

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

Quelles sont les origines de la juridiction administrative en France ?

Du Moyen-Âge à la Renaissance : la formation d'un conseil du roi

► **1150** : Le capétien Louis VII, sur la suggestion de Suger, forme une *Curia regis* qui rassemble des personnes appelées par le roi pour le conseiller : d'une part, des membres de sa famille, d'autre part, des officiers de la Couronne et des dignitaires religieux.

Sous le règne de Louis IX, le Parlement de Paris (*Curia regis in parlamento*) se détache peu à peu de la *Curia regis* qu'il décharge des procès, puisque la justice émane du roi et que les jugements sont rendus formellement par des actes du roi ; le Parlement enregistre également les ordonnances et édits du roi. Au total, sous l'Ancien régime, treize autres parlements sont créés dans les provinces.

► **1539** : François I^{er}, par l'ordonnance de Villers-Cotterêts, impose l'**utilisation de la langue française** en remplacement du latin **dans les actes judiciaires** (art. 110 et 111 – toujours en vigueur – de l'Ordonnance générale sur le fait de la justice, police et finances du 25 août 1539).

► **1578** : Le dernier des Valois, Henri III, par le règlement général de la Cour du 11 août 1578, crée un **Conseil d'État**, parfois dénommé Conseil d'État et des finances, pour l'aider à diriger le royaume ; le Conseil des parties ou Conseil privé exerce les attributions judiciaires suprêmes. Les maîtres

des requêtes rapportent les affaires devant le Conseil, les conseillers d'État participent à la délibération sous la présidence du roi.

Aux XVII^e et XVIII^e siècles : l'opposition politique à l'immixtion des juges dans les affaires administratives

▶ **1641** : Déplorant – avec Richelieu – la multiplication des interventions des Parlements dans le jugement des affaires publiques, Louis XIII déclare par l'édit de Saint-Germain (16 février 1641) : « Notre cour de parlement de Paris et toutes nos autres cours n'ont été établies que pour rendre la justice à nos sujets; **leur faisons très expresses inhibitions et défenses**, non seulement de prendre, à l'avenir, connaissance d'aucunes affaires semblables à celles qui sont ci-devant énoncées, mais généralement de toutes celles qui peuvent concerner l'État, administration et gouvernement d'icelui [de celui-ci] que nous réservons à notre personne seule et de nos successeurs rois. »

▶ **1659** : À la demande de l'Amirauté, Mazarin crée le **Conseil des prises** pour statuer sur la validité des prises faites en mer sur les navires ennemis et leurs cargaisons (lettres-patentes, données à Toulouse le 20 décembre 1659). Les appels des décisions du Conseil des prises sont portés devant le « Conseil d'État du Roi ».

▶ **1738** : Sur proposition du chancelier d'Aguesseau, Louis XV décide que le Conseil du roi pourra se prononcer sur toutes les « **demandes en cassation** d'arrêt ou de jugement rendus en dernier ressort » (*Règlement du Conseil concernant la procédure que Sa Majesté veut être observée en son Conseil*, partie I, tome IV, art. 24, 28 juin 1738).

▶ **1790** : Devant l'Assemblée constituante, Thouret, député de Rouen, dénonce le « pouvoir judiciaire » de l'Ancien régime : « Rival du pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtait le mouvement et en inquiétait les agents. » Dans le prolongement de la règle de séparation des pouvoirs (posée à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), il fait voter la loi des 16-24 août 1790 sur

l'organisation judiciaire, dont l'article 13 du titre II 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**, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

Le contentieux administratif n'appartient pas aux juges judiciaires mais, selon l'expression alors employée, « rentre dans l'administration ». Ainsi le décret des 6, 7 et 11 septembre 1790 relatif à la forme de procéder devant les autorités administratives et judiciaires attribue les plaintes en matière administrative (contributions directes, exécution des marchés de travaux publics, grande voirie) aux directoires de district. L'article 3 du décret des 7-14 octobre 1790 qui règle différents points de compétence des corps administratifs dispose que « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux. Elles seront portées au roi, chef de l'administration générale ».

Par ailleurs, afin d'unifier la jurisprudence des tribunaux (judiciaires), la loi du 1^{er} décembre 1790 pour la formation d'un Tribunal de cassation établit ce dernier auprès du Corps législatif.

► **1791** : Le décret des 27 avril-25 mai 1791 relatif à l'organisation du ministère prévoit en son article 15 : « **Il y aura un Conseil d'État, composé du Roi et des ministres** », et son article 17 donne notamment pour fonction à ce Conseil « la discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs ».

► **1795** : L'article 3 de la Constitution du Directoire (5 fructidor an III) confirme l'interdiction faite aux juges de « citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ». L'article unique du décret le 16 fructidor an III répète cette règle, manifestement enfreinte : « **Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration**, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit. »

L'arrêté du Directoire du 2 germinal an V (1797) précise que « dans la classe des affaires administratives se rangent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats, sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le Trésor public ». C'est donc au ministre qu'il appartient de se prononcer sur les litiges administratifs (**théorie du « ministre-juge »**).

