

Le Conseil d'État durant le premier conflit mondial autopsie administrative d'un organe sujet aux vicissitudes d'un État en guerre ¹

Raphaël MATTA-DUVIGNAU

Comment, durant le premier conflit mondial, le Conseil d'État a-t-il pu remplir ses missions ? Comment la Haute Assemblée a-t-elle réussi non seulement à conseiller l'État face à la guerre mais aussi juger l'État en guerre alors que la première préoccupation de l'époque est de monter au front et de défendre la Nation face à l'agresseur ?

L'état de guerre amène en France, à l'aube de l'été 1914, des bouleversements très importants. Tout comme en des temps plus anciens, la sauvegarde de l'État est invoquée pour justifier l'instauration d'un régime extraordinaire². Alors que la Grande Guerre n'en est qu'à ses prémices, le pays se trouve dans une situation proche de l'état d'exception³.

Pour rappel : le 2 août 1914, par décret pris en Conseil des ministres, le Président de la République place les départements de la France et de l'Algérie en « état de siège pour la durée de la guerre » et la réactivation de la vieille loi du 9 août 1849 transfère ainsi un certain nombre de pouvoirs aux généraux commandant les régions militaires. Le 31 août 1914, le Président du Conseil annonce officieusement que le Gouvernement se transportera à Bordeaux, car l'autorité militaire estime nécessaire un éloignement imminent des autorités centrales de la capitale : Paris, camp retranché et placé sous l'autorité de Gallieni, doit être allégé de toutes responsabilités politiques. La résolution définitive et officielle est

-
- 1 La présente étude s'inscrit dans le prolongement d'une précédente recherche : cf. R. Matta-Duvignau, « L'installation du Conseil d'État à Bordeaux (4 septembre-28 décembre 1914) », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 127. Nous proposons ici, à titre de convention de lecture, que pour toute référence à la période bordelaise, il soit renvoyé à cet article. Nous profitons de ces quelques lignes pour remercier très sincèrement le Comité d'histoire du Conseil d'État et plus particulièrement Madame la Présidente de Boisdeffre pour sa confiance, Madame Flament-Guelfucci pour sa précieuse aide dans nos recherches et enfin Madame Le Fier de Bras, pour sa patience.
 - 2 Les mêmes considérations ont légitimé la prise de pouvoir, durant la Révolution française, par la Convention nationale et le Comité de salut public. Cf. R. Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793-4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.
 - 3 Sur cette notion, cf. F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001.

prise le lendemain, 1^{er} septembre 1914, après une délibération du Conseil des ministres. Le Gouvernement et les institutions républicaines atteignent alors les rives de la Garonne le 3 septembre à midi⁴. Le Conseil d'État ne fait pas exception. L'institution, dont le rôle est d'être auprès du Gouvernement, accompagne ce dernier dans son exil dans la « capitale tragique », « capitale de guerre » de la France. Le Conseil d'État, malgré des conditions logistiques extrêmes, situé dans le quartier des Chartrons, a pu faire face à une charge de travail toujours plus importante. Toutefois, l'exil n'aura duré que quelques mois ; le Gouvernement est rentré à Paris depuis le 8 décembre 1914 et un télégramme émis le 26 décembre par le ministre de la Justice donne au Conseil d'État les instructions à suivre : « Le Conseil est autorisé à rentrer à Paris avant le premier *janvier à la date qui vous paraîtrait convenable*⁵. » Le 28 décembre 1914, le Conseil quitte définitivement la Salle Franklin. Le 30, il retrouve son hôtel particulier parisien, ses archives, son personnel et ses outils ordinaires de travail.

La présente étude a pour finalité de contribuer à améliorer l'état des connaissances administratives relatives, d'une part, au fonctionnement interne du Conseil d'État durant toute la période de la Première Guerre mondiale entre l'été 1914 et le 11 novembre 1918, date de l'armistice, d'autre part, aux réformes procédurales et administratives entreprises dans l'immédiat après-guerre. Une étude centrée sur le Conseil d'État se justifie car ce dernier se présente comme une entité spécifique ; il constitue au sens sociologique une organisation⁶, puisqu'il est composé d'un groupement humain comprenant, d'une part, les membres du Conseil d'État (conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs) et, d'autre part, les agents, dont l'action collective est dirigée vers un but commun. En poussant un peu plus loin l'analyse sociologique, nous pouvons affirmer que le Conseil constitue une « institution », à savoir une organisation symbolisant une réalité caractérisée par l'idée d'une manifestation créatrice et organisatrice de la volonté humaine⁷. Envisagée sous cet angle, une étude portant sur l'institution-Conseil d'État offre alors une perspective d'approche très large puisqu'elle engloberait le Conseil-autorité et le Conseil-organisation. La Haute Assemblée

4 G. Hanotaux, *Histoire illustrée de la guerre de 1914*, Paris, Gounouilhou, 1915, chapitre 24, p. 21 et s.. D'autres anecdotes sur la précipitation du déménagement des institutions, notamment de l'Élysée, peuvent être lues in F. D'Orcival, *Le Nouveau Roman de l'Élysée : Trois siècles d'histoires de France*, 2012, Éditions du Rocher.

5 Arch. nat., PI 20040382/367.

6 Le terme « organisation » représente un groupement d'humains qui coordonnent leurs activités pour atteindre certains buts. Autrement dit, l'organisation est un ensemble de personnes réunies dans un cadre formel, dans le but d'atteindre des objectifs plus ou moins communs. Cf. par exemple S. Zan et M. Ferrante, *Le Phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 23.

7 Cette présentation est alors à rapprocher du concept fondamental dégagé par M. Hauriou, « La théorie de l'Institution et de la Fondation (essai de vitalisme social) », in *La Cité moderne et les transformations du droit*, Paris, Librairie Gay, 1925, p. 1-46, qui définit l'institution comme une « idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures ».

constituerait par conséquent une entité considérée comme un objet particulier et méritant par-là d'être étudiée de manière autonome. Cette autonomie permet donc d'examiner séparément sa propre histoire, son organisation interne et ses modalités de fonctionnement.

L'intitulé de cette communication soulève probablement quelques questions et peut surprendre. Cependant, le lecteur ne doit soupçonner dans ce titre aucune once de provocation déplacée. Au contraire ! L'intérêt de notre démarche est de comprendre comment, confrontée aux exigences de l'action et aux contraintes de la guerre, l'institution a pu, dans ces circonstances, remplir ses missions. En effet, la survie d'un organisme biologique ou social est fonction de sa capacité d'adaptation et de réponse aux stimuli de son environnement⁸ ; la sociologie accorde beaucoup d'importance à la faculté, pour les organisations, de s'adapter à leur environnement, de faire face aux « agressions ». Concernant le Conseil d'État, vu la période, les contraintes sont essentiellement politiques, logistiques, conjoncturelles et procédurales. Il convient, dès lors, de mesurer son aptitude à s'en accommoder. Ainsi, avant tout effort de théorisation et d'analyse juridique des activités de la Haute Assemblée, il faut voir les choses, se plonger dans la « boîte noire ». Ce travail sur pièces originales a pour ambition de proposer une immersion dans la « chambre des machines » et de permettre l'élaboration d'une science administrative d'un Conseil d'État en guerre. C'est la raison pour laquelle nos propos seront essentiellement restreints aux résultats des découvertes effectuées. Dès lors, s'il nous est permis d'employer ces images, c'est avec l'âme d'un explorateur et avec les outils d'un chercheur (au premier sens du terme) que nous avons œuvré : fouille archivistique, analyse de documents, relevés quantitatifs, recherche d'indices, etc. D'un point de vue méthodologique, ce travail repose exclusivement sur l'exploitation des archives du Conseil d'État, sources primaires⁹ regroupées et disponibles aux Archives nationales, principalement la série AL et les versements du secrétariat général du Conseil d'État¹⁰, ainsi que sur l'analyse des archives parlementaires.

Partant, s'il nous est permis de filer cette métaphore médicale, il sera procédé à cette « autopsie » en trois temps. D'abord, le relevé des « symptômes » : nous

8 A. Sauvy, *La Bureaucratie*, 2^e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1961, p. 43, compare également les organisations à des cellules vivantes : « le développement biologique » serait soumis à des « forces intérieures » : « quelles sont les forces qui poussent au développement des bureaux ? » La réponse est la suivante : « Les besoins véritables, nécessités imposées par l'évolution de la technique et la pression des hommes ».

9 Précisons que la plupart des documents retrouvés et exploités dans la présente étude sont manuscrits et qu'il est parfois difficile de déchiffrer parfaitement l'orthographe des noms propres. Des erreurs sont donc possibles.

10 Nous tenons à préciser que cette recherche s'est effectuée avant la publication par le Conseil d'État du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* (collectif, collection « Histoire et Mémoire », La Documentation française, 2019, 442 pages). Cet ouvrage offre à n'en pas douter de nouvelles perspectives de recherches, plus riches et plus précises. Peut-être de nouvelles sources, disponibles, compléteront les présents résultats. Notons également que plusieurs versements du secrétariat général n'ont pas pu être consultés, la communication de ces documents étant interdite. Arch. nat., 20040382/1 à 372.

chercherons à savoir si les circonstances de la guerre ont perturbé l'organisation, les effectifs ainsi que le fonctionnement normal et ordinaire de l'institution (I). Ensuite, la « prise de pouls et de température » : nous mesurerons avec le plus de précision possible l'activité du Conseil d'État (II). Enfin, les « traitements » : nous nous interrogerons sur le fait de savoir si les circonstances de guerre n'ont pas révélé quelques défaillances systémiques, nécessitant quelques réformes offrant ainsi au Conseil d'État les moyens de remplir ses missions (III).

Les symptômes : une anatomie générale évolutive au gré des circonstances

Derrière ce titre, nous souhaitons mettre en évidence le fait que l'organisation et le fonctionnement internes du Conseil d'État ont été fortement ébranlés durant les quatre années de guerre. En effet, les circonstances belliqueuses ont révélé certaines difficultés structurelles évidentes, tant en termes d'effectifs que d'agencement des services et de coordination entre les organes des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil.

À titre liminaire, il paraît nécessaire ici de revenir sur les difficultés matérielles et logistiques rencontrées par le Conseil d'État durant la période d'exil à Bordeaux. Outre les questions relatives à son installation matérielle et géographique, nous avons pu, dans notre précédente étude, mettre en évidence le fait que l'organe a été soumis à d'importantes contraintes logistiques (matériel, voitures de fonction, consommables de bureaux, coursiers, etc.). Cependant, alors même que les archives du Conseil d'État sont assez lacunaires sur ces questions, et sans – par conséquent – que cette affirmation soit soutenue par quelques références archivistiques, il est probable d'affirmer que le Conseil a sans doute pu retrouver, lors de son retour à Paris, ses locaux et son matériel.

Anatomie générale et structurelle de l'institution

L'analyse structurelle du Conseil est rendue possible grâce à son unité organique¹¹. Ainsi, l'infrastructure institutionnelle d'une organisation, comme le Conseil d'État en l'espèce, correspond à l'agencement des différents services à partir desquels le travail est effectué. Sur le fondement des documents retrouvés, il est possible de procéder à l'étude anatomique de cette institution et de mettre en exergue trois structures : une colonne vertébrale et deux membres sans lesquels le Conseil d'État ne saurait assurer son équilibre à la fois structurel et fonctionnel.

Précisons qu'en ce qui concerne les organigrammes des services administratifs, le document le « plus récent » concernant notre période date d'avril 1910¹². Nonobstant cette « ancienneté », il paraît nécessaire de le prendre en considération

11 Le postulat posé par C. Eisenmann étant adaptable à l'analyse du Conseil d'État : cf. « Les structures de l'administration », in *Traité de science administrative*, p. 261.

12 Arch. nat., 20040382.

dans la mesure où il constitue la « base » institutionnelle et administrative du Conseil durant la guerre.

