre rapport de Roederer : « Administrer doit être le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs. »

C'est dire que **l'histoire des tribunaux administratifs est liée à celle du Conseil d'État**.

3. Même si ces histoires suivent des rythmes différents selon les périodes

Je vous en donnerai quelques exemples.

D'abord, si le Conseil d'État a été suspendu après le **Second Empire,** les conseils de préfecture, eux, **ont perduré** au cours de cette période.

La preuve en est que la **loi du 24 mai 1872**, discutée et votée par la nouvelle Assemblée nationale constituante élue le 8 février 1871 après la chute du Second

Empire, à laquelle nous avons consacré récemment un colloque, a été l'occasion de refonder le Conseil d'État et de trancher définitivement son sort alors qu'il eût pu disparaître. Mais la loi ne dit pas un mot des conseils de préfecture qui ont continué leur vie et ont échappé à une suppression dont ils étaient pourtant régulièrement menacés du fait de leur dépendance vis-à-vis des préfets qui les présidaient [2].

Car, à la fin du XIXe siècle, comme l'explique Katia Weidenfeld, *« l'amélioration prend le pas (…) sur la suppression »* [3].

Je mentionnerai aussi une autre loi, celle **du 22 juillet 1889,** préparée par **Léon Aucoc**, ancien président de la section des travaux publics au Conseil d'État, qui constitue la **base du code** des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Elle détaille les **procédures** en instituant le principe d'**imparité** de la formation de jugement, en prévoyant une instruction **peu coûteuse,** qui repose sur une **procédure écrite,** dans laquelle l'instruction s'effectue par échanges de **mémoires** et prévoit d'**aviser les parties de la date d'audience**.

Ensuite, le **décret-loi du 6 septembre 1926, sous le gouvernement Poincaré**, substitue aux **86 conseils de préfecture** départementaux **22 conseils interdépartementaux de préfecture** (Besançon, Bordeaux, Caen, Châlons-sur-Marne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Toulouse et Versailles). Seul le conseil de préfecture de la Seine conserve le même ressort territorial. Il réduit aussi le **nombre** de leurs membres de **258 à 110**.

Le texte donne à ces conseils **un président nommé par décret**, **un commissaire du Gouvernement choisi en leur sein** et **un premier statut** comportant un minimum de garanties : recrutement par **concours,** possibilité d'**avancement** de grade, institution d'un **conseil de discipline**.

Ainsi, dès 1926, les conseils de préfecture interdépartementaux **s'émancipent des préfets** et **acquièrent leur indépendance** : le préfet et son secrétaire général quittent le prétoire, du moins physiquement.

Le **décret-loi du 28 décembre 1926** tire les conséquences de la réduction du nombre de conseillers de préfecture et de leur éloignement du terrain en leur **retirant leurs attributions administratives**. Un **décret de 1927** instaure le régime de la **réclamation préalable auprès de l'administration fiscale,** faisant chuter le nombre de recours en la matière qui donnaient lieu à des décisions dictées par l'administration fiscale, de 300 000 à moins de 10 000.

Ces textes créent finalement les conditions pour que les conseils de préfecture **remplissent leur mission de juger** et **que réussisse la grande réforme de 1953.**

Puis l'histoire devient plus commune et continue à se rapprocher avec **l'ordonnance no 45-1708 du 31 juillet 1945** qui refonde le Conseil d'État et lui

2 Voir sur ce point : K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif, Du XIVe siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010, p. 85 à 88.

3 K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif, Du XIVe siècle à nos jours*, *op. cit.,* p. 86.

est consacrée, mais qui crée également la **Mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA).**

Je sais gré à Katia Weidenfeld d'avoir expliqué comment, sur la base de la disposition qui crée la MIJA, s'est en fait **préparé un rapprochement**. De la même façon, rappelons-nous que cette ordonnance prévoit également que le **recrutement** des membres des conseils de préfecture se fera par l'ENA, ce qui commence à ouvrir la voie vers une **professionnalisation** plus grande.

Et il y a évidemment le **décret du 30 septembre 1953,** c'est la raison de notre présence aujourd'hui, portant création des **tribunaux administratifs** qui se substituent sur l'ensemble du territoire aux conseils de préfecture.

Je n'en dirai rien, on en a longuement parlé. Je voudrais simplement rappeler moi aussi que si c'est un décret qui concerne les tribunaux administratifs gérés par le ministère de l'Intérieur, le vice-président René Cassin n'a pas ménagé ses efforts six ans durant pour faire aboutir « sa » réforme et l'imposer aux Gouvernements successifs.

Le vice-président **Jean-Marc Sauvé** me permettra de le citer à mon tour puisqu'à l'occasion du 60e anniversaire des tribunaux administratifs célébré à Toulouse [4], et j'y étais, je m'en souviens bien, il disait, en parlant de René Cassin, que *« sa force de conviction, sa ténacité, ses objurgations et même ses menaces constituent, encore de nos jours, une leçon et une référence pour tout vice-président désireux de réformer la juridiction administrative »*.

4. Cette histoire, c'est aussi, pour les tribunaux administratifs, celle d'une professionnalisation et d'une juridictionnalisation surtout

Le président Fanachi nous a raconté la reconnaissance de la **qualité de magistrat**. Et évidemment je dois mentionner le rôle décisif qu'a joué le président Chabanol dans cette affaire comme dans celle de la gestion sur laquelle je reviendrai.

5. Enfin, cette histoire nous rapproche, non seulement à travers l'ordonnance du 31 juillet 1945, non seulement avec le décret du 30 septembre 1953, mais aussi, et surtout je crois, nous nous sommes rapprochés à travers l'unité de la gestion.

Je ne dirai pas plus que ce qu'a dit le président Chabanol, mais je voudrais d'une part témoigner que je l'ai vécu comme secrétaire générale adjointe chargée des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel puis secrétaire générale du Conseil d'État, comme je l'ai vécu comme présidente de cour administrative d'appel.

---

4 « L'identité des tribunaux administratifs », Colloque du 60e anniversaire des tribunaux administratifs à Toulouse, le lundi 28 octobre 2013, Introduction de table ronde par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État.

Et je voudrais d'autre part vous donner une information dont je me demande si elle est très connue. C'est peut-être un des scoops de l'après-midi que je dois à Jean-François Théry, ancien président de la section du rapport et des études et ancien chef de la Mission d'inspection des juridictions administratives, qui aurait aimé être avec nous, qui avait été convié et qui m'a écrit comment était née **l'idée de faire administrer les tribunaux administratifs par le Conseil d'État**.

Je le cite quasiment à la lettre. **Olivier Guichard**, devenu garde des Sceaux en 1976, cherchait à donner des suites concrètes à son rapport « Vivre ensemble » sur la décentralisation. Il souhaitait supprimer la tutelle préfectorale sur les collectivités territoriales et pour cela donner le contrôle de celles-ci aux tribunaux administratifs. Mais ceux-ci dépendaient du ministère de l'Intérieur et le ministre de la Justice voyait venir la critique : supprimer la tutelle préfectorale pour la remplacer par celle des tribunaux du ministère de l'Intérieur, cela aurait été « bonnet blanc et blanc bonnet ».

Aussi avait-il entrepris de rattacher les tribunaux administratifs à la **Chancellerie**, mais **les magistrats** administratifs, notamment le Syndicat de la justice administrative, Daniel Chabanol l'a dit : – *« nous savions ce que c'était d'être petit parmi les gros à l'intérieur, donc nous ne voulions pas de cela à la justice »* –, **s'y sont opposés** car ils craignaient de se voir noyés dans la masse des magistrats judiciaires sans même en avoir le statut. De son côté, le **ministère de l'Intérieur craignait de perdre un débouché** pour ses sous-préfets.

C'est donc ainsi que naquit l'idée d'une gestion par le Conseil d'État que le **garde des Sceaux annonça à l'assemblée générale du Conseil en 1977** et qui prit corps dix ans plus tard avec la loi du 31 décembre 1987 : à partir du **1er janvier 1990,** les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel nouvellement créées sont **rattachés au secrétariat général du Conseil d'État** qui assure leur **gestion budgétaire, matérielle et humaine**.

Notre rapprochement passe aussi par quelque chose de fondamental à mes yeux, **la codification.** Le code de justice administrative, c'est une proclamation de l'unité de la juridiction administrative.

Le **code de justice administrative** se substitue à partir du 1er janvier 2001, d'une part, **au code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel** résultant du décret no 89-641 du 7 septembre 1989 et, d'autre part, **aux divers textes applicables au Conseil d'État**.

C'est une œuvre fondamentale et je ne pouvais pas ne pas la mentionner ayant le président Labetoulle en face de moi. Il y prit une part décisive, ainsi notamment que Jacques Arrighi, Jacques-Henri Stahl et le professeur René Chapus.

Les règles régissant les attributions, l'organisation, le fonctionnement, le statut, la compétence et les procédures sont alors **regroupées dans un code commun et unique,** facilitant de surcroît l'accès au prétoire de nos justiciables.

Son **titre préliminaire** fixe les **grands principes** qui président au contentieux administratif devant les tribunaux, les cours et le Conseil d'État. Il a été enrichi en dernier lieu par la loi du 20 novembre 2023 d'un nouvel article, l'article L. 12, relatif à la **prestation de serment** applicable aux nouveaux membres de

la juridiction administrative nommés à compter du 1er janvier 2024 ou à leur demande pour ceux déjà en fonction.

Je voudrais rendre hommage à **Jacques Léger et Pierre Fanachi** pour leurs contributions à l'occasion de la **réunion le 16 mars 1999** des présidents des tribunaux et des cours à la Chancellerie, que nous avons retrouvées et qui m'ont permis, avec celles des autres intervenants aujourd'hui, d'en retracer les grandes lignes [5].

Cette journée de mars 1999 était consacrée à l'histoire des tribunaux administratifs, alors que nous fêtions **le bicentenaire du Conseil d'État**. Ce qui montre que nous ne les avions, à cette occasion, pas oubliés. Et puis je remercie Jacqueline Sill d'avoir cité quelque chose de beaucoup plus modeste, mais d'important à mes yeux. Car il est vrai que de même qu'il y a un Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, **le rapport d'activité**, dont la section du rapport et des études a la charge, est le rapport d'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Et nous avons voulu d'ailleurs depuis 2020 le compléter d'une quatrième partie consacrée à la gestion des tribunaux et des cours car il nous paraissait important d'en rendre compte.

Que de chemin parcouru dans le temps ! Mais que de chemin parcouru dans l'espace aussi !

C'est mon deuxième point.

L'espace

L'espace national d'abord

Le 1er janvier 1954, je l'ai indiqué, il y a **31 tribunaux administratifs** sur tout le territoire français dont 24 en métropole.

Vingt-deux tribunaux sont issus des anciens conseils interdépartementaux de préfecture (Besançon, Bordeaux, Caen, Châlons-sur-Marne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Toulouse et Versailles).

Aujourd'hui, nous en avons 42, dont 31 en métropole. Finalement, cela en fait 11 de plus. Cela peut paraître peu, mais c'est en réalité beaucoup. Cela correspond à un **maillage territorial plus serré**.

Pourquoi ? Parce que deux choses étaient en réalité recherchées : d'une part, améliorer l'accès à la justice, d'autre part, faire face au développement du contentieux, les deux étant d'ailleurs liés.

---

5 « L'histoire des conseils de préfecture », par Jacques Léger, président du tribunal administratif d'Orléans ; « Les tribunaux administratifs de 1953 à l'an 2000 », Pierre Fanachi, président du tribunal administratif de Melun, lors de la réunion des présidents des CAA et TA consacrée à l'histoire des tribunaux administratifs, Chancellerie, 16 mars 1999.

Si bien qu'on a vu apparaître des tribunaux administratifs qui ne couvraient plus plusieurs départements, mais qui étaient monodépartementaux comme à Nîmes ou à Montreuil, tout cela pour essayer de s'adapter et de répondre aux besoins.

