



Colloque « Rencontre entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation : Le dialogue des juridictions, un engagement commun »

16 mars 2026

Propos introductif de Monsieur le premier président, Christophe Soulard

Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat,

Monsieur le procureur général,

Monsieur le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,

Mesdames et Messieurs les Professeurs,

Chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Je me réjouis particulièrement de pouvoir m'exprimer devant vous à l'occasion de cette rencontre, qui témoigne des liens forts qui unissent le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Je remercie le Conseil d'Etat de nous accueillir pour cet événement. Il nous offre l'occasion d'échanger sur la qualité et sur la continuité de la

collaboration entre nos deux institutions, en ce lieu hautement symbolique qu'est la salle de l'Assemblée générale.

Son plafond met à l'honneur six codes fondateurs de notre droit, qui constituent aujourd'hui encore le socle de règles appliquées par nos deux ordres. Ce décor constitue un symbole fort du lien qui nous unit.

*

Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation incarnent le dualisme juridictionnel qui structure et fait la spécificité de notre système juridique.

Chacun le sait, ce dualisme est né de la règle interdisant aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'Administration. Dès 1790, « *l'Assemblée constituante a rattaché [cette interdiction] au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs* », justifiant ainsi ce qui était devenu « *une nécessité gouvernementale raisonnée* », selon la formule d'Edouard Laferrière dans son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*.¹

Edouard Laferrière pourrait apparaître comme incarnant à lui tout seul les liens qui nous unissent puisque quelques années après avoir été Vice-Président du Conseil d'Etat il a été nommé Procureur général près la Cour de cassation. Dans le sens inverse Faustin Hélie avait été nommé, quelques années plus tôt, vice-président du Conseil d'Etat alors qu'il présidait la chambre criminelle de la Cour de cassation.

C'est une pratique qui n'est plus courante.

¹ « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », Edouard Laferrière, 1896, Tome 1.

De tels parcours, qui sont d'ailleurs très réducteurs des relations existantes entre deux juridictions, ne sont plus d'usage aujourd'hui mais les liens qui nous unissent n'en sont pas moins forts.

*

C'est que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation partagent une mission principale commune, celle d'unifier le droit positif au sein de leur ordre juridique respectif. Cette proximité a naturellement fait naître un dialogue interne entre les deux juridictions. Alimenté par des échanges réguliers et des formes variées de coopération, ce dialogue continue d'évoluer pour renforcer la cohérence et la qualité de notre action.

*

Dans ce dialogue, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation occupent une place singulière.

Intervenant devant les deux juridictions ils contribuent, depuis longtemps, à faire circuler les méthodes, les raisonnements et les exigences de chacune d'elles.

Votre participation à ce colloque, Monsieur le président de l'Ordre, en témoigne. Elle rappelle combien le rôle des avocats aux Conseils est précieux pour la qualité du débat juridique et combien il favorise la bonne coopération entre nos institutions.

*

Cette coopération passe par de nombreux canaux. Permettez-moi d'en évoquer quelques-uns, sans les hiérarchiser.

Et d'abord les référents, qui, dans chaque chambre, au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, permettent à nos institutions de se solliciter mutuellement lorsque surgissent des interrogations juridiques connexes.

Ces référents jouent aussi un rôle plus large, en participant à l'organisation de rencontres entre nos deux institutions, sur des problématiques transversales et des jurisprudences inédites.

A cet égard, les rencontres entre les magistrats de la chambre sociale de la Cour, d'une part, et ceux des première et quatrième chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, d'autre part, font figure de pionnières. Mais d'autres chambres de la Cour de cassation et d'autres chambres de la section du contentieux du Conseil d'Etat ont suivi le mouvement. Il ne concerne d'ailleurs pas seulement la section contentieuse puisque, depuis fort longtemps, la chambre criminelle rencontre au moins une fois par an la section de l'intérieur du Conseil d'Etat. J'ai participé à ces rencontres lorsque j'étais membre de la chambre criminelle et j'en garde le souvenir d'un moment aussi agréable qu'utile.

*

Les mobilités offertes aux magistrats de nos deux ordres de juridiction constituent également une illustration concrète du dialogue entre nos deux juridictions.

Des membres du Conseil d'Etat comme de la Cour de cassation peuvent être appelés à exercer, pour un temps, au sein de l'autre cour suprême. Il faut d'ailleurs relever que de telles mobilités existent également

de façon régulière entre juges administratifs et juges judiciaires, au sein des juridictions de première instance et d'appel.

Ceux qui ont fait l'expérience de ces parcours en soulignent les bénéfices : ils permettent une meilleure compréhension des méthodes et du processus juridictionnel, ainsi qu'une appréhension plus fine et plus transversale des litiges.

Par ailleurs, au cours de leurs mobilités, les magistrats sont des relais, des « ambassadeurs des juridictions judiciaires », chargés de promouvoir la coopération entre nos deux ordres.

A l'issue de détachements en juridictions administratives, les magistrats judiciaires disposent d'une expertise approfondie en droit public, qu'ils mobilisent ensuite dans l'examen des pourvois, notamment en cas de questions transversales ou de conflits de compétence.

Autant dire que ces échanges ne bénéficient pas seulement aux magistrats concernés. Ils sont d'un grand profit pour la Cour de cassation et, j'ose l'espérer, pour le Conseil d'Etat.