Une colonne vertébrale imperturbable : l'« administration centrale » du Conseil d'État

L'emploi de cette expression peut paraître ici incongru mais il reflète une réalité : le travail archivistique permet de mettre en évidence l'existence, d'une part, de services autonomes (les sections administratives et contentieuses) voués exclusivement à l'une ou à l'autre des fonctions du Conseil ; d'autre part, deux grands services transversaux, le secrétariat général et les services spéciaux, sortes de systèmes nerveux irradiant l'ensemble de l'organe. Ce sont ces deux derniers services, indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble de l'institution, que l'on peut regrouper sous le vocable « administration centrale », tant ils jouent un rôle important en matière de régulation et de coordination du travail et des procédures.

Le document précité de 1910 nous offre la possibilité de bénéficier d'un panorama général de l'organisation des services centraux. On trouve d'abord un secrétariat général constitué d'un service central, d'un service de l'enregistrement, d'un service des expéditionnaires. On trouve ensuite, des services spéciaux : un service de bibliothèque-archives, un service du matériel (logistique) et un service de sténographie. Cette administration est peu nombreuse en 1910 dans la mesure où il est possible de dénombrer 17 agents, dont la répartition est la suivante.

SECRETARIAT GÉNÉRAL
Chef du service central (Raab D'Oërry)
Sous-chef
Commis principal
Secrétaire du vice-président
Commis rédacteur
Commis expéditionnaire
SERVICE DE L'ENREGISTREMENT
Commis rédacteur
Commis rédacteur
SERVICE DES EXPÉDITIONNAIRES
Sous-chef
Commis rédacteur
Commis expéditionnaire
Commis expéditionnaire

SERVICES SPÉCIAUX
BIBLIOTHÈQUE
Bibliothécaire
Commis rédacteur
MATÉRIEL
Chef du matériel
STÉNOGRAPHIE
Sténographe
Sténographe

Il est alors possible de procéder à quelques brèves observations. Dans un premier temps, le secrétariat général correspond aux principales fonctions administratives exercées au sein de l'institution : l'expédition et l'enregistrement. On suppose que ces services prennent en charge la totalité de l'activité administrative classique du Conseil (correspondance, organisation interne, gestion du personnel, relations avec les autres institutions) qui ne concerne pas spécifiquement les activités contentieuses et consultatives. Dans un second temps, les services spéciaux relèvent de domaines plus techniques. Un anachronisme pourrait nous faire parler de « main-d'œuvre qualifiée », sans que cela soit péjoratif : nous sommes bien dans un autre registre que celui des fonctions administratives dominées par l'écriture. Pourtant, nous sommes en présence d'un système topique du processus de bureaucratisation : une division du travail et une rationalisation des fonctions dans une recherche d'efficacité. C'est donc dans cette configuration, avec cet organigramme de base, que le Conseil d'État entra en guerre en août 1914.

La question qu'il est possible de se poser est donc celle de savoir si durant la période conflictuelle le Conseil d'État a pu conserver, peu ou prou, son architecture institutionnelle. En vérité, il est très difficile de répondre précisément à cette question ; aucun organigramme permettant de prendre connaissance de la cartographie institutionnelle du Conseil entre 1915 et 1918 n'a pu être retrouvé. Les éléments qui suivent relèvent donc principalement d'un procédé par déduction.

En premier lieu, au cours de la « période bordelaise », les services administratifs se sont trouvés dans une situation critique. On observe ainsi une organisation interne rudimentaire exclusivement orientée vers le travail d'urgence. L'agencement des bureaux est relativement sommaire. Un premier document rend compte d'agents administratifs « se transportant au siège du Gouvernement » pour suivre le Conseil d'État : on recense alors seulement cinq agents¹³. Une note de service datée du 4 septembre 1914¹⁴ complète la précédente liste et présente les affectations des différents agents : on recense alors six agents supplémentaires.

13 Arch. nat., 20040382/366.

14 Arch. nat., 20040382/367. Soit le jour-même de l'installation officielle du Conseil à Bordeaux.

Cependant, on ne trouve nulle part de documents démontrant la pérennisation des « structures » présentées ci-dessus.

En second lieu, le retour à Paris n'offre pas d'informations plus précises. En effet, aucun organigramme n'a pu être retrouvé concernant la disposition des services administratifs du Conseil au cours de la période suivant le retour. En revanche, ce n'est qu'à compter de l'année 1916 que l'architecture institutionnelle des services administratifs du Conseil subira certaines modifications notoires. Ainsi, d'abord, un décret du 27 janvier 1916¹⁵ procède à l'organisation du personnel administratif du Conseil d'État. À première vue, ce décret propose une rationalisation et une réorganisation de l'architecture institutionnelle du Conseil dans la mesure où on constate que des « sous-chefs » de bureaux seront affectés à chaque catégorie de service (ce qui n'était pas le cas en 1910). Il y a également un enrichissement des personnels de services. Dans la mesure où aucun autre document n'a été retrouvé durant la période, considérons, jusqu'à preuve du contraire, que ce décret scelle pour la durée restante de la guerre l'organisation institutionnelle des services centraux. Il en résulte, pour l'administration centrale, la composition suivante :

« Cadres »

Un chef de service du secrétariat général
Quatre sous-chefs de bureau
Un chef du service intérieur
Trois bibliothécaires-archivistes
Huit rédacteurs principaux
Douze rédacteurs
Douze expéditionnaires
Deux sténographes

Personnels de service

Un brigadier-surveillant
Six huissiers
Seize gardiens de bureau
Un concierge
Sept hommes de service

Ensuite, un arrêté du vice-président en date du 26 février 1916¹⁶ procède à une restructuration interne des services du secrétariat général. Il comprend désormais trois bureaux et des services spéciaux. Le 1^{er} bureau a dans ses attributions : la correspondance générale, le personnel, la comptabilité, les procès-verbaux de

15 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

16 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

l'assemblée générale, les impressions, les concours de l'auditorat, les concours et examens pour les emplois de rédacteur et d'expéditionnaires. Le 2^e bureau prend en charge l'enregistrement de toutes les affaires administratives et des pensions, ainsi que le renvoi des dossiers aux ministres compétents. Le 3^e bureau est enfin chargé de toutes les copies des décisions prises par le Conseil, en sections et en Assemblée générale, ainsi que de tous les travaux de copie de documents ou de procès-verbaux qui n'incombent pas aux autres bureaux. Les services spéciaux sont ensuite au nombre de trois : bibliothèque et archives ; service intérieur ; sténographie.

Il est donc possible de constater que malgré la guerre, et nonobstant la période bordelaise, le Conseil d'État a conservé, voire a même renforcé son agencement ordinaire, symbole d'une continuité institutionnelle malgré les circonstances, au service de l'efficacité de son activité. Il convient désormais de s'intéresser à l'organisation anatomique des deux autres organes vitaux du Conseil, ceux assurant ses fonctions.

Un premier membre structurel : les sections administratives, où le renforcement dans l'épreuve

Il ne paraît pas nécessaire de rappeler que le Conseil d'État était originellement constitué, depuis la loi du 24 mai 1872, de trois sections administratives : Intérieur, Finances et Travaux publics ; la section de Législation, quant à elle, n'ayant été créée qu'en 1880. Nous préciserons *infra* les noms exacts de chacune de ces sections et leur(s) président (s) durant la période 1914-1918. Le document précité de 1910 apporte également quelques précisions quant à l'organisation interne de chacune de ces sections. Nous avons donc pris le parti, afin d'embrasser la totalité de la situation, de proposer, pour chaque section, une présentation la plus fidèle possible de sa structure. Ces éléments purement factuels et descriptifs mériteront ensuite une brève analyse.

1^o Section de l'Intérieur, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts

Henry HEBRARD DE VILLEUVE

1 secrétaire

1 commis principal

1 rédacteur

2^o Section des Finances, de la guerre, de la marine et des colonies

DE ROUVILLE (1914) puis DE MOÛY (1915-1918)

1 secrétaire

1 commis rédacteur

1 commis expéditionnaire

3° Section des Travaux publics et des postes et télégraphes, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale

COTELLE (1911-1917) puis TISSIER (1918-1928)

1 secrétaire

1 commis principal

4° Section de Législation, de la justice et des affaires étrangères et de la section spéciale du contentieux

DE MOÛY (1914) puis DE ROUVILLE (1915-1920)

1 secrétaire

3 secrétaires adjoints

1 rédacteur

Dans un premier temps, la période bordelaise a conduit à quelques réajustements. Le secrétaire général du Conseil d'État, dans les premières semaines de septembre 1914, a procédé à quelques réaffectations. La note de service précitée du 4 septembre 1914 présente celles des différents agents. Sa retranscription intégrale paraît donc indispensable : « *Par arrêté du Secrétaire général du Conseil d'État, pris en exécution de l'arrêté de Monsieur le Vice-Président du Conseil d'État du 2 septembre courant¹⁷ relatif aux pouvoirs délégués au Secrétaire général pendant le séjour du Conseil d'État au siège du Gouvernement, en outre de leur service habituel, sont chargés : M. Sarrazin, du secrétariat de la section des Travaux publics ; M. Pajot, du secrétariat de la section spéciale du contentieux. Par ailleurs, sont affectés : M. Chereau au secrétariat de la section des travaux publics ; M. Lapierre au Secrétariat de la section des finances ; M. Creusot, au Secrétariat général, service central ; M. Michel au secrétariat de la section du contentieux, service des expéditions des procès-verbaux. Les heures de services journaliers ne sont pas modifiées. Toutefois, messieurs les chefs de service pourront s'absenter ou accorder des autorisations d'absence à leur personnel sous la condition expresse que le service sera toujours assuré* ».

Dans un second temps, le retour à Paris a permis un réajustement de la situation, sans pour autant la modifier : le décret du 27 janvier 1916 installe en effet quatre secrétaires de section. Dès lors, chaque section administrative se voit dirigée par un secrétaire. Au-delà de ces informations, aucun élément ne peut vraiment être exploité. Par ailleurs, l'arrêté précité du Vice-président du 26 février 1916 restructure les services des sections administratives : un bureau est désormais constitué auprès de chacun des secrétariats de section. Ce bureau est chargé de la réception et de l'enregistrement particulier des affaires ressortissant à chaque section. Précisons que le secrétariat de la section de Législation est également celui, comme nous le verrons *infra*, de la section spéciale du contentieux.

17 Les arrêtés évoqués n'ont pas pu être retrouvés dans les archives.

Un second membre structurel : les sections contentieuses, réorganisées au gré des circonstances

S'il peut paraître, de prime abord, incongru de présenter le design institutionnel de la formation contentieuse du Conseil d'État, il apparaît, en réalité, nécessaire de le faire. Sous le Second Empire, le Conseil d'État comportait deux formations de jugement, maintenues par la célèbre loi du 24 mai 1872 : d'une part, la section du Contentieux, chargée de l'instruction des requêtes et du jugement de celles qui avaient été présentées sans avocat, d'autre part, l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux, chargée de l'examen de toutes les affaires présentées par ministère d'avocat ou renvoyées par la section. Progressivement, l'augmentation du contentieux avait conduit à dédoubler la section du Contentieux en une section permanente et une section temporaire. La loi du 8 avril 1910 (art. 96), enfin, a pérennisé la section temporaire, qui a pris le nom de section spéciale du Contentieux (principalement pour le « petit contentieux », élections administratives et, à l'époque, affaires fiscales) rattachée organiquement à la section de Législation, de la justice et des affaires étrangères. Plus précisément, un décret du 31 mai 1910¹⁸ a procédé à l'organisation concrète de ces deux sections contentieuses, chacune divisée en trois sous-sections d'instruction et de jugement. Ainsi, tout comme l'organisation des services administratifs, l'organigramme de 1910 pour les formations contentieuses était celui sur la base duquel ces dernières sont entrées dans la guerre en août 1914. Il conviendra donc ensuite de s'interroger sur le fait de savoir si cette organisation a pu être maintenue durant le conflit mondial ou si l'agencement institutionnel a dû subir quelques adaptations pour faire face aux circonstances. La seule particularité organique étant le lien assez fort existant entre la section spéciale et la section de Législation.