Et puis, au-delà du maillage territorial, il y a **les lieux occupés**. Céline Van Muylder nous en a parfaitement parlé ce matin à l'aide de photographies.

Depuis 1953, **la cartographie et les lieux** des tribunaux administratifs ont **beaucoup changé**.

Je crois que trois phénomènes ont été finalement à l'œuvre.

* **D'abord,** il fallait **affirmer l'indépendance** des tribunaux administratifs.

Avec les **premiers déménagements,** les tribunaux quittent peu à peu les hôtels de préfecture, manifestant géographiquement et physiquement leur **indépendance** à l'égard des préfets. **On quitte alors les lieux qui ne l'étaient pas.**

Mais à des dates différentes et selon des **opportunités locales** diverses.

Par exemple, le tribunal administratif de **Rennes** quitte rapidement ses locaux au sein de la préfecture **en 1963** pour s'installer dans un bâtiment du conseil général. Celui de **Lille** quitte son siège en préfecture en **1964** pour s'installer dans une maison bourgeoise. Le tribunal administratif de **Montpellier** est transféré un peu plus tard **en 1971** dans un immeuble appartenant au conseil général.

Comme secrétaire général adjoint, j'ai terminé l'œuvre commencée par Jean-Yves Rossi que je veux citer car il a été le premier secrétaire général adjoint chargé des tribunaux administratifs et des cours sous l'autorité du vice-président Marceau Long et de Michel Pinault, alors secrétaire général. Nous avons fait l'un puis l'autre le déménagement du tribunal administratif de Caen qui était encore très proche de la préfecture et qui est parti dans l'ancien siège d'une caisse de sécurité sociale. Et nous avons déménagé le tribunal administratif de Bastia qui lui était dans les locaux de la mairie.

Il fallait sortir pour avoir un lieu spécifique.

* **Ensuite,** il y a une deuxième cause : **quand on a créé des juridictions, il a bien fallu créer des lieux**.

* **Enfin,** il y a eu une troisième cause : **des tribunaux installés ont fait face à une augmentation telle du contentieux qu'il a fallu les étendre** comme l'a dit Céline Van Muylder.

Je dirais que nous avons fait cela ensemble dans un souci multiple.

D'abord il fallait des lieux dignes, des lieux solennels, qui inspiraient le respect. Il fallait aussi des lieux fonctionnels et c'est bien pour cela que, s'adaptant au contentieux, on a créé des salles d'audience adaptées aux référés notamment, pour créer les conditions du dialogue. On a essayé aussi d'améliorer les conditions d'accueil, les conditions de travail. J'ai trouvé très intéressant ce que nous disait la présidente Van Muylder sur le fait que les bibliothèques sont devenues des lieux de travail.

Après l'espace national, l'espace extérieur

Je voudrais saisir l'occasion de ce colloque pour dire que l'existence d'une juridiction administrative spécialisée et l'existence de tribunaux administratifs ne sont **pas une exception française ni dans le cadre européen ni dans le cadre mondial**.

L'idée que l'existence d'une justice administrative chargée de régler les litiges opposant les personnes publiques aux personnes privées, longtemps présentée par certains comme la **quintessence de l'exception française**, est **aussi enracinée qu'erronée**.

Parmi les 27 États membres de l'Union européenne, on ne dénombre que quatre pays n'ayant en principe pas de juridictions administratives spécialisées (Irlande, Danemark, Malte et Chypre), certains de tradition de *common law.*

Dans les 23 autres États de l'Union, on observe **différentes formes** de **spécialisation, certes, mais c'est le modèle dominant**. Il y a des variantes : le degré de l'autonomie de la justice administrative et les formes qu'elle adopte varient d'un système à un autre. **Dans certains pays l'autonomie existe de la base au sommet** et le modèle adopté est celui d'une dualité juridictionnelle absolue et complète. Tel est le cas de la **France depuis 1953**.

Tel est le cas également de l'**Allemagne** et des pays inspirés par ce modèle que ce soit en **Europe du Nord (Suède, Finlande**) ou en **Europe centrale (République tchèque, Pologne, Lituanie**). C'est encore le cas en **Italie, en Grèce ou en Croatie**. Parfois la juridiction suprême est en principe juge de premier et dernier ressort du contentieux administratif, ce qui correspond à ce que fut la situation de la France jusqu'en 1953 : c'est ce système qui domine encore en **Belgique** et au **Luxembourg** et dans une moindre mesure aux **Pays-Bas**.

Dans d'autres pays, le **dualisme juridictionnel n'est observé qu'à la base,** le parcours contentieux s'achevant devant une juridiction suprême unique, disposant toutefois en son sein d'une formation spécialisée en matière administrative. Ce dernier modèle est observé en **Espagne, Hongrie, Roumanie, Slovénie, Estonie, Lettonie**.

Il en va de même dans le monde où l'on retrouve des juridictions administratives spécialisées : en **Ukraine**, en **Tunisie**, en **Turquie**, et plus loin, en **Thaïlande, Colombie, au Mexique, en République dominicaine, en Uruguay** et dans certains **pays d'Afrique**.

Je souhaitais d'une part souligner cela pour contredire une idée trop souvent répandue, d'autre part indiquer que certains tribunaux administratifs ont d'ores et déjà développé une **coopération fructueuse avec des juridictions homologues**. Car il n'y a **pas de « bon modèle » de justice administrative**. Chacun a le sien, mais il est toujours **utile d'échanger** à cet égard.

Enfin, le chemin parcouru concerne les missions assumées et les femmes et les hommes qui composent les tribunaux administratifs.

C'est mon dernier point.

Les missions des tribunaux administratifs et des femmes et des hommes qui les composent

La réforme de 1953 est à l'image de la juridiction administrative. Fidèle à son histoire, elle **n'a cessé, au fil du temps, d'évoluer, de se renforcer, de se moderniser**. Cette **capacité à se réinventer** n'a jamais été démentie ; comme le révèlent les réformes successives, qui ont été citées par tous les intervenants, elle est je crois **une part de son identité**.

Il y a 20 ans, à l'occasion déjà du 50e anniversaire de la création des tribunaux administratifs, en 2003 donc, avaient été posées notamment deux questions : celle de leur **capacité à répondre au défi de l'efficacité et de l'urgence,** la loi sur les référés était alors toute récente, et celle de leur **adaptation aux nouveaux outils** et notamment à la dématérialisation, tout en rendant des **décisions de qualité**.

Service public de la justice administrative

Je pense pouvoir affirmer, je le fais et j'en suis fière pour la juridiction administrative, que **les tribunaux, leurs magistrats, l'ensemble des personnels qui les composent, ont su faire preuve d'une adaptation et d'une adaptabilité remarquables en 70 ans,** afin de remplir les **missions de service public** de la justice administrative qui leur incombent. Service public de la justice administrative, ce qui signifie égalité, adaptabilité et continuité.

L'égalité tout d'abord

Je n'y reviens pas, je l'ai évoquée avec le **maillage territorial** plus serré et la création de tribunaux sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en outre-mer. C'est aussi **la jurisprudence** et je remercie Mme Dubus pour ce qu'elle nous a dit sur la coopération en matière de jurisprudence qui était tout à fait passionnant. L'égalité, c'est aussi que l'accès aux tribunaux administratifs demeure très **peu coûteux** et que dans bien des cas le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

L'adaptabilité ensuite

Je ne reviendrai que rapidement sur les **données quantitatives,** un peu plus longuement sur les **données qualitatives** : **Les chiffres parlent d'eux-mêmes.** Les tribunaux administratifs ont fait face à une **hausse constante de la demande de justice**. Alors qu'environ 20 000 **affaires étaient jugées** par les tribunaux en 1975, 58 000 en 1990, 137 000 en 2004, ce chiffre s'élève aujourd'hui à plus de 230 000 (232 332 en 2022 selon le rapport d'activité).

Les **entrées** en 2022 sont stables par rapport à 2021 et progressent de 4,3 % par rapport à 2019. Avec quelques disparités entre tribunaux. On observe une

très légère diminution (- 0,6 %) des entrées dans les tribunaux de métropole et une augmentation très importante des entrées dans les tribunaux ultramarins (+ 10,2 %) [essentiellement due à la situation des TA de la Réunion et de Mayotte et dans une moindre mesure à celle du TA de Guyane].

Le **délai moyen de jugement** des tribunaux s'est constamment réduit jusqu'à une durée moyenne de 10 mois. Et le **taux d'appel des jugements** des tribunaux administratifs, dont on n'osait rêver qu'il se limitât à 20 ou 25 %, s'est durablement situé autour de **15 %**, signe de la confiance que les justiciables ont faite et font à la justice administrative de première instance.

Ensuite, **qualitativement et si j'ose dire quant au fond,** les tribunaux administratifs ont su faire face également à **l'extension constante des domaines contentieux** à traiter : Benoît Plessix nous l'a parfaitement démontré : les conseils de préfecture se sont approprié le recours pour excès de pouvoir, contrebattant là aussi une sorte de légende noire.

Mais il faut voir aussi que les **conseils de préfecture** avaient une **compétence d'attribution**, établie par voie d'énumération par la loi de pluviôse en matière de contentieux des **contributions directes, des travaux publics, des marchés publics, des domaines nationaux et des contraventions de grande voirie**.

Cette liste s'était quelque peu élargie dans les années 1930 à **certains contentieux des collectivités territoriales** (décret-loi du 5 mai 1934) et aux **contrats d'occupation du domaine public** (1937), mais demeurait limitée. Avec la reconnaissance en 1953 de leur compétence de droit commun du contentieux administratif, les tribunaux administratifs ont commencé à **investir tous les champs de l'action publique**.

De nouveaux **domaines contentieux** se sont ouverts : l'**urbanisme, le logement, la protection des libertés publiques** devenue si importante aujourd'hui. Puis des **contentieux de masse** sont apparus qui ont été cités par le président Foucher et traités en premier lieu par les tribunaux : le contentieux des étrangers (qui représente **43,5** % des affaires enregistrées en TA en 2022) et tous les **contentieux sociaux**.

De **nouveaux types de contentieux émergent encore aujourd'hui**, notamment dans les **domaines sensibles** de la **protection des données personnelles**, de la **bioéthique**, dans le **domaine de l'environnement** également, et plus récemment encore en lien avec le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité. Ce sont les tribunaux administratifs qui sont en première ligne, face à un contentieux qui comme toujours mais plus que jamais **reflète les évolutions des aspirations et des préoccupations** de nos concitoyens et donc des justiciables.

– Adaptabilité des tribunaux administratifs pour mettre en œuvre les réformes et les **nouvelles procédures contentieuses** administratives.

* Les tribunaux se sont pleinement approprié les possibilités de prononcer à l'encontre de l'administration des **astreintes** et des **injonctions** propres à assurer **l'exécution** et le plein effet de leurs jugements, offertes par la loi du 16 juillet 1980 et par la loi du 8 février 1995, ainsi que le prononcé d'injonctions **d'office** permis par la loi du 23 mars 2019. Les magistrats ont pour préoccupation majeure

le **souci d'assurer l'effectivité et l'utilité des décisions qu'ils rendent**. Je vous renvoie au *replay* du colloque sur l'exécution des décisions de justice administrative [6] qui a mis en évidence le renforcement des pouvoirs du juge de l'exécution ainsi que le mouvement de **déconcentration des procédures d'exécution au profit des tribunaux** et des cours et de **responsabilisation** de l'ensemble des juridictions administratives avec la réforme de 1995.

* Les tribunaux se sont également emparés des **procédures de référé** instituées par la loi du 30 juin 2000, notamment le **référé suspension** et le **référé-liberté**. Parmi les affaires jugées par les tribunaux, la **hausse croissante** des **référés** mérite en effet d'être signalée : 155 en 2018-2019, 1 005 en 2020, 644 en 2021, 332 en 2022 à la sortie de la crise sanitaire.