Quelles missions Bonaparte assigne-t-il au Conseil d'État et aux conseils de préfecture ?

► **1799** : Bonaparte crée le Conseil d'État contemporain. Aux termes de l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII : « Sous la direction des consuls, **un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.** » L'article 53 ajoute : « C'est parmi les membres du Conseil d'État que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gouvernement devant le Corps législatif. Ces orateurs ne sont jamais envoyés au nombre de plus de trois pour la défense d'un même projet de loi. »

Le Conseil d'État a donc une double fonction, consultative et juridictionnelle. Au titre de la première, il est en général présidé par Cambacérès, Deuxième Consul, et élabore les grands codes : Code civil, Code pénal, Code d'instruction criminelle, Code de commerce... Quand il exerce la seconde, il ne fait que préparer des décisions contentieuses reprises par des décrets du pouvoir exécutif : la justice est toujours « retenue ».

► **1800** : La loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire français et l'administration crée les préfets et établit, à son article 2, les conseils de préfecture : « Il y aura **dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture** [...] »

L'article 4 de la même loi confie au conseil de préfecture – composé selon la taille du département de trois, quatre

ou cinq agents du ministère de l'Intérieur et présidé par le préfet –, le règlement des difficultés administratives locales dont est ainsi déchargé le Conseil d'État : « Le conseil de préfecture prononcera : Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes ; Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché [...] ». Les compétences des conseils de préfecture sont régulièrement élargies.

Alors que le Conseil des prises avait été supprimé à la Révolution et que ses attributions avaient été transférées aux tribunaux judiciaires, l'arrêté des Consuls du 6 germinal an VIII le rétablit ; il est composé d'un conseiller d'État, de huit membres et d'un procureur général : il s'agit de la **première juridiction administrative spéciale**.

► **1815** : Après les Cent-Jours, Louis XVIII édicte l'ordonnance du 23 août 1815 portant organisation du Conseil d'État. L'article 7 prévoit la répartition des conseillers d'État entre cinq comités : législation ; contentieux ; finances ; intérieur et commerce ; marine et colonies. L'article 16 dispose que les ordonnances délibérées par le Conseil d'État sur rapport de son comité du contentieux sont présentées à la **signature du roi** par le garde des Sceaux : la justice est donc toujours « retenue ».

Comment est-il mis fin au régime de la « justice retenue » ?

► **1849** : Après l'avènement de la II^e République, la loi organique du Conseil d'État du 3 mars 1849, en son article 6, attribue au Conseil d'État la fonction de juridiction : « Le Conseil d'État statue en dernier ressort sur le contentieux administratif. »

Dissous par Louis Napoléon Bonaparte lors du coup d'État du 2 décembre 1851, le Conseil d'État est rétabli par le décret organique du 25 janvier 1852.

PAMPHLET CONTRE LE CONSEIL D'ÉTAT DU SECOND EMPIRE

« Il y a aussi le conseil d'État et le corps législatif : le conseil d'État joyeux, payé, joufflu, rose, gras, frais, l'œil vif, l'oreille rouge, le verbe, haut, l'épée au côté, du ventre, brodé en or ; le corps législatif, pâle, maigre, triste, brodé en argent. Le conseil d'État va, vient, entre, sort, revient, règle, dispose, décide, tranche, ordonne, voit face à face Louis Napoléon. Le corps législatif marche sur la pointe du pied, roule son chapeau dans ses mains, met le doigt sur sa bouche, sourit humblement, s'assied sur le coin de sa chaise, et ne parle que quand on l'interroge. Ses paroles étant naturellement obscènes, défense aux journaux d'y faire la moindre allusion. [...]

Le rapport de la commission du budget restera dans la mémoire des hommes comme un des plus déchirants chefs-d'œuvre du genre plaintif. Redisons ces suaves accents : « Autrefois, vous le savez, les communications nécessaires en pareil cas existaient directement entre les commissions et les ministres. C'est à ceux-ci qu'on s'adressait pour obtenir les documents indispensables à l'examen des affaires. Ils venaient eux-mêmes, avec les chefs de leurs différents services, donner des explications verbales, suffisantes souvent pour prévenir toute discussion ultérieure. Et les résolutions que la commission du budget arrêtait après les avoir entendus étaient directement soumises à la chambre. Aujourd'hui nous ne pouvons avoir de rapport avec le gouvernement que par l'intermédiaire du conseil d'État, qui, confident et organe de sa pensée, a seul le droit de transmettre au corps législatif les documents qu'à son tour il se fait remettre par les ministres". »

Source : Victor Hugo, *Napoléon le petit*, livre II, chapitre III, 1852.

► **1872** : Au début de la III^e République, la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État reprend les termes de la loi organique de 1849. Son article 9 dispose : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulations pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. »