En premier lieu, la période bordelaise est significative de l'adaptation nécessaire aux circonstances de guerre. D'une part, concernant la section spéciale du Contentieux : au vu des effectifs considérablement réduits qui ne permettaient plus le fonctionnement distinct des trois sous-sections (cf. *infra*), la section spéciale a fait l'objet d'une réorganisation en octobre 1914 car afin de réunir le quorum nécessaire¹⁹, elle a été contrainte de siéger en section plénière. D'autre part, concernant la section du Contentieux : aucun document spécifique ne permet de fournir d'informations précises ; cependant, l'examen des décisions rendues durant cette période sous le label « section du Contentieux » montre qu'elles l'ont été, elles aussi, par l'assemblée plénière. Ce constat permet d'émettre une hypothèse, celle selon laquelle la section du contentieux a elle aussi été contrainte de se réorganiser et de siéger uniquement en assemblée plénière. Enfin, concernant les effectifs : il est particulièrement difficile de les déterminer avec précision. On sait qu'à un moment donné, le Conseil disposait, pour la fonction contentieuse, de dix agents au plus : deux pour la section spéciale ; cinq pour le service des

18 Arch. nat., 20040382/3, décrets et arrêtés de l'année 1910.

19 L'article 15 de la loi de 1872 impose que les sections ne peuvent délibérer valablement qu'à partir de la présence au moins de trois membres ayant voix délibérative.

greffes de la section du Contentieux ; trois pour le service des expéditions de la section du Contentieux.

En second lieu, avec le retour à Paris et la reprise des travaux des formations contentieuses à partir de la mi-janvier 1915, le Conseil d'État a repris son organisation originelle. En effet, les sous-sections contentieuses se sont de nouveau reconstituées. Nous pouvons l'affirmer car les minutes des décisions rendues au contentieux précisent bien, à chaque fois, de quelle sous-section il s'agit²⁰. Concernant les effectifs en revanche, nous n'avons pas trouvé de documents de gestion du personnel pouvant être exploités, même si certaines pièces éparses fournissent quelques renseignements parcellaires sur les agents affectés au service des sections contentieuses. Nous présenterons, là encore, l'architecture théorique sous la forme d'un organigramme : il est possible d'affirmer qu'à un autre moment *t* donné durant la période 1915-1918, vingt-cinq agents administratifs œuvraient au service des deux sections vouées au contentieux.

Section du Contentieux (15 agents)

Secrétariat : 1 secrétaire.

Service du greffe : 1 chef, 1 sous-chef et 2 commis principaux (les 3 faisant office de secrétaires adjoints), 1 commis principal, 2 commis rédacteurs, 2 commis expéditionnaires.

Service des expéditions : 1 commis principal, 4 commis expéditionnaires.

Section spéciale du contentieux (4 agents)

Secrétariat : 1 secrétaire

Secrétariat adjoint : 3 commis faisant office de secrétaires adjoints

Divers : 1 commis rédacteur.

Personnels mutualisés (6 agents)

6 expéditionnaires

En outre, il est nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que l'arrêté précité du 26 février 1916 du Vice-président procède également à une restructuration des services administratifs de la section du Contentieux. Ainsi, le secrétariat comprend : 1° les secrétariats de l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au Contentieux, de la section du Contentieux et de ses trois sous-sections ; 2° un bureau spécial qui a dans ses attributions le greffe, l'assistance judiciaire, les archives, la distribution des affaires entre la section du Contentieux et la section spéciale ; l'expédition de toutes les décisions rendues en matière contentieuse, la copie des procès-verbaux et la correspondance.

Il résulte donc de l'analyse archivistique que l'agencement institutionnel des sections administratives et contentieuses du Conseil n'a pas été substantiellement modifié ; les circonstances de guerre n'ont pas profondément perturbé

²⁰ Arch. nat., AL/4675 et s.

l'organisation administrative, tout au plus ont-elles conduit à quelques adaptations temporaires. Il convient maintenant de s'intéresser plus spécifiquement aux personnels du Conseil d'État, sans lesquels les bureaux ne seraient que des coquilles vides, des organes asséchés.

Les cellules actives du Conseil d'État : les personnels

Qu'il s'agisse des personnels administratifs ou des membres du Conseil d'État, les documents consultés sont lacunaires – pour ne pas dire muets – sur ce point. Aucun véritable renseignement substantiel ne peut être mis en exergue. Par conséquent, les résultats présentés ci-après sont approximatifs et ne permettent pas de se forger une opinion proche de la réalité du terrain et de l'époque. Un constat doit tout d'abord être posé pour l'ensemble des personnels : la mobilisation générale a été très néfaste au Conseil d'État qui s'est, par conséquent, fortement dépeuplé.

Les personnels administratifs réduits à portion congrue

À titre liminaire, nous devons attirer l'attention sur une situation problématique : la quasi impossibilité de présenter un état quantitatif précis des personnels durant la période considérée. Bien que très nombreux, les papiers du secrétariat général sont lacunaires concernant les personnels administratifs. Soit il n'existait pas, à l'époque, d'états du personnel, ni de listes d'émargement, soit les circonstances de guerre n'ont pas permis de respecter ce formalisme administratif de gestion des ressources humaines, soit, dernière possibilité d'explication, ces documents ont été détruits ou égarés.

D'une part, comme il est possible de l'imaginer, la période bordelaise est la plus compliquée à traiter. Dans les premiers jours de la délocalisation, seule une petite dizaine d'agents ont accompagné l'institution. On sait aussi, grâce à un tableau représentant la répartition du nombre d'agents en fonction du service d'affectation, qu'à un moment donné, le Conseil fonctionnait à Bordeaux avec dix-huit agents.

Services	Nombre d'agents
<i>Secrétariat général</i>	1
<i>Enregistrement</i>	1
<i>Bibliothèque</i>	1
<i>Sténographie</i>	1
<i>Législation</i>	2
<i>Contentieux, greffe</i>	5
<i>Contentieux, expéditions</i>	3
<i>Intérieur</i>	3
<i>Finances</i>	1
<i>Travaux publics</i>	0

D'autre part, le retour à Paris doit théoriquement permettre au Conseil de retrouver une organisation administrative plus conforme à ses ambitions et à ses missions. Toutefois, nous n'avons aucune information précise quant à la composition et à l'organisation des services administratifs pour les années 1914 et 1915. Malgré ces lacunes, l'analyse archivistique permet de mettre en exergue plusieurs traits saillants qu'il convient de mentionner. Ainsi, au cours de l'année 1916, une restructuration des services administratifs a permis de clarifier la situation des personnels. En effet, le décret déjà cité de janvier 1916 propose une énumération du nombre d'agents administratifs. Sans revenir sur l'organisation présentée plus haut, précisons simplement qu'avec ce décret, on dénombre théoriquement 74 personnels. Ensuite, les versements archivistiques du secrétariat général permettent de recenser, entre 1915 et 1918, différents arrêtés du vice-président du Conseil procédant, ponctuellement, à certains recrutements : rédacteurs, lingères, sténo, etc. Sur le plan quantitatif, nous ignorons si ces recrutements viennent s'ajouter aux effectifs déjà en place ou bien s'il s'agit de recrutements suite à des vacances de postes... En tout état de cause, on distingue bien que certains sont pris « en stage » et que d'autres sont « titularisés²¹ ».

Enfin, au travers des résultats de l'observation empirique et factuelle des archives, il est possible de conclure à l'existence d'un véritable processus de bureaucratisation puisque les personnels administratifs sont ordinairement agencés selon une hiérarchie fonctionnelle bien déterminée. Ainsi se manifeste une « division du travail » conforme à l'idéal-type wébérien, corrélative avec la hiérarchie des fonctions. Il est d'ailleurs possible de proposer un panorama général de ces fonctions. Premièrement, les personnels purement administratifs. Ils se décomposent de la manière suivante. D'abord, les chefs de service et les sous-chefs de bureau occupent des fonctions de direction : considérés comme les rouages essentiels du mécanisme administratif interne, ils organisent le travail des services sous leur responsabilité et coordonnent l'action de l'ensemble des employés ; au fait des mécanismes administratifs, ils connaissent les procédures qui président à l'enregistrement de la correspondance, à la répartition et à l'archivage des pièces des dossiers. Ensuite, les secrétaires de section sont les véritables piliers du Conseil : authentiques bras droits des membres du Conseil, ils coordonnent l'activité des différentes sections, relaient les informations et assurent la gestion, l'intendance et le bon fonctionnement régulier de l'institution ; ils assurent un ensemble de tâches indispensables au bon fonctionnement interne de la « machine » ; ils veillent aussi, sous le contrôle des membres du Conseil, à la bonne rédaction des textes et décisions prises. Enfin, les commis sont des employés souvent attachés à des travaux de rédaction : on trouve généralement les commis expéditionnaires, affectés à la copie de pièces en tout genre et à la mise en forme de minutes des décisions, et les commis rédacteurs qui disposent en principe d'un niveau de qualification supérieur aux expéditionnaires, fins connaisseurs du protocole épistolaire, maîtrisent les figures juridiques ; leur rôle premier est de formaliser les actes du Conseil. Deuxièmement, les personnels qualifiés ou techniques. Cette catégorie de personnels se décompose comme

21 Arch. nat., 20040382/14.

suit : sténographes, archivistes, garçons de bureau. Sans que cette expression soit péjorative, il s'agit d'un personnel de « petite main-d'œuvre ». Ce sont des personnels assimilables à des serviteurs exerçant principalement des tâches d'intendance matérielle et sans lesquelles l'organisation ne pourrait survivre. Troisièmement et dernier point, la correspondance entre hiérarchie fonctionnelle et hiérarchie salariale. Il est également intéressant de souligner qu'à la hiérarchie des fonctions correspond une hiérarchie des salaires. Sans trop entrer ici dans des détails trop factuels, mentionnons simplement l'existence d'un traitement proportionnel à la fonction exercée, synonyme d'une gestion collective des rémunérations. L'analyse des grilles de salaires permet d'observer que la plupart des fonctions exercées sont organisées en grades²².

Les membres du Conseil d'État : une hémorragie difficile à contenir

Les informations concernant les membres du Conseil d'État ne sont pas plus importantes sur le plan quantitatif mais sont légèrement plus précises²³. Quelques documents permettent cependant de dresser un tableau général de la situation. Précisons-le immédiatement : comme le démontre Antoine Perrier²⁴, à l'été 1914, les membres du Conseil d'État sont naturellement concernés par la conscription universelle et donc largement mobilisés même si, dès la fin de l'année 1916, leur retour au Conseil est sollicité par l'institution. Plus précisément, les maîtres des requêtes (26) et les auditeurs (28) ont constitué le contingent le plus important de membres mobilisés du Conseil. Les conseillers d'État, quant à eux, en raison de leur ancienneté dans le corps – donc de leur âge – ont pour la plupart été relevés de leurs obligations : seuls deux d'entre eux ont été mobilisés et envoyés au front²⁵.

Au cours de la période bordelaise, le Conseil d'État fonctionne avec un effectif très limité. Dans les premiers temps, le personnel ayant effectivement suivi le Gouvernement comprend le vice-président, cinq présidents de sections, dix-sept conseillers, six maîtres des requêtes et un seul auditeur. C'est d'ailleurs ce que révèle un courrier du vice-président daté du 6 octobre 1914 : « Il suffisait à cette époque que le nombre de ces membres fût assez important pour éviter le risque de ne pouvoir délibérer valablement *faute du quorum fixé par la loi*²⁶ ». Par ailleurs, une grande partie des membres ne font souvent que des passages temporaires à Bordeaux, créant ainsi un va et vient permanent entre Paris et la capitale girondine. Un courrier du 19 décembre 1914 adressé par le Vice-président au Garde des Sceaux semble présenter une sorte de synthèse concernant les effectifs : « Sur un effectif normal de soixante-dix-sept *maîtres des requêtes* et

22 Cf. notamment quelques exemples dans : Arch. nat., 2004 0382/14.

23 Pour plus d'informations sur les membres du Conseil d'État, cf. Roland Drago, Jean Imbert et Jean Tulard, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État : 1799-2002*, Fayard, 2004.