* Les magistrats des tribunaux sont désormais également chargés depuis 2010 de l'examen des **questions prioritaires de constitutionnalité**.

* Ils se sont aussi adaptés aux évolutions de l'office du juge administratif résultant de la **jurisprudence du Conseil d'**État.

Ils se sont adaptés et ils assument pleinement leur mission de **garant des libertés et droits fondamentaux** tout autant que de **gardien de l'intérêt général**.

Ils se sont encore **adaptés aux nombreuses évolutions procédurales** intervenues ces dernières années et que nous avons digérées : **inversion des temps de parole** du rapporteur public et des parties à l'audience, possibilité de **dispense** du prononcé des conclusions du rapporteur public à l'audience, développement du « **juge unique** » dans certains contentieux, tout en restant attachés au principe de la **collégialité,** mise en œuvre du **décret « JADE »,** développement de l'**oralité** prévu par le décret du 9 janvier 2023. Ils ont également adapté la **rédaction** de leurs décisions pour répondre aux attentes de simplification des justiciables et se faire mieux comprendre.

Ils sont enfin engagés depuis quelques années pour **offrir des alternatives au procès contentieux** en s'emparant des possibilités offertes par la **médiation**.

Le garde des Sceaux disait ce matin que nous n'étions peut-être pas très adeptes des règlements amiables, mais nous nous y sommes mis et le succès et les chiffres cités également ce matin le montrent largement.

– Adaptabilité des tribunaux pour s'approprier les nouveaux outils déployés pour répondre aux **exigences d'efficacité et de proximité** de la justice administrative. Des **outils plus performants** ont été mis à la disposition des magistrats administratifs : **bases de données** contentieuses et doctrinales dématérialisées, bien loin de la seule consultation du *Lebon* en bibliothèque, permettant un **accès à un droit toujours plus complexe,** y compris sous l'effet du droit européen.

---

6 La captation vidéo du colloque « 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif », coorganisé par la section du rapport et des études et le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, peut être visionnée depuis la page : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-60-ans-d-execution-des-decisions-du-juge-administratif (consultée le 26 juillet 2024).

Les magistrats ont par ailleurs fait face à la **dématérialisation des procédures,** via l'application **Télérecours**, qui a permis d'accroître l'accessibilité de la juridiction administrative et de fluidifier et sécuriser les relations entre les parties et les juridictions. Et l'application **Télérecours citoyens** ouvre depuis 2018 cette possibilité à tous les justiciables, même sans avocat, en quelques clics. Avec les personnels de greffe, ils se sont approprié ces nouveaux outils, ainsi que les **instruments dématérialisés d'instruction** tels que les « fiches navette ».

La continuité enfin

Force est de constater que 70 ans après la réforme de 1953, les tribunaux administratifs **sont là. Ils sont toujours là**. Ils sont **même plus visibles et plus utiles que jamais au cœur de la cité**.

La **crise sanitaire** l'a parfaitement montré. Elle s'est traduite pour le juge administratif surtout par la mise en œuvre de procédures d'urgence, beaucoup au Conseil d'État certes, mais également dans les tribunaux administratifs qui ont tenu leur rôle et leur place.

Le **service public de la justice administrative a continué d'être rendu** au plus fort de la crise, pendant le confinement, puis à sa sortie progressive, grâce bien sûr aux **moyens dématérialisés dont le Conseil d'État avait pu doter** les juridictions auparavant, mais grâce surtout à **l'implication et au sens aigu du service public des magistrats administratifs et de l'ensemble de la communauté juridictionnelle** des tribunaux, et plus largement de l'ensemble des juridictions administratives. Que toutes et tous en soient une nouvelle fois vivement remerciés.

Des femmes et des hommes

Tout cela, c'est grâce aux femmes et aux hommes qui les composent. Les **magistrates et les magistrats** bien sûr, mais aussi les **agents de greffe**.

Il me semble bien loin le temps où **Gustave Flaubert** pouvait, pour critiquer sa dépendance et contester son utilité, dresser le portrait futile du conseiller de préfecture, représentant du préfet au comice agricole, ou le qualifier, comme il le fit dans une lettre adressée à un ami exerçant de telles fonctions, de « *colibri des préfectures, sylphe des salons, furet des boudoirs* » ![7]

---

7 Évoquant, dans *Archives du Nord*, son grand-père, Michel-Charles de Crayencour, vice-président du conseil de préfecture du Nord, à une époque où le préfet présidait encore le conseil de préfecture, Marguerite Yourcenar écrivait quant à elle que *« peu ambitieux, il se contentera de remplir assidûment ses fonctions qui consistent à prendre en charge le contentieux du département »*.
Marcel Aymé, dans une de ses nouvelles, caricature quant à lui gentiment un conseiller de préfecture, mais dit tout l'intérêt qu'il y a à en compter un parmi ses amis lorsqu'on postule à un emploi de gardien de musée.

Donc, grâce aux femmes et aux hommes qui les composent, les tribunaux administratifs, je crois, parviennent à franchir le **dernier kilomètre du service public de la justice administrative qu'ils incarnent, le premier pour les justiciables**, auquel nous avons consacré notre étude annuelle 2023 dans les suites de cette période exceptionnelle.

C'est fondamental. Car la **légitimité du juge administratif** se construit et se reconstruit chaque jour par **sa manière d'être** : être un juge **ouvert** sur le monde ; un juge qui sait **se mobiliser dans l'urgence** ; un juge qui sait rester **ferme sur les principes** et, notamment, la **défense des libertés**, mais qui sait aussi se préoccuper des **effets de ses décisions sur l'action administrative** et se saisir des **enjeux économiques et sociaux** qui sous-tendent les questions qui nous sont posées ; enfin, un juge qui contribue à la **cohésion et à la paix sociales**.

Des femmes et des hommes, et il y a de plus en plus de femmes et d'hommes, l'on ne peut que s'en réjouir. Les effectifs dans les tribunaux administratifs ont considérablement évolué depuis 1953, en **nombre, en sexe, en âge**.

La hausse des effectifs

D'abord, en 70 ans, les **effectifs de magistrats** se sont accrus : 180 membres du corps sont en fonction en 1968, 250 en 1980, 1 248 en 2022 en comptant les cours. Et 1 426 **agents** travaillent dans les tribunaux et les cours aujourd'hui. Car n'oublions pas non plus qu'autour des magistrats les **personnels de greffe,** qui demeurent gérés par le ministère de l'Intérieur, sont affectés par décision du vice-président du Conseil d'État dans les juridictions. Et que les magistrats sont entourés **d'aides à la décision**, assistants de justice et désormais aussi juristes assistants. Ils forment tous ensemble la **communauté juridictionnelle**.

De plus en plus de femmes

La professeure Olivia Bui Xuan l'a dit : on est quasiment à la parité aujourd'hui. Il y a sans doute des progrès encore à faire, mais la présence des femmes est une réalité. Vous me permettrez de rendre hommage à **Marcelle Pipien**, qui a été citée, dont la fille est ici avec nous. C'est la première femme juge dans un tribunal administratif à Rouen **en 1953,** année au cours de laquelle Louise Cadoux et Jacqueline Bauchet sont par ailleurs les premières femmes nommées au Conseil d'État. Marcelle Pipien devient ensuite la première femme présidente de tribunal administratif, en 1973 à Rouen, puis en 1979 à Versailles.

Je voudrais également citer, si elle m'y autorise, **Marie-Aimée Latournerie**, qui fut la première présidente de cour administrative d'appel en 1991 et **Martine Denis-Linton**, qui fut la première présidente de la Cour nationale du droit d'asile en 2009.

En 2023, la juridiction administrative est **composée à parts égales de femmes et d'hommes magistrats** dans les tribunaux et les cours et à 70 % de femmes parmi les autres agents. La situation a ainsi considérablement évolué depuis 1953, même si des progrès restent sans doute à accomplir. Je ne doute pas que cela sera le cas.

L'âge

Les magistrats composent un corps qui somme toute rajeunit avec la diminution de l'âge moyen d'entrée dans le corps résultant de l'abaissement de 28 à 25 ans puis de la suppression de l'âge minimum pour se présenter aux épreuves du concours de recrutement.

Une gestion des magistrats qui s'améliore

Pour terminer peut-être je voudrais dire que je pense que la **gestion des magistrats** a beaucoup évolué depuis le transfert de gestion, depuis le temps lointain où je fus secrétaire générale. Je pense que cela va dans le sens de l'amélioration.

Je dirais en toute hypothèse, et je rejoins Daniel Chabanol, pour l'avoir vécue, que cette gestion par le Conseil d'État est du **gagnant-gagnant** si vous me le permettez, à la fois pour toute la justice administrative, pour toute la juridiction administrative, pour les tribunaux et les cours, mais aussi pour le Conseil d'État.

Quand nous avons mis en place le référé, Monsieur le président Labetoulle, vous vous rappelez que sur l'organisation pratique nous travaillions avec les services de la section du contentieux, avec également le secrétaire général adjoint chargé du Conseil d'État, Benoît Ribadeau-Dumas, avec le secrétaire général adjoint chargé des tribunaux et des cours, Patrick Frydman, et avec Bernard Foucher, alors secrétaire général des tribunaux et des cours. Nous avions des réunions où nous étions tous ensemble pour mettre en place très concrètement les permanences, les astreintes, les boîtes aux lettres dans lesquelles déposer n'importe quel jour de la semaine les demandes de référé qui n'étaient pas dématérialisées. J'ai alors pu mesurer combien il était important de pouvoir travailler ensemble et j'ai la faiblesse, ou peut-être la prétention, de penser que cela nous rend tous plus forts, véritablement dans les demandes que l'on peut faire et dans les progrès que l'on peut engranger.

Pour terminer, 70 ans c'est très bien, mais au-delà, je souhaite une longue vie aux tribunaux administratifs, à celles et ceux qui les font vivre. Et je souhaite plus modestement comme présidente du Comité d'histoire que ce colloque vous ait intéressés et que nous puissions poursuivre peut-être l'exploration de pistes de recherches ou d'études qui ont été ouvertes.

Je remercie pour finir les participants d'être restés si longtemps pour nous écouter. Merci et bonsoir !

Annexes

État des ressources documentaires sur les tribunaux administratifs

Introduction 239

Documents d'archives sur tous supports 241

1. Archives du Conseil d'État conservées aux Archives nationales 241
2. Archives du Conseil d'État conservées au bureau des archives du Conseil d'État 247
3. Autres fonds conservés aux Archives nationales..... 248
4. Archives des conseils de préfecture, conseils de préfecture départementaux puis tribunaux administratifs..... 250

Documents publiés 251

1. Les conseils de préfecture 251
2. La réforme de 1953 et la création des tribunaux administratifs..... 252
3. Colloques et anniversaires postérieurs : publications/bibliographies à signaler 259

Introduction

À l'occasion du colloque « 70e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation » organisé le 15 décembre 2023 par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, la direction de la bibliothèque et des archives présente une sélection de ressources documentaires relatives à la création des tribunaux administratifs.

Cette recension non exhaustive comprend trois parties :

1. Un état succinct des fonds d'archives publiques ou privées sous tous supports, conservés au Conseil d'État ou aux Archives nationales ;

2. Une bibliographie décrivant des documents publiés ;

3. Un diaporama de ressources relatives aux premiers tribunaux administratifs.

Les documents d'archives sont présentés par provenance et par lieu de conservation :
– archives du Conseil d'État conservées aux Archives nationales et au bureau des archives du Conseil d'État ;
– sources complémentaires conservées aux Archives nationales : archives de la présidence de la Ve République (François Mitterrand) et archives du ministère de l'Intérieur ;
– archives conservées aux archives départementales.