Cette volonté de nourrir les décisions de la Cour de cassation de l'éclairage du droit public trouve également une traduction concrète dans l'organisation de nos services.

Un bureau du droit public a ainsi été créé au sein du Service de la documentation, des études et du rapport (le SDER). Dirigé par un magistrat administratif, il peut être saisi par les chambres qui souhaitent bénéficier d'un éclairage complémentaire en droit public.

*

Les échanges entre nos institutions peuvent également être plus ponctuels, à travers l'organisation de stages croisés, qui permettent aux auditeurs du Conseil d'État d'être accueillis à la Cour de cassation et aux magistrats de la Cour d'être accueillis au Conseil d'Etat.

Je tiens à cet égard à remercier le Conseil d'Etat qui recevra, le mois prochain, des magistrats de la Cour à l'occasion de deux sessions de stage.

*

La complémentarité entre nos deux ordres se manifeste encore dans la composition de nombreuses instances dans lesquelles la loi prévoit la présence conjointe de magistrats administratifs et judiciaires.

Le Tribunal des conflits, institution de dialogue composée à parité de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, en est bien entendu l'exemple le plus notable. Il sera abordé lors de la première table ronde. Je voudrais juste relever que, depuis une importante réforme de 2015, il est prévu qu'en cas de partage égal des voix, une affaire doit être réexaminée en formation élargie, avec deux conseillers d'Etat et deux magistrats de la Cour de cassation supplémentaires. Or cette procédure particulière n'est presque jamais mise en œuvre, ce qui témoigne de la capacité de dialogue de nos deux institutions.

*

Mais en réalité, il n'y a pas seulement le dialogue au sein d'une instance commune. Très souvent nos deux juridictions dialoguent à distance. Sur de nombreuses questions, la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation ont consacré des solutions convergentes,

illustrant l'attention portée par chacun de nos ordres aux solutions retenues par l'autre. Il s'agit d'ailleurs d'une exigence que la Cour européenne des droits de l'homme pose au nom de la sécurité juridique.

Plusieurs décisions d'Assemblée plénière l'ont récemment illustré, notamment un arrêt du 4 avril 2025² rendu en matière de sanction prononcée par une autorité religieuse ou encore une décision du 20 janvier 2023³ ayant statué sur une question relative à l'indemnisation des victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail.

Il arrive toutefois que nos jurisprudences ne puissent converger. Dans ces situations, il est essentiel que les juridictions expliquent clairement les raisons de la divergence. Dans le cadre de la motivation enrichie qu'elle a développée, la Cour de cassation fait parfois ce choix.

L'Assemblée plénière de la Cour de cassation en a donné une illustration dans un arrêt rendu le 8 mars 2024 relatif au point de départ du délai de contestation d'un titre de paiement émis par l'État. Dans cette décision, la Cour a expressément cité et analysé la jurisprudence du Conseil d'Etat avant d'exposer les raisons pour lesquelles elle retenait une solution différente. Ces raisons tiennent notamment à la raison d'être de la règle applicable et aux modalités du contrôle exercé respectivement par la Cour de cassation et par le Conseil d'Etat. Cette démarche, qui consiste à expliciter la divergence plutôt qu'à l'ignorer, participe pleinement du dialogue des juridictions.

*

² Ass. Plén. 4 avril 2025, n° 21-24.439

³ Ass. Plén. 20 janvier 2023, n° 20-23.673

Afin de poursuivre et de compléter ces échanges fructueux sur leurs actualités jurisprudentielles, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation coorganisent tous les deux ans un colloque pour croiser leurs regards sur des questions communes. « L'ordre public », « Le droit du travail », « Le juge et le contrat » sont autant de sujets qui ont permis d'éclairer ensemble les enjeux communs du droit.

D'autres instances ou mécanismes de coopération pourraient être encore mentionnés : L'Institut Robert Badinter, qui offre une structure commune d'étude et de recherche sur les grandes questions relatives à la justice, les groupes de travail mis en place à la Cour de cassation, dans le cadre desquels des membres du Conseil d'Etat sont souvent auditionnés, ou encore le comité de suivi sur l'intelligence artificielle, dont nous venons d'arrêter le principe, en concertation avec le Conseil constitutionnel

*

*

Mais je souhaite que mes derniers mots vous soient adressés, cher Didier Tabuteau, afin de vous exprimer toute ma gratitude. Durant vos quatre années à la tête du Conseil d'État, j'ai eu le privilège de dialoguer constamment avec vous, et ce fut un dialogue riche et constructif.

Au-delà de nos échanges institutionnels, nous partageons la conviction que l'État de droit n'est jamais acquis, qu'il doit être défendu et expliqué, qu'il appelle une vigilance constante de la part de celles et ceux qui ont la responsabilité de le faire vivre.

À plusieurs reprises, nos deux institutions ont porté ensemble ce discours, rappelant combien l'indépendance de la justice, la qualité du débat juridique et la solidité des institutions sont indissociables de la confiance des citoyens.

Aussi je ne cacherai pas que c'est avec une certaine émotion que je prends acte de votre départ prochain.

En attendant, je souhaite que ce colloque soit l'occasion d'échanges riches et fructueux et je m'associe aux remerciements que vous avez adressés à tous ceux qui ont participé à l'organiser.