24 A. Perrier, « Les mobilisations, au front et à l'armée, des membres et agents du Conseil d'État », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 27 et s.

25 Cf. notamment Terry Olson, « Henri Collignon, préfet, conseiller d'État », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 39 et s.

26 Arch. nat., 20040382/367.

*auditeurs que comprend le Conseil d'État, je ne dispose actuellement, abstraction faite de ceux de nos jeunes collègues qui sont détachés dans des cabinets ministériels, que de treize rapporteurs*²⁷ ». Ce document est édifiant : à la fin de la période bordelaise, le Conseil d'État ne dispose que d'environ 16 % des effectifs des maîtres des requêtes et auditeurs (aucune information n'est fournie concernant les conseillers d'État).

En tout état de cause, il est possible d'affirmer que, pour toute la durée de la guerre, le principal souci était, sinon d'obtenir le retour des membres mobilisés, à tout le moins d'enrayer le départ au front de ceux restants. Dès la fin de l'année 1916, le retour des membres est sollicité par l'institution. Sans revenir sur ce qui a déjà été dit dans notre précédente étude, on rappellera simplement que le Conseil d'État adressait régulièrement au Garde des Sceaux, alors ministre de tutelle, pour transmission au ministre de la Guerre, des demandes de « prolongation des sursis d'appel » de ses membres – notamment les plus jeunes – concernés par la mobilisation. Il est tout de même possible, ici, de retranscrire un extrait de courrier : « *Si ces membres étaient appelés à remplir leurs obligations militaires, le Conseil d'État serait entièrement désorganisé et serait hors d'état de remplir sa mission*²⁸ ». Les archives contiennent d'ailleurs un dossier spécifique comprenant un très grand nombre de demandes de prolongation. Ces demandes sont toutes formulées selon le même modèle pré-imprimé (ce qui démontre le caractère usuel, voire routinier de ces demandes) et motivées de la manière suivante : « une nouvelle prolongation entièrement justifiée par les raisons impérieuses de service²⁹ ».

Malgré cette hémorragie, le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de procéder à de nouveaux recrutements. Il n'apparaît pas pertinent, dans la période de crise que connaît alors le pays, de procéder sereinement au recrutement de nouveaux auditeurs. C'est en substance ce qu'écrit, dès le 15 septembre 1914, le vice-président au Garde des Sceaux : « *Les circonstances actuelles ne permettent pas de procéder au concours et il me paraît indispensable de faire connaître immédiatement aux intéressés que la date du prochaine concours sera ultérieurement fixée*³⁰ ». Le 29 septembre 1914, un décret est adopté pour reporter à une date « ultérieurement fixée » le concours pour une place vacante d'auditeur de 2^e classe au Conseil d'État³¹. Dès lors, le Conseil devra assurer un service continu et régulier avec des effectifs toujours aussi réduits. Il faudra en réalité attendre un arrêté ministériel du Garde des Sceaux en date du 10 mai 1918 procédant, à titre exceptionnel, à l'ouverture en décembre 1918 d'un concours pour combler

27 Arch. nat., 20040382/366.

28 Arch. nat., 20040382/366.

29 Arch. nat., 20040382/366.

30 Arch. nat., BB 301701.

31 Arch. nat., BB 301701, A 1. 114. Le Président Poincaré a signé le décret suivant : « *Art. 1. Le concours à ouvrir pour une place vacante d'auditeur de 2e classe au Conseil d'État est reporté du mois de décembre prochain à une date qui sera ultérieurement fixée. Art. 2. Seront seuls admis à prendre part à ce concours les candidats qui auraient pu se faire valablement inscrire au mois de septembre 1914 comme réunissant les conditions spécifiées à l'article 5 du décret du 21 avril 1913.* »

4 vacances d'emplois d'auditeurs de 2^e classe. Ce qui nous permet de conclure au fait que, durant toute la durée de la guerre, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de recruter de nouveaux membres. À tout le moins sous le statut de membres « en service ordinaire ».

Un traitement d'urgence mais à dose infinitésimale : le recrutement de conseillers en « service extraordinaire ». Selon la loi 24 mai 1872, le Conseil d'État se compose de vingt-deux conseillers d'État en service ordinaire et de quinze conseillers d'État en service extraordinaire nommés par le Président de la République. Dès lors, pour absorber une charge de travail toujours croissante et assurer une activité caractérisée par l'urgence, surtout en ce qui concerne ses fonctions consultatives, le Conseil intègre dans ses rangs plusieurs personnalités qualifiées. D'un côté, les procès-verbaux de l'assemblée générale font régulièrement mention de la présence de tel ou tel « conseiller d'État en service extraordinaire³² ». D'un autre côté, on trouve dans les versements du secrétariat général plusieurs recueils d'arrêtés procédant à des nominations de conseillers en service extraordinaire. En combinant ces deux sources, il est possible de présenter, avec une marge d'erreur toujours possible, la liste des membres du Conseil d'État intégrés par cette voie. Notons que ces arrivées ont exclusivement renforcé les rangs des sections administratives, ce qui a permis, en réalité, d'absorber l'extension des flux de l'activité consultative du Conseil. Un chiffre d'au moins 39 personnes concernées³³ peut donc être avancé, dont voici le détail.

ALOMBERT	CHAMEIL	GABELLE	OGIER
AUBERT	CHARGUERAUD	HEUDLE	PASQUET
BIZET	CONSTANTIN	LAPIE	PAULET
BIZOT	COURTIN	LEROUX	PEAN
BOLLEY	DABAT	LUQUET	POINCARÉ
BOULLOCHE	DE MARGERIE	MARTIN	PRIVAT-DESCHANEL
BOUSQUET	DELATOUR	MATTER	RAULT
BRANET	DUPONTEIL	MAUCLÈRE	REBOUL
BRELET	FONTAINE	MAZERAT	YOU
BRICE	FONTANEILLES	MICHAUX	

32 Arch. nat., AL 5382 et s.

33 On sait, grâce aux décrets de nomination, que plusieurs d'entre eux sont soit préfets, soit directeurs d'administration centrale (ministère de la Guerre, de la Justice, du Commerce, de l'Instruction publique, des Transports), inspecteurs et contrôleurs généraux.

Désormais, la question qui se pose est celle de savoir s'il est possible de proposer un état approximatif des forces en présences sur l'ensemble de la période. Nous ne proposerons ici qu'un simple relevé par ordre alphabétique des personnalités présentes à un moment donné. Pour des raisons de lisibilité, nous avons pris le parti de ne pas indiquer leur grade. On dénombre alors en tout 118 membres.

ALIBERT	BOULLOCHE	COTELLE	FAVAREILLE	HEUDLE	MARLIO	POINCARÉ	SEE
ALOMBERT	BOUSQUET	COURTIN	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MARTIN	PORCHE	SELIGNAN
ARRIVIERE	BRANET	DABAT	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	TARDIT
AUBERT	BRELET	DE MARGERIE	FONTANEILLES	JARAY	MAUCLERE	RABIER	TARTIERE
BAUDENET	BRICE	DE MELLEVILLE	FOULET	LABOUCHERE	MAYNIEL	RAULT	THIERS
BENOIST	BRUMAN	DE MOÛY	FRANCESCHI	LACROIX	MAZERAT	REBOUL	TROCHON
BERGET	CAILLAUX	DE ROUVILLE	FUZIER	LAPIE	MEYER	REYNAUD	VARAGNAC
BINET	CHAMEIL	DE TINGUY	GABELLE	LE GOUIS	MICHAUX	RIBOULET	VEL DURAND
BIZET	CHARDENET	DELATOUR	GAUTIER	LEGRAND	MICHEL	RICHARD	VERGNIAUD
BIZOT	CHARDON	DELESSEUX	GERVAIS DE ROUVILLE	LEROUX	NOËL	RIPERT	VIGUIE
BLANC	CHAREYRE	DELFAU	GRELAT	LUCAS DE PESLOUËN	OGIER	ROMIEU	WORMS
BLUM	CHARGUERAUD	DELONCLE	GUERET-DESNOYER	LUQUET	PASQUET	ROUSSEAU	WURTZ
BOLLEY	COLSON	DUGAS	GUILLAUMOT	LYON	PAULET	ROUSSEL	YOU
BONIFAS	CONSTANTIN	DULERY	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARGUERIE	PEAN	SAINT-PAUL	
BONNET	CORNEILLE	DUPONTEIL	HERBETTE	MARINGER	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER	
ALIBERT	BOULLOCHE	COTELLE	FAVAREILLE	HEUDLE	MARLIO	POINCARÉ	
ALOMBERT	BOUSQUET	COURTIN	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MARTIN	PORCHE	
ARRIVIERE	BRANET	DABAT	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	
AUBERT	BRELET	DE MARGERIE	FONTANEILLES	JARAY	MAUCLERE	RABIER	
BAUDENET	BRICE	DE MELLEVILLE	FOULET	LABOUCHERE	MAYNIEL	RAULT	
BENOIST	BRUMAN	DE MOÛY	FRANCESCHI	LACROIX	MAZERAT	REBOUL	
BERGET	CAILLAUX	DE ROUVILLE	FUZIER	LAPIE	MEYER	REYNAUD	
BINET	CHAMEIL	DE TINGUY	GABELLE	LE GOUIS	MICHAUX	RIBOULET	
BIZET	CHARDENET	DELATOUR	GAUTIER	LEGRAND	MICHEL	RICHARD	
BIZOT	CHARDON	DELESSEUX	GERVAIS DE ROUVILLE	LEROUX	NOËL	RIPERT	
BLANC	CHAREYRE	DELFAU	GRELAT	LUCAS DE PESLOUËN	OGIER	ROMIEU	
BLUM	CHARGUERAUD	DELONCLE	GUERET-DESNOYER	LUQUET	PASQUET	ROUSSEAU	
BOLLEY	COLSON	DUGAS	GUILLAUMOT	LYON	PAULET	ROUSSEL	
BONIFAS	CONSTANTIN	DULERY	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARGUERIE	PEAN	SAINT-PAUL	
BONNET	CORNEILLE	DUPONTEIL	HERBETTE	MARINGER	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER	

Il est ensuite possible d'affiner un peu plus ce recensement, en proposant une répartition entre sections administratives et sections contentieuses. Cela est rendu possible grâce au recoupement de plusieurs sources : les procès-verbaux de l'assemblée générale, les minutes des décisions rendues, les arrêtés procédant aux différentes affectations, etc.