La bibliographie décrivant les documents audiovisuels et les ressources publiées comprend deux parties : une à propos du décret no 53-934 du 30 septembre 1953 et la création des tribunaux administratifs ; la seconde sur les colloques anniversaires postérieurs. Une distinction a ensuite été établie entre les articles de quotidiens, la presse professionnelle et les ouvrages.

Les recherches d'articles ont été faites à partir des ressources disponibles sur internet (archives de quotidiens et base de données des grands éditeurs) ainsi qu'à partir des ressources papier disponibles à la bibliothèque du Conseil d'État.

Les dates de début de recherche varient en fonction de chaque titre.

Les références en ligne ont été consultées entre décembre 2022 et mars 2023.

Les articles sont classés par ordre chronologique (quotidiens) ou par auteurs (presse professionnelle).

Les articles sans auteurs sont classés par ordre chronologique en fin de sous partie.

Les ouvrages sont classés par ordre alphabétique des auteurs.

Abréviations utilisées

AJDA = *Actualité juridique droit administratif*
RFAP = *Revue française d'administration publique*
RFDA = *Revue française de droit administratif*
LPA = *Les Petites Affiches*
TA-CAA = tribunaux administratifs-cours administratives d'appel

Documents d'archives sur tous supports

1. Archives du Conseil d'État conservées aux Archives nationales

Fonds René Cassin

382AP/101, d. 2	Création des tribunaux administratifs, projet de loi : rapport et avis de l'Assemblée nationale, observation de l'ordre des avocats (1953) ; mise en place de la réforme : documentation sur la nouvelle organisation du contentieux administratif (1954), projet de décret modificatif au décret de 1953, étude critique sur la procédure des tribunaux administratifs établie par l'assemblée des présidents des tribunaux administratifs (1957), correspondance avec les bâtonniers de province au sujet de la réforme du contentieux administratif (1957-1959).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_004914

Archives des vice-présidents du Conseil d'État

20080196/15	Réforme du contentieux administratif : rapports, notes, correspondance (1979-1980).
20080196/59	Administration et réforme de la juridiction administrative. 1988-1995.
20080196/61	Réforme du contentieux administratif (1983-1992).
20080196/62	Visites de juridictions avec le garde des Sceaux (1988-1994).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_054532

Fonds Renaud Denoix de Saint Marc

20240300/48 à 87	Conseils supérieurs des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA) (31 janvier 1995-6 décembre 2005).
20240300/88 à 90	Réunions annuelles des présidents et des greffiers en chef des TA et des CAA (juin 1995-avril 2005).
20240300/91 à 101	Inaugurations, visites et inspections des juridictions (janvier 1995-novembre 2005).
20240300/102 à 103	Relations avec les syndicats de magistrats administratifs (1995-2004).

Secrétariat général : bureau central

20040382/4	Réformes du contentieux administratif et création des tribunaux administratifs. Contentieux administratif, réforme (1948-1986) : dossier sur la législation de 1948 à 1953 et la commission parlementaire sur la justice (rapports, correspondance, projets en commission parlementaire, projets et propositions de loi, débats parlementaires, mesures d'application) ; réforme de 1950 (correspondance, projets de loi et de décrets, projet de note en Assemblée générale, notes, 1948-1950) ; règlement d'administration publique de 1953 (correspondance, projet, notes, rapport et discussion en assemblée générale du 19 novembre 1953, décret) ; création de cours administratives adjointes (notes, décision du Conseil constitutionnel du 3 juillet 1986, arrêtés, avant-projet et projet de loi, correspondance, question de journaliste. 1984-1986). Conseils de préfecture : transfert d'attributions, répartition des compétences entre juridictions administratives (1947-1954) : statistiques, correspondance avec les administrations, les élus, et l'ordre des avocats, notes, décisions du Conseil d'État, projet de loi, notes et correspondance relatives à la situation statutaire et indiciaire des membres des Conseils de préfecture. Tribunaux administratifs (1961-1968) : rattachement au ministère de la Justice. Proposition de loi, projet de décret, correspondance.

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_016382

Archives des secrétaires généraux adjoints chargés des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

20230314/1 à 37	Archives des secrétaires généraux adjoints du Conseil d'État chargés des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (TACAA) de 1990 à 2001 (Jean-Yves Rossi, Martine de Boisdeffre et Patrick Frydman).
20230314/38 à 53	Archives des secrétaires généraux adjoints du Conseil d'État chargés des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de 2001 à 2007 (Yann Aguila et Pascale Fombeur).
20230314/54 à 137	Archives de Stéphane Verclytte, secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de 2007 à 2012.
20230314/138 à 171	Conseils supérieurs des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, comités techniques paritaires spéciaux des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et comités d'hygiène et sécurité de 1999 à 2010.
20230314/172 à 228	Dossiers de suivi et de visites des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs (1994-2007).

Service des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (STACAA)

Développement de la politique de gestion des ressources humaines

20170115/3	Textes officiels relatifs à la gestion administrative des agents de la fonction publique (2002-2008).
20170115/4	Mise en place des réformes de la fonction publique de l'État (1990-2008).
20170115/5	Développement de la gestion des ressources humaines par le STACAA (1998-2008).
20170115/6	Réformes dans le corps des magistrats (1995-2008).
20170115/7	Spécificités de la gestion administrative des magistrats (2002-2008).
20170115/8	Mise en œuvre d'une gestion informatisée des magistrats (1990-2003).
20170115/9	Évolution de la double gestion des agents de greffe (1992, 2001-2008).
20170115/10	Gestion et représentation des agents de greffe (2000-2008).

Évolutions du fonctionnement des juridictions administratives

20170115/11 Groupes de travail (1993-2008). Préparation de la loi de programme pour la justice (2002-2004).

20170115/12 Groupe de travail sur la « Déontologie des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel » (2001-2008)

20170115/13 Groupe de travail « Projets de textes relatifs à la réforme de la juridiction administrative », groupes de travail relatifs aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en vue de la réorganisation de la juridiction administrative, groupe de travail « Indicateurs de gestion » (2005-2008).

20170115/14 Évolutions du traitement du contentieux dans les juridictions (1991-2008).

Fonctionnement et activité des juridictions administratives

20170115/15 Création de nouvelles juridictions (1987-2008).
Interventions des collectivités territoriales pour la création de nouvelles cours administratives d'appel : correspondance (1987-1992). Mise en place de la cour administrative d'appel de Douai et du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, relogement du tribunal administratif de Melun : compte rendu de réunion, note, statistiques, fiche technique, plan (1998-1999). Étude sur l'implantation de deux nouveaux tribunaux administratifs dans le sud-est de la France : note, rapport (2002-2003). Création du tribunal administratif de Nîmes : étude d'impact sur les tribunaux administratifs de Marseille et Montpellier, note, fiche technique, compte rendu de réunion, statistiques, plan, correspondance (2006-2007). Création du tribunal administratif de Toulon : fiche technique, étude d'impact, scenarii d'installation, ampliation d'arrêté d'affectation, note, statistiques, compte rendu de réunion, réglementation, correspondance (2007-2008). Création prévisionnelle des tribunaux administratifs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : correspondance (2007-2008). Création prévisionnelle du tribunal administratif de Seine-Saint-Denis : fiche des opérations à réaliser, organigramme, étude relative aux juridictions de première instance de la région Île-de-France (2007-2008).

20170115/16-18	Déplacements dans les juridictions administratives (1994, 2007-2008).
20170115/19-20	Relations avec les représentants des juridictions (1991-1995, 2002-2008).
20170115/21-23	Rapports d'activité réalisés par les juridictions administratives (1989-1991).
20170115/24	Statistiques d'activité 1989-1992 des juridictions administratives (1987-1992).
20170115/25-26	Dossiers tenus par juridiction (1990-1998).
20170115/27-29	Rapports annuels sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (1989-2007).

Gestion administrative des magistrats

20170115/30-31	État des effectifs dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (1989-2004, 2008).
20170115/32-35	Recrutement des magistrats au tour extérieur et recrutement complémentaire (1988-2008).
20170115/36-37	Mouvement dans le corps des magistrats. – Avancement et recrutement (1990-1992).
20170115/38-48	Mouvement dans le corps des magistrats. – Recrutement des élèves de l'ENA, recrutement au tour extérieur, recrutement complémentaire, recrutement des militaires au titre de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des militaires à des emplois civils, nomination par voie de détachement, nomination au poste de maître des requêtes, mutation, désignation de commissaires du gouvernement, intégration et réintégration, mise en disponibilité, position hors cadre, radiation du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, cessation de fonction (1990-2004, 2008).
20170115/49-59	Dossier de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps entre 1990 et 1994.
20170115/60-75	Dossier de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps entre 1995 et 2000.
20170115/76-98	Dossier de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps entre 2001 et 2005.
20170115/99	Dossier de carrière partiel de magistrats en position de détachement (1949-1992).
20170115/100	Dossier de carrière partiel de magistrats radiés du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (1966-1995).

Relations sociales

20170115/101 et 102 Dialogue social (1990, 1993-2008).

20170115/103 à 113 Instances paritaires (1987-2008).

Gestion financière des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

20170115/114-115 État des rémunérations au moment du transfert de compétence (1987-1995).

20170115/116-122 Budget de fonctionnement des juridictions (1989-1994, 1996, 2005-2008).

20170115/123 Contrôle budgétaire financier. – Contrôle de la gestion administrative et financière des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par la Cour des comptes (1999-2003).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_055948

Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

20050573/1-37 Rapports d'inspection de la MIJA, de l'IGA, rapports d'activité, correspondance entre les magistrats et les chefs de la MIJA (1948-1990).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_020129

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

20220504/1 Enregistrement du témoignage oral de Christian Gabolde (1924-2023), conseiller d'État, ancien président des tribunaux administratifs de Caen et de Lyon.

2. Archives du Conseil d'État conservées au bureau des archives du Conseil d'État

Mission d'inspection des juridictions administratives

2006 49/1-5 Rapports de missions d'inspection de juridictions administratives (1979-1997).

2006 49/1 Présentation du secrétariat de la Mission d'inspection des juridictions administratives (1979) : note manuscrite.

2006 49/2 Rapports d'inspection des tribunaux administratifs d'Amiens (1997), Châlons-en-Champagne (1997), Nantes (1996), Pau (1996), Toulouse (1996).

2006 49/3-5 Rapports d'inspection et documentation (1979-1997).

2007 20/1-15 Rapports d'inspection et procès-verbaux (1989-1999).

Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

2002 5/1-73 Comptes rendus de séances (1988-1996).

Secrétariat général

2004 2/1-11 Procès-verbaux de la Commission spéciale pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, puis de la Commission de réforme du contentieux (1947-1995).

2010 25/1-178 Archives relatives aux activités du bureau central (dont 2010 25/19 : Commission d'étude des problèmes relatifs aux tribunaux administratifs, rapport général, dit « rapport Chasserat », 1964).

1999 59/1 Ordres du jour et rapports de l'assemblée des présidents des tribunaux administratifs (1959-1963).

2001 6/4-14 Rapports et dossiers sur les relations avec les tribunaux administratifs (1990-2000).

Service des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (STACAA)

2010 33/1-32 Dossiers de pensions des magistrats (1950-2005).

Secrétariat général/Direction des ressources humaines

2011 1/1-74 Département de gestion des magistrats. – Dossiers relatifs au recrutement des magistrats (2001-2006).

2011 35/1-83 Département de gestion des magistrats. – Dossiers de pension des magistrats (2009-2011).

2013 80/1-7 Département de gestion des magistrats. – Dossiers sur les mouvements des magistrats du corps des TA-CAA (2008-2009).

2013 90/1-47 Département de la gestion des magistrats. – Dossiers de magistrats (2013).

2014 46/1-33 Département de gestion des magistrats. – Dossiers de retraite (départs en 2014).

2016 84/1-90 Département de gestion des magistrats. – Dossiers individuels de carrière des magistrats (dossiers administratifs et dossiers de pension, départs en 2015-2017).

2018 4/1-20 Département de gestion des magistrats. – Dossiers administratifs et dossiers de pension de retraite des magistrats (départ en 2006).

Secrétariat général/Bureau des formations puis Centre de formation de la juridiction administrative

2010 34/1-16 Formation initiale et continue des magistrats, formation continue des agents de greffe : dossiers par formation (1995-2005).

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Enregistrement du témoignage oral de Daniel Chabanol, conseiller d'État honoraire, ancien président de la cour administrative d'appel de Lyon.

3. Autres fonds conservés aux Archives nationales

Présidence de la Ve République (François Mitterrand)

Archives de Paule Dayan, chargée de mission pour la justice, les relations avec le Parlement, les rapatriés et les professions libérales

AG/5(4)/7179 Indépendance des membres des tribunaux administratifs, réforme du Conseil d'État, avis du Conseil d'État sur les projets de décret relatif à la gestion des tribunaux administratifs, décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, de la présidence de la République, notes au président de la République (1982-1987).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_054531

Ministère de l'Intérieur

Sous-direction des affaires immobilières

20110149/1-11	Tribunaux administratifs, gestion et travaux : budgets de fonctionnement, prévisions budgétaires, comptes rendus d'exécution des budgets alloués, enquêtes immobilières, plans des locaux (1983-1992).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet *2024)* :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_054786

Bureau des tribunaux administratifs

19770127/1-2	Candidatures de conseillers déposées en 1962. Indemnités (1953-1967).
19770127/3	Rapport de l'inspection fiscale sur la détermination des effectifs nécessaires (1966).
19770127/4	États nominatifs et effectifs (1965-1968).
19770127/5-6	Projet de réforme, auxiliariat, création d'emplois (1950-1967).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_016552

19850279/1-29	Dossiers de carrière de présidents et magistrats sortis des cadres avant 1984.
19850280/1	Rapports d'activité de Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France et de tous les tribunaux (1976-1980).
19850280/2	Rapports d'activité de tous les tribunaux (1980-1983).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_007252

20110148/1-8	Législation et documentation thématique : rapports, comptes rendus, notes et projets de textes, correspondance (1948-1987).
20110148/9-27	Fonctionnement et activité des tribunaux administratifs : rapports d'inspection, rapports de synthèse, notes, statistiques, correspondance (1946-1990).
20110148/28-60	Gestion administrative des magistrats : état des effectifs, états des mouvements, statistiques, avis de recrutement, demandes d'affectation, sujets d'épreuves, textes, dossiers de carrière, notes, correspondance (1968-1989).
20110148/61-63	Gestion budgétaire : plans de charge, plans de charge rectificatifs, budget de programme, états des crédits délégués et consommés, notes (1985-1990).

Lien vers l'inventaire (consulté le 26 juillet 2024) :
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/IR/FRAN_IR_054775

4. Archives des conseils de préfecture, conseils de préfecture départementaux puis tribunaux administratifs

La **sous-série 1M** des archives départementales, dédiée aux archives relatives à l'administration générale du département, peut contenir des pièces relatives à la carrière du personnel des conseils de préfecture.

La **série U** des archives départementales, dédiée aux archives concernant la justice, et la **sous-série 5K**.

Les dossiers de procédure contentieuse et leurs instruments de recherche peuvent permettre de compléter les recherches afin d'obtenir le nom et le prénom d'un magistrat. Ils sont conservés aux archives départementales, dans la **série W** consacrée aux archives contemporaines (exemple : aux archives départementales de la Haute-Vienne, le versement 2294 W du tribunal administratif de Limoges, 1992-2005).

Documents publiés

1. Les conseils de préfecture

CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel (dir.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*. Madrid : Dykinson, 2014.

CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel, LE YONCOURT, Tiphaine (dir.), *La naissance de la justice administrative locale. Des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2018, 352 p. [version française enrichie].

BOUVET, Marc, « La composition du conseil de préfecture de la Loire-Inférieure (1800-1848) », *in Des racines du droit et des contentieux. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Louis Mestre*, Éditions L'Épitoge, 2020, t. II, p. 45-54.

BOUVET, Marc, « La composición de los consejos de prefectura (1800-1851), *in* CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel (dir.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*. Madrid : Dykinson, 2014, p. 303-327.

BOUVET, Marc, « La composition des conseils de préfecture (1800-1851) », *in* CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel, LE YONCOURT, Tiphaine (dir.), *La naissance de la justice administrative locale. Des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 207-221 [version française enrichie].

BOUVET, Marc, « Los consejos de prefectura : atribuciones y procedimiento contencioso (1800-1889) », *in* CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel (dir.). *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*. Madrid : Dykinson, 2014, p. 357-378

BOUVET, Marc, « Les conseils de préfecture : attributions et procédures contentieuses (1800-1889) », *in* CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Angel, LE YONCOURT, Tiphaine (dir.), *La naissance de la justice administrative locale. Des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 247-260 [version française enrichie].

BOUVET, Marc, « Les conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre Mondiale », *in Le Conseil d'État et la Grande Guerre, actes du colloque du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative à l'ENA et aux Invalides à Paris des 20-21 novembre 2015.* Paris : La Documentation française, 2017, p. 65-76.

BOUVET, Marc, « Les conseillers de préfecture en fonction pendant et à la sortie de la Première Guerre Mondiale », *in Le Conseil d'État et la Grande Guerre, actes du colloque du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative à*

l'ENA et aux Invalides à Paris des 20-21 novembre 2015. Paris : La Documentation française, 2017, p. 103-118

BOUVET, Marc, « La composition du conseil de préfecture de Maine-et-Loire (1800-1851) », *in* BLANCHARD, Christophe, GASNIER, Flore (dir.), *Aux confins du droit. Hommage amical à Xavier Martin*. Poitiers-Paris : Presses universitaires juridiques de Poitiers/LGDJ, 2015, p. 97-106.

BOUVET, Marc, « La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIXe siècle », *in* HAUTEBERT, Joël, SOLEIL, Sylvain (dir.), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVIe-XIXe siècle)*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 801-825.

2. La réforme de 1953 et la création des tribunaux administratifs

Décrets

FRANCE. Décret no 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif **[en ligne]**. *Journal officiel*, no 232, 1er octobre 1953, p. 8593-8594. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000675518 (consulté le 01/02/2023) (L'accès au lien nécessite de rentrer un chiffre/sécurité)

FRANCE. Décret no 54-599 du 11 juin 1954 modifiant le décret no 53-996 du 30 septembre 1953 portant règlement d'administration publique et relatif au statut particulier des membres des tribunaux administratifs **[en ligne]**. *Journal officiel*, no 135, 12 juin 1954, p. 5449. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000491309?datePublication=&dateSignature=01%2F10%2F1953+%3E+03%2F02%2F2023&isAdvancedResult=&nature=QZ3O1g%3D%3D&nature=o_ZqUg%3D%3D&page=534&pageSize=10&query=Tribunaux+administratifs+&searchField=ALL&searchProximity=&searchType=ALL&sortValue=SIGNATURE_DATE_DESC&tab_selection=jorf&typePagination=DEFAUT (consulté le 03/02/2023)

Rapport de l'Assemblée nationale

WASMER, J., *Rapport fait au nom de la Commission de la justice et de législation sur : le projet de loi (L 10313) relatif au contentieux administratif : les propositions de loi de M. Jacques Bardoux (no 397) relative au recrutement, à l'organisation et à la composition des conseils de préfecture, de M. Charlet (no 3484) portant réorganisation des conseils de préfecture, modification de leur recrutement et de leur compétence et leur substituant l'appellation de tribunal administratif.* Paris : Imprimerie nationale, 1951, 17 p. (Rapport de l'Assemblée nationale ; 12494)

Vidéos, enregistrements sonores

CNFPT. La naissance de la juridiction administrative. [26 novembre 2020], *in* YouTube [enregistrement sonore, 6'33"]. Disponible sur : https://youtu.be/ewJKn6XcMsg (consulté le 03/01/2023)

THOMAS, Claude-Annie. *Les tribunaux administratifs* [vidéocassette]. Fontenay-aux-Roses : École normale supérieure Fontenay Saint-Cloud, 1984. (30')

Articles de presse

BALLET, André. Les conseils de préfecture deviendraient les tribunaux administratifs de droit commun. *Le Monde* **[en ligne]**, 16 mars 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/03/16/les-conseils-de-prefecture-deviendraient-les-tribunaux-administratifs-de-droit-commun_1981317_1819218.html (consulté le 13/12/2022)

BALLET, André. « Le Conseil d'État est accablé par la confiance des administrés » déclare M. Martinaud-Déplat. *Le Monde* **[en ligne]**, 19 mars 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/03/19/le-conseil-d-etat-est-accable-par-la-confiance-des-administres-declare-m-martinaud-deplat_1981863_1819218.html (consulté le 15/12/2022)

BALLET, André. Les « tribunaux administratifs régionaux » seront juges de droit commun en premier ressort décide l'Assemblée nationale. *Le Monde* **[en ligne]**, 28 mars 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/03/28/les-tribunaux-administratifs-regionaux-seront-juges-de-droit-commun-en-premier-ressort-decide-l-assemblee-nationale_1981357_1819218.html (consulté le 15/12/2022)

La réforme du contentieux administratif sera réalisée par décret. *Le Monde* **[en ligne]**, 2 septembre 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/09/02/la-reforme-du-contentieux-administratif-sera-realisee-par-decret_1987492_1819218.html (consulté le 03/01/2023)

La réforme du contentieux administratif entrera en application le 1er octobre. *Le Monde* **[en ligne]**, 28 septembre 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/09/28/la-reforme-du-contentieux-administratif-entrera-en-application-le-1er-octobre_1988242_1819218.html (consulté le 03/01/2023)

PERILLIER, Louis. Une deuxième phase : la réforme des tribunaux administratifs. *Le Monde* **[en ligne]**, 23 octobre 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/10/23/une-deuxieme-phase-la-reforme-des-tribunaux-administratifs_1984783_1819218.html (consulté le 15/12/2022)

La réforme des tribunaux administratifs. *Le Monde* **[en ligne]**, 3 novembre 1953. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/11/03/la-reforme-des-tribunaux-administratifs_1963645_1819218.html (consulté le 15/12/2022)

La réforme du contentieux administratif entrerait en vigueur le 1er janvier prochain. *Le Monde* **[en ligne]**, 30 décembre 1953.

Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/12/30/la-reforme-du-contentieux-administratif-entrerait-en-vigueur-le-1er-janvier-prochain_1979946_1819218.html (consulté le 03/01/2023)

Le Conseil d'État conserve un rôle fort chargé. *Le Monde* **[en ligne]**, 15 janvier 1954. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1954/01/15/le-conseil-d-etat-conserve-un-role-fort-charge_2036714_1819218.html (consulté le 03/01/2023)

Les nouveaux tribunaux administratifs régionaux. *Le Monde* **[en ligne]**, 10 mars 1954. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/11/03/la-reforme-des-tribunaux-administratifs_1963645_1819218.html (consulté le 15/12/2022)

Articles de presse spécialisée

ALIX, Gabriel, « Du projet de loi sur la suppression des conseils de préfecture », *Contemporain*, 1873

BERGEROT, Bernard, « Réforme des conseils de préfecture », *Revue administrative*, 1951, n° 23, p. 529. (ISSN 0035-0672)

BERGEROT, Bernard, « Résultat de la réforme du contentieux administratif », *Revue administrative*, 1957, n° 57, p. 276. (ISSN 0035-0672)

BOULATIGNIER, Sébastien-Joseph, « Discours prononcé au corps législatif, le 26 mai 1865, par M. Boulatignier, commissaire du Gouvernement, dans la discussion de la loi relative aux conseils de préfecture », *Le Conseil de préfecture*, 1865

BONNEAU, Henri, « Les nouveaux tribunaux administratifs », *Revue pratique de droit administratif*, 1re année, 1954, p. 7-8, 30-31

BRAIBANT, Guy, « La compétence des tribunaux administratifs régionaux dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Actualité juridique droit administratif* (*AJDA)*, 1955, I, p. 93-98. (ISSN 0001-7728)

CAUDAL, Sylvie, BELDA, Pierre, GAZEAU, Christelle, PACTEAU, Bernard, « Cinquantenaire des tribunaux administratifs. Les tribunaux administratifs, cinquante ans d'histoire : continuité ou ruptures ? », *La Revue administrative*, 2005, 344, p. 184-203. (ISSN 0035-0672)

CHABANOL, Daniel, « Quels moyens pour quels objectifs ? », *Revue française d'administration publique (RFAP),* 1991, n° 57, p. 89-96. (ISSN 0152-7401)

CHAILLEY, « La réforme du contentieux administratif : règles de compétence », *Recueil Dalloz*, 1954, Chronique 51, p. 10-65

CHASSAGNADE-BELMIN, Paul, « La réforme du contentieux administratif. Décret du 30 septembre 1953 et décret du 28 novembre 1953 », *Recueil général des lois, décrets et arrêtés*. Première partie. Commentaires et revues de jurisprudence, tome 84, 1954, p. 41-54

CELERIER, Thibaut, « Le bicentenaire des tribunaux administratifs », *Les Petites Affiches* (*LPA*) [**en ligne**], 1999, nº 229, p. 7. (ISSN 2493-7541) Disponible sur : https://www.labase-lextenso.fr/petites-affiches/PA199922902?em=Tribunaux%20administratifs

COMBARNOUS, Michel, « La réforme du contentieux administratif : du décret du 30 septembre 1953 à la loi du 31 décembre 1987 », *AJDA* **[en ligne]**, 1995, hors-série, p. 175. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/1995/5175 (consulté le 17/01/2023)

DUPUY, Marcel, « La fonction préfectorale sous le Consulat et l'Empire », *La revue administrative*, 1950, nº 13, p. 11-13. (ISSN 0035-0672)

FANACHI, Pierre, « Les tribunaux administratifs de 1953 à l'an 2000 », *La Revue administrative*, 1999, 3, p. 115-120. (ISSN 0035-0672)

FONT-REAULX, Pierre (de), « La réforme du contentieux administratif », *Recueil Sirey*, 1953, Législation, p. 1437-1445

GABOLDE, Christian, PIERNET, Claude, « Pluviôse an VIII : les débuts du conseil de préfecture », *La Revue administrative*, 1950, nº 14, p. 140-143. (ISSN 0035-0672)

GABOLDE, Christian, « Un projet de création de tribunaux administratifs en 1848 », *La Revue administrative,* 1954, nº 39, p. 247-250. (ISSN 0035-0672)

GAZIER, François, « La réforme du contentieux administratif », *La Semaine juridique*, 1953, I.1134

GAZIER, François, « La réforme du contentieux administratif », *Revue progressiste du droit français*, 1953, p. 91

GAZIER, François, « De quelques perspectives ouvertes par la récente réforme du contentieux administratif », *Revue de droit public*, 1954, p. 669

GAZIER, François, LONG, Marceau, « La compétence à l'intérieur de la juridiction administrative », *L'Actualité juridique*, 1954, I, p. 65-83. (ISSN 0001-7728)

HEILBRONNER, André, « La réforme du contentieux administratif. », *La Vie judiciaire*, 1953, 30 novembre-5 décembre, nº 399, p. 1-3

LAFERRIERE, Julien, « L'organisation de la juridiction administrative, réformes et projets de réforme », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* **[en ligne]**, 1920, nº 1, p. 553-557. Disponible sur : https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k111170d/f555.item (consulté le 17/01/2023)

LAFERRIERE, Julien, « L'organisation de la juridiction administrative, réformes et projets de réforme (2e étude) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* **[en ligne]**, 1921, nº 1, p. 109-163. Disponible sur : https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k111171s/f111.item (consulté le 17/01/2023)

LAUBADÈRE, André (de), « La réforme du contentieux administratif », *L'Actualité juridique*, 1953, nº 5, p. 173-178. (ISSN 0001-7728)

LAUBADÈRE, André (de), « La réforme du contentieux administratif », *L'Actualité juridique*, 1953, nº 10, p. 385-391. (ISSN 0001-7728)

LAUBADÈRE, André (de), « La réforme du contentieux administratif et le RAP du 28 novembre 1953 », *L'Actualité juridique*, 1954, p. 13-18 (ISSN 1145-7376)

LETOURNEUR, Maxime, « La réforme des compétences au sein de la juridiction administrative (le règlement d'administration publique du 28 novembre 1953) », *Gazette du Palais,* 26-29 décembre 1953, tome 2, Doctrine, p. 62-64

MARBAUD, « La réforme du contentieux administratif et son incidence sur le contentieux des communes », *L'École des communes*, 1954, p. 19

MASSON, Pierre, « Les nouveaux tribunaux administratifs », *La Vie judiciaire*, 1954, nº 410, 15-20 février, p. 1, 5-6

MIGNERET, Stanislas, « Conseils de préfecture. Examen des rapports et du projet de loi relatifs à la suppression du conseil de préfecture. Extrait de la revue "Critique de législation et de jurisprudence" », *Critique de législation et de jurisprudence,* 1873, 31 p.

MOREAU, David, « Autonomiser le statut des juges administratifs pour mieux garantir leur indépendance », *Revue française de droit administratif* (*RFDA*), 2017, nº 1, p. 5-7. (ISSN 0763-1219)

M.P. « Compétence : la réforme du contentieux administratif et les nouvelles règles de compétences en matière de marchés », *L'Actualité juridique*, 1954, I, p. 33-38. (ISSN 0001-7728)

NESMES-DESMARETS, Robert (de), « Commentaire du décret nº 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif », *Lois nouvelles*, 1954, I. Législation commentée, 73e année, p. 1-20

PACTEAU, Bernard, « La justice administrative de proximité », *Justices,* 1995, nº 2, p. 47-55. (ISSN 1265-096X)

PIERNET, Claude, « Les premiers lendemains de la réforme du contentieux administratif à l'échelon régional », *AJDA*, I. Doctrine, 1956, p. 9-12. (ISSN 0001-7728)

PINAULT, Michel, « La gestion d'une réforme », *RFAP*, 1991, nº 57, p. 77-88. (ISSN 0152-7401)

RIVERO, Jean, « Sur la réforme du contentieux administratif », *Dalloz*, 1951, Chronique XXXVIII, p. 163-168.

RIVERO, Jean, « La réforme du contentieux administratif », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1953, p. 926-942. (ISSN 0035-2578)

SANDEVOIR, Pierre, « Le Conseil d'État et la réforme de 1963 », *Revue administrative*, 1963, nº 96, p. 574-583. (ISSN 0035-0672)

SAUVÉ, Jean-Marc, « La qualité de la justice administrative », *RFAP,* 2016, nº 159, p. 667-674. (ISSN 0152-7401)

SEDAT Frédéric, « La réforme du contentieux administratif : réforme pragmatique ou diktat de la performance ? », *Les Cahiers Portalis*, 2018/1 (nº 5),

p. 127-131. Disponible sur : https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2018-1-page-127.htm (consulté le 24/04/2023)

SOTO, J. (de), « La procédure devant les tribunaux administratifs », *L'Actualité juridique*, 1954, I, p. 145-158. (ISSN 0001-7728)

TOURDIAS, Maurice, « Le tribunal administratif, juge de droit commun en matière administrative depuis 1954 », *La semaine juridique*, 1960, I, nº 1580.

WEBER, Anne, « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *RFAP,* 2008, nº 126, p. 179-196. (ISSN 0152-7401)

Compétence territoriale des tribunaux administratifs, *L'Actualité juridique*, 1954, II, p. 513-515 (tableau + carte). (ISSN 0001-7728)

Procédure administrative. Application au tribunal administratif de Strasbourg des dispositions du décret du 30 septembre 1953, *L'Actualité juridique*, 1954, III, p. 93. (ISSN 0001-7728)

Réforme du contentieux administratif, *Notes et Études documentaires*, nº 1853, 25 mars 1954, 14 p.

Chapitres d'ouvrages

CHIAVERINI, Philippe, MARDESSON, Denis, « La création des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel », *in Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel*. Paris : LGDJ, 1996, p. 5-12 (Systèmes : droit administratif). ISBN : 2-275-00391-6

LACHAUME, Jean-François, « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs », *in* GOJOSSO, Éric (dir.). *Les conseils de préfecture (an VIII-1953),* université de Poitiers, collection de la faculté de droit et des sciences sociales, Paris, LGDJ, 2005, p. 277-284.

Ouvrages

BIATARANA, Jean, *Les Tribunaux administratifs spéciaux et la séparation entre l'administration et la juridiction.* Thèse de doctorat : droit. Bordeaux : faculté de droit de Bordeaux, 1935, 178 p.

https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9822849x

BONNET, Georges, PALVADEAU, André, *La réforme du contentieux administratif. Les nouveaux tribunaux administratifs régionaux, avec textes mis à jour de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs (anciens conseils de préfecture), texte du décret du 26 septembre 1926, des décrets du 30 septembre 1953 et du 28 novembre 1953 sur la réforme des contentieux administratifs.* Paris : Rousseau, 1954, 127 p.

BOULATIGNIER, Sébastien, Assemblée nationale législative. *Extrait du rapport sur le livre quatrième de la loi sur l'administration intérieure, fait au Conseil d'État, par M. Boulatignier, conseiller d'État (adopté par le Conseil d'État dans sa séance du 9 avril 1851). Des conseils de préfecture. Nº 1. De la composition des Conseils de préfecture.* Melun : Imprimerie de A. Hérise, 1870.

COMPAIN, R., CHOUBLIER, E, *Les Nouveaux tribunaux administratifs*, Paris : Publications administratives, 1954, 210 p.

FONT-REAULX, Pierre (de), *La Réforme du contentieux administratif*. Paris : Librairie du Recueil Sirey (Bordeaux, impr. de Delmas), 1954, 59 p.

FONT-REAULX, Pierre (de), DURNERIN, René, MARIZIS, Jacques, *Les Conseils de préfecture : conseil de préfecture de la Seine, conseils de préfecture inter-départementaux, tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine, conseils de préfecture algériens : organisation et compétence*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1937, 380 p. (Les Cahiers administratifs, 19)

LAUBADÈRE, André (de), *Les Réformes administratives de 1953* (*addendum* au *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence 1953, 811 p., mis à jour au 15 décembre 1953), 46 p.

LE GOFF, Peggy, *Recherches sur l'impartialité en droit administratif*. Thèse de doctorat : droit public. Toulon : université de Toulon, 2004, 585 p.

ORTOLANI, Marc, VERNIER, Olivier, *La Justice administrative à Nice, 1800-1953 : du conseil de préfecture au tribunal administratif : actes de la journée d'étude*. Nice : Serre, 2006, 228 p. (Actual (Nice), ISSN 0993-7374 ; Mémoires et travaux de l'Association méditerranéenne d'histoire et d'ethnologie, ISSN 0398-3722). ISBN : 978-2-86410-468-1

OTERO, Christophe, *Les Rébellions du juge administratif : recherches sur les décisions juridictionnelles subversives.* Thèse de doctorat : droit public. Rouen : université de Rouen Normandie, 2013, 466 p.

PERSIGNY, Jean Gilbert Victor Fialin, *Conseils de préfecture, réorganisation et attributions en matière contentieuse. Rapport à l'empereur de S. Exc. M. le ministre de l'Intérieur (de Persigny) sur la réorganisation des conseils de préfecture (30 décembre 1862). Décret de réorganisation de ces conseils. Règlement intérieur du Conseil d'État en matière contentieuse. Règlement général du conseil de préfecture de la Seine… Loi du 28 pluviôse an VIII portant création des conseils des préfectures. Arrêté du 19 fructidor an IX concernant les délibérations de ces conseils. Décret du 16 juin 1808 qui règle le mode de suppléer les membres desdits conseils attributions des conseils de préfecture en matière contentieuse.* Paris : P. Dupont, 1863.