**Membres du Conseil d'État ayant œuvré au sein des sections administratives
(env. 96 personnes)**

ALIBERT	BOULLOCHE	COLSON	DUGAS	HERBETTE	MARLIO	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER
ALOMBERT	BOUSQUET	CONSTANTIN	DUPONTEIL	HEUDLE	MARTIN	POINCARÉ	SEE
ARRIVIERE	BRANET	CORNEILLE	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	SELIGNAN
AUBERT	BRELET	COTELLE	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MAUCLERE	RABIER	TARDIT
BAUDENET	BRICE	COURTIN	FONTANEILLES	LACROIX	MAYNIEL	RAULT	THIERS
BERGET	BRUMAN	DABAT	FUZIER	LAPIE	MAZERAT	REBOUL	VARAGNAC
BINET	CAILLAUX	DE MARGERIE	GABELLE	LE GOUIX	MEYER	REYNAUD	VEL DURAND
BIZET	CHAMEIL	DE MOÛY	GAUTIER	LE ROUX	MICHAUX	RIPERT	VERGNIAUD
BIZOT	CHARDENET	DE ROUVILLE	GERVAIS DE ROUVILLE	LUQUET	OGIER	ROMIEU	VIGUIE
BLANC	CHARDON	DELATOUR	GUERET-DESNOYERS	LYON	PASQUET	ROUSSEAU	WORMS
BLUM	CHAREYRE	DELESSEUX	GUILLAUMOT	MARGUERIE	PAULET	ROUSSEL	WURTZ
BOLLEY	CHARGUERAUD	DELONCLE	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARINGER	PEAN	SAINT-PAUL	YOU

Membres du Conseil d'État ayant participé aux travaux des sections contentieuses (env. 62 personnes)

ALIBERT	DE ROUVILLE	JAGERSCHMIDT	REBOUL	WORMS
ARRIVIEIRE	DE TINGUY	JARAY	RIBOULET	WURTZ
BAUDENET	DELFAU	LABOUCHERE	RICHARD	
BENOIST	DELONCLE	LACROIX	RIPERT	
BINET	DUGAS	LE GOUIS	ROMIEU	
BONIFAS	DULERY	LEGRAND	ROUSSEAU	
BONNET	FAVAREILLE	LUCAS DE PESLOUËN	SAINTE PAUL	
BRUMAN	FOULET	MARGUERIE	SELIGNAN	
CAILLAUX	FRANCESCHI	MARINGER	TARDIT	
CHARDENET	FUZIER	MAYNIEL	TARTIERE	
CHARDON	GAUTIER	MAZERAT	THIERS	
CHAREYRE	GRELAT	MICHEL	TROCHON	
CORNEILLE	GUERET-DESNOYERS	NOËL	VARAGNAC	
DE MELLEVILLE	GUILLAUMOT	PORCHE	VEL DURAND	
DE MOÛY	IMBART DE LA TOUR	RABIER	VERGNIAUD	

Concernant les sections contentieuses, il est possible d'affiner encore plus ces résultats en proposant une répartition par section d'affectation : section du Contentieux ou section spéciale. On exposera donc la section d'appartenance et la principale fonction exercée en son sein.

Répartition des présidents de formations de jugement de la section du Contentieux

Présidents de formations de jugement	Assemblée « plénière »	1 ^{re} sous-section	2 ^e sous-section	3 ^e sous-section
	MARGUERIE ROMIEU MAYNIEL VEL DURAND	MAYNIEL MARGUERIE ROMIEU	VEL DURAND	JAGERSCHMIDT ROMIEU

Répartition des autres membres des formations de jugement de la section du Contentieux

Rapporteurs/ Assesseurs	ALIBERT	DULERY
	BAUDENET	FAVAREILLE
	BENOIST	GUERET-DESNOYERS
	BERGET	GUILLAUMOT
	BERGET	JAGERSCHMIDT
	CAILLAUX	LABOUCHERE
	CHAREYRE	LACROIX
	DE MELLEVILLE	LEGRAND
	DE TINGUY	LUCAS DE PESLOUÁN
	DELFAU	MICHEL
Commissaires du Gouvernement	CHARDENET	RIBOULET
	CORNEILLE	RIPERT

Répartition des présidents de formations de jugement de la section spéciale du Contentieux

Présidents des formation de jugement	Assemblée « plénière »	1 ^{re} sous-section	2 ^e sous-section	3 ^e sous-section
	DE MOUY DE ROUVILLE	DE ROUVILLE BRUMAN	ARRIVIERE	SAINT-PAUL

Répartition des autres membres des formations de jugement de la section spéciale du Contentieux

Rapporteurs assesseurs	ALIBERT
	BINET
	BONIFS
	BONNET
	CHARDON
	DELONCLE
	DULERY
	FRANCESCHI
	GRELAT
	GUERET-DESNOYER
	IMBART DE LA TOUR
	JARAY
	LABOUCHERE
Commissaires du Gouvernement	VERGNIAUD
	RIPERT
	MAZERAT

À la lecture de ces tableaux, il est possible d'observer plusieurs doublons, qui sont en vérité le fruit d'un recensement systématique des noms des membres dans chaque dossier contentieux. Nous pouvons donc conclure au fait qu'il a existé, durant la période considérée, une double organisation : l'une officielle, où chacun était strictement affecté à une formation de jugement, l'autre officieuse, correspondant plutôt aux besoins du moment. Cette situation est intéressante du point de vue organisationnel et sociologique car elle met en exergue le souci de pragmatisme et de réalisme des membres du Conseil. En effet, malgré le strict encadrement des fonctions et des procédures, les exigences conjoncturelles n'ont pas permis d'éviter la survenance de certains « vices ». Ainsi, une autre rationalité prime, ce qui permet au Conseil d'appliquer à lui-même, une sorte de « théorie des circonstances exceptionnelles ». Il est surtout étonnant d'observer que les membres du Conseil d'État se sont affranchis des règles trop contraignantes régissant leurs activités et que seul un objectif les guidait : remplir leurs fonctions ; et il est parfois nécessaire, même pour le Conseil d'État, de déroger à certaines règles lorsqu'elles se trouvent, momentanément, inadaptées.

À l'issue de cette première phase de notre examen, cette plongée dans la chambre des machines a permis de relever plusieurs symptômes : une organisation institutionnelle perturbée, ébranlée mais non effondrée ; des effectifs réduits et une impossibilité temporaire de procéder à nouveaux recrutements. Dès lors, *a priori*, hormis les éléments soulignés, les symptômes ne semblent pas soulever d'inquiétude concernant le Conseil. Et dans la mesure où le Conseil d'État est une institution chargée à la fois de conseiller le Gouvernement et de contrôler

l'action administrative sur un plan juridictionnel, de prendre le pouls de cette double activité.

La prise du pouls : la mesure de l'activité du Conseil d'État

Prenons momentanément le pouls de la situation ; dès le 12 septembre 1914, le secrétaire général opère, dans un courrier, un aveu cinglant : « *Nous avions pensé que le Conseil serait peu occupé à Bordeaux et que le déplacement était de pure forme. Mais il n'en est pas ainsi et je crois, au contraire, que nous allons avoir pas mal de besogne. Nous recevons des dossiers d'affaires urgentes ou non que l'on examine au fur et à mesure de leur arrivée et qui ont donné lieu déjà à quatre assemblées générales et à quelques réunions de sections* ³⁴ ». L'adaptation du fonctionnement interne de l'institution à la nécessité d'assurer, en période de guerre, en sous-effectifs et sans véritables moyens, la continuité du service public, sera le leitmotiv des sections administratives et contentieuses ³⁵. Les registres respectifs des différentes sections permettent d'observer une activité d'une très grande intensité et en constante augmentation, les volumes des affaires traitées étant significatifs.

L'activité démesurée des sections administratives

La priorité absolue du Conseil d'État demeure sa fonction historique, traditionnelle : conseiller le Gouvernement. En effet, pour répondre, en cette période de guerre, aux besoins croissants du Gouvernement en matière d'avis consultatifs, les travaux des sections administratives n'ont pas été suspendus... alors que le service du contentieux a lui été ordinairement suspendu du 15 août au 15 octobre 1914 en raison des « vacances judiciaires ».

Ainsi, un décret du 11 août 1914 a même procédé à l'affectation provisoire aux différentes sections administratives de tous les membres du Conseil (principalement ceux de la section du Contentieux) non empêchés par leurs obligations militaires, ce qui démontre, pour l'institution, la nécessité de s'adapter au flux des contraintes pesant sur elle. Et comme sa principale mission est de conseiller le Gouvernement, il ne paraît pas incongru que, devant l'urgence et l'obligation pour le pouvoir exécutif de prendre rapidement les décisions nécessaires, les moyens de l'activité consultative soient provisoirement renforcés pour répondre à la demande gouvernementale. De ce fait, toutes les forces en présence ont été,

34 Arch. nat., 20040382/367.

35 Pour l'analyse qualitative de la production du Conseil d'État dans les activités sus-évoquées, nous renvoyons aux travaux d'O. Carton, « Premier regard sur l'activité consultative du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale » pour la fonction consultative, du président B. Stirn, « La guerre, source d'innovations jurisprudentielles », du président J. Barthélemy, « Juger l'état de guerre : le contentieux du Conseil d'État et des juridictions administratives » et du professeur B. Pacteau, « La doctrine juridique française face à la Grande Guerre », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, op. cit.

du 15 août au 15 octobre 1914, concentrées au sein des sections administratives. Précisons également que la reprise des activités contentieuses n'a pas changé la situation puisque plusieurs membres des sections contentieuses ont également participé, tout au long de la période, aux travaux des sections administratives. Par ailleurs, un courrier du 22 septembre 1914 adressé par le secrétaire général permet de comprendre comment le Conseil s'est adapté aux circonstances de guerre en réorientant ses méthodes de travail : « ... il a été décidé que toutes ces affaires devront être envoyés à Bordeaux ; si, d'autre part, il vous en parvenait d'autres, envoyez-les nous, elles seront enregistrées ici³⁶ ». Cet ordre de travail permet de rationaliser, de fluidifier et de simplifier le travail du Conseil en fixant le siège exclusif de l'exercice de sa fonction consultative à Bordeaux. Si l'on avait pu douter qu'il subsistait à Paris une quelconque activité consultative, il n'en est rien : l'activité du Conseil se déroule intégralement dans la capitale girondine et le siège parisien n'apparaît plus que comme un « secrétariat ».

En tout état de cause, mesurer précisément l'activité consultative du Conseil d'État n'est pas chose aisée. En effet, les documents accessibles afférents à cette question se distinguent par leur éclectisme, leur hétérogénéité et, parfois, leur contradiction. Devant la difficulté d'effectuer des recoupements précis et incontestables, nous avons pris le parti de recenser simplement les affaires délibérées en assemblée générale³⁷. On indiquera également le nombre de séances de l'assemblée générale par année ainsi que le nombre de délibérations. Pour une meilleure appréciation de ce phénomène, un tableau peut être proposé.

Recensement des affaires traitées en assemblée générale				
	1914 (sept-déc.)	1915	1916	1917
Projets de décrets	159	80	60	80
Projets de lois	40	3	0	2
Avis	n. c.	0	4	3
Nb. de délib.	n. c.	77	70	79
Nb. de séances.	27	63	44	40

Il ressort de ces chiffres bruts que l'année 1918 a été la plus productive en matière de projets de décrets traités par l'assemblée générale. Toutefois, ce recensement ne peut être que parcellaire puisque ne sont pas mentionnés les travaux

36 Arch. nat., 20040382/367.

37 La série Archives nationales AL 5163 regroupant les dossiers des procès-verbaux des assemblées générales, en précisant s'il s'agit de projets de décrets, de projets de lois ou d'avis. Cf. aussi Arch. nat., AL 5382.

qui ne sont restés qu'au stade des sections ou des sections réunies. Toutefois, comme évoqué précédemment, le recensement des affaires étudiées exclusivement au stade « inférieur » est d'une grande complexité ; c'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas, ici, proposer un chiffre qui serait fantaisiste. Cependant, nous pouvons affirmer, à l'instar d'Olivier Carton, que l'activité consultative du Conseil, en assemblée générale ou en section, est explicitement « démesurée³⁸ ».

Néanmoins, pour avoir une vision plus globale de la situation, nous présenterons simplement un document retrouvé dans les cartons du secrétariat général datant des années 1970 et qui recense l'activité consultative du Conseil. Ces chiffres, indiqués rapidement à la main sur une feuille à destination du secrétaire général, doivent naturellement être reçus avec la plus grande réserve. Comme il sera possible de le constater, selon ces chiffres, l'année 1917 serait donc, en définitive, la plus productive.

Bilan de l'activité consultative du Conseil d'État – Toutes sections confondues + assemblée générale				
	1914 (sept.-déc.)	1915	1916	1917
Projets de décrets	159	683	915	1 213
Projets de lois	40	60	40	45
Avis	n. c.	20	180	119
Total des affaires traitées	404	763	1 135	1 377

De toute évidence, devant ces chiffres, nous ne pouvons que constater que le Conseil d'État a fait preuve d'une efficacité collégiale remarquable. Cette situation paraît en réalité tout à fait normale, tant en période anormale, justement, le pouvoir politique en place est contraint d'« adopter un certain nombre de règles et de décisions pour faire face aux circonstances ». Dès lors, il paraît logique qu'un nombre croissant de contentieux – urgents de surcroît – surgissent. S'il est possible d'évoquer une activité normative « frénétique » de la part du Gouvernement, il est tout à fait envisageable d'évoquer une activité consultative assurée à rythme et selon un débit exorbitants.

Il convient désormais de s'intéresser à l'activité du Conseil d'État dans ses fonctions contentieuses.

38 O. Carton, *op. cit.*

L'activité soutenue des sections contentieuses

Avouons d'emblée que le travail de recensement de l'activité contentieuse du Conseil d'État est plus aisé que pour les missions consultatives. En effet, les cartons d'archives AL 4674 et s. contiennent les registres des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux. Il s'agit de dossiers dans lesquels sont regroupées, par jour de lecture et par section concernée, les décisions rendues. On trouve donc, sur la page de couverture de chaque dossier, les numéros de requête, les noms des requérants : ensuite, on trouve la minute originale de chaque décision. On nous pardonnera sans doute une petite émotion en mentionnant avoir retrouvé les minutes originales de trois grands arrêts bien connus : *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (mars 1916, au rapport de Berget et sous les conclusions de Chardenet) ; *Heyriès* (juin 1918, au rapport de Benoist et sous les conclusions de Ripert) ; *Lemonnier* (au rapport de Tinguy du Pouet et sous les conclusions de Blum). Un dépouillement systématique de ces dossiers a été effectué afin de recenser précisément le nombre de décisions juridictionnelles rendues. Nous avons choisi de proposer une présentation section par section sur l'ensemble de la période août 1914-décembre 1918 et par année.

Section du Contentieux	
	Audiences
Août-décembre 1914	8
1915	29
1916	33
1917	75
1918	66
TOTAL	211

Section spéciale du Contentieux	
	Audiences
Août-décembre 1914	4
1915	16
1916	26
1917	37
1918	36
TOTAL	119

À l'appui de ces chiffres, quelques remarques générales peuvent être formulées. D'abord, on ne recense pas moins de 330 audiences différentes pour environ 6 010 décisions juridictionnelles rendues. Ensuite, l'année 1917 aura été, tout comme pour la fonction consultative, l'année la plus intense, la plus dense et la plus féconde, avec 112 audiences tenues pour quelques 2 214 décisions rendues... soit des taux, rapportés à l'ensemble de la période étudiée, de 33 % des audiences et de 36 % des décisions. Ces chiffres, disons-le, impressionnent. Même aujourd'hui. Malgré des moyens insuffisants, le Conseil d'État a pu assurer son rôle de juge de l'action administrative. Notons également que les conseillers d'État en service extraordinaire ne pouvaient pas être attachés à la section du Contentieux (art. 10 de la loi de 1872), ce qui pouvait constituer un handicap puisque les formations contentieuses ne pouvaient bénéficier d'effectifs supplémentaires pour traiter les dossiers.

Nous n'avons pas la prétention de proposer une étude sur le contentieux administratif durant la Première Guerre mondiale³⁹. Toutefois, il est possible d'affirmer que, tout comme la fonction consultative, la fonction juridictionnelle s'est trouvée totalement dérégulée en termes de dossiers entrants. En effet, par un parallélisme assez classique, l'activité compulsive normative se traduit par une activité contentieuse qui ne l'est pas moins : il y a plus de contentieux quand il y a plus de textes et de décisions, surtout lorsqu'ils sont adoptés dans l'urgence et pour régir des situations aussi spéciales. Il n'y a donc, en définitive, rien d'anormal à observer ici un rythme très soutenu pour juger l'État en guerre.

Ces éléments permettront à la fois de prendre conscience de l'ampleur du travail effectué par les membres du Conseil. Malgré des moyens logistiques assez faibles, le Conseil d'État a pu faire face, tant en ce qui concerne les fonctions consultative que contentieuse, à une activité exagérée. Néanmoins, de nombreuses difficultés sont apparues : pour assurer, dans l'avenir, la pérennité, la continuité, la qualité et l'efficacité de ses missions, des réformes structurelles et procédurales, une fois le conflit mondial achevé, ont été introduites.

Les traitements préconisés : les réformes entreprises durant l'après-guerre

Comme rappelé précédemment, la survie d'un organisme biologique ou social est fonction de sa capacité d'acclimatation et d'adaptation. Si le Conseil d'État est ce qu'il est aujourd'hui, c'est qu'il a su non seulement, comme on vient de l'observer, traverser une période de forte instabilité⁴⁰, mais aussi faire montre d'une faculté assez inhabituelle d'ajustement et de renforcement, voire même de résilience.

39 Nous renvoyons par conséquent aux travaux déjà cités.

40 Il le referra, de nouveau, durant la Seconde Guerre mondiale.

À titre liminaire, nous devons insister sur le fait que pour pouvoir apprécier et comprendre l'ampleur des réformes entreprises après-guerre, il faut avoir une connaissance, ne serait ce que superficielle et panoramique, de la procédure et de l'organisation antérieures. Rappelons brièvement que le Conseil d'État a subi, depuis sa réorganisation en 1872, de nombreuses modifications, plus ou moins profondes, et qui ont été le plus souvent inspirées par le souci pressant d'assurer une plus prompte expédition des affaires soumises à sa juridiction contentieuse. C'est qu'en effet le nombre de ses affaires a suivi, d'année en année, une progression constante. L'expérience de la guerre a démontré que le Conseil d'État statuant au contentieux doit être doté d'une organisation nouvelle afin de liquider l'arriéré des affaires pendantes et d'assurer désormais, dans le domaine de sa compétence, une administration plus rapide de la justice. Il apparaît en revanche qu'en matière administrative, le Conseil d'État a toujours pu suffire à sa tâche. Ainsi, on rappellera que le Conseil d'État est originellement divisé en quatre sections, dont trois seront chargées d'examiner les affaires d'administration pure et une de juger les recours contentieux. On sait que les trois sections administratives ont été rejointes par une quatrième. D'après la loi du 24 mai 1872, les conseillers en service ordinaire sont répartis entre les sections par décrets du Président de la République. Les conseillers en service extraordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la Justice, suivant les besoins du service. On précisera encore, et nous l'avons déjà soulevé *supra*, les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas être attachés à la section du Contentieux. Concernant les sections administratives, d'abord. Les conseillers en service extraordinaire ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit à la section administrative d'affectation, dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires. Les maîtres des requêtes, eux, ont voix délibérative soit à l'assemblée générale, soit à la section administrative d'affectation, dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres. Les auditeurs ont voix délibérative à leur section d'affectation et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs. De plus, le Conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer si treize au moins de ses membres, ayant voix délibérative, ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Concernant le contentieux, ensuite. La section du Contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le Conseil d'État. Elle ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents. Tous les rapports du contentieux sont faits par écrit. Trois maîtres des requêtes sont désignés par le Président de la République pour remplir les fonctions de commissaire du Gouvernement. Ensuite, le rapport est fait, au nom de la section du Contentieux, à l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux. Cette assemblée se compose : des membres de la section; de six conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. Enfin, l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux ne peut délibérer

qu'en nombre impair ; elle ne décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents. Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau.

L'étude des réformes entreprises dans l'immédiat après-guerre peut désormais s'opérer en trois temps : le premier concerne les textes adoptés en priorité et concernant les personnels ; le deuxième se rapporte principalement aux novations procédurales et structurelles tandis que le dernier temps concerne plus quelques réajustements permettant à l'institution de tenir son rythme de croisière jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

Les premières réformes entreprises et abouties entre 1918 et 1919, centrées sur les personnels

Pour permettre au Conseil de faire face aux nécessités de sa mission contentieuse, le législateur a d'abord pensé qu'il suffirait d'augmenter le personnel. On assiste alors à l'adoption de très nombreux textes relatifs à l'évolution du statut (recrutement, avancement, rémunération, discipline) des agents administratifs. Ces éléments, intéressants et riches, permettent de comprendre l'évolution de la situation administrative, juridique et statutaire des agents publics en général et du Conseil d'État en particulier⁴¹. Nous nous contenterons, ici, de proposer un panorama général des principales réformes entreprises à destination des personnels du Conseil d'État : d'abord les agents administratifs, ensuite les membres de la Haute Assemblée.

La première réforme se présente sous la forme du décret du 26 décembre 1918⁴² sur les personnels de bureau du Conseil d'État. Le principal apport de ce décret est qu'il abroge celui de janvier 1916, cité précédemment à plusieurs reprises. La nouvelle organisation du Conseil d'État peut être synthétisée dans le tableau suivant :

Concernant les cadres du Conseil d'État

Le personnel des bureaux du Conseil d'État placé sous l'autorité du secrétaire général comprend :

- 1 secrétaire du Contentieux ;
- 1 chef du service du secrétariat général ;
- 4 secrétaires de section ;
- 4 sous-chefs de bureaux, dont un chargé des fonctions de chef du bureau du secrétariat du Contentieux ;
- Le bibliothécaire archiviste ;
- Le chef du service intérieur ;
- 20 rédacteurs, dont 2 rédacteurs sténographes ;

41 Ces questions passionnantes mériteraient à elles seules une étude spécifique et approfondie.

42 Arch. nat., 2004 0382 / 14, décrets et arrêtés de l'année 1918.

4 commis d'ordre et de comptabilité ;

10 expéditionnaires.

Le personnel de service comprend :

1 chef surveillant ;

6 huissiers ;

1 concierge ;

16 gardiens de bureau ;

7 hommes de service ;

1 lingère.

Il ressort de cette nouvelle organisation une augmentation substantielle des personnels de service et de bureaux ; on observe surtout un accroissement des personnels d'encadrement pour assurer la gestion et la coordination des bureaux et services. On note aussi, comme le montre l'apparition des comptables dans l'organigramme, le recrutement d'un personnel plus spécialisé et plus technique qu'auparavant. Cela démontre également un mouvement tendant à la professionnalisation des agents publics. En recrutant des personnes familiarisées avec le travail demandé, le Conseil contribue à la construction de l'appareil administratif moderne, tourné vers la performance, l'expertise, la technicité et l'efficacité.

La seconde série de réformes concerne les membres du Conseil d'État. Très sincèrement, peu de bouleversements structurels sont à observer ici. Il faut d'ailleurs attendre l'automne 1919 pour constater le début d'une rénovation des questions relatives aux membres. Ainsi, la première modification, introduite par un décret du 6 octobre 1919⁴³, concerne l'augmentation des traitements⁴⁴. Puis, la loi du 17 octobre 1919 procède à la réouverture officielle, et tant attendue, du concours pour l'auditorat⁴⁵. Enfin, la dernière réforme de l'immédiat après-guerre est à relever dans la loi de finance du 29 décembre 1919, puisqu'elle porte à 23 le nombre officiels de conseillers d'État en service extraordinaire. En guise de brève analyse, il est possible d'observer que cette réforme est de grande importance dans la mesure où il paraissait nécessaire de recruter un personnel plus important afin d'absorber la charge de travail. Mais il paraît également nécessaire de souligner l'augmentation du recrutement des membres en service extraordinaire : fins connaisseurs de l'administration, de ses enjeux et de ses contraintes, leur regard sur les problématiques abordées par le Conseil constitue un véritable atout.

Malgré ces quelques éléments, nous ne pouvons qu'abonder dans le sens d'une relative faiblesse des mesures nouvelles prises en faveur des personnels ; elles ne suffisent pas à résoudre les difficultés rencontrées par le Conseil. Ce sont

43 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919.

44 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919.

45 Il est d'ailleurs possible d'apprécier l'arrêté pris par le Garde des Sceaux en application de cette loi. Cf. Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919. De nouveau, une étude sur les candidats au concours de l'auditorat pourrait être riche de renseignements pour connaître les futurs membres du Conseil. Une étude prosopographique serait alors pertinente.

les structures et le système d'organisation qu'il faut revoir. Il faudra attendre la deuxième vague réformatrice.

*La lente maturation vers les réformes procédurales
et structurelle de 1923*

La première véritable réforme finalisée du Conseil d'État a eu lieu au cours de l'année 1923. Toutefois, elle est le fruit d'une longue, très longue maturation⁴⁶.

Dès le 15 février 1916⁴⁷, une proposition de résolution a été présentée par un député concernant le jugement des affaires contentieuses arriérées. Il est notamment fait état de statistiques contentieuses par année judiciaire. Au 1^{er} janvier 1916, les affaires contentieuses non encore jugées s'élevaient, pour l'année judiciaire 1914-1915, à 6 716, alors qu'étaient jugées sur la même période 896 requêtes (chiffres donnés par le député). Par cette résolution, le Gouvernement est donc invité à provoquer les mesures législatives comme à prendre les décisions réglementaires qui s'imposent impérieusement pour activer le jugement des affaires arriérées. D'une certaine manière, cette résolution, qui révèle une salutaire prise de conscience, sera le fondement de l'ensemble des réformes à venir. Si les archives parlementaires ne sont pas assez précises sur le sort donné à cette résolution, il est possible de supposer que l'appel des parlementaires a été entendu... même s'il faudra tout de même attendre le 23 décembre 1919⁴⁸ pour que le premier projet de loi modifiant l'organisation du Conseil d'État statuant au contentieux soit déposé par le Garde des Sceaux⁴⁹. Ledit projet proposait un renversement du principe. Ainsi, le jugement des affaires par l'assemblée publique ne serait plus la règle, mais l'exception ; ce serait le niveau de la sous-section qui deviendrait le juge ordinaire et recevrait compétence pour statuer souverainement en toute matière. L'assemblée publique, quant à elle, ne serait compétente que pour les affaires présentant de réelles difficultés. Cependant, ce projet s'est heurté à des objectifs sérieux présentés tant par le bureau du Conseil d'État lui-même que par l'ordre des avocats au Conseil. Nous ne ferons, ici, que les retranscrire en substance : atteinte au principe d'unité de la jurisprudence si les sous-sections se voyaient attribuer la compétence de juger les affaires en toute

46 Nous précisons que le 26 novembre 1919 est publié un décret relatif au régime transitoire de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine, avec la création du premier tribunal administratif, celui d'Alsace-Moselle. Les compétences de ce tribunal, outre celles dévolues aux conseils de préfecture, reprenaient celles de ses prédécesseurs de l'époque allemande, à savoir un conseil de district par département et un conseil impérial siégeant à Strasbourg faisant office de cour d'appel.

47 Cf. dossier dans Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

48 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919, cf. projet de réforme contenu dans le dossier.

49 Système en vigueur : l'assemblée publique constitue l'organe ordinaire de jugement ; or certaines catégories d'affaires, assez nombreuses, pourraient être jugées par la section du contentieux. Par ailleurs, la *section spéciale du Contentieux* et ses sous-sections connaissent de toutes les affaires d'élections et de contributions directes et taxes assimilées. La *section du contentieux* et ses sous-sections dirigent pour le moment l'instruction et préparent le rapport des affaires qui doivent être jugées par l'*assemblée publique*.

autonomie, absence de tout travail de préparation... De même, le projet proposait que les affaires simples soient expédiées par les sous-sections et que les affaires moyennes soient toutes renvoyées à la section. Partant, le gain obtenu comme rendement par la « décentralisation » des affaires simples aurait été compensé par la « concentration » des affaires de moyenne difficulté. Ce qui, en définitive et du point de vue quantitatif, n'était pas pertinent. Malgré ces nombreuses oppositions, la Chambre des députés a validé le projet, mais le Sénat l'a rejeté et renvoyé en commission. Notons qu'à partir de cette date, le projet de loi erre au Parlement. Si de nombreux projets de lois sont déposés, proposés, discutés ou amendés, aucun texte ne voit véritablement le jour⁵⁰.

Le 20 juin 1922, un nouveau projet de loi est déposé au nom du Gouvernement. De nombreuses discussions ont lieu. Mais il faut en réalité attendre le 1^{er} mars 1923⁵¹ pour que soit enfin adoptée et promulguée une loi modifiant de manière substantielle l'organisation de la Haute Assemblée, notamment en ce qui concerne les fonctions contentieuses. Afin de permettre au Conseil d'État de faire face aux nécessités de sa mission contentieuse, la loi a modifié la composition, le fonctionnement et les attributions de la section du Contentieux. Il convient alors de présenter le plus simplement cette nouvelle réforme.

Premièrement, concernant l'organisation du Conseil d'État statuant au contentieux. D'abord, le Conseil d'État comprend deux sections contentieuses : l'une, la section du Contentieux, se compose d'un président et de douze conseillers d'État en service ordinaire ; l'autre conserve son nom de section spéciale du Contentieux, son organisation et ses attributions demeurent fixées par les dispositions législatives actuellement en vigueur. Ensuite, la section du Contentieux est juge des affaires qui relèvent de la juridiction contentieuse du Conseil d'État, à l'exception des affaires de contributions directes ou taxes assimilées et d'élections, qui continuent à être jugées par la section spéciale. Puis, l'organisation de la section du Contentieux évolue profondément : elle est désormais divisée en quatre comités d'instruction qui dirigent l'instruction et préparent le rapport des affaires. Chaque comité d'instruction est composé de trois conseillers d'État, dont un est chargé d'exercer les fonctions de président. Encore, la section du Contentieux se constitue ensuite en deux sous-sections pour le jugement des affaires, chacune étant composée de six conseillers et présidée par le président de la section. On assiste donc bien à renversement du principe dans la mesure où c'est désormais la section qui est la formation ordinaire de jugement des affaires contentieuses. Toutefois le jugement d'une affaire peut toujours être renvoyé soit à la section, soit à l'assemblée publique du contentieux. Enfin, l'assemblée publique se compose : du vice-président du Conseil, du président et des conseillers de la section du Contentieux, de cinq conseillers d'État en service ordinaire choisis dans la section de Législation et dans les sections administratives. Elle ne peut valablement statuer que si onze membres au moins sont présents. La section et

50 Nous considérons donc qu'il est inutile, ici, de les mentionner.

51 Cf. Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923, pour les décrets d'application.

les sous-sections ne peuvent juger valablement que si respectivement sept ou cinq membres au moins sont présents.

Deuxièmement, concernant l'organisation des sections administratives, il est simplement spécifié qu'elles sont composées chacune de quatre conseillers d'État en service ordinaire et d'un président.

La seconde véritable réforme de la période étudiée provient d'un décret du 4 août 1923⁵² précisant les modalités d'application de la loi du 1^{er} mars 1923. Nous ne présenterons ci-après que la nouvelle organisation qui ressort de ce décret.

Concernant la section du Contentieux, d'une part. Chacune des deux sous-sections comprend deux des quatre comités d'instruction. Les affaires sont réparties entre les sous-sections, sauf jonction des pourvois connexes, en nombre égal et alternativement d'après l'ordre fixé par l'enregistrement. Toutefois, avant toute répartition, le président de la section peut décider qu'une affaire sera jugée, soit par l'assemblée publique, soit par la section. Le président désigne ensuite le comité chargé de l'instruction et nomme le rapporteur. Les affaires attribuées à chaque sous-section sont réparties par le président de la section entre les comités d'instruction de cette sous-section. Les affaires sont jugées sur le rapport de la section du Contentieux ou d'un comité d'instruction. Il est en outre précisé que les affaires pendantes devant la section du Contentieux au moment de la publication du présent règlement seront, à l'exception de celles qui sont réservées pour être instruites par la section, réparties entre les comités d'instruction suivant les nécessités du service. En application de ce décret, deux autres décrets ont été pris, en octobre 1923⁵³, pour désigner respectivement les conseillers d'État chargés de présider les comités d'instruction de la section du Contentieux : Chareyre, Wurtz, Pichat et Lacroix.

Concernant la section spéciale, d'autre part. Cette dernière est divisée en trois sous-sections qui ont les mêmes pouvoirs que la section elle-même et comprennent chacune quatre conseillers. La section spéciale et les sous-sections instruisent et jugent toutes les affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées. Le président désigne les affaires qui seront instruites et jugées par la section et nomme les rapporteurs. Les autres affaires sont réparties entre sous-sections, sauf jonction de pourvois connexes. La section ne peut délibérer qu'à partir de cinq conseillers ; les sous-sections à partir de trois. Enfin, le secrétariat de la section du Contentieux et celui de la section spéciale sont distincts. Les fonctions de secrétaire de la section du Contentieux et de ses sous-sections sont remplies par le secrétaire du Contentieux. Par ailleurs, quatre secrétaires adjoints remplissent les fonctions de secrétaires des sous-sections.

À la suite de ce décret, il est possible d'observer la création d'un véritable circuit contentieux. Les affaires sont également réparties assez précisément entre les différentes structures selon les domaines. On assiste alors à une sorte de spécialisation des formations d'instruction et de jugement des affaires. Il est donc possible d'affirmer que ces éléments mettent en évidence la spécialisation

52 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923.

53 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923.

des membres du Conseil d'État attachés à telle ou telle formation de jugement. Dès lors, la spécialisation des contentieux conduit, à tout le moins en théorie, à un travail contentieux perfectionné, mais aussi plus rapide. Partant, circonscrire le champ d'activité de chaque formation de jugement est un gage non seulement de qualité, mais aussi de qualité et, surtout, de « rendement » quand on connaît la nécessité de combler l'arriéré...

Il n'existe pas de véritable définition stricte de l'« immédiat après-guerre ». Toutefois, arrêter notre étude en 1923 ne nous paraît pas pertinent dans la mesure où de nombreuses autres réformes ont été observées au cours des années suivantes. En effet, une troisième et dernière période réformatrice s'ouvre rapidement après.

Les réajustements nécessaires jusqu'en 1934

L'année 1923 ne marque pas la fin des réformes entreprises pour renforcer le Conseil d'État. En effet, on observe que, sur une dizaine d'années encore, de nombreux textes – et non des moindres – ont été adoptés. En vérité, c'est quasiment tout l'entre-deux-guerres qui a vu le Conseil se transformer. Ces nombreux réajustements ont ainsi permis au Conseil d'augmenter sa capacité de résilience, ce qui lui a offert la possibilité d'affronter la Seconde Guerre mondiale.

Premièrement, dès 1925, de nouvelles voix s'élèvent pour dénoncer l'engorgement des sections contentieuses et promouvoir de nouvelles réformes. Ainsi, en janvier 1925, un projet de loi⁵⁴ visant à modifier la loi du 1^{er} mars 1923 est présenté. Si l'organisation précédente constituait un sérieux progrès sur le régime antérieur, il ne paraissait cependant pas avoir répondu à toutes les attentes : au 25 octobre 1924 en effet, on dénombrait 5 800 affaires non encore jugées. Il convenait donc, pour liquider l'arriéré, de trouver la solution la plus efficace et la plus aisément réalisable : on proposa alors de confier l'instruction de toutes les affaires du contentieux ordinaire non plus à un comité d'instruction, mais au rapporteur de l'affaire, comme il est procédé au sein de la section spéciale et de ses sous-sections et au sein des sections administratives. On suggéra donc de transformer les comités d'instruction en formations de jugement. Toutefois, aucune suite n'a été donnée à ce projet. On notera simplement un décret-loi du 30 décembre 1926⁵⁵ portant organisation du Conseil d'État statuant au contentieux afin de calquer le statut des commissaires du Gouvernement de la section spéciale sur celui de la section du Contentieux. En effet, en vertu de l'article 5 de la loi du 1^{er} mars 1923, les commissaires du Gouvernement et les commissaires adjoints du Gouvernement près la section du Contentieux sont choisis parmi les maîtres des requêtes ou les auditeurs sans distinction de classe. Au contraire, rappelons qu'en vertu de l'article 96 de la loi du 8 avril 1910, il n'y a, auprès de la section spéciale, que des commissaires adjoints du Gouvernement choisis nécessairement parmi les auditeurs de 1^{re} classe. Cette distinction étant considérée comme inopportune et infondée, il a donc été décidé que, désormais,

54 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1925.

55 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1926.

des commissaires ou commissaires adjoints du Gouvernement seront attachés dans les mêmes conditions à la section spéciale.

Deuxièmement, une avancée est permise par le truchement du décret du 22 avril 1930. Précisons que ce texte réglementaire a été adopté suite à une initiative spontanée du Conseil d'État : le 25 juin 1929⁵⁶, le vice-président du Conseil adresse au Garde des Sceaux un projet de loi tendant à la réorganisation et au renforcement de la section spéciale pour la mettre à même « de faire face, avec toute la célérité désirable, à l'accroissement énorme du contentieux des contributions directes ». Le contenu du texte est alors très précis ; nous en proposerons ici la synthèse. D'abord, pour parer au développement sans cesse croissant du contentieux des contributions directes, le Conseil entend accroître le nombre des organes de la section spéciale : il est proposé de passer de trois à six sous-sections. Puis, le Conseil a proposé d'apporter « au mal qui s'est manifesté, non pas de simples palliatifs d'effets temporaires, mais un remède radical qui le guérira définitivement et l'empêchera de renaître dans un avenir plus ou moins *prochain* » en dotant la section de rapporteurs spécialisés. Enfin, le vice-président préconise la création de huit postes de nouveaux auditeurs. Il s'est donc écoulé un peu moins d'un an entre la soumission du projet émanant du Conseil lui-même et sa traduction réglementaire. Comme énoncé, le 22 avril 1930, un décret⁵⁷ procède à une nouvelle organisation du Conseil. Il en ressort que la section spéciale est désormais composée d'auditeurs spécialement et exclusivement affectés à cette dernière, désignés pour deux ans au maximum ; que cette section est dorénavant divisée en six sous-sections ayant les mêmes pouvoirs que la section elle-même et qui comprennent chacune deux conseillers d'État. Par ailleurs, le nombre de commissaires (et adjoints) du Gouvernement est fixé à huit. Puis, il est précisé que la section ne peut délibérer ou statuer que si six conseillers au moins, y compris le président de séance, sont présents. Enfin, il est déterminé que les sous sections délibèrent ou statuent à trois membres, dont les deux conseillers, d'un côté, et le maître des requêtes ou l'auditeur rapporteur, de l'autre côté.

Malgré cette avancée, la situation n'est toujours pas satisfaisante. Dans les faits, c'est principalement le traitement du contentieux des pensions (la raison en est aisément compréhensible vu les circonstances) qui concentre le plus grand nombre de critiques. Ainsi, le 21 décembre 1931, le conseiller d'État Mazerat a rédigé et signé une note interne⁵⁸ rédigée par ses soins sur ce sujet. À cette occasion il met en exergue le fait que le contentieux des pensions représente une tâche très lourde pour les auditeurs de la section du Contentieux et qu'il est appelé à « *prendre, dans un avenir prochain, un développement auquel les rapporteurs ne pourraient pas faire face, quelles que soient leurs compétences et leur*

56 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1929. Cf. aussi Arch. nat., 20040382/3, dossier sur le projet de réforme de la section spéciale du contentieux.

57 Arch. nat., 20040382/3, dossier sur le projet de réforme de la section spéciale du contentieux, cf. aussi, dans ce même dossier, le décret du 22 avril 1930, publié au *JO* le 24 avril 1930.

58 Arch. nat., 20040382/3, cf. spécifiquement le « Dossier sur la réforme de 1933 afférente à la réorganisation de la section du contentieux ».

zèle, si l'organisation actuelle n'était pas améliorée ». Pour trouver une solution, Mazerat propose également le recrutement d'auteurs spécialisés. Toutefois, cette supplique est restée, semble-t-il, lettre morte ; nous n'avons trouvé aucun texte procédant à un tel recrutement.

Troisièmement, un décret du 16 avril 1933⁵⁹ portant règlement d'administration publique propose une nouvelle organisation des fonctions contentieuses du Conseil. Il ressort de ce décret que le nombre de comités (chacun comprenant au moins deux conseillers d'État) institués par la loi précitée du 1^{er} mars 1923 au sein de la section du Contentieux pour l'instruction des affaires est porté à six ; que deux de ces comités, désignés par décret, instruisent et jugent les affaires de pensions et d'emplois réservés aux anciens militaires ; que chacune des deux sous sections comprend : deux des comités chargés de l'instruction et des rapport de ces affaires ; deux conseillers d'État appartenant aux comités appelés à juger les affaires de pensions. Par ailleurs, six secrétaires adjoints remplissent les fonctions de secrétaires des comités. Les affaires de pensions et d'emplois réservés sont réparties par le président de la section du Contentieux entre les comités désignés. Toutefois, lors de la répartition, le président de la section peut décider qu'une affaire sera jugée, soit par l'assemblée plénière du Conseil d'État statuant au contentieux, soit par la section du Contentieux. Notons, enfin, que l'application du présent décret s'est faite à compter du 15 mai 1933⁶⁰.

Quatrièmement, il convient d'attirer l'attention sur un décret très important adopté le 5 mai 1934⁶¹ car il procède à une réforme très profonde de l'organisation des deux fonctions du Conseil d'État. Concernant les fonctions administratives, d'une part. D'un côté, on observe une modification profonde de l'architecture générale des fonctions administratives. D'abord, la nouveauté la plus notable se situe en la suppression de la section de Législation. Ses attributions sont en effet transférées à deux des trois sections subsistantes. Ensuite, pour accompagner cette suppression assez spectaculaire, avouons-le, il a été procédé à une nouvelle répartition des champs de compétence entre les sections de l'Intérieur, des Finances et des Travaux publics, principalement, aussi, pour tenir compte des transformations successives de l'organisation gouvernementale et des nouveaux départements ministériels. Ainsi, la section de l'Intérieur a à connaître, en sus des affaires relevant du ministère de l'Intérieur, celles qui ressortissent aux ministères de la Justice, de l'Instruction publique, des Beaux-arts, du Travail, de la Prévoyance sociale et de la Santé publique, ainsi que des affaires des trois départements recouverts qui ne sont pas rattachés à un ministère déterminé. Puis, la section des Finances prend en charge les affaires relevant des ministères des Finances, des Pensions, des Affaires étrangères, des Colonies, du Commerce et de l'industrie et des Postes-télégraphes. Enfin, la section des Travaux publics aura dans son portefeuille les affaires relevant des ministères des

59 *Idem*, décret publié au JO le 29 avril 1933.

60 Précisons que dans ce dossier, on trouve, en date du 27 avril 1933, une énumération de « textes à intervenir avant le 15 mai 1933 pour l'application des règles édictées par le règlement du 16 avril 1933 modifiant l'organisation de la section du Contentieux ».

61 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

Travaux publics, de l'Agriculture, de la Guerre, de la Marine militaire, de l'Air et de la Marine marchande. D'un autre côté, outre le caractère institutionnel, la répartition intérieure des membres du Conseil d'État entre l'assemblée générale et les différentes sections a, elle aussi, été remaniée. Partant, chacune des sections administratives, pour être à la hauteur de l'accroissement de ses missions, est composée de six conseillers, en outre du président. Concernant la fonction contentieuse, d'autre part. Comme pour respecter une sorte de parallélisme des formes avec ce qui précède, la section spéciale du Contentieux, chargée de juger les affaires d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées, est supprimée. Lesdites affaires ont par conséquent été rattachées à la section du Contentieux. Le principal effet de cette suppression, et non des moindre, est de permettre aux attributions contentieuses du Conseil d'État de retrouver leur unité : une seule section chargée de la fonction juridictionnelle, au lieu de deux auparavant. Par conséquent, la section du Contentieux est divisée en sous-sections : certaines succéderont aux organismes auparavant chargés de juger les affaires de pension, d'emplois réservés, d'élections, de contributions directes et taxes assimilées, tandis que les autres auront, pour le contentieux général, la préparation des rapports, le jugement des affaires du contentieux général étant alors attribué à des organismes composées de deux sous-sections réunies, sauf renvoi, pour les affaires importants, à la section ou à l'assemblée plénière.

Cinquièmement, un décret du 9 mai 1934⁶² remanie les attributions internes des sections administratives. Ainsi, la répartition intérieure des affaires entre l'assemblée générale du Conseil et les différentes sections est remaniée pour mieux l'adapter aux données de l'expérience des années passées. Ainsi, les projets de décrets prévus par les lois comme devant être rendus en la forme de règlements d'administration publique relatifs à certaines matières énumérées peuvent être pris après avis des sections du Conseil dans les attributions desquelles ils rentrent par leur objet, sauf renvoi à l'assemblée générale dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Conseil. Il s'agit, principalement, des matières suivantes : changements de nom des personnes, détermination du mode de l'assiette, règles de perception et du mode de répartition de l'octroi de mer, l'appréciation des tarifs des ponts à péage et des bacs, l'établissement des taxes et péages dans les ports maritimes et, enfin, la modification des statuts des associations reconnues comme établissements d'utilité publique.

Sixièmement, enfin, un décret du 12 juillet 1934⁶³ procède à une énième – et dernière ? – réorganisation des sections contentieuses. La situation est désormais la suivante. La section du Contentieux comprend, outre le président, douze conseillers d'État en service ordinaire spécialement affectés à celle-ci, des conseillers des sections administratives – au nombre de quatre – pouvant être appelés à la compléter et affectés aux sous-sections chargées du jugement des affaires de pensions, des maîtres des requêtes et des auditeurs spécialement affectés et, enfin, des maîtres des requêtes et des auditeurs affectés aux sections

62 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

63 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

administratives pouvant être appelés, selon les besoins, à coopérer à ses travaux. En outre, la section du Contentieux est divisée en huit sous-sections comprenant chacune deux conseillers d'État, dont un est chargé de la fonction de président. Ensuite, les quatre premières sous-sections sont chargées de préparer le rapport sur toutes les affaires générales. Les affaires ainsi préparées sont soumises au jugement soit de deux sous-sections réunies, soit de la section, soit, enfin, de l'assemblée plénière. Précisons par ailleurs que l'un des organismes de jugement constitué par deux sous-sections réunies se compose, d'un côté, des premières et deuxièmes sous-sections, d'un autre côté, des troisièmes et quatrièmes sous-sections. Enfin, les quatre dernières sous-sections sont chargées de juger, sur le rapport d'un membre de la section, les affaires de pensions, emplois réservés, contributions directes, taxes, etc.

Telle est, *in fine*, l'organisation du Conseil d'État et de ses procédures en 1934 et, peu ou prou, jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en 1939.

*

* *

Tels sont, présentés ci-dessus, les quelques modestes éclaircissements que nous avons essayé d'apporter sur le fonctionnement et l'organisation d'une institution séculaire qui a su traverser les épreuves, les époques et résister aux circonstances les plus exceptionnelles. Le sens de l'État faisant partie de ses gènes, le Conseil d'État a contribué à faire vivre les institutions républicaines. Il le fera encore, dans des conditions analogues, durant la Seconde Guerre mondiale. Cette force d'adaptation continue et cette capacité à résister aux forces extérieures ont fait de la Haute Assemblée l'une des rares institutions sans lesquelles l'État ne saurait conserver son équilibre.