ROUTHIER, Guillaume, *De l'organisation du Conseil d'État en cour judiciaire, de sa juridiction… des conseils de préfecture, et de la nécessité de créer des tribunaux administratifs.* Paris : Renduel, 1828, 116 p.

https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k859280p

SIMON, Mathias, *Manuel des conseils de préfecture, ou Répertoire analytique des lois, arrêtés du gouvernement, décrets impériaux, avis interprétatifs du Conseil d'État, relatifs à la justice administrative du ressort des conseils de préfecture, et arrêts de la Cour de cassation relatifs au système d'application des lois rendues sur les attributions de ces mêmes corps; précédé d'Un aperçu des Actes des Constitutions, contenant le tableau et la hiérarchie des grandes autorités de l'empire, et les principes*

constitutionnels sur la formation de la loi et l'exercice des droits politiques. 3 tomes. Coblentz : Imprimerie de Heriot, 1810-1812.

TISSERANDOT, Bernard, *Du nouveau régime des conseils de préfecture, créé par le décret du 30 décembre 1962, par B. Tisserandot*. Lyon : Brun, 1863, 59 p.

3. Colloques et anniversaires postérieurs : publications / bibliographies à signaler

Articles de presse spécialisée

Dossier « Les tribunaux administratifs ont cinquante ans, état des lieux et perspectives ». *AJDA*, 2004, nº 12, p. 634-646. (ISSN 0001-7728)

Dossier « Cinquantenaire des tribunaux administratifs : le juge administratif et les libertés publiques », actes du colloque du 30 septembre 2003, *RFDA*, 2003, nº 6, p. 1045-1123. (ISSN 0763-1219)

BERGEROT, Bernard, « Le tribunal administratif de Paris », *Revue administrative*, 1954, nº 42, p. 423. (ISSN 0035-0672)

GJIDARA, Marc, « Le cinquantenaire des tribunaux administratifs : images d'hier et d'aujourd'hui », *LPA* **[en ligne]**, 17 juin 2005. Disponible sur : https://www.labase-lextenso.fr/petites-affiches/PA200512001?em=Tribunaux%20administratifs (consulté le 03/01/2023)

EVEN, Bernard, « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs », *RFDA* **[en ligne]**, 2004, nº 3, p. 475. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2004/0099 (consulté le 17/01/2023)

JEGOUZO, Yves, « Tribunaux administratifs : un anniversaire et des interrogations », *AJDA* **[en ligne]**, 2003, nº 33, p. 1745. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/2003/0449 (consulté le 17/01/2023)

JEGOUZO, Yves, « Les 60 ans des tribunaux administratifs », *AJDA* **[en ligne]**, 2013, nº 40, p. 2281. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/2013/0599 (consulté le 17/01/2023)

LATOURNERIE, Marie-Aimée, « Réflexions sur l'évolution de la juridiction administrative française », *RFDA* **[en ligne]**, 2000, nº 5, p. 921. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2000/0064 (consulté le 17/01/2023)

PAULIN, Bernard, « Plaidoyer pour les tribunaux administratifs », *AJDA,* 1964, I, p. 31-37.

STIRN, Bernard, "Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : un nouveau visage », *AJDA* **[en ligne]**, 1995, hors-série, p. 183. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/1995/5183 (consulté le 17/01/2023)

VERPEAUX, Michel, « Tribunaux administratifs : un anniversaire et des réponses (partielles) », *AJDA* **[en ligne]**, 2003, nº 37, p. 1953. Disponible sur : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/2003/0496 (consulté le 17/01/2023)

Articles de colloques, mélanges

CHABANOL, Daniel, « Le jour où l'histoire de la juridiction administrative a basculé : la décision de rattacher au Conseil d'État la gestion des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel », *in Le service public : liber amicorum en l'honneur de Marceau Long*. Paris : Dalloz, 2016, p. 111-118. ISBN : 978-2-247-15965-9

JULIEN-LAFERRIÈRE, François, « Brève histoire critique de la juridiction administrative française », *in Études en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*. Paris : Litec – LexisNexis, 2009, p. 415-445. ISBN : 978-2-7110-1124-7

PACTEAU, Bernard, Aux sources de la juridiction administrative, ni du mépris, ni de la méprise », *in Mélanges en l'honneur du professeur Jean Hauser*. Paris : LexisNexis, 2012, p. 977-983. ISBN : 978-2-7110-1661-7

Chapitre d'ouvrage

LETOURNEUR, Maxime, BAUCHET, Jacqueline, MERIC, Jean, « Les tribunaux administratifs », *in Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*. Paris : Armand Colin, 1970, p. 276-288 (Collection U, série « Droit public interne »).

Ouvrages

BIOY, Xavier (dir.), IDOUX, Pascale (dir.), *L'identité des tribunaux administratifs : actes du colloque organisé les 28 et 29 octobre 2013 à l'Université Toulouse 1 Capitole*. Paris : LGDJ-Lextenso, 2014, 465 p. (Grands colloques, ISSN 1639-402X). ISBN : 978-2-275-04451-4

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, CENTRE RÉGIONAL DE PUBLICATION DE PARIS ET L'INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, section dauphinoise, *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs : actes du colloque tenu à Grenoble, les 15 et 16 mars 1984.* Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986, 377 p. ISBN : 2-222-03760-3

CHABANOL, Daniel, *Les tribunaux administratifs : conférence prononcée le 21 janvier 1970,* Saint-Étienne : CRDP, 1970, 23 p.

CNRS, INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, section dauphinoise, *Colloque national du trentième anniversaire des tribunaux administratifs, Grenoble, les 15 et 16 mars 1984*. Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986, 377 p. ISBN : 2-222-03760-3

COMBRADE, Bertrand-Léo, *1968-2068, la justice administrative en mutation.* Amiens : Ceprisca, 2018, 147 p. ISBN : 979-10-97323-06-6 (Colloques Histoire et théorie du droit)

GARDAVAUD, Guy (dir.), OBERDORFF, Henri (dir.), *Le juge administratif : actes du colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs organisé les 11 et 12 mars 1994*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1995, 475 p. (Ecole doctorale de droit, science politique, relations internationales, ISSN 1272-1980). ISBN : 2-7061-0657-3

GOJOSSO, Éric (dir.), *Les Conseils de préfecture (an VIII-1953) : colloque des 3 et 4 juin 2004 organisé par l'Institut d'histoire du droit*. Poitiers : université de Poitiers. Paris : LGDJ, 2005, 286 p. (Collection de la faculté de droit et des sciences sociales ; 14). ISBN : 2-275-02670-3

GONOD, Pascale, *Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative*, Paris : Dalloz, 2014, 131 p. (Thèmes & commentaire). ISBN : 978-2-247-13461-8

LUKASZEWICZ, Boleslaw (dir.), OBERDORFF, Henri (dir.), *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue du juge : actes du colloque du 50e anniversaire des tribunaux administratifs organisé les 12 et 13 mars 2004*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2004, 359 p. (Europa, ISSN 1772-4155)

UNIVERSITÉ PIERRE MENDES FRANCE, *Les Tribunaux administratifs : vingt ans après la réforme de 1953, bilan et perspectives.* Grenoble : Université des sciences sociales, 1975, 207 p.

VALLAR, Christian (dir.), CHRESTIA, Philippe (dir.), *Les 60 ans des tribunaux administratifs.* Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015, 113 p. ISBN : 978-2-7314-1004-4

WOEHRLING, Jean-Marie (dir.), *Les Transformations de la justice administrative : le tribunal administratif de Strasbourg et son histoire, la juridiction administrative vue par ses justiciables, les juges administratifs et l'équité : actes du colloque du 75e anniversaire du tribunal administratif de Strasbourg, 9-10 décembre 1994.* Paris : Economica ; Strasbourg : Institut du droit alsacien-mosellan, 1995, 253 p. (Institut du droit local alsacien-mosellan, ISSN 1151-8308). ISBN 2-7178-2991-1

L'identité des tribunaux administratifs : actes du colloque organisé les 28 et 29 octobre 2013 à Toulouse. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2014, 465 p. (Collection « Grands colloques »). ISBN : 978-2-275-04451-4.

Index des noms

A

Agulhon (Maurice) 213
Allent (Pierre Alexandre Joseph) 35
Anne d'Autriche, reine de France 184
Argout (Apollinaire Antoine Maurice d') 35
Arrighi de Casanova (Jacques) 89, 224
Aubert (Charles) 54
Aucoc (Léon) 37, 222
Auriol (Vincent) 187
Ayoub (Élyane) 157, 159

B

Barel (Yves) 25
Bauchet (Jacqueline) 232
Benedetti (Jean) 56
Bobo (Catherine) 178
Boileau (Nicolas) 220
Bonnet (Georges) 53
Boudet (Paul) 36
Bouffandeau (Tony) 156
Boulatignier (Sébastien Joseph) 35, 37
Bouvet de La Maisonneuve (Hervé) 148
Brinon (Fernand de) 51
Broglie (Victor, duc de) 35
Brunel (Jacques) 62

C

Cadoux (Louise) 232
Cassin (René) 16, 21, 43, 45, 53, 58, 66, 94, 97, 118, 191, 223
Causse (M.) 50
Chabanol (Daniel) 223, 224, 233
Chapus (René) 22, 118, 122, 127, 131, 224
Chevallier (Jacques) 213
Cognetti (Paolo) 214
Coléra (Christophe) 157
Combarnous (Michel) 131
Coty (René) 187
Cureau (Gérard) 149

D

Debré (Michel) 130
Delvolvé (Jean) 93
Denis-Linton (Martine) 232
Denoix de Saint Marc (Renaud) 74, 75
Dilhac (Pierre) 49, 55
Donnedieu de Vabres (Jacques) 25
Duchâtel (Tanneguy) 35
Dumas (André) 149
Dupuis (Georges) 213
Duverger (Maurice) 74

E

Eschbach (Henri) 49, 54

F

Fabius (Laurent) 172
Fanachi (Pierre) 225
Ferry (Jules) 187
Feuillée (Félix-Martin) 187
Fillon (François) 176
Flaubert (Gustave) 231
Foucher (Bernard) 213, 214, 233
Fougère (Louis) 27
Frydman (Patrick) 233

G

Gand (Joseph) 44, 45
Gazier (François) 26, 97, 102
Genevois (Bruno) 131
Girard (Rosan) 62
Giroud (Françoise) 26
Gouinguenet (Paul) 61
Guérinet (Simone) 142
Guérin (Paul) 140
Guichard (Olivier) 224

H

Haas (Caroline de) 179
Hausser-Duclos (Isabelle) 163
Hauss (Jean-Jacques) 140
Hess (Rémi) 213

J

Jèze (Gaston) 15, 190
Jospin (Lionel) 172

L

Labetoulle (Daniel) 130, 224, 233
Lachaze (Marcel) 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66
Laferrière (Édouard) 117
Laforêt (Emmanuel) 178
Lainé (Marie) 155, 156
Laniel (Joseph) 25, 26, 138
Lanquetin (Marcel) 60
Lasserre (Bruno) 178
Latournerie (Marie-Aimée) 232
Laubadère (André de) 25, 26, 95, 118
Le Bellec (Yves) 145
Le Draoulec (Anne) 177
Léger (Jacques) 225
Letourneur (Maxime) 27, 45, 58, 63, 64, 65, 66
Liet-Veaux (Georges) 26
Long (Marceau) 21, 23, 194, 210, 226
Louis IX (saint Louis), roi de France 68
Louis XI, roi de France 184

M

Marchandise (Jacques) 45
Marie (André) 45, 72
Mauriac (François) 26
Mayer (René) 25, 138
Mazarin (Jules), cardinal 184
Méjan (Charles) 63
Méjan (François) 64
Mendès France (Pierre) 26
Mensah (Basile) 146
Moch (Jules) 45, 50, 52, 61, 138, 139, 154
Mohammed V, roi du Maroc 26
Monod (Jean-Pierre) 143
Monsarrat (Gaston) 63
Monteil (Odette) 158
Mosset (Claude) 52

O

Odent (Raymond) 26
Ordonneau (Pierre) 135, 208

P

Pacteau (Bernard) 127
Palant (Jean-Paul) 144
Parodi (Alexandre) 44
Pelletier (Émile) 59
Pène (Pierre) 45
Perony (Yves) 59
Persigny (Jean Gilbert Victor Fialin, duc de) 36
Péry-Woodley (Marie-Paule) 177
Petit (Robert) 51, 52
Philippe (Édouard) 172
Pignon-Ernest (Ernest) 211
Pinault (Michel) 226
Pipien (Marcelle) 159, 163, 232
Plateau (M.) 50
Poincaré (Raymond) 38, 222
Portes (Marguerite) 163
Prélot (Marcel) 26
Puget (Henry) 47

R

Ribadeau-Dumas (Benoît) 233
Ripert (François) 56
Rivero (Jean) 25, 26, 74, 93, 94, 95, 97, 101, 102, 107, 216
Rochefort (Louis) 53
Roederer (Pierre Louis, comte) 221
Rossi (Jean-Yves) 226
Rouchon-Mazerat (Edmond) 26
Rousseau (Pierre) 144, 145
Roussillon (Jean) 51
Roussillon (Paul) 51, 54
Royal (Ségolène) 163

S

Sauvé (Jean-Marc) 75, 86, 127, 129, 165, 183, 223
Schuman (Robert) 54
Serre (Charles) 53
Servan-Schreiber (Jean-Jacques) 26
Stahl (Jacques-Henri) 224
Stirn (Alexandre) 59

T

Tabuteau (Didier-Roland) 179
Teitgen(Pierre-Henri) 118
Théry (Jean-François) 224
Thirion (Maurice) 142
Tissier (Pierre) 44
Toutée (Jean) 43

V

Vaullerin (Cécile) 179
Vedel (Georges) 26, 74, 118, 124, 127
Viennot (Éliane) 171

W

Waline (Marcel) 26, 63, 74, 93, 112
Wasmer (Joseph) 26, 139
Weill (Gilbert) 62

Liste des auteurs

Jean BARTHÉLEMY
Avocat honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre
Juges de droit commun du contentieux administratif

Martine DE BOISDEFFRE
Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative
Propos conclusifs

Marc BOUVET
Professeur à l'université d'Angers
Brève histoire des conseils de préfecture (1800-1953)

Olivia BUI-XUAN
Professeure à l'université Paris-Saclay (université d'Évry), CRLD
Les femmes dans les tribunaux administratifs

Daniel CHABANOL
Conseiller d'État honoraire
Un grand témoignage : la gestion des magistrats

Eve DUBUS
Maîtresse de conférences à l'université de Poitiers
La contribution des nouveaux tribunaux administratifs à la jurisprudence (1955-1985)

Éric DUPONT-MORETTI
Garde des Sceaux, ministre de la Justice
Allocution d'ouverture

Pierre FANACHI
Conseiller d'État honoraire
Être magistrat administratif

Bernard FOUCHER
Conseiller d'État honoraire
Un grand témoignage : l'office du juge

Jean-Jacques ISRAËL
Professeur émérite de droit public
Doyen honoraire de la faculté de droit de l'université Paris Est, avocat à la Cour de Paris
Ancien membre du Conseil de l'Ordre
Membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
Les avocats et les tribunaux administratifs avant 1987

Jean MASSOT
Président de section honoraire au Conseil d'État
Le contexte de la création des tribunaux administratifs en 1953

Benoît PLESSIX
Professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas
Le recours pour excès de pouvoir confié aux tribunaux administratifs

Jacqueline SILL
Conseiller d'État honoraire
Un grand témoignage : le centre et la périphérie

Didier-Roland TABUTEAU
Vice-président du Conseil d'État
Allocution d'ouverture

Malcolm THEOLEYRE
Conseiller au tribunal administratif de Paris
Former un corps des tribunaux administratifs : laboratoire et tâtonnements (1954-1988)

Céline VAN MUYLDER
Vice-présidente au tribunal administratif de Rouen
Les tribunaux administratifs, constitution de lieux de justice

Katia WEIDENFELD
Présidente de section au tribunal administratif de Paris, directrice d'étude à l'École nationale des chartes
Une ambition pour la Mission d'inspection des juridictions administratives : créer un ordre de juridictions

Table des illustrations

Façade du tribunal administratif de Melun.
Photographie reçue de Mme Corinne Ledamoisel, présidente
du tribunal administratif de Melun. 76

Salle d'audience, tribunal administratif de Melun.
Photographie reçue de Mme Corinne Ledamoisel, présidente
du tribunal administratif de Melun. 76

Façade de l'immeuble Samouraï à Cergy avant travaux.
Archives du Conseil d'État. 77

Façade du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.
Photographie de Mme Mariam Monteagle, première conseillère
au tribunal administratif de Cergy-Pontoise. 77

Hôtel d'Aumont, tribunal administratif de Paris.
Photographie de Mme Katia Weidenfeld, présidente de section
au tribunal administratif de Paris. 78

Hôtel Deurbroucq, tribunal administratif de Nantes.
Photographie reçue de M. Lejemble, documentaliste
du tribunal administratif de Nantes. 78

Hôtel de la Vieille Intendance, tribunal administratif d'Orléans.
Photographie de M. Benoist Guével, président du tribunal
administratif d'Orléans. 79

Hôtel de Crosne, tribunal administratif de Rouen.
Photographie du greffe du tribunal administratif de Rouen. 79

Salle de la Rotonde, tribunal administratif de Rouen.
Photographie du greffe du tribunal administratif de Rouen. 80

Salle Lebrun, tribunal administratif de Paris.
Centre de documentation du tribunal administratif de Paris. 80

Salle d'hydrothérapie, tribunal administratif d'Amiens.
Photographie de Mme Clémence Galle, présidente de chambre
au tribunal administratif d'Amiens. 80

Salle Fourest, tribunal administratif de Toulon. Photographie extraite
du site internet du tribunal administratif de Toulon. 80

Salle d'audience, tribunal administratif de Grenoble. Photographie
de M. Pierre Thierry, président de chambre au tribunal administratif
de Grenoble. 81

Salle d'audience, tribunal administratif de Clermont-Ferrand.
Photographie reçue de Mme Laurence Fayat, documentaliste
du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. 81

Salle d'audience, tribunal administratif de Limoges.
Photographie reçue de Mme Magalie Belair, assistante de direction
au tribunal administratif de Limoges.....81

Petite salle d'audience, tribunal administratif de Rennes.
Photographie reçue de Mme Eve Leloup, greffière en chef adjointe
du tribunal administratif de Rennes. 81

Bustes de Marianne, tribunaux administratifx d'Orléans,
de Châlons-en-Champagne, de Dijon, de Rennes.
Photographie de M. Benoist Guével, président du tribunal
administratif d'Orléans ; photographies reçues de M. Edit Moreul,
greffier et correspondant informatique du tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne, de Mme Mélanie Charaoui, documentaliste
du tribunal administratif de Dijon, et de Mme Eve Leloup, greffière
en chef adjointe du tribunal administratif de Rennes. 82

Triptyque de cadres avec termes en lien avec l'activité contentieuse.
Photographie de M. Benoist Guével, président du tribunal
administratif d'Orléans. 83

Salle d'audience, tribunal administratif d'Orléans.
Photographie de M. Benoist Guével, président du tribunal
administratif d'Orléans. 84

Salle d'audience, tribunal administratif de Lyon.
Photographie de Mme Clémence Tocut, première conseillère
au tribunal administratif
de Lyon. 84

Salle d'audience, tribunal administratif de Cergy-Pontoise.
Photographie de Mme Mariam Monteagle, première conseillère
au tribunal administratif de Cergy-Pontoise. 84

Bibliothèque, tribunal administratif de Besançon.
Photographie adressée par Mme Cathy Schmerber, présidente
du tribunal administratif de Besançon. 85

Bibliothèque, tribunal administratif de Montreuil.
Photographie de M. Christophe Colera, premier conseiller
au tribunal administratif de Montreuil.....85

Photographie d'identité de Paul Guérin, magistrat administratif.
Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs,
gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats
partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/46. ...140

Photographie d'identité de Jean-Jacques Hauss, magistrat administratif.
Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs,
gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats
partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/47. ...140

Photographie d'identité de Maurice Thirion, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/58. ...142

Photographie d'identité de Simone Guérinet, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/47. ...142

Photographie d'identité de Jean-Pierre Monod, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/52. ...143

Photographie d'identité de Jean-Paul Palant, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/53. ...144

Photographie d'identité de Pierre Rousseau, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/57. ...144

Photographie d'identité d'Yves Le Bellec, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/49. ...145

Photographie d'identité de Basile Mensah, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/51. ...146

Photographie d'identité d'Hervé Bouvet de La Maisonneuve, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/42. ...148

Photographie d'identité d'André Dumas, magistrat administratif. Archives nationales, archives du bureau des tribunaux administratifs, gestion administrative des magistrats, dossiers de carrière des magistrats partis en retraite ou ayant quitté le corps avant 1989, 20110148/46. ...149

Table des tableaux et graphiques

Voie d'accès empruntée par les membres du corps partis en retraite entre 1980 et 1990. Source : Archives nationales, 20110148/40-58 141

Membres recrutés par la voie de l'ENA, du tour extérieur et du recrutement complémentaire entre 1975 et 1987. Source : Archives nationales, 20110148/28 149

Répartition des membres admis au recrutement complémentaire par session et par origine professionnelle (conseillers de première et deuxième classe). Source : Archives nationales, 20110148/31-37 151

Origine des candidats se présentant au recrutement complémentaire de 2e classe sur conditions de diplôme en 1982. Source : Archives nationales, 20110148/28 152

Administration d'origine des fonctionnaires issus de l'ENA détachés dans le corps des conseillers de tribunal administratif en 1986. Source : Archives nationales, 20110148/28 152

État des membres des tribunaux administratifs détachés hors du corps au 01/01/1974. Source : Archives nationales, 20110148/28 153

Âge moyen d'entrée dans le corps des conseillers de tribunal administratif des lauréats du recrutement complémentaire. Source : Archives nationales, 20110148/28 153

Origine des candidats se présentant compte tenu de leur diplôme au recrutement complémentaire 2e classe de 1988. Source : Archives nationales, 20110148/28 154

Effectifs totaux des magistrats administratifs de 1970 à 2022 159

Rapport du jury sur les concours organisés pour le recrutement direct dans le corps des magistrats des TA et des CAA – Session 2022 au titre de 2023, p. 30-31 – Candidats admis et candidates admises sur listes principales 160

Rapport du jury sur les concours organisés pour le recrutement direct dans le corps des magistrats des TA et des CAA – Session 2022 au titre de 2023, p. 35 161

Grade de conseiller (toutes positions confondues) de 2001 à 2022 162

Grade de premier conseiller (toutes positions confondues) de 2001 à 2022 162

Présidents et présidentes de tribunal administratif de 1953 à 2023 164

Grade de président (toutes positions confondues) de 2011 à 2022 164

Crédits photographiques

© Archives du Conseil d'État

© Tribunaux administratifs d'Amiens, de Besançon, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Limoges, Melun, Montreuil, Nantes, Orléans, Paris, Rennes, Rouen, Toulon

© Jean-Baptiste Eyguesier, Conseil d